JAIRO MOLINA GRANADOS

Análisis De La Aplicación Del Sistema General De Participaciones Departamento De Boyacá 2012-2019, Disparidad Social.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN TRIBUTACIÓN

BOGOTÁ D.C.

2021

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO CON ÉNFASIS EN TRIBUTACIÓN

Rector:	**Dr. Hernando Parra Nieto**
Secretaria General:	**Dra. Martha Hinestrosa**
Director Departamento de Derecho Fiscal:	**Dr. Olga Lucia González Parra**
Director de Tesis:	**Dr. Eduardo Andrés Cubides Durán**
Examinador 1:	**Dr. Andrés Esteban Ordoñez Pérez**
Examinador 2:	**Dr. Juan Esteban Gallego Vásquez**
Presidente de Tesis:	**Dr. Roberto Insignares Gómez**

Dedicatoria

A Dios, que me brindo la extraordinaria oportunidad de vivir esta experiencia

A mis hijos, principales motores que me impulsaron día a día a luchar por realizar este proyecto de vida

A mi familia, que incondicionalmente me apoyo en todo el camino

A mis amigos y compañeros, con los que transite el camino complicado de esta experiencia y que no me permitieron flaquear en instante difíciles

A mis docentes, y en especial mi director de tesis por compartir sus conocimientos y así moldear un mejor profesional

Muy especialmente, al Dr. Abel A. Bermeo G. que nunca dudo de la posibilidad y que además impulso el sueño, eternamente agradecido.

Tabla de contenido

Aplicación del Sistema de Transferencias de Recursos del Gobierno Central al Departamento de Boyacá

Introducción 10

Capítulo I. Antecedentes generales del Sistema General de Participaciones 14

1. Poder Fiscal Territorial 14

1.1 La descentralización y su relación con la Autonomía Territorial 15

1.2 Argumentos sobre Autonomía Territorial 18

1.3 Fundamentos legales sobre Autonomía Territorial 19

1.4 Responsabilidades de las entidades territoriales 20

2. Antecedentes del Sistema General de Participaciones 23

2.1 Situado fiscal 24

2.2 La Constitución y el Sistema de Transferencias a Departamentos 26

2.3 La creación del SGP 27

2.4 Modificaciones al S.G.P. 30

2.5 S.G.P actualmente. Problemáticas generales 33

Capítulo II. Contexto general de la aplicación del S.G.P en el departamento de Boyacá y sus diferentes efectos 37

1. Contexto socioeconómico del departamento de Boyacá 38

1.1 Identificación del departamento 39

1.2 División político administrativa en Colombia 40

1.3 Responsabilidades a cargo y mecanismos de financiación 42

1.4 Datos sobre ingresos, gastos, variaciones y ejecución 48

2. El S.G.P. en el departamento de Boyacá 2012 - 2019 50

2.1 Datos sobre ingresos y gastos 51

2.2 Transferencia de recursos directos 53

3. Análisis de la aplicación del Sistema General de Regalías en Boyacá 2012-2019 .. 77

3.1 Datos sobre ingresos provenientes del Sistema General de Regalías 78

3.2 Variaciones de la aplicación del S.G.P. Vs SGR 80

4. Comportamiento de las Rentas endógenas y de los impuestos cedidos 86

Capítulo III. Conclusiones 93

1. Boyacá, autonomía y descentralización en tiempos de crisis 94

2. Mecanismos para fortalecer los ingresos propios del departamento 99

3. Posibles desajustes en las finanzas del departamento de Boyacá en tiempos de pandemia 107

4. Las transferencias como efecto estimulante de la pereza fiscal del departamento. 112

5. Análisis de resultados comisiones de expertos en materia tributaria territorial 119

6. Conclusión final del análisis realizado 128

Referencias 135

Lista de tablas

Tabla 1. Ingresos recibidos por el Sistema General de participaciones (2012-2019) 53

Tabla 2. Porcentaje asignación de recursos transferidos a Boyacá SGR 2012-2019 79

Tabla 3. Consolidado de proyectos ejecutados en Boyacá con recursos SGR 2012-2019... 80

Lista de figuras

Figura 1. Variación Producto Interno Bruto (PIB). Departamento de Boyacá (2001-2016) 52

Figura 2. D.N.P. Secretaria de Hacienda del departamento 54

Figura 3. Total SGP por rubro 2007-2019, secretaría de hacienda del departamento 55

Figura 4. Crecimiento del SGP en Boyacá en los años 2007-2019 56

Figura 5. S.G.P. acumulado por rubro, información DNP 57

Figura 6. Variación porcentual de la educación dentro del SGP 2007-2019 60

Figura 7. Educación dentro del SGP 2007-2019 para Boyacá 60

Figura 8. Inversión dentro de la calidad en educación 2007-2019. DNP 61

Figura 9. Variación porcentual de la salud dentro del SGP 2007-2019 63

Figura 10. Porcentaje de participación de los componentes de la salud 2007-2019. Información DNP 64

Figura 11. Comportamiento del sector de agua potable en el SGP 2007-2019 para Boyacá en valores corrientes. DNP 66

Figura 12. Variación porcentual del agua potable dentro del SGP 2007-2019. DNP 67

Figura 13. Comportamiento del sector de propósito general del SGP 2007-2019 para Boyacá en valores corrientes. DNP 69

Figura 14. Variación porcentual del rubro de propósito general dentro del SGP 2007-2019. DNP 70

Figura 15. Variación porcentual de la alimentación escolar dentro del SGP 2007-2019. DNP 72

Figura 16. DNP. Variación porcentual de municipios ribereños dentro del SGP 2007-2019 73

Figura 17. DNP. Variación porcentual de resguardos indígenas dentro del SGP 2007-2019 74

Figura 18. Variación porcentual de Fonpet asignaciones especiales dentro del SGP 2007-2019. DNP 75

Figura 19. Asignaciones especial del S.G.P. del SGP 2007-2019. DNP..... 76

Figura 20. Participación porcentual de SGP vs SGR en el total de las transferencias Boyacá 2012 – 2019. DNP 82

Figura 21. Variación porcentual general de SGP para Boyacá años 2012-2019..... 83

Figura 22. Variación porcentual promedio de cada rubro dentro del SGP 2007-2019 84

Figura 23. Comportamiento rentas endógenas y cedidas 2012-2019..... 89

Figura 24. Participación porcentual promedio impuestos cedidos y rentas endógenas 2012-2019 90

Lista de anexos

Anexo 1. Producto interno bruto (PIB) a precios constantes 2015; Departamento de Boyacá (Miles de Millones de pesos)..... 146

Anexo 2. Ejecución de ingresos; Departamento de Boyacá, 2012-2016 (En millones de pesos) 146

Anexo 3. Ejecución de gastos y porcentaje de ejecución; Departamento de Boyacá, 2012-2016 (En miles de pesos)..... 147

Anexo 4. Total, SGP por rubro 2007-2019 147

Anexo 5. Variación porcentual de la educación para los años 2007-2019..... 148

Anexo 6. Variación porcentual de la salud dentro del SGP 2007-2012 148

Anexo 7. Variación porcentual del agua potable dentro del SGP 2007-2019..... 149

Anexo 8. Variación porcentual del propósito general dentro del SGP 2007-2019 149

Anexo 9. Variación porcentual de la alimentación escolar dentro del SGP 2007-2019 150

Anexo 10. Variación porcentual de municipios ribereños dentro del SGP 2007-2019..... 150

Anexo 11. Variación porcentual de Fonpet Asignaciones especiales dentro del SGP 2007-2019 151

Anexo 12. Variación porcentual de primera infancia dentro del SGP 2007-2019 151

Anexo 13. Sistema de Gestión de Participación para Boyacá 2007-2010..... 152

Anexo 14. Ingresos totales por transferencias del nivel central al departamento de Boyacá 2012-2019 y la participación porcentual del SGP vs SGR..... 155

Anexo 16. Variación porcentual del SGP para Boyacá en los años 2012-2019..... 155

Anexo 17. Variación porcentual promedio años de estudio para cada rubro del SGP..... 156

Anexo 18. Evolución de las rentas propias y cedidas; Departamento de Boyacá, 2012 – 2019 (En miles de pesos)..... 157

Introducción

Colombia es una república unitaria y descentralizada, que venía de un fuerte proceso centralista al que algunos autores como JAIME CASTRO en su obra "Descentralizar para pacificar", Ed. Ariel, 1998, determinaron como una de las razones de la violencia que vivía el país, pues de una u otra manera la centralización potenció las diferencias sociales entre individuo y a su vez entre regiones aumentando de manera injustificada la desigualdad social.

A portas de cumplir 30 años de nuestra actual constitución política, es pertinente darle un vistazo de manera particular a los efectos acaecidos en la aplicación de uno de los temas que más se debatió en medio de la asamblea nacional constituyente y fue la reorganización político administrativa de nuestro país, pues eran varios los temas a resolver y entre estos, la denominada autonomía territorial y la descentralización y que hacen parte del artículo 1° de nuestra carta magna "Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*"*

Uno de los pilares sobre la que descansó la teoría de la descentralización fue la búsqueda de equidad social, que permitiera cubrir la mayor población posible ofreciéndole más y mejores servicios, derivado de la posibilidad de llegar de manera más directa y efectiva a un mayor porcentaje de población en concordancia con lo dicho en su momento por Ahmad y García-Escribano (2010), al argumentar que las economías bajo esquemas de descentralización, idealmente deberían garantizar mínimos niveles de acceso y calidad a los servicios básicos, de esta manera no es menos importante referirnos a que inicialmente el

gobierno se preocupó por cubrir la mayor cantidad de población sin tener en cuenta la calidad de los servicios ofrecidos.

De tal manera, que el nuevo esquema organizacional del país trae consigo responsabilidades propias a las entidades territoriales lo que a su vez exige recursos para la atención de los mismos y bajo esa variable de sesión de obligaciones, es natural que el gobierno central este supeditado a transferir recursos a los gobiernos subnacionales como mecanismo de empoderamiento en virtud de la autonomía territorial emanada de la constitución.

Sin que el mecanismo de la transferencias de recursos fuese algo nuevo a implementar por el constituyente del 91 pues este ya tenía antecedentes en el situado fiscal creado por la ley 46 de 1971, cabe destacar que estos los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (en adelante S.G.P.) conforman el rubro de ingresos más importante para el departamento de Boyacá, razón por la cual analizar su comportamiento y la aplicación en un periodo de tiempo nos permite vislumbrar las posibles ventajas o desventajas del sistema y el efecto de la dependencia de estos recursos en una posible pereza fiscal administrativa de la entidad territorial.

En consecuencia, en la medida que los gobiernos subnacionales dependen en mayor proporción de las transferencias por parte del gobierno central y que al mismo tiempo se les asignan más responsabilidad (contrariando lo que inciso 2° del artículo 356 superior determina), los ingresos de las entidades territoriales se hacen insuficientes para atender las necesidades de sus gobernados, pero a la vez, esta dependencia puede generar problemas de pereza fiscal y su análisis tiene importancia en la medida que la responsabilidad por la falta de recursos regionales que implica un menor desarrollo local, puede recaer no solo en

deficiencias financieras sino también en problemas administrativos por falta de diligencia de los gobiernos de turno.

Pero a medida que ha evolucionado el sistema de transferencias, las responsabilidades y la dependencia de estos recursos por parte de las entidades territoriales ha aumentado de tal manera que los recursos transferidos por el gobierno central, en algún momento no son suficientes para cumplir con el objetivo primario para el cual fueron creadas, y terminan siendo insuficientes frente al conjunto de responsabilidades a cargo de estas, pero sin los medios financieros para poder cumplirlas.

Salvo algunas pequeñas excepciones como Bogotá, Medellín y otras grandes ciudades, la descentralización y la autonomía territorial han fracasado en la búsqueda de los objetivos que le dieron origen y la han permeado elementos muy perjudícales como la corrupción debido a la injerencia directa del aparato político capaz de controlar las decisiones de los gobiernos subnacionales limitando la posibilidad de reducir la brecha económica y social entre regiones al punto de que no solo existe tal brecha sino que esta se hace cada vez más extensa, circunstancias que no son ajenas para el departamento de Boyacá.

Analizar la normatividad vigente del S.G.P y los diferentes cambios en el periodo de estudio también permite ver el acierto o desacierto de su aplicación basado en las diferentes normas que lo modificaron y el efecto positivo o negativo en las finanzas del departamento que a su vez incide en el cumplimento de obligaciones, algunas de ellas de manera especial como las que surgieron de la presente coyuntura y que no solo trae consigo la obligación inmediata de la atención del problema sino que posteriormente traerá implicaciones tal vez más grandes en la medida que se adquieren mayores obligaciones y que por efecto del trastorno económico generalizado del país, tal vez los recursos transferidos por el sistema sean menores, lo que desencadena una posible desfinanciación del departamento que deberá

acudir a recursos propios para sufragar los faltantes de ingresos siendo inevitable que este resultado influya de manera directa en el comportamiento futuro de los mismos.

Capítulo I.

Antecedentes generales del Sistema General de Participaciones

El impulso del proceso descentralizador que empezaría a regir a partir de nuestra Constitución del año 91 y el tema de la autonomía fiscal delegada a las regiones para organizar de manera autónoma sus finanzas y en la que se incluía recursos transferidos desde el nivel central a través del sistema de transferencias a las regiones y adicionalmente el tema de impuestos locales cedidos como una de las fuentes más importantes de recursos endógenos, hacía necesario que la Constitución y la Ley establecieran los lineamientos para ejercer la autonomía descrita en la norma general y así determinar el alcance del mencionado poder fiscal, muy de acuerdo con la teoría de Mayer cuando define que "este se refiere al ejercicio del poder público en cuanto a uno de los ingresos del estado, a saber, los tributos, entendido como la potestad estatal de establecer, modificar o derogar los tributos a cargo de las personas abrigadas en su jurisdicción" (Mayer. 1903).

El sistema de transferencias ha sido modificado en diferentes momentos desde su implementación, aun así, este sigue presentando ciertas deficiencias en su aplicación causantes del retraso en la búsqueda de los objetivos que dieron origen a su creación, y es evidente que la parte de los recursos propios que los gobiernos subnacionales destinan a atender responsabilidades con cargo a los recursos de transferencias y cuyo destino principal son servicios como la educación y la salud, no son suficientes, creando cierta inequidad regional que aumenta con el paso del tiempo y bajo la aplicación de lo que se denominó desde la Constitución autonomía territorial.

1. Poder Fiscal Territorial

El poder fiscal territorial como un elemento más que se puede incluir dentro de ese término general de la autonomía territorial de los entes subnacionales, es una herramienta

importante con la que cuentan las entidades territoriales (en adelante EE.TT.) en búsqueda del objetivo constitucional de administrar sus propios recursos para el cumplimiento de las funciones y obligaciones que la C.P. les asigno. Pasaremos a retomar algunos conceptos sobre el tema que nos permita dilucidar con más claridad la evolución de ese poder fiscal regional y su importancia en la política administrativa colombiana.

1.1 *La descentralización y su relación con la Autonomía Territorial*

Colombia venia de un fuerte proceso centralista a partir de la constitución de 1886 y en aquel tiempo el país se declaró como república unitaria y cuyo modelo de gobierno era el centralismo, aunque con cierto nivel de descentralización administrativa. El factor más relevante era el modelo centralizado en el que los recursos eran recaudados y manejados desde el nivel central y distribuido de la manera más conveniente dependiendo en muchos casos del beneficio directo del gobierno de turno.

Dentro de un proceso de transformación y de aquella nueva estructura en que se estaba formando Colombia desde el punto de vista político y administrativo, llegan al poder algunos presidentes que realizaron reformas que establecían dentro de sus objetivos principales el afianzar el proceso centralizador. Uno de estos presidentes fue Rafael Reyes cuyo gobierno se desarrolló entre 1905 y 1908, en ese entonces dividió los departamentos existentes para la época, reduciéndolos en tamaño y haciéndolos más pequeños bajo la primicia de que al reducir su tamaño serían más fáciles de manejar y administrar[1].

1 Por otro lado, al terminar este periodo presidencial, la ley 8 de 1909 devuelve a los departamentos las rentas de licores, degüello de ganando, registro de anotaciones públicas y en ese mismo año les trasfiere el impuesto de consumo de tabaco. Luego, para el año 1910 realizó algunos cambios importantes en favor de las EE.TT, cabe resaltar la acción del Congreso al definir todas estas rentas como de carácter exclusivo de los departamentos, y a su vez definió las rentas propias de los municipios, quedando como rentas de propiedad exclusiva de las EE.TT, y de allí los municipios empezaron a desarrollar su propia fuerza administrativa frente a los asuntos de su propio interés.

La misión Kemmerer hacia el año 1923, le dio un impulso adicional a la centralización y a partir de los años 40 se inicia un proceso al seno de las entidades subnacionales cuyo fin primordial era reestructurar el mapa político administrativo de Colombia existente, partiendo de diferentes alternativas y de donde se configuro la creación de por lo menos 8 nuevos departamentos entre los años 1931 y 1967 y luego en 1968 se introduce uno de los argumentos más importantes frente a la relación entre el gobierno central y las entidades territoriales que es aquello que conocemos como el Situado Fiscal, incluido en el acto legislativo 01 de 1968 que reformo la antigua Constitución de 1886 (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Para el año 1983 con la ley 14 de este año, se le da un nuevo impulso a la autonomía fiscal de las regiones y adicionalmente la nación les cede a los departamentos el impuesto de timbre correspondiente a los vehículos, pero conservo la naturaleza municipal del impuesto origen, el de circulación y tránsito (Rodríguez Sosa, 2003).

Para el año 1986 se incluyen 3 aspectos que se convierten en los principales puntos de partida de la autonomía fiscal de las regiones, y es la implementación de los Decretos 1333 y 1222 del 86 Código de Régimen municipal y Código de Régimen Departamental respectivamente, que determinan conjunto de responsabilidades y derechos de las EE.TT y contienen el desarrollo de la ley 14 del año 1983, pero es la ley 12 de 1986 que mediante las nuevas normas sobre la cesión del impuesto al valor agregado la que fortalece este proceso descentralizador en Colombia, pues pasan de participar de un 25% del IVA en el año 1986 a 45.3% en el año 1992.

La Corte Constitucional en su sentencia C-520 de 1994, determina que el concepto de autonomía va de la mano con el de descentralización, y así mismo la corte define que la

autonomía territorial es solamente el grado más avanzado de la descentralización. La misma sentencia en otro aparte nos define:

> Las normas constitucionales que se refieren a la descentralización y a la autonomía de las entidades territoriales, no pueden ser tomadas en términos absolutos. Ellas marcan una pauta, un grado, una tendencia que debe ser respetada al momento de interpretar las relaciones entre el Estado central y sus entidades y que no excluye la posibilidad de que existan, en tales relaciones, algunos ámbitos normativos de mayor dependencia y otros de mayor autonomía (Sentencia C-520/94).

El DPN define la descentralización como un proceso mediante el cual se transfieren poderes de decisión desde el ámbito central de una organización a organizaciones descentralizadas o alejadas del centro (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

El proceso descentralizador tuvo entre sus objetivos el mejoramiento del desempeño de las EE.TT y de esta manera contribuir a que estas enfocaran el desarrollo de sus regiones en base a sus propias necesidades y expectativas y por ende el mejoramiento del aspecto económico y de la calidad de vida de sus administrados. Esta descentralización de manera general se da en 3 aspectos, política, administrativa y fiscal, transfiriendo responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales, vale la pena aclarar que estos procesos no se dieron de manera simultánea ni en el transcurso de un mismo periodo.

Es así que para el caso de Colombia la descentralización en sus diferentes etapas se dio en el siguiente orden, primero la descentralización fiscal en el año 1968 luego la descentralización política en el año 1986 y por último la administrativa ratificada en la constitución del año 91, y esta autonomía de las EE.TT. la podemos definir como “la capacidad de manejar los asuntos propios, es decir, aquellos que le conciernen al ente

territorial, con una libertad que estará limitada a la constitución y la ley" (Procuraduría General de la Nación, 2011)[2].

1.2 *Argumentos sobre Autonomía Territorial*

En la C.P. de 1991 incluyo uno de los elementos más importantes que dio empuje al proceso y que se encuentran referenciados en los artículos 356 y 357 de nuestra norma superior denominado en su momento como el régimen de transferencias de la Nación a los gobiernos subnacionales bajo un conjunto de propósitos en lo que se destacan el desarrollo regional, prestación de más y mejores servicios a la mayor cantidad de población y dotando a las EE.TT. de un grado de autonomía para la gestión de sus propios intereses tanto en la administración como en la consecución de sus propios recursos.

El concepto de autonomía no se debe desarrollar directamente como un sinónimo de poder absoluto si no como un sinónimo de poder de regulación de algunos aspectos específicos que tienen que ver con intereses propios de la región, de ahí podemos determinar que esa autonomía territorial no es absoluta si no relativa o condicionada pues siempre estará enmarcada en la Constitución y la Ley, sin dejar de lado que existen ciertas circunstancias en las que aquella autonomía actúa de manera absoluta.

La sentencia C- 433 del 2000 al definir el poder tributario local y frente al estudio constitucional del tema, concluye que los entes administrativos de elección popular si bien tiene como una de sus funciones la definición de elementos tributarios respecto a los gravámenes que están a su cargo y que se aplican en sus respectivos territorios, están sujetos

2 De forma semejante, "Colombia está madura para adoptar constitucionalmente el principio de la autonomía regional, no solo porque se trate de un país de regiones si no porque estas se encuentran estranguladas en su desarrollo por la violencia institucional en el férreo centralismo que rige desde el año 1886" (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) lo que hace aquí el constituyente Juan Fernández Renowitzki es determinar que efectivamente el centralismo fue una de las causas por las que la violencia se apodero de este país, muy de acuerdo a la teoría del Dr. Jaime Castro, pues en resumen los gobiernos centralistas lo único que hicieron fue impulsar las regiones que para ellos tenían intereses particulares tanto políticos como económicos.

a las pautas y criterio general del legislador, luego no son organismos autónomos de modo absoluto para el cumplimento de sus funciones, de manera análoga la sentencia C-520/94 al determinar conceptos básicos sobre el ordenamiento territorial, deja claro que la autonomía de las EE.TT. se debe respetar sin que ello signifique la adopción de un poder absoluto, federativo e ilimitado para ellas, con desconocimiento de la unidad nacional.

De esta manera nos permiten discernir sobre la importancia del tema en la medida que diferentes entidades y autoridades dedican amplios espacios de discusión con el ánimo de ilustrar y propugnar los elementos legales que determinan la autonomía fiscal de las regiones.

1.3 *Fundamentos legales sobre Autonomía Territorial*

Uno de los temas debatidos en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente fue el nuevo ordenamiento territorial del país a partir de nuestra nueva Constitución, junto a ello, otros aspectos como la composición de las ramas del poder público, la descentralización, la autonomía territorial, la justicia y también el tema de asuntos económicos, pues todos estos factores eran determinantes para el desarrollo de las demás políticas expresadas en la Constitución.

La autonomía en materia fiscal de las EE.TT. está fundamentada en el art. 287 en los numerales 3 y 4 y en el artículo 362 de la C.P. y la Ley protege la autonomía territorial al momento en que dispone que de ninguna manera el gobierno central por intermedio de ninguna ley o decreto puede disponer de los recursos propios de los gobiernos subnacionales y en ellos le asigna el carácter una protección de carácter constitucional eliminado la

posibilidad de que dichos recursos sean trasladados al gobierno central salvo en una circunstancian bien definida y de carácter especial[3].

En el ámbito concreto, de la republica unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la carta del 91 los términos descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de la soberanía que reside en el pueblo (Sentencia C-126/93). A su vez, las Sentencias C -478 de 1992 y C – 1112 de 2001 aclaran que:

> Mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas en la toma de decisiones y como consecuencia de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encausa sus propios propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de una mayor libertad y control de sus propios intereses.

Muy relacionado con lo expuesto en la C-216 de 1993 al definir que la autonomía territorial está respaldada en la carta magna, pero es dentro de ella misma donde encuentra sus límites.

1.4 *Responsabilidades de las entidades territoriales*

Frente a la división político administrativa de Colombia el artículo 286 de la C.P. plasma una descentralización administrativa dividida en 4 niveles, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas como EE.TT., de ahí aparecen 32 departamentos incluidos aquellos que antes de nuestra norma superior se denominaron como intendencias y comisarías y al mismo tiempo abre la posibilidad de que la ley le dé el carácter de entidad

3 Al respecto la Corte constitucional ha desarrollado el tema en varias sentencias, entre ellas la C-615 de 2002, C- 617 de 2002 y la C- 618 de 2002, C -478 de 1992, C – 1112 de 2001 y C- 737 de 2002 y otras más, siempre buscando darle plena virtud a esa autonomía, así como lo hiciere el análisis de la ley 60 del año 1993 junto a la abundante jurisprudencia que aparece alrededor de esta norma, la ley 549 de 1999, la ley 617 del 2000 y la ley 715 del 2001, entre otras, y esta última con una importancia sobresaliente de las demás, y que fue desarrollada mediante el acto legislativo 01 de 2001.

territorial a otras regiones y provincias que se deseen constituir bajo las normas establecidas en la constitución y la ley.

El fortalecimiento de los departamentos a partir de la constitución del 91 se puede ver reflejada en la C- 295 de 1995 y a partir de la aplicación de los artículos 287 y 288 de la C.P donde se establece la distribución de competencias entre la nación y las EE.TT. y donde se habla de autonomía regional para la gestión de sus intereses, pero limitada a la Constitución y la Ley, y nos da a conocer las diferentes clases de autonomía como son la política, la fiscal y la administrativa.

Dentro de las responsabilidades de las EE.TT. está la de financiar el servicio educativo en todos los niveles regionales y allí el artículo 5 de la Ley 715 del 2001 define la competencia que recae sobre el gobierno nacional en materia de educación que se pueden resumir en 7 elementos principales

- Preparar y proponer los planes para el desarrollo del sector
- Coordinar todas las acciones educativas del estado
- Trazar lineamientos generales para la prestación del servicio
- Formular la política nacional en educación
- Velar por el cumplimento de las leyes y normas que rige el sector
- Impulsar, coordinar y financiar programas para el mejoramiento del sector educativo
- Dictar normas para organizar criterios pedagógicos para todos los niveles educativos.

Frente a las competencias de las EE.TT. en este sector, podría decirse que la educación pública es una competencia particular de los gobiernos subnacionales certificadas en educación, la cual puede desarrollar mediante instituciones educativas oficiales que a su vez prestan este servicio a través de empleados públicos en los que se incluyen docentes, directivos y personal administrativo, pero existen momentos en que por la insuficiencia de

cupos en las entidades educativas estatales necesita contratar con terceros la prestación de este servicio en educación y cuya contratación está a cargo directamente de la entidad territorial.

Las competencias de las EE.TT. certificadas las podemos resumir en tres específicamente:

- Competencia de política y planeación
- Competencia de administración
- Competencia de inspección y vigilancia.

Los anteriores elementos se encuentran reglamentados en los decretos 2355 del año 2001, 4791 del 2008 y 4807 del 2011 y la definición de institución educativa y de la competencia de los rectores está definida en los artículos 9 y 10 de la ley 715 de 2001.

En cuanto al sector de la salud desde la misma constitución se garantizan el derecho de todos los ciudadanos para acceder a este servicio de carácter público, de manera que la atención no depende de la capacidad de pago ni estarán limitadas por un plan obligatorio de salud. Lo que garantiza los gastos en salud para todos los habitantes del territorio es el sistema general de seguridad social en salud SGSSS, el usuario se debe afiliar a una empresa promotora en salud EPS y estas a su vez contratan los servicios a prestar con instituciones prestadoras de servicios IPS y estas instituciones pueden ser de naturaleza privada o pública.

Existen así dos tipos de regímenes, el nivel contributivo y el subsidiado, en cuanto al primer régimen la mayor fuente son los ingresos son los aportes de sus afiliados que son los empleados, pensionados y trabajadores, mientras que en el régimen subsidiado la principal fuente de recursos que financia la salud de este grupo poblacional son los recursos del S.G.P. y de ahí debe de alguna manera su nominación como subsidiado, pues es el Estado el que se hace cargo de los gastos en salud de esta población a través de subsidios totales o parciales

financiadas por dos fuentes importantes, el S.G.P. para subsidios a cargo de los municipios y los recursos del fondo de solidaridad y garantías FOSYGA.

Hay diferentes actores que convergen en este SGSSS, entre ellos el ministerio de salud y protección social, la superintendencia nacional en salud, las EPS, las IPS y EE.TT. estas últimas son la que dirigen y administran la prestación integral del servicio de salud en sus territorios y cofinancian el régimen subsidiado de sus administrados utilizando los recursos del S.G.P. para financiar la prestación del servicio en salud, asegurando la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado y prestar los demás servicios de salud pública.

En cuanto a los departamentos, estos administran la prestación del servicio de salud en su territorio a través de la prestación de servicios de salud de carácter público y de igual manera prestan funciones de atención, vigilancia y control de los riesgos en el ambiente ejecutando acciones de salud pública, y a su vez son los encargados del desarrollo del sistema, habilitación y verificación de condiciones de las entidades prestadoras del servicio en salud tanto públicos como privados, sin dejar de lado la asistencia técnica a los municipios y a los prestadores públicos y acompañando de manera adicional la gestión de los hospitales públicos o empresas sociales del Estado de carácter departamental a través de la participación en las juntas directivas[4].

2. Antecedentes del Sistema General de Participaciones

El análisis particular del S.G.P. sirve de preámbulo para entender la preocupación del gobierno central por dotar a los gobiernos subnacionales de recursos para el cumplimiento

4 En lo referente a agua potable y el saneamiento básico lo conforman la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, aseo y alcantarillado. Los prestadores de servicios lo deben hacer de manera uniforme a todos los usuarios sin distinción alguna y así mismo deben recaudar las contribuciones que pagan los estratos altos entre ellos el 5 y 6 si como los pagos realizados por los predios de uso industrial y comercial para que con estos recursos financien los subsidios que otorga el municipio, pero si estos recursos no son suficientes para cubrir las necesidades el municipio aportara el faltante utilizando un porcentaje del S.G.P.

de las responsabilidades constitucionales que le fueron conferidas y de esta manera permitir que las mismas se desarrollen y crezcan bajo sus propias normas trabajando sobre sus propias necesidades y las de sus administrados.

2.1 *Situado fiscal*

Luego de la reforma de 1968 que quedo recopilada en el Acto Legislativo 01 del mismo año, por primera vez se incluye de manera Constitucional la participación y los mecanismos de reparto de recursos propiedad de la nación y que se convirtieron en el primer sistema de transferencias hacia las EE.TT., es así, como la Ley 46 de 1971 establece el situado fiscal, que no es otra que el primer mecanismo de transferencia de recursos del nivel central a los gobiernos subnacionales que para esa época según nuestra división político administrativa estaban constituidas por departamentos, intendencia y las comisarías sin dejar de lado el distrito especial de Santafé de Bogotá, dichas transferencias, estaba a cargo de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y su ejecución en cabeza del gobernador y del alcalde correspondiente de cada entidad territorial.

Este acto administrativo incluía la distribución por parte de la Nación de un porcentaje de sus ingresos corrientes (en adelante ICN) entre los gobiernos subnacionales, pero fue mediante la ley 46 de 1971 donde se determinaron los porcentajes que como Situado Fiscal se debían distribuir y estos correspondían al 13% de los INC para ese año, y para los años comprendidos entre 1972 a 1974 el 14%, a partir de allí el porcentaje se estableció en un 15% de los INC[5].

5 A finales del año 90 se vivió uno de los factores que empezó a alterar este sistema de transferencias y fue la caída el PIB que por ende redujo el monto final de los INC que para el momento eran la base del cálculo de reparto y de allí la disminución de recursos efectivos hacia los gobiernos subnacionales.

La Ley 60 de 1993 desarrolló los artículos 356 y 357 de la C.P. los cuales atribuyen recursos y además dicta normas orgánicas sobre distribución de competencias, definió la naturaleza del situado fiscal y determino que su administración y responsabilidad recae en los departamentos y distritos de conformidad con la C.P. acordando también que los recursos del situado fiscal serian transferidos de manera directa a los departamentos y distritos previo cumplimiento de requisitos señalados en la ley mediante giros mensuales que efectuara el Ministerio de Hacienda.

La repartición del recaudo y gasto entre los distintos niveles del Estado condujo a muchas EE.TT. a la acumulación de deuda y al crecimiento del déficit fiscal territorial operacional (Alesina, 2002), de esta manera, el aumento de las transferencias a los gobiernos subnacionales determinó un aumento en el gasto de las EE.TT. pero especialmente en aquellas en las que su presupuesto regional las transferencias tenían una mayor importancia en su conformación (Melo, 2001).

Así podemos determinar que a medida que los gobiernos subnacionales dependan en mayor medida de las transferencias se convierte en un indicativo de que estos gobiernos disminuyen la capacidad para gestionar sus propios recursos al punto de que en algunas poblaciones la gestión de estos es casi nula, esto trae consecuencias al final de la década de los 90’ cuando las finanzas territoriales se hicieron incontenibles y tuvieron implicaciones macroeconómicas importantes que afectaron las finanzas del Estado comprometiendo la estabilidad fiscal de la nación.

A pesar del origen y los objetivos trazados por estos sistemas de transferencias, no se puede negar que la actividad económica en Colombia está concentrada en pocos territorios dando como resultado que la capacidad para generar recursos propios es más determinante en las EE.TT. más fuertes y que contienen mayores bases tributarias y que aquellos gobiernos

que son débiles en el recaudo propio terminan dependiendo de manera importante -por no decir absoluta- de las transferencias del gobierno central.

2.2 *La Constitución y el Sistema de Transferencias a Departamentos*

El artículo 1° de nuestra Constitución nos define como un estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. Estas 3 figuras incluidas en el primer acápite de la C.P. desarrollan de manera general la intención del gobierno de descentralizar las responsabilidades del gobierno central y dotar a las EE.TT. de recursos para el cumplimiento de objetivos constitucionales, y de allí las transferencias giran alrededor de 3 conceptos:

- El situado fiscal
- Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación
- Participación de municipios y departamentos en las regalías originadas en la explotación de recursos no renovables

El contenido del artículo 356 de la C.P. de 1991, estableció el situado fiscal como una transferencia de recursos hacia los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta, sin incluir Barranquilla que después mediante el acto legislativo No 1 de 1993 lo adiciona en su categoría de distrito, de igual manera se estableció que estos recurso transferidos serian del 46% de los ICN que según el artículo 358 de la C.P. comprenden los ingresos tributarios y no tributarios sin incluir los recursos de capital, los cuales se deben transferir a los gobiernos subnacionales por intermedio de 2 bolsas, una el situado fiscal que estaba dirigida a los departamentos y otra las participaciones municipales para los municipios[6].

6 Los recursos que el gobierno nacional trasfiere a favor de las EE.TT. se ejecutan bajo el presupuesto general de la nación como un gasto de funcionamiento que se lleva a través del rubro de transferencias corrientes

En efecto, y bajo estos análisis, se ve la importancia de las trasferencias realizadas a las EE.TT. para la atención primaria del servicio público en educación y salud, sin dejar de lado que los gobiernos subnacionales cuentas con otras fuentes de ingresos con los cuales deben complementar la prestación de servicios a su cargo, pues los recursos transferidos desde el nivel central no son suficientes para la atención efectiva tanto en cobertura como en calidad en cada una de sus regiones, pero a pesar de los recursos propios obtenidos por estas, es innegables la enorme dependencia que tienen los gobiernos regionales en las transferencias del gobierno central.

Frente a la deficiencia en la prestación de servicios en salud y educación y a la variabilidad de los recursos del gobierno central que afectan el sistema de transferencias implementado en la carta del 91, se hizo necesario la implementación de diferentes reformas al modelo original, tratando de hacer más eficiente el mecanismo y garantizando los recursos necesarios a las regiones para la atención y prestación de mejores servicios tanto en cobertura como en calidad.

2.3 ***La creación del SGP***

Las transferencias del gobierno central a las regiones después de ser incluidas en la Constitución del 91 han tenido distintas normas que regulan su proceso, elimina o modifican los artículos que las precedieron, pero los dos principales normas reguladoras del sistema son el acto legislativo 01 de 2001 que tuvo su origen el medio del difícil momento que atravesaban las financias regionales que estaban comprometiendo la estabilidad financiera y económica del país y el otro es el acto legislativo 04 de 2007.

---

y las EE.TT. las incorporan a sus presupuestos como ingresos no tributarios y que de manera especial financia el servicio de la deuda en los casos en que la ley lo permite, así mismo los departamentos eran los encargados de distribuir recursos a los municipios dependiendo a criterios de población atendida histórica y de población por atender.

Y es precisamente el Acto Legislativo No. 1 de 2001, que modifica los artículos 356 con el cual crea el S.G.P. de los departamentos, distritos y municipios, y deja a la ley la determinación de criterios de reparto de acuerdo con las competencias designadas a cada entidad territorial, a su vez modifica el artículo 357 donde determina el mecanismo de incremento de los recursos del sistema y dispone que durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del S.G.P. crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional[7].

Para el año 2012 el S.G.P. creado mediante el acto legislativo 01 de 2001 representaba alrededor del 4% del PIB y el 30% de los ICN y para el año 2015 se constituyen en una de las fuentes más importantes de ingresos de carácter local ya que dichas transferencias pasan a representar el 3.8% del PIB. Su importancia radica en que estas trasferencias son ejecutadas directamente por los gobiernos subnacionales al igual que el otro ingreso importante que es el sistema general de regalías (en adelante SGR) pero a diferencia de estas, los recursos del S.G.P. están condicionados a la inversión directa de determinados sectores.

La educación es un derecho constitucional general que recae sobre todos los colombianos, pero este derecho no está a cargo exclusivo del Estado, sino que también dicha responsabilidad lo deben compartir la sociedad y la familia como lo determina el artículo 67 de C.P. "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social" de ahí que el gasto en educación sea uno de los más importantes que cubre en parte el S.G.P. empleando el 58.5% del total que corresponde a este ingreso por transferencias y a

7 El acto legislativo 01 de 2001 modifica los artículos 356 y 357 de la C.P. y es allí donde se crea con el nombre de S.G.P. y más adelante con la ley 715 de 2001 reglamento el sistema agrupando en una sola bolsa lo que antes se denominó de manera independiente como situado fiscal y las participaciones municipales Bonet.et.al., (2014).

su vez está en cabeza del Estado la obligación de ofrecer educación preescolar, básica y media gratuita a niños entre los 5 y 15 años y con recursos del S.G.P.

Por otra parte, el S.G.P. financia el sector salud con un 24.5% del total de recursos transferidos y de esta manera nos podemos dar cuenta que la participación en salud es el segundo rubro en importancia frente a la distribución de los recursos destinados por el sistema después de la educación y cuya destinación está dirigida a financiar la afiliación de los más pobres y vulnerables al régimen subsidiado, la salud pública y la prestación de servicios de salud a la población pobre y no cubierta por subsidios a la demanda.

Por otro lado, las fuentes para financiar los sectores de agua potable y saneamiento básico provienen en parte del S.GP. pero también de recursos propios y en los municipios con el recaudo de recursos de facturación de la prestación del servicio con tarifa, aportes pagados por los sujetos pasivos como aportantes solidarios y las transferencias nacionales y departamentales. Con los recursos obtenidos del S.G.P. se cancelan subsidios, servicio de la deuda, pre inversión en el diseño de interventorías, construcción, aplicación y mejoramiento de la prestación del servicio, control de pérdidas, macro y micro medición, equipos de operación y vinculación a esquemas regionales.

Como lo dijo en la literatura Sánchez y Faguet (2009) “el Sistema General de Participaciones ha incidido de manera positiva mejorando la calidad de vida de la población colombiana” aunque en un informe de la Contraloría General de la Nación del año 2010 indica que:

> Los resultados alcanzados en el análisis del S.G.P. en la mayoría son positivos, pero quedan por realizar esfuerzos puntuales para lograr que las diferencias de los resultados regionales sean cada vez menores…. no todos los municipios y departamentos han mejorado al mismo ritmo ni se han visto plenamente beneficiados por la asignación de competencias y de

recursos para cumplirlas, incluso algunas regiones se han estancado a pesar del incremento en las participaciones del nivel central.

2.4 *Modificaciones al S.G.P.*

El S.G.P. se ha visto modificada por diversas reglamentaciones desde su inclusión constitucional en el año 1991 hasta nuestros días, desde allí se realizan importantes cambios en los sistemas de determinación de dichas transferencias como la base del cálculo y algunos porcentajes adicionales a transferir dependiendo de factores como el crecimiento económico del país, cambios motivados por diferentes razones como lo señala (Carrasquilla, 2006) al llegar la crisis de los años 90 se reduce el recaudo tributario del Estado y por consiguiente se reducen los ICN, lo que afecta de manera directa los niveles de las transferencias a los gobiernos subnacionales, dicha situación comprometió la sostenibilidad de las coberturas en educación y salud.

Se determinan algunas normas importantes que regulan el sistema y modifican el mecanismo y ejecución del S.G.P., entre ellas encontramos la ley 60 del 93, el acto legislativo 01 de 1991, la ley 715 de 2001, ley 1017 del 2002, el acto legislativo 04 de 2007 entre otras.

Al comienzo, del 100% que correspondía el sistema general de transferencias o situado fiscal se determinaba que el 15% de este valor total a distribuir, se debía repartir entre los departamentos y distritos especiales de Bogotá, Cartagena y Santa Marta en partes iguales y el restante o sea el 85% dependía de la población a atender tanto en salud como en educación haciendo necesario que cada entidad territorial utilizara de lo que el gobierno central le transfería el 60% de ese ingreso destinado a financiar la educación, un 20% a

financiar la salud y el otro 20% cada entidad territorial dependiendo de las necesidades propias lo debía invertir en educación o salud[8].

Entre los años 94 al 96 estas transferencias comprendían el 23%, el 23.5% y el 24.5% de los INC respectivamente y para el año 97 mantuvo lo logrado en el año anterior o sea el 24.5%. luego la ley 715 de 2001 incorporo en el artículo 4° el sistema de distribución de los recursos del S.G.P. el cual quedo de la siguiente manera:

- Educación 58.5%
- Salud 24.5%
- Propósito general 17%

Así mismo, se definieron los porcentajes de participación que aplicaría a partir de esa fecha, pero una de las modificaciones más importantes estuvo en la desvinculación del aumento de las transferencia con base en los ICN en principio hasta el año 2016 pues su aumentos tendría como base el porcentaje de la inflación más un crecimiento real constante equivalente al 2% entre 2002 y 2005 y al 2.5% entre 2006 y 2008 con una circunstancia especial en la que si la economía crecía por encima del 4%, el sistema crecería de la misma manera en los puntos adicionales de crecimiento total de dicha tasa y si la situación fuere lo contrario, el gobierno estaba en la obligación de subsanar el faltante y mantener de esta manera la tasa de crecimiento constante[9].

Como resultado de la aplicación de esta ley se fortalecieron las finanzas intergubernamentales, se crearon fondos independientes para el desarrollo de la salud y la

8 De esta manera, los departamentos debían realizar inversión en sus propios municipios atendiendo los mismos criterios de necesidad particular de cada región como era población por atender y el histórico de la población atendida, el 30% se destinaba a la educación, el 25% a salud, un 20% para agua potable, un 5% a recreación y cultura y el restaste era de libre inversión fiscal.

9 Cabe destacar que del porcentaje asignado como destinación específica se debía distribuir en un 0.08% para los municipios ribereños al rio magdalena, el 0.52% a los territorios indígenas, para los programas de alimentación escolar el 0.5Y y al FONPET el 2.9%.

educación, estructurados bajo los criterios de equidad y eficiencia buscando cubrir las necesidades básicas de la población más necesitada, se amplía el acceso a los servicios públicos de salud y de educación (Carrasquilla, 2006) y otro efecto importante que nos dejó esta reforma del 2001 fue el aumento de la estabilidad económica del país que ocurrió por el crecimiento del sistema en términos reales y no como función de la variación de los ICN lo cual garantizo el crecimiento estable de las transferencias (Carrasquilla, 2006).

La Ley 60 de 1993 asignó los recursos de manera territorial o sea por departamentos o municipios y distritos y luego se establecieron por sistema sectorial, educación, salud y los demás rubros, pero a partir de la implementación de la ley 715 de 2001 la distribución se realiza primero sectorial y luego territorial. Hasta antes de la creación del S.G.P. los recursos transferidos del gobierno central a los subnacionales tuvieron un historial de crecimiento sostenido (Lozano et al., 2007).

Otra norma que regulo de manera importante el S.G.P. es el acto legislativo 04 de 2007 y la ley 1176 de 2007, allí se determinan los porcentajes de participación y crecimiento del S.G.P. a partir del año 2008 hasta el 2019, quedando definido que para el año 2009 se tendrá en cuenta la inflación causada en el año anterior más 4 puntos, para el año 2010 la inflación causada más 3.5 puntos y para los años comprendidos entre 2011 a 2016 la inflación causada más 3 puntos, a partir del año 2017 empieza a nueva fórmula del cálculo en donde los incrementos vuelven a estar ligados a los ICN pero no los incrementos directos si no la variación porcentual de los INC en los últimos 4 años.

A su vez, este acto legislativo separa los servicios de agua potable y saneamiento básico que antes conformaban el rubro de propósito general asignándoles de manera individual sus propios recursos la educación y la salud quedaron sobre los mismos porcentajes, pero se dispuso el 11.6% para propósito general y el 5.4% directamente a agua

potable y saneamiento básico, después de allí, la ley 1438 del 2011 establece que el 10% de los recursos destinados para la salud debían financiar actividades de salud pública[10].

2.5 *S.G.P actualmente. Problemáticas generales*

Las deficiencias en la aplicación del S.G.P desde su implementación han sido evidentes en todos los sectores que abarca el sistema, es una afirmación que resume el estado actual del S.G.P en las regiones y cuya conclusión se puede detraer al escuchar la presentación que se realizó en la universidad de los Andes el 25 de octubre de 2017 y que fue programada por le Contraloría General de La Nación en cabeza del Dr. Edgardo Maya Villazón y a la que asistieron representantes del gobierno lo mismo que de las EE.TT. para exponer sus puntos de vista sobre el sistema y apoyar una posible reforma estructural en base a los aportes particulares de cada uno de ellos.

Tomare en cuenta algunos apartes de este estudio que tuvo como eje principal realizar un análisis del efecto redistributivo del S.G.P desde su creación, tanto así que el foro se denominó "el efecto redistributivo del S.G.P: resultados y perspectivas en los sectores de educación y salud" y tuvo por objeto el poder determinar si se estaba o no cumpliendo el objetivo primario del sistema que era reducir las brechas entre las distintas regiones del país.

Como resultado a priori se puede decir que la brecha no se ha cerrado, siguen existiendo las mismas o de pronto mayores inequidades las cuales están más lejanas de lo

10 Este autor (Carrasquilla, 2006) mencionan que la mayor expansión de este sistema ocurrió bajo la vigencia de la ley 60 de 1993 donde la transferencia aumentaron 2 puntos porcentuales con respecto al PIB y pasaron del 3.5% al 5.4% hacia el 1993, aunque sin duda, en palabras del mismo autor, la ley 60 de 1993 afecto la sostenibilidad financiera tanto de la educación como de la salud y agudizaron la crisis económica a finales de los años 90, de ahí que, el acto legislativo del 2001 tenían el objetivo adjunto fortalecer y solucionar los problemas que había dejado la implementación de la ley anterior, definiendo responsabilidades y competencias de las entidades territoriales y de los demás niveles del gobierno y asimismo la distribución de los recursos para atender dichas responsabilidades.

que se esperaba, sobre todo en algunos indicadores como el de salud pública, sin dejar de reconocer los logros alcanzados en cuanto a cobertura en los sectores de salud y educación.

El Contralor General de la Nación en su momento dijo al respecto “el S.G.P no tiene el suficiente efecto para reducir de manera contundente las brechas y los niveles de inequidad entre las regiones del país”, además indico que el sistema necesita una reestructuración teniendo como determinante la equidad en la repartición de los recursos y que de esta manera los gobiernos subnacionales con mayor potencial en cuanto a ingresos endógenos podrían sacrificar parte de los ingresos del S.G.P y estos repartirlos entre las regiones más necesitadas.

A su vez, en la intervención el gobernador del Atlántico Dr. Eduardo Verano de la Rosa dijo que ellos como constituyentes en medio del desarrollo y discusión frente al tema de la descentralización en Colombia y la manera de empoderar las regiones se intentaban hacer dos cosas, una el fortalecimiento de las instituciones regionales y la otra ofrecer mayor cantidad de recursos para cumplimiento de funciones de las EE.TT. por medio del sistema de transferencias en su momento y lo que se conoció más adelante como S.G.P., pero al final del reporte en las palabras del gobernador no se ha logrado cumplir en perfecta armonía ninguno de los dos objetivos señalados.

En palabras del alcalde de Medellín Federico Gutiérrez “al trascurrir de los años los grandes cambios al sistema no se han logrado realizar, pues ninguna región del país podrá decirle al gobierno que se encuentra satisfecho con los recursos trasferidos por el sistema, pues si no lo hacen Medellín y Bogotá que son los brazos más fuertes y las ciudades capitales con mayor población y con mayor ingreso de recursos endógenos, mucho menos lo hará de ahí para abajo las demás regiones”.

Así mismo el alcalde Federico Gutiérrez indicó que esto no es solo una discusión de dinero, pues si así lo fuere, ningún dinero alcanzaría para solucionar los problemas existentes indicando que la inversión en salud y educación estaría limitada únicamente a los recursos girados a través del sistema y no a la verdadera solución de las necesidades de las regiones. En conclusión, el S.G.P. no es suficiente, pues las ciudades o las regiones no son estáticas, estas crecen continuamente y de la misma manera sus necesidades y en el efecto de reparto del S.G.P no se tiene en cuenta la gente que migra a diario por diferentes razones y son las ciudades capitales, por lo general, las que más viven este proceso y las que terminan asegurando la atención de esa población y parte de esta responsabilidad también recae en las gobernaciones[11].

Frente a la educación uno de los factores de la ineficiencia del sistema son los compromisos adquiridos por el gobierno central (últimos dos paros estudiantiles,) y que se transforman en responsabilidades que recaen en las EE.TT. sin la transferencia de recursos para su cumplimiento, y cuyos compromisos como el aumento de salarios, primas, aumento en el escalafón entre otros, no son financiados totalmente por el estado y de la misma manera no se nota la progresividad de los recursos del sistema para atender estos compromisos por parte de las regiones delegando así nuevas funciones yendo en contravía de lo determinado en el art 356 de C.P. cuando indica que "no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas" de esta manera se está sacrificando tanto la calidad en la educación, la inversión en infraestructura educativa así como la cobertura de la misma.

11 En el mismo foro se concluyó que el S.G.P no cumple con los retos actuales en los sectores de salud y educación, sin dejar atrás que la cobertura y calidad en saneamiento básico y agua potable es deficiente en todas las regiones del país.

La secretaria de educación de Bogotá realizo un análisis de la misma problemática pero agrega un argumento que va en contra de lo dicho por el contralor frente a la equidad y argumento que para darle sentido a este término no puede ser que las regiones que obtienen mayores recursos endógenos debían ceder algún tipo de recursos que serían distribuidos entre las regiones más necesitadas, eso no necesariamente seria equidad, pues esta se debe mirar desde otro punto de vista y no desde el sacrificio de unas en favor de otras, aunque no niega que en verdad existen regiones cuya inequidad es indiscutible, pero hay que empezar por analizar la capacidad institucional.

Así mismo, indico que los faltantes en los sectores a cargo del S.G.P lo asumen las regiones y en ciertas circunstancias no se termina ni pagando lo básico, se hace necesario la reforma del sistema, pero pensando en el momento económico tan difícil que atraviesa el país, hay q pensar en una gradualidad en los aumentos de los recursos, empezando por realizar un estudio muy juicioso de los posibles cambios y aunque ya hay adelanto de estos estudios no se ha llegado a nada concreto, así que hay que adelantar los estudios y los tiempos, esto último lo afirmo Eduardo Maldonado profesor de la escuela de estudios económicos de los andes.

El tema en debate es mucho más extenso y complejo de lo anteriormente relacionado. Lo único que queda claro es la necesidad de una reforma estructural del sistema y la necesidad imperiosa con sentido de urgencia que reúna a agentes del gobierno como de representantes de las EE.TT. y bajo un debate serio, bien programado y teniendo como base estudios técnicos analizados, se realice la reforma que clama los gobiernos subnacionales logrando objetivos en común que terminen por favorecer a la ciudadanía en general.

Capítulo II.

Contexto general de la aplicación del S.G.P en el departamento de Boyacá y sus diferentes efectos

La constitución otorgan derechos y deberes en cabeza de los departamentos en base a los principios de justicia y equidad, aun así, es indudable que se presenta cierto nivel de desigualdad al no poder disminuir las brechas sociales entre regiones, que alejan más y más la posibilidad de una igualdad real, en la medida que las EE.TT que tienen un potencial recaudador superior, su desarrollo económico y social lo es en la misma medida de manera muy diferente y sobresaliente frente a aquellas zonas cuyos recursos son más limitados, lo que desemboca en una necesidad urgente de modificar el reparto o participación de los recursos por parte del estado para intentar disminuir la diferencia regional que día a día crece, "el fino mecanismo de la relojería descentralizadora hay que mantenerlo bajo permanente supervisión, para que cumpla adecuadamente sus propósitos" (Restrepo, 2015).

El departamento de Boyacá es una región cuya economía está basada en los sectores de la manufactura y la agricultura y cuyos ingresos dependen en gran medida de las transferencias directas por parte de la nación, aun así, en los últimos periodos ha alejado de ser uno de los departamentos más pobres del país, situándose de media tabla hacia abajo en la clasificación de los departamentos y sus niveles de pobreza, siendo uno de los más eficientes en la ejecución de recursos del S.G.P. en estos últimos periodos.

Por otro lado, Boyacá tiene altas cifras de cobertura en educación y hoy por hoy ocupa lugares privilegiados en cuanto a resultados de las pruebas saber pro para educación media, lo que a las claras es un indicio de que si los recursos destinados a educación fuesen superiores los resultados esperados serian aún mejores.

Boyacá se destaca en el ámbito nacional por los buenos resultados en todos los indicadores que dan cuenta de su calidad educativa: los puntajes de sus estudiantes en las pruebas nacionales, los altos niveles de retención y, adicionalmente, las coberturas de la educación básica y media (Vélez, 2018).

Boyacá es el segundo departamento con más municipios del país (123) y teniendo en cuenta que la mayoría de estos, se encuentran clasificados en categorías 4, 5 y 6, las necesidades del departamento se multiplican, pues estos municipios tienen recursos endógenos muy limitados dependiendo en su mayoría de las transferencias directas de la nación y la atención de muchas de sus responsabilidades y necesidades recaen en el departamento, por efecto de los principios constitucionales determinados en su artículo 288 como son la concurrencia, subsidiaridad y coordinación.

1. Contexto socioeconómico del departamento de Boyacá

Buscando los orígenes del nombre del departamento, el apelativo de Boyacá, según el historiador Javier Ocampo López natural de Aguadas – Caldas refirió lo siguiente:

> Con este nombre se conoce también una pequeña población indígena anterior a la conquista española y actualmente municipio, por cuyas tierras corre el riachuelo Boyacá o Teatinos, lugar sagrado donde se desarrolló la batalla del Puente de Boyacá, la cual selló la independencia de Colombia el 7 de agosto de 1819[12] (Gobernación de Boyacá, 2012).

12 Por otro lado, este nombre apareció por primera vez en un boletín emanado por el ejército libertador y cuyo documento fue firmado por el general Carlos Soublette como comandante del cuartel general en jefe de Ventaquemada un día después de la batalla del puente de Boyacá el día 8 de agosto de 1819, un aparte de ese escrito dice “el ejército se puso sobre las armas y luego se reconoció que la intención del enemigo era pasar el puente de Boyacá para abrir sus comunicaciones directas y ponerse en contacto con la capital, marcho por el camino principal para impedírselo, a forzarlo a admirar la batalla" de esta manera el nombre de Boyacá hace su ingreso a la vida republicana (Boyacá, s.f.).

1.1 *Identificación del departamento*

Con una extensión de 23.189 km^2, el departamento de Boyacá se encuentra incrustado en la cordillera de los Andes ocupando un espacio total de 2.03% del territorio nacional y en referencia al último censo del año 2018, cuenta con una población de 1.135.698 (Departamento Nacional de Estadística - DANE, 2018), la mayor parte del territorio Boyacense se enmarca en el sistema andino y posee una topografía muy diversa que permiten que este departamento goce de las mayores alturas sobre el nivel del mar y al mismo tiempo de amplias planicies.

En cuanto a la economía Boyacense los sectores más representativos dentro del PIB del departamento son la industria manufacturera con un 11%, la construcción con un 10.7% y la agricultura y ganadería con un 10.3% (Departamento Nacional de Estadística - DANE, 2018) aunque es innegable que el potencial más grande que tiene el departamento es la agricultura de todo tipo y nivel, lógicamente sin dejar de lado la explotación de minerales, el comercio y el turismo[13] (Boyacá en cifras, 2018).

El mineral explotado y que tienen más representación en el departamento son las esmeraldas, que son consideradas como las más hermosas y famosas del mundo por su belleza y calidad, así mismo, otro sector a destacar dentro de la actividad industrial es la producción de acero y Boyacá cuenta con 3 de las siderúrgicas más grandes del país como son Paz del Rio, Sidehornasa, y la Siderúrgica de Boyacá Sideboyacá (Colombia Manía, s.f.).

13 Adicional a esto, en Boyacá existen alrededor de 6.800 explotaciones mineras pero su mayor debilidad radica en que en su mayoría son de carácter artesanal, lo cual implica un menor desarrollo en su explotación disminuyendo así la verdadera importancia y el potencial de los materiales extraídos como son el carbón, el yeso, la roca fosfórica el mármol, recursos explotados en por lo menos 19 municipios y que por ser de carácter artesanal tampoco contribuyen de manera efectiva en las regalías que deberían aportar la explotación de estos recursos (Boyacá en cifras, 2018).

1.2 *División político administrativa en Colombia*

Con el proceso de independencia la Nueva Granada empieza organizarse políticamente y de esta manera consolida su autonomía local en base a las ideas federalistas que dividió el país en 22 provincias, aunque de estas, no todas reclamaron su independencia pues aún se mantenían bajo el régimen español (Cuerpo de leyes de la República de Colombia (1821 - 1827), 1840).

Sin embargo, es hasta la Constitución de 1821 donde se determina de manera unificada lo que se puede denominar la primera división político administrativa de la nueva república, y esta correspondía a que la Nueva Granada quedaría dividida en departamentos y estos a su vez estarían conformado por provincias y las provincias se dividirían en cantones (unidad de división administrativa y territorial) y desde esta primera división el departamento de Boyacá hizo su aparición, se puede decir que allí empezó su vida como entidad territorial (Cuerpo de leyes de la República de Colombia (1821 - 1827), 1840).

Con la constitución del año 1832 se proclamó la Republica de la Nueva Granada y adopto la división política administrativo denominada las Provincias Unidas de la Nueva Granada, dividiendo la nueva república en provincias -donde se incluye a Boyacá- cantones y distritos parroquiales e incluyendo de alguna manera un tipo de autonomía territorial administrativa[14].

Posteriormente con la proclamación de las Constituciones de los años 1843 y 1853 esta última conocida como pro federal pues esta iba preparando el camino para el surgimiento de los estados federados, ratifican la división político administrativa existente con algunos

14 "En la constitución, igualmente, se ha procurado fijar la importancia de las provincias del Estado, concediendo a cada una de ellas una cámara que cuide de sus propios intereses, que supervigile sus establecimientos, que fomente su industria, que difunda la ilustración, y que tenga la intervención conveniente en el nombramiento de sus empleados" (Constitución Política de Colombia, 1832).

cambios menores como la eliminación de los cantones y el reconocimiento de los territorios nacionales[15].

En la Constitución de 1863, nuevamente cambia el nombre de la república y adopta el de Estados Unidos de Colombia dando por finalizado el proceso de ordenamiento territorial que quedo definido con 9 estados y cuyo objetivo primordial fue dotarlos de cierto grado de autonomía para el manejo de sus propios asuntos y el país se reservaba todo aquello que incluía el manejo de las relaciones exteriores, y así permaneció hasta que el día 7 de septiembre de 1886[16] (La Red Cultural del Banco de la República, s.f.).

La Constitución Política de 1991 realizó importantes cambios en todos los sentidos, incluyó el concepto de Estado Social de Derecho, así como la implementación de distintas formas democráticas con nuevas figuras participativas, eliminó el concepto de intendencias y comisarias dejando dividido el territorio en departamentos y el distrito de Bogotá, es así que a partir de ese año el territorio colombiano está conformado por 32 departamentos y para aquel entonces 1.059 municipios.

El territorio del departamento de Boyacá se encuentra ordenado por medio de un conjunto de acciones político administrativas y de una serie de planeaciones jurídica pactadas con los municipios cuyo objetivo es orientar el desarrollo armónico del territorio y de esta

15 Mediante la expedición de la ley del 15 de junio de 1857, Boyacá obtuvo su creación como Estado federado y luego para el año 1858 Boyacá en unión con 7 estados más conformaron la Confederación Granadina de esta manera bajo el amparo de la Constitución de este año se reconoció la creación del Estado de Boyacá y en la constitución de 1863 se reconoció como estado soberano.

16 No obstante, a esta Constitución del año 1886 se le realizaron dos reformas de orden territorial, en la primera de ellas se aumentó el número de departamentos y se realizó la creación del capital y luego mediante el artículo 1° de la ley 65 de 1909 se redujo a diez los departamentos que conformaban la república y el parágrafo 2° del mismo artículo ordenó que el gobierno central mantuviera la administración y control de cinco de esos diez departamentos.

La segunda reforma a esta Constitución suprimió algunas EE.TT creadas en la primera reforma y adicionalmente determino los requisitos para la creación de nuevos departamentos de tal manera que en el año de 1948 la Republica de Colombia contaba con 15 departamentos 2 intendencias y 7 comisarías, esta modelo de división político administrativo permaneció vigente hasta la Constitución de 1991 (Cuerpo de leyes de la República de Colombia (1821 - 1827), 1840).

manera regular normas frente a la transformación y utilización del territorio conforme a la planificación propia de cada municipio en base al desarrollo económico y social de los mismos respetando las tradiciones históricas y culturales establecidas mediante la ley 388 de Julio de 1997.

1.3 *Responsabilidades a cargo y mecanismos de financiación*

Las responsabilidades a cargo del departamento de Boyacá inician con la lectura del artículo 1° de la constitución política "Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales" en el deja entre ver que las EE.TT. gozan de autonomía para el manejo de sus responsabilidades y estas empiezan por el buen manejo y distribución de los recursos a su cargo.

Estos recursos se clasifican en propios o denominados recursos endógenos, como de aquellos que provienen de transferencias del gobierno central o los llamados recursos exógenos y cuyo contexto se aclara en la Sentencia de la corte constitucional C-448 de 2005:

Las entidades territoriales cuentan con dos tipos de fuentes de financiación. Las primeras han sido denominadas fuentes exógenas, dado que proviene de transferencias de recursos de la nación o participación en recursos del Estado – como los provenientes de las regalías -. Las segundas, o fuentes endógenas, son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de las autoridades locales o seccionales.

La constitución de 1991 introdujo cambios importantes, como la unidad nacional bajo una descentralización administrativa, fiscal y política de sus EE.TT. y algunos más dirigidos a mejorar la administración y gestión de las entidades públicas, en donde se incluyen a los departamentos y municipios como parte del conjunto de órganos del Estado y que están a su

servicio para que coadyuben al cumplimiento de los fines y deberes sociales de este, valiéndose de la implementación de los principios de administración general.

De esta manera se busca que estas entidades se vuelven más competitivas aplicando principios de la administración privada "antes de 1991, no se consideraba, en el contexto jurídico, los elementos constitutivos de la gerencia, ni el control gerencial en el desarrollo de la administración pública, ni la obligación de presentar resultados de la gestión realizada" (Montilla, Montes y Mejía, 2007), y si le sumamos el control de gestión se harán mucho más eficientes más transparentes ya que actúan bajo unos lineamientos que ayudan a optimizar la inversión de los recursos y por ende se mejora la calidad de vida de sus pobladores.

"Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes" (artículo 298 C.P.) y les atribuye funciones administrativas que no son otra cosa que la capacidad que tiene el departamento o cualquier otra institución para gestionar y resolver sobre los asuntos propios de su competencia y organización interna sin ninguna interferencia de otras instituciones o autoridades y el párrafo final del articulo 298 C.P. deja condicionado a que la ley sea quien determine la reglamentación en lo relacionado con el ejercicio de todas las atribuciones que tienen los departamentos y que la Constitución le ha de otorgar[17].

17 "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad" (artículo 209 C.P.) estos son los principios rectores de funcionamiento de los departamentos y a su vez señala los tres mecanismos mediante los cuales se llevarán a cabo la consecución de sus responsabilidades, estos mecanismos son la desconcentración, la delegación y la descentralización de funciones.

Para encontrar el desarrollo integral de estos conceptos definidos por la Constitución como mecanismos para cumplir las funciones del Estado están ampliamente desarrollados en gran variedad de normas y jurisprudencia, entre ellas la Sentencias C-702 de 1999, Sentencia C-216 de 1994, decreto Nacional 1421 de 1993 y a la aplicación de la ley 489 de 1998.

Al respecto de estos mecanismos la Corte Constitucional en su sentencia C-497 de 1994 refiere “La denominada descentralización territorial, entendida como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su responsabilidad “como concepto general emitido por la Corte frente al mecanismo incluido en el artículo 209 superior.

No obstante, la misma Sentencia aclara el margen de acción de esta descentralización y la dependencia marcada que sobre las EE.TT. ejerce el Estado:

> Se trata entonces de una situación en la que se les confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central (Sentencia C-497/94).

La ley 489 de 1998 la define la desconcentración como “la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones” concepto ratificado por la Corte Constitucional en su sentencia C-727 del año 2000.

A su vez, la mencionada ley termina por definir el tercer mecanismo “Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias” este mecanismo también está citado en los art. 211, 305 y 321 de la C.P. delegación de funciones.

El artículo 4 de la ley 489 de 1998 nos indica las finalidades de la función administrativa en Colombia “Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera

permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general" y termina reafirmando los principios constitucionales de la función administrativa que se resumen en concurrencia, coordinación y subsidiaridad tomados del artículo 288 de C.P. buscando satisfacer las necesidades propias de todos sus habitantes.

"Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución" (artículo 298 de C.P) es así como una de las primeras funciones a cargo de los departamentos es la administración de sus propios asuntos haciendo uso de la autonomía tanto fiscal como administrativa y política, desarrollando los mecanismos necesarios para su implementación, manejo y control de los diferentes aspectos que permitan o faciliten el mejor desarrollo posible tanto económico como social de sus habitantes y el progreso y desarrollo de su territorio.

Ahora bien, los departamentos tienen a su cargo diferente tipos de funciones administrativas y de intermediación entre el estado y los municipios que componen su territorio, prestándoles el apoyo necesario para que estos desarrollen las funciones emanadas de la Constitución y la ley y lo ratifica el art. 298 superior donde les asigna una responsabilidad adicional como el de ser garantes en el desarrollo de los municipios de su región "Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes".

Frente a los principios de la función pública, el alto tribunal también ha referido en diferentes momentos "El principio de coordinación no puede identificarse con el de control de tutela, que es la única forma en que en un estado democrático se logran conciliar intereses

diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellas dificultades que generen enfrentamientos o choques de competencias" (Sentencia C-1258/01).

Ahora bien, frente a la concurrencia "invoca un proceso de participación entre las entidades autónomas, ya que la concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho, en el ejercicio de las competencias para la concreción de los intereses respectivos" (Decreto 1188 de 2003 y ratificado por la Sentencia C-983/05).

Y finalmente el ultimo mecanismo, la subsidiaridad expresada en palabras de la Corte "consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias"[18] (Sentencia C-1051/01) (Sentencia C-983/05).

Los mecanismos de financiación del departamento provienen de ingresos propios e ingresos transferidos del fisco central (Restrepo, 2015, pág. 620) o recursos endógenos y recursos exógenos que gozan para su administración e inversión de la autonomía fiscal del departamento aunque las primeras encuentran menos limites en su aplicación que las segundas frente al poder emanado del Congreso "la administración de los recursos de fuente endógena de los municipios, departamentos y distritos, constituye a todas luces un retroceso a la tendencia descentralista que proclama la Constitución y vulnera la autonomía de dichas entidades territoriales…"(Maya, 2005).

18 Dentro de las funciones del gobernador del departamento está "planear, coordinar y articular el desarrollo de las políticas nacionales de carácter sectorial entre las diferentes entidades del nivel nacional en su territorio, haciendo uso de los instrumentos de planificación y concertación interinstitucional" (Decreto 1188 de mayo de 2003).

Lo anterior fue ratificado en su momento por la Corte Constitucional:

> Sobre rentas obtenidas de fuentes exógenas admiten un mayor grado de injerencia de la ley por cuanto los recursos provienen de rentas nacionales, esto es producto de las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, cesión de rentas o participación en las regalías (Sentencia C-219/97).[19]

El departamento es quizás, desde el punto de vista fiscal, la entidad territorial más frágil (Restrepo, 2015) sus recursos endógenos provienen en su mayoría de impuestos cedidos por la nación y que los hacen poco elásticos frente a la dinámica y el desarrollo de las mismas actividades que gravan debido a varios factores como lo irregular del crecimiento de la actividad frente a la economía como al hecho de que las actividades gravadas son de las actividades que más contrabando se presenta.

Dentro de los recursos endógenos encontramos los ingresos corrientes que pueden a su vez ser tributarios y no tributarios tanto del nivel central como de sus entidades descentralizadas que se perciben por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, explotación de monopolios, aprovechamientos, explotaciones de bienes, regalías, participaciones, sanciones pecuniarias y en general todos los ingresos que le correspondan para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales (Estatuto Rentas Boyacá, 2018) y cuyas rentas gozan de protección Constitucional.

En cuanto a los recursos exógenos encontramos los ingresos corrientes no tributarios y allí se ubica la fuente más importante con la que cuenta el departamento y son las

19 Sin embargo, la misa sentencia advierte "al legislador no le es permitido, en principio, intervenir en la utilización de los recursos originados en fuentes endógenas, esto es provenientes de bienes que son propiedad exclusiva de la entidad territorial, y de fuentes tributarias propias en virtud precisamente de la especial protección constitucional que tiene la autonomía territorial" deja claro que los recursos exógenos tienen un ponderado más grande de intervención del legislativo en su aplicación y uso por ser de orden nacional y que los recursos endógenos son propiedad exclusiva de la entidad territorial aunque en el aparte de su intervención deja que solo en principio no le es permitido, pues puede que si lo haga bajo ciertos casos especiales.

transferencias realizadas desde el nivel central hacia el departamento y que se realizan mediante dos mecanismos como son el S.G.P y las regalías, ambos tienen fundamento en la Constitución de 1991 el primero en los artículos 356 y 357 modificados por el acto legislativo 01 de 2001 y el acto legislativo 04 de 2007 con posteriores modificaciones y el segundo sistema reglado por los artículos 360 y 361 reglamentado por la ley 141 de 1994.

1.4 *Datos sobre ingresos, gastos, variaciones y ejecución*

En cuanto al desarrollo económico el producto interno bruto del departamento de Boyacá PIB entre los años 2000 al 2018 ha tenido un crecimiento relativamente constante en porcentaje en referencia al PIB nacional y que se encuentra entre el 2.5% y el 2.8% permaneciendo muy estable en este periodo (DANE, 2018) y por obvias razones los sectores que más participan dentro de los ingresos del departamento son las ciudades que están clasificadas en el nivel uno y que su población es superior a 100.000 habitantes. (Boyacá en cifras, 2018).

Los ingresos corrientes del departamento para el año 2019 ascienden al 96.69% del total de presupuesto, llegando a $ 1.108.731.689.607 millones, y de dentro de los ingresos corrientes los tributarios corresponden a 28.96% y los no tributarios al 71.40%, a su vez los impuestos cedidos al departamento por parte de la nación corresponden a un 78.10% del total de ingresos tributarios y en el sector de los no tributarios vemos la importancia de las transferencias del nivel central ya que estas corresponden a un 53.78% del total de presupuesto de ingresos del departamento y el 77.89% del total de ingresos no corrientes del periodo y allí se incluyen el S.G.P. cuyo porcentaje de participación es del 91.19% del total de las transferencias y el restante corresponde a las regalías.

En cuanto a los recursos transferidos por el S.G.P. y lo determinado en la ley 715 de 2001 continuaron su crecimiento en términos reales muy parecido a lo que trajo consigo la

aplicación de la ley 60 de 1993, aunque se diferencia de este periodo su participación en términos porcentuales que a partir del 2002 y hasta 2012 mostró porcentajes decrecientes de crecimiento, disminuyendo en un punto en este periodo, pasando del 4.8% al 3.8% como porcentaje del PIB, pero como porcentaje de los ICN disminuyeron 12 puntos porcentuales pasando del 40% en 2002 al 28$ en 2012[20] (Bonet J. , 2014).

Ya para el año 2016, estas rentas que provienen del nivel Nacional, los ingresos presentaron su mayor incremento con un 55.59% de variación positiva, seguida del año 2018 con una variación del 28.23% que, aunque es positiva muestra una disminución porcentual cercana al 50% del año en referencia.

Así mismo la ejecución de los gastos relacionados directamente con el S.G.P. el sector de la educación en el informe presentado en el año 2018 por la secretaria de Hacienda de Boyacá, concluye que este alcanzo un 95.91% con un rezago correspondiente al 4.09% y frente al cuatrienio 2016-2019 va en un 89.51% de ejecución con un rezago del 10.49%, así mismo en el sector de la salud donde convergen cuatro subprogramas y que esta enlazado con otros sectores como la educación, el deporte, la infraestructura y el fomento agropecuario como un desafío para intervenir en áreas sociales que inciden directamente en la salud y el bienestar de las personas bajo ese precepto este sector ha tenido un cumplimiento en 2018 del 96.15% con un rezago del 3.85% significando un avance mayor al del cuatrienio el cual fue del 92.12% (Gobernación de Boyacá, 2018).

20 Aun así, hay que destacar como dato curioso que en el año 2008 y 2009 presentó su mejor momento aumentando porcentualmente en estos dos aspectos a pesar que ese año ocurrió la crisis financiera mundial en desarrollo de lo que en EE. UU se denominó en su momento la burbuja inmobiliaria, pero también a partir de este año se estableció que durante los años 2008 y 2009 el S.G.P. se incrementaría en un porcentaje igual a la inflación causada más una tasa de crecimiento real de 4%. (Acto Legislativo 04 de 2007, parágrafo transitorio No 1.)

2. El S.G.P. en el departamento de Boyacá 2012 - 2019

Para el año 2007, “el país enfrento de nuevo otra reforma al sistema que afecto desde luego al departamento de Boyacá. Mediante el Acto Legislativo 04 de 2007, se prorrogó el período de transición que inicialmente se había postulado para el año 2008, estipulando como fecha el año 2016” (Informe Contraloría de Boyacá, 2017). Dentro de las modificaciones aplicadas separaron los servicios de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general asignándole sus propios recursos.

En el departamento de Boyacá se evidencia que muchos de los municipios no cuentan con la capacidad suficiente para salir por sí solos de los niveles de pobreza que los enmarca, entre otras razones por la debilidad institucional, la ausencia de capital humano calificado, la falta de oportunidades, baja competitividad y el aislamiento geográfico dentro de muchos otros factores que retrasan el crecimiento de estos municipios y cuyas inversiones que adelantan son limitadas, así como son limitados sus recursos, por lo que se observa un atraso económico en todos los sectores como infraestructura, educación, salud, vías entre otros, necesidades que tiene que atender el departamento.

Para el año 2016, “el periodo estipulado como transición de este sistema, la contraloría delegada para el sector social, consideró propicio evaluar el sistema en términos de su capacidad redistributiva y su contribución a la reducción de disparidades regionales” (Contraloria, 2017), también se hizo necesario evaluar y establecer un control para aquellas regiones del país con mayores recursos asignados, y también emitir un análisis en cuanto a las implicaciones futuras en el momento de aplicar la regla de crecimiento estipulada por medio del Acto Legislativo 01 del 2001.

2.1 *Datos sobre ingresos y gastos*

Los principales ingresos del departamento de Boyacá independientes a los recursos transferidos del nivel central, se dan por cuenta del aprovechamiento de los recursos agropecuarios que la población ofrece y de la actividad de manufactura, estos datos se presentan a través del producto interno bruto (PIB), el cual es considerado como una magnitud macroeconómica que expresa el valor monetario de la producción de los bienes y servicios de demanda final de un país y su importancia como comparativo frente a la participación del departamento con respecto al total nacional para el periodo comprendido entre (2012 -2019) donde se puede logra identificar el compartimiento del PIB del departamento frente al promedio nacional (anexo No. 1).

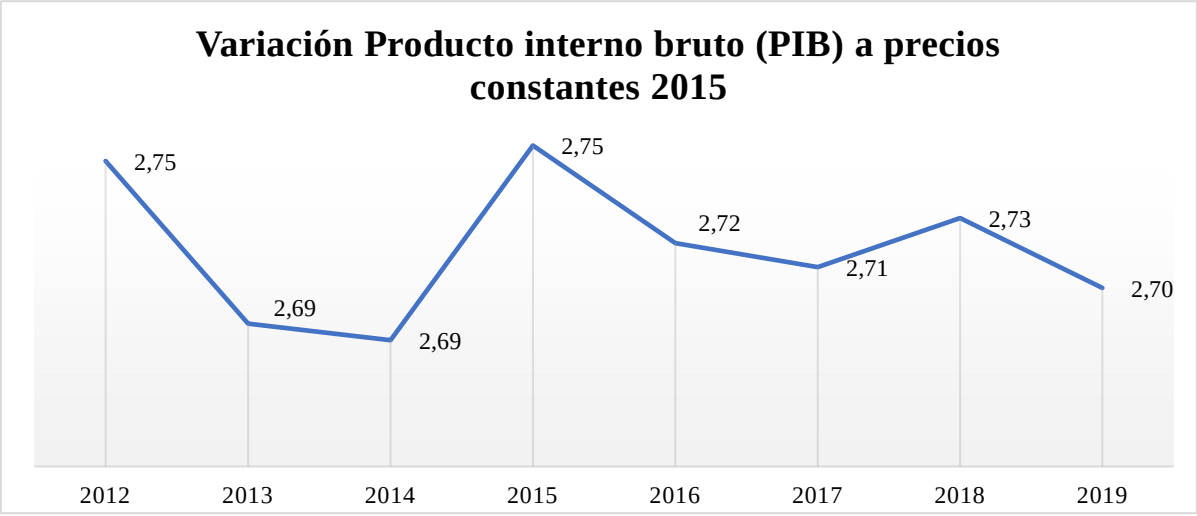
Este análisis nos permite diluir que el promedio de participación nacional de la cifras del PIB del departamento tienen un comportamiento estable en el transcurso del tiempo de estudio, sin presentar variables o alteraciones importantes y nos refleja una fluctuación que oscila entre 2,26% y el 2.75%, sus ingresos van en aumento sostenido (figura 1) y la fuente más importante de ingresos en los últimos años es la manufactura en general y el desarrollo de actividades agrícolas en productos como la papa, la cebolla, maíz y caña entre otros que en total suman alrededor de 865 mil toneladas de producción anual y destacando la importancia y desempeño de distintos productos adicionando otros procesos como la ganadería, caza, silvicultura y pesca.

En cuanto a los recursos propios de libre destinación el departamento cuenta con: impuesto a la cerveza producción nacional, cerveza producción extranjera , la sobretasa consumo Gasolina motor, la estampilla Pro Desarrollo (Asamblea del Departamento de Boyacá, 2012), la estampilla Pro seguridad social, contribución del 5% sobre contratos, el

porcentaje de la venta de cerveza producción nacional con destinación específica al sector de la salud, el impuesto a ganadores de sorteos ordinarios, los derechos de explotación de loterías dirigido al régimen subsidiado en salud, y algunos impuestos cedidos entre otros; los impuestos directos con el 100% del recaudo de impuesto de vehículos automotores, registro y anotación, entre otros. (Gutierrez Castillo, 2016).

Figura 1.

Variación Producto Interno Bruto (PIB). Departamento de Boyacá (2001-2016)



Fuente: D.N.P, *Elaboración propia*

En la relación con los recursos del departamento identificando año a año el recaudo total del ingreso frente a los presupuestados para el mismo periodo y su desagregado en tributarios, no tributarios y los recursos de capital, podemos evidenciar que, en la mayoría de períodos exceptuando el año 2016, el rubro referente al presupuesto ejecutado es mayor que el ingreso planificado o definitivo lo que indica algún tipo de adición en el presupuesto de esos periodos. (Anexo No. 2).

Los recursos que ingresaron al departamento por el sistema de transferencias y cuya importancia se evidencian en el porcentaje tan alto de representación dentro de los ingresos totales, tiene como componente más sobresaliente las transferencias que el nivel central le

realiza al departamento por S.G.P y que presenta un incremento sostenido año a año a partir del 2007 en valores reales (Tabla No. 1).pero que su variación porcentual no permite ver lo irregular del sistema en la medida que pasa de picos altos de crecimiento del 8.58% en 2016 a picos mínimos del 2.59% en 2018 como resultado de la dependencia de su clasificación basados en el crecimiento de los ingresos corrientes de la nación.

Tabla 1.

Ingresos recibidos por el Sistema General de participaciones (2012-2019)

Año	Total, SGP	Variación porcentual
2012	$ 1,054,740,301,481	
2013	$ 1,078,254,983,678	2.23
2014	$ 1,122,451,993,659	4.10
2015	$ 1,187,357,511,571	5.78
2016	$ 1,289,210,812,325	8.58
2017	$ 1,379,461,509,286	7.00
2018	$ 1,415,248,809,152	2.59
2019	$ 1,551,444,706,188	9.62

Fuente: D.N.P y la secretaria de Hacienda del Departamento de Boyacá. *Elaboración propia.*

De la misma manera, en el análisis de los gastos ejecutados por el departamento de Boyacá y distribuidos en gastos de funcionamiento, servicio a la deuda y gastos de inversión, estos últimos son los de mayor participación y ejecución con un promedio del 85% de ejecución del total del presupuesto de gastos del departamento en el periodo de estudio, seguido por los gastos de funcionamiento con un promedio del 12.3% ejecutado sobre el total del presupuesto de gastos. (anexo No. 3).

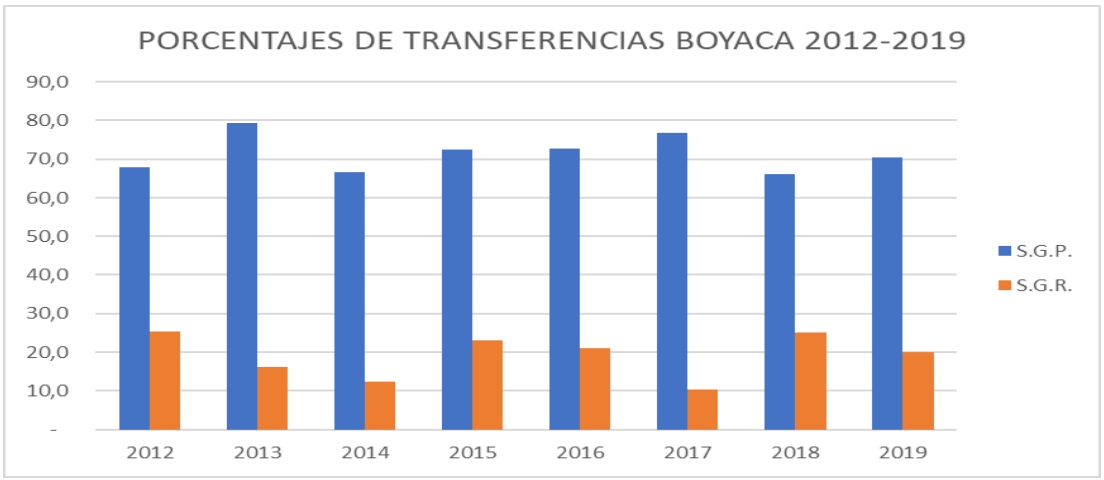
2.2 *Transferencia de recursos directos*

El sistema de transferencias fue creado con el objetivo de buscar la financiación de los servicios a cargo de las EE.TT. “Priorizando los servicios básicos para los ciudadanos como lo son: salud, educación, agua potable y saneamiento básico, para así poder garantizar

la prestación y la ampliación de coberturas, con énfasis en la población más pobre" (Constitución política de Colombia, 1991). Con base en este argumento, se espera que este sistema permita de alguna manera disminuir las disparidades que se presenta entre los territorios, con un efecto redistributivo orientado a lograr un crecimiento progresivo y sostenido cuyo objetivo sea el desarrollo económico de los sectores más vulnerables mediante una herramienta fiscal como es el aumento del gasto social.

Figura 2.

Porcentaje de transferencias Boyacá 2012 - 2019



Fuente: D.N.P y la secretaria de Hacienda del Departamento de Boyacá. *Elaboración propia*

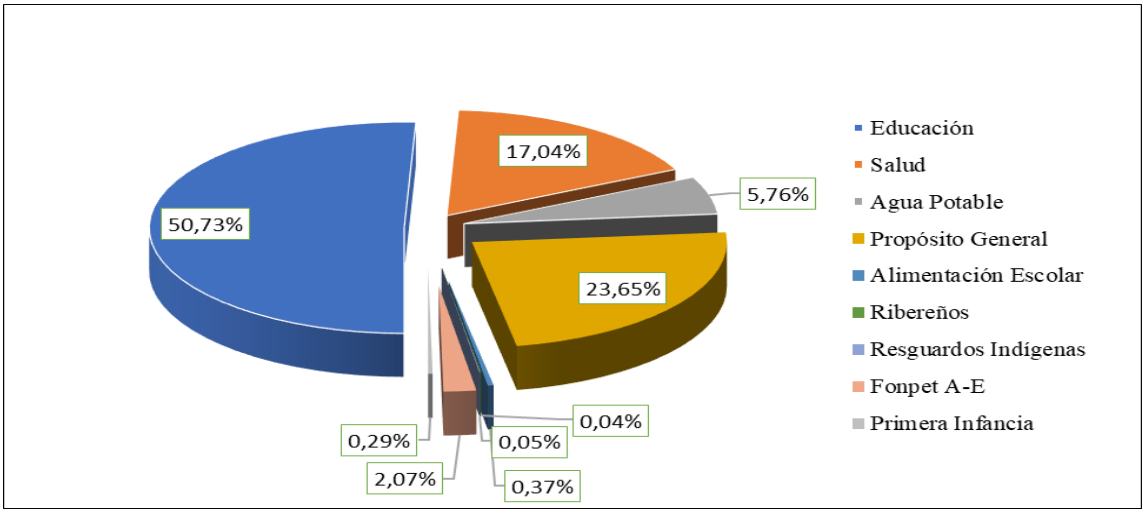
El S.G.P. proyectado por la nación para 2012 ascendió a $26 billones de pesos y en el proyecto para la asignación de recursos del presupuesto general de la nación del año 2020 se contempla repartirle a los departamentos una cifra superior a los 30 billones de pesos de un total general del rubro de inversiones de 40 billones y teniendo este dato como referencia al año inmediatamente anterior, Boyacá es uno de los departamentos perdedores en esta distribución por parte del estado frente a estos recursos, pues el aumento solo estará cerca del 1.5% del año en referencia (La República, s.f.).

Los recursos transferidos del nivel central se deben destinar a la financiación de servicios a cargo del departamento y estos recursos tienen destinación específica con prioridad en atención a servicios de salud y educación sin dejar de lado la prestación de otros servicios que están relacionados en los artículos 2° y 3° de la ley 715 de 2001 como son el agua potable y saneamiento básico, y una partida para inversiones de propósito general que tiene sus propias asignaciones contempladas en el parágrafo 2° del artículo 1° de la misma ley.

Bajo estas premisas, los recursos provenientes del S.G.P y acumulados por el departamento en el periodo comprendido entre 2007 y 2019 (anexo No. 4) nos presenta una participación considerable de recursos girados desde el nivel central y cuyo porcentaje de participación por sector nos demuestra la importancia de cada uno de los rubros dentro de la destinación específica del sistema y que podemos apreciar de manera más clara en la figura No 3.

Figura 3.

Total SGP por rubro 2007-2019, secretaría de hacienda del departamento

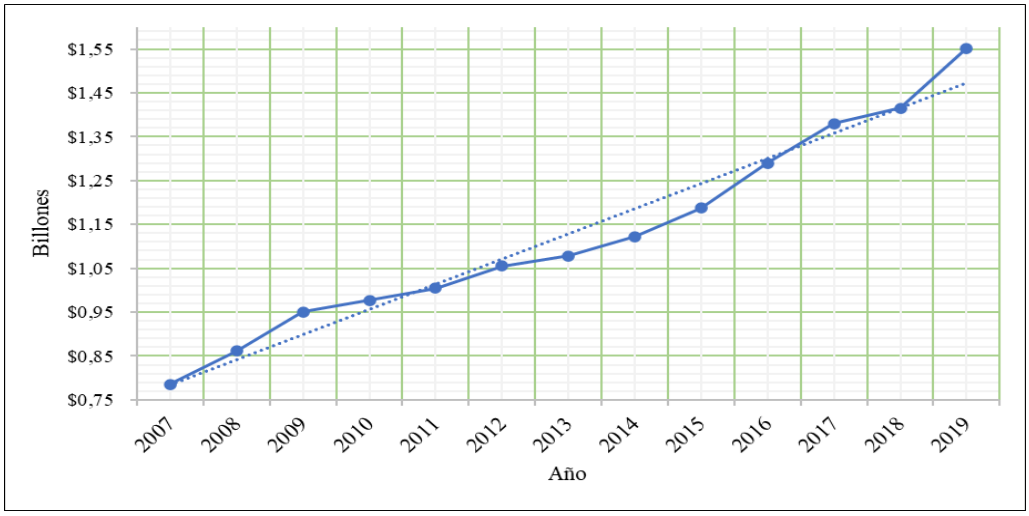


Fuente: D.N.P y la secretaria de Hacienda del Departamento de Boyacá. *Elaboración propia*

El comportamiento de los recursos transferidos del nivel central al departamento bajo el S.G.P a lo largo del periodo de estudio es de forma creciente y muy uniforme (figura 4) ya que estadísticamente arroja un coeficiente de determinación igual a 0.967 lo cual explica una proyección de la variable de forma más precisa, lo anterior permite inferir en que los datos históricos analizados presentan una baja varianza de los datos a lo largo del periodo de análisis, es decir, que a medida que pasan los años la variación porcentual de crecimiento de las transferencias es mínima lo que traduce en aumentos muy similares de inversión para cada año.

Figura 4.

Crecimiento del SGP en Boyacá en los años 2007-2019



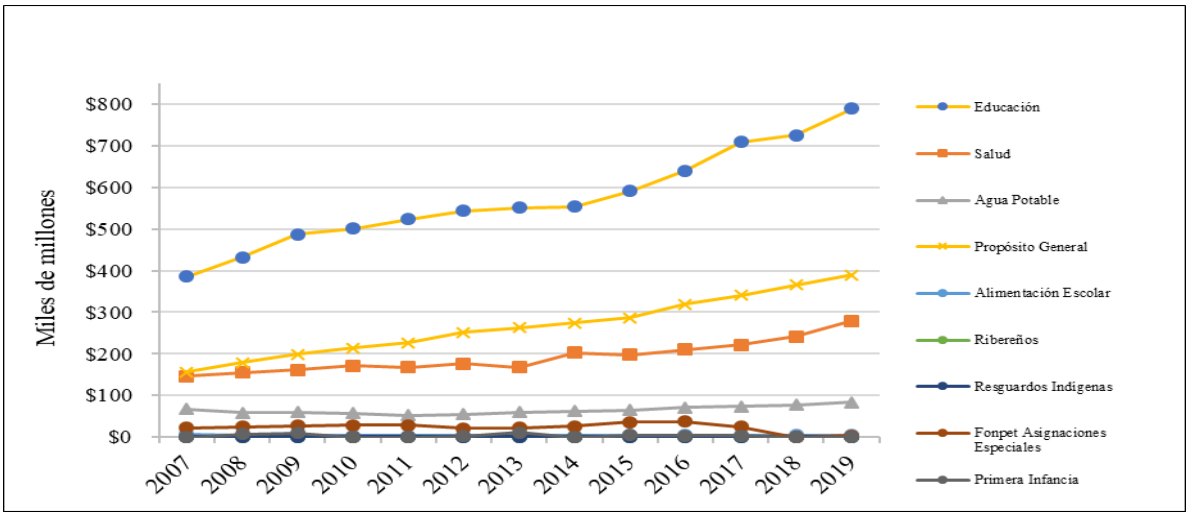
Fuente: D.N.P y la secretaria de Hacienda del Departamento de Boyacá. *Elaboración propia*

Aun así, a pesar de que estos recursos transferidos presentan una evolución ascendente y constante, no tienen el mismo comportamiento en cada uno de los rubros que componen el sistema, su curva de crecimiento es diferente y en algunos casos presentan muy poca variación tanto así que en algunos periodos su fluctuación es negativa, esto no significa la no existencia o transferencia de recursos, sino que los mismos corresponden a un valor inferior del periodo anterior en térmico de valores corrientes.

Las fluctuaciones que presentan de manera individual cada sector se pueden apreciar en la figura No 5 resaltando la importancia y la variabilidad de los sectores prioritarios del sistema. como son la educación, la salud y las de propósito general, variación encabezada de manera bastante diferencial por el servicio de educación que obtuvo ingresos adicionales a partir de 2008 en base a lo contemplado en el Parágrafo 3° acto legislativo 04 de 2007. “el S.G.P tendrá un crecimiento adicional para el sector de la educación así: en los años 2008 y 2009 de un punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de un punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de un punto ocho por ciento (1.8%)”.

Figura 5.

S.G.P. acumulado por rubro, información DNP



Fuente: D.N.P y la secretaria de Hacienda del Departamento de Boyacá. *Elaboración propia*

Transferencias sector educación. Teniendo en cuenta que los recursos que provienen del S.G.P y que están destinados al sector de la Educación –SGP E–, constituye el principal instrumento financiero del sector educativo para los niveles: preescolar, básica y media EPBM la educación se convierte en uno de los ejes fundamentales del crecimiento del país. “La transición de Colombia hacia la paz y hacia niveles más altos de desarrollo depende de muchos factores, pero ninguno será más importante para el futuro del país que su

capacidad para construir un sistema educativo sólido" (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, 2016).

"Colombia ha puesto a la educación como la principal prioridad para mejorar la prosperidad económica y social del país y ha prometido más recursos para este sector que para cualquier otra área de política" Schleicher (2016), en este contexto el análisis individual de la inversión en educación toma gran importancia para diagnosticar en parte los resultados de los compromisos adquiridos por el Estado con los gobiernos subnacionales.

Una de las primeras variables es el gasto total en educación como porcentaje del PIB, allí se puede observar el esfuerzo de la entidad territorial por atender los servicios a su cargo como lo determina el articulo 356 superior y que fue modificado por el acto legislativo 01 de 2001, y en una apuesta adicional de la misma entidad de llevar educación a todos los rincones de su departamento considerándola como el principal eje creador de capital humano y como pilar fundamental del progreso y movilidad social[21].

En lo relacionado con el componente de educación, la inversión pública de este rubro se divide de manera general en seis (6) sectores, calidad gratuidad, calidad matricula, cobertura, educación superior, internados y eficiencia de la administración.

De estos sectores el de menor representación es el de internados cuyo porcentaje de inversión es del 0.18% y el de educación superior con un 0.19% y el rubro de cobertura pasa a ser uno de los más representativos superando el 80% en la cobertura neta en nivel básica en el total de las provincias del departamento.

21 Adicional a ello, desde la constitución política de 1991 se encuentra estipulado el derecho a la educación como un derecho fundamental, "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura" (C.P. Art. 67).

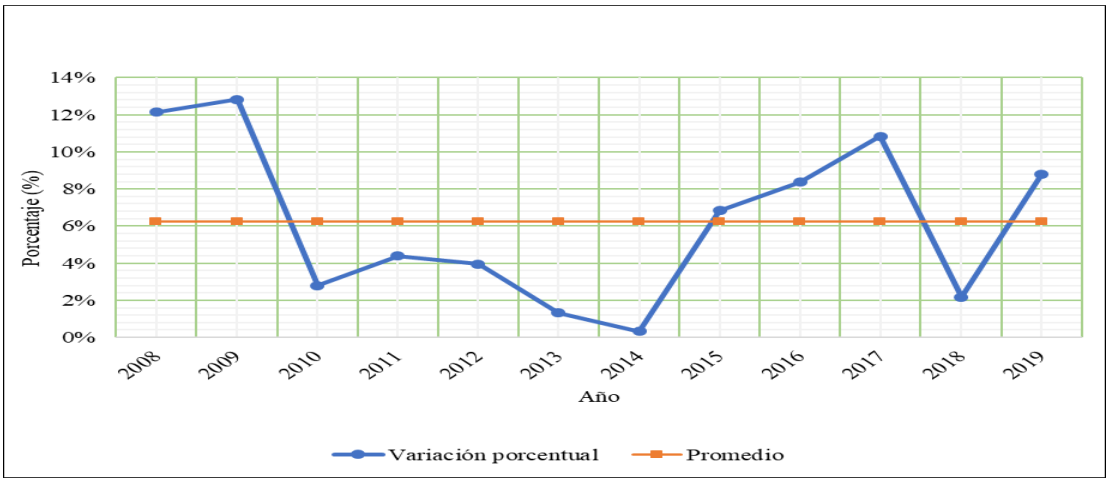
Así mismo dentro del informe se señala que Boyacá cuenta para el año 2018 con un total de 2065 instituciones oficiales y 100 instituciones privadas pero como punto negativo de comparación en relación con un informe similar en el año 2012, en la actualidad se ha reducido las instituciones públicas en un número superior a 80 y en contraste con el aumento del sector privado con un aumento de 16 establecimientos y además Boyacá cuenta con 14 universidades instaladas en la ciudad de Tunja entre oficiales y privadas con una cantidad de estudiantes matriculados que han aumentado un poco más de 16.000 alumnos entre 2012 y 2018 (Ministerio de Educación, 2018).

Una vez analizada la variación de los ingresos que por el S.G.P ha obtenido el departamento, es importante determinar el comportamiento de estos ingresos con base en el porcentaje establecido por el artículo 4 de la ley 715 de 2001 y modificado por el artículo 2 de Ley 1176 de 2007 que estableció para el sector de la educación un 58.5% del total de lo transferido una vez disminuido en el 4% destinado al rubro de asignaciones especiales, como en la mayoría de las variaciones, estas crecen en términos reales pero existe diferencia año a año cuando lo análisis se realizan desde el punto de vista porcentual. (Anexo 5)

El rango de variación encuentra su punto máximo en el año 2009 con un porcentaje del 12.82% y para el año 2014 el punto mínimo de crecimiento con un porcentaje del 0.33%, de la misma manera se evidencia una caída porcentual muy importante del año 2010 con referencia del 2009 y un porcentaje de crecimiento muy bajo, pero algo constante entre el periodo 2010-2014 y posteriormente presenta un repunte importante hasta llegar a 2017 con una tasa de crecimiento promedio y variable del 6.23%. (Figura 6).

Figura 6.

Variación porcentual de la educación dentro del SGP 2007-2019

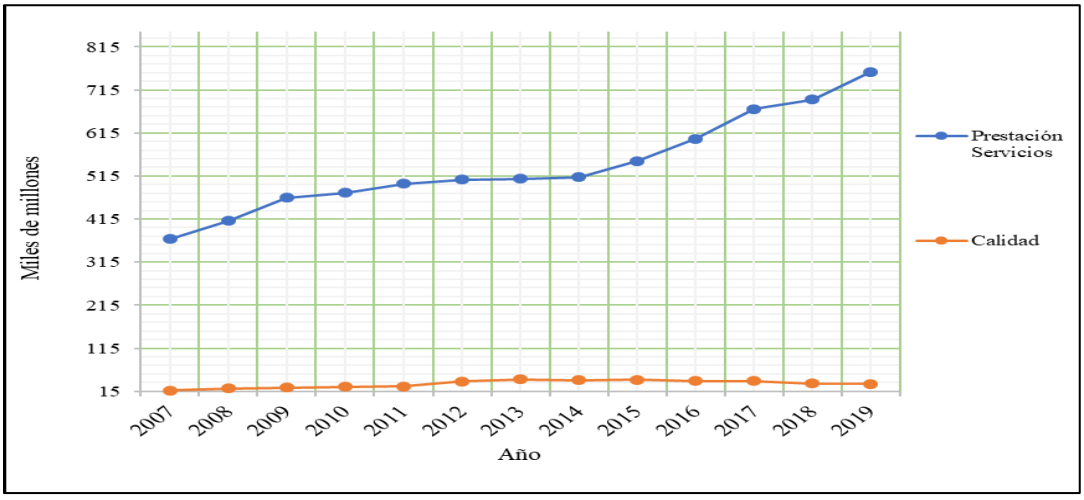


Fuente: D.N.P y la secretaria de Hacienda del Departamento de Boyacá. *Elaboración propia*

Los subsectores o componentes del rubro de educación también presentan su propia variación y la inversión en prestación de servicios educativos con sus propios componentes, tiene mayor incidencia que los demás factores. (fig. No. 7) no obstante la inversión en el subsector de calidad también tiene su propia variabilidad entre calidad gratuidad y calidad matricula (fig. No. 8).

Figura 7.

Educación dentro del SGP 2007-2019 para Boyacá

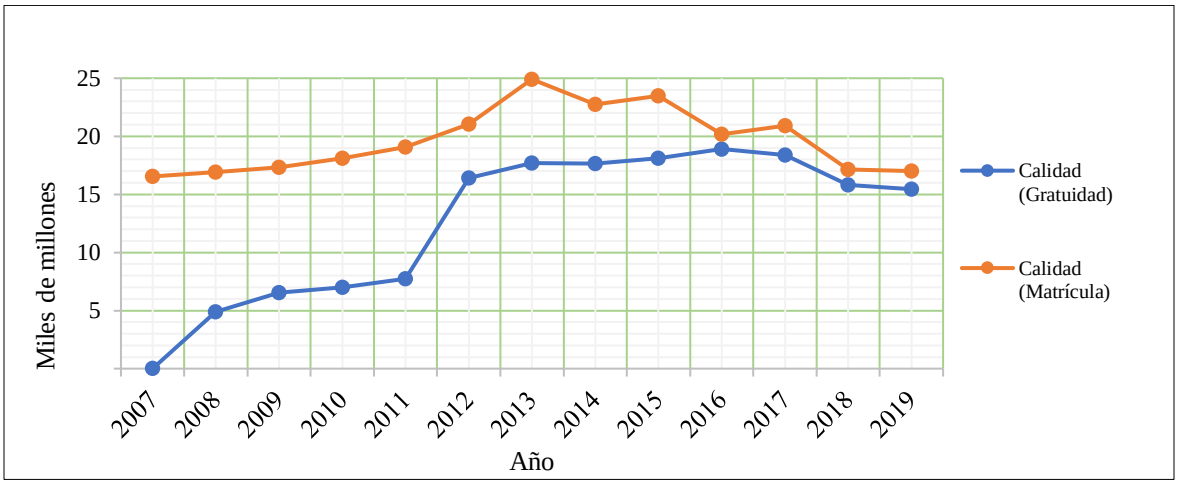


Fuente: D.N.P y la secretaria de Hacienda del Departamento de Boyacá. *Elaboración propia*

De forma general se aprecia que la inversión realizada en el subsector de calidad gratuidad es menor a la inversión realizada en calidad a matricula y la frecuencia de crecimiento de estos dos sectores son homogéneos en los últimos periodos a partir del año 2011 con la entrada en vigencia del decreto 1122 de ese año que desarrollo los artículos 15 y 16 de la ley 715 de 2001 sobre los criterios de asignación y distribución de los recursos destinados al sector de la educación, aunque el subsector de calidad matricula tuvo inversiones decrecientes a partir del año 2014.

Figura 8.

Inversión dentro de la calidad en educación 2007-2019. DNP



Fuente: DPN, *Elaboración propia*

Transferencias sector salud. "El desarrollo de una sociedad no debe medirse solamente por el nivel y crecimiento del producto, sino también por el bienestar de los individuos que la componen… Recientemente, los vínculos entre la salud y el bienestar han empezado a ser destacados como fundamentales por la literatura económica". Santamaría. (2003) esto para determinar que dentro de esas variables importante de analizar en el desarrollo social y que tienen incidencia en la economía de los países y de sus regiones, se

encuentran la educación y la salud, de allí la importancia de este segundo sector en el análisis de los recursos del S.G.P.[22].

A partir de la vigencia 2017, los recursos de esta participación se distribuirán de la siguiente manera: 10% para cofinanciar las acciones en salud pública, un porcentaje de hasta el 80% para el componente de régimen subsidiado en salud -RS, y el porcentaje restante para la prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda y financiación del subsidio a la oferta

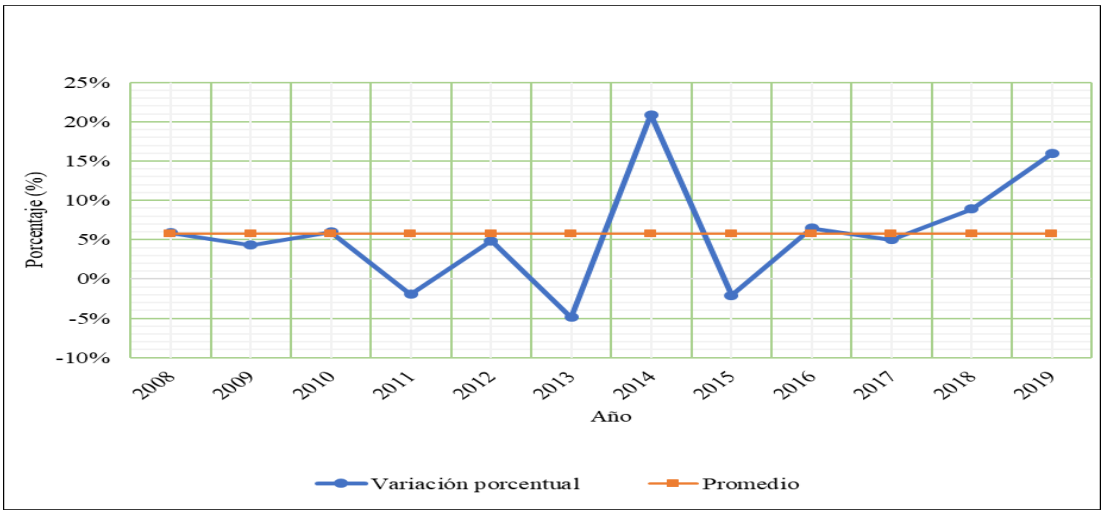
Al igual que la educación, los recursos destinados para la salud representan un grado de importancia muy relevante frente a las transferencias que el gobierno central les realiza a los gobiernos subnacionales, su variación porcentual (anexo 6) nos establece el comportamiento de esta variable en los años de estudio, así como el comportamiento de sus componentes.

Se puede apreciar (fig. No.9) que hay variaciones porcentuales negativas lo que indica la asignación de menores recursos para inversión en salud en algunos periodos con respecto al periodo anterior basado en el promedio general para el periodo de estudio, este intervalo de variación está comprendido entre un mínimo de -4.87% para el 2013 que se presentó por la baja representación del sistema en los ICN con una participación del 27.6% cuando en periodos anteriores esta misma proporción había estado alrededor del 44% colocándose muy cerca de lo que la constitución destino como porcentaje de transferencias de los ICN a las entidades territoriales, aun así mantiene en los últimos años un crecimiento constante y que en promedio para los años de estudio se sitúa en el 5.77%.

22 “La participación en el sector salud corresponde aproximadamente al 24,5% del total nacional de los recursos del SGP una vez descontadas las asignaciones especiales como lo establece el artículo 4 de la Ley 715 de 2001, proporción que se ha mantenido casi invariable desde 2002” Ministerio de Protección Social, 2011).

Figura 9.

Variación porcentual de la salud dentro del SGP 2007-2019



Fuente: DPN, *Elaboración propia*

El rubro de salud también cuenta con subsectores de inversión de recursos y entre estos, el régimen subsidiado representa el grupo más importante con un porcentaje de participación de un 78.82%, caracterizado por un punto de inflexión donde establece dos tramos de crecimiento, antes del 2013 con una variación de la inversión muy baja y entre 2013 y 2019 con un repunte muy importante de su participación.

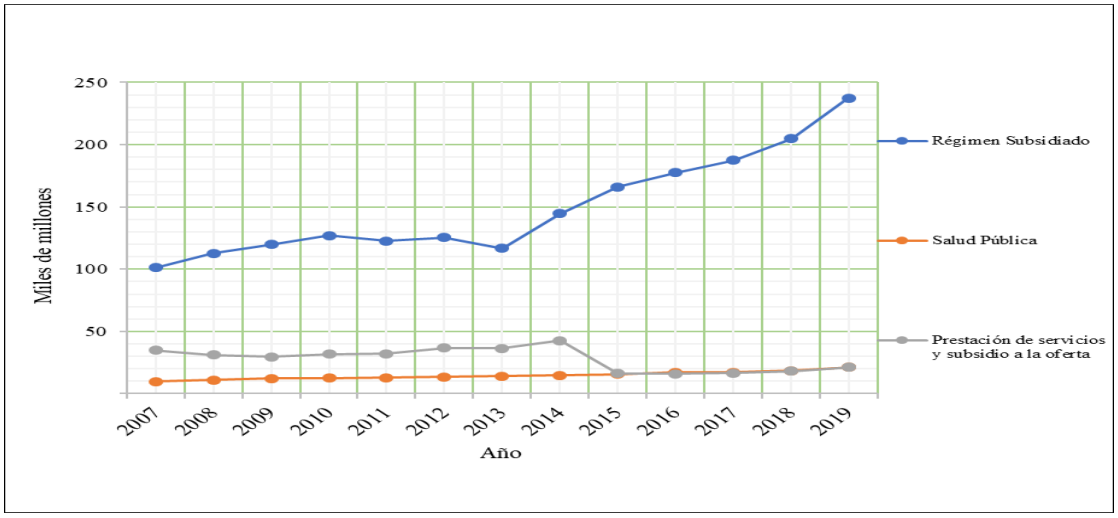
Del mismo modo, las cifras correspondientes a salud pública (7.63%) se mantiene constante en todo el periodo, sin embargo, la prestación de servicios y subsidios de la oferta reglamentado bajo el artículo 3° de la ley 1608 de 2013 (14.55%) no presenta el mismo comportamiento pues para el año 2015 presenta una caída en su participación y se establece en el 14.55%, al nivel de las cifras de inversión en la salud pública para luego mantenerse constantes hasta el 2019. (figura 10)

En cuanto a capacidad instalada de instituciones prestadoras de los servicios de salud el 10.6% son instituciones públicas y el restante son privadas lo que representa en términos generales que cada una de las sedes instaladas en el departamento serían responsables de 785

usuarios y de esta capacidad instalada la provincia del Centro de Boyacá es la que cuenta con más IPS públicas con un porcentaje del 18.9% y así mismo cuenta con un 37.2% de las instituciones privadas. (Ministerio de salud, 2018).

Figura 10.

Porcentaje de participación de los componentes de la salud 2007-2019. Información DNP



Fuente: DPN, *Elaboración propia*

En lo que se refiere a la capacidad medida en cantidad de consultorios al servicio de la población, estos se dividen en consultorios de consulta general y de urgencias, para el año 2018 en comparación con el año 2012, los consultorios de urgencias han tenido una variación negativa al disminuir su capacidad lo que indica la poca o nula inversión por parte del departamento en este ítem.

Así mismo las salas de atención a pacientes instaladas en las IPS del departamento y dividas en salas de parto con 36 de este total el 83.3% están en instituciones públicas, salas de procedimiento con 148 con un 67.5% en públicas y de quirófano con 61 con un 37.7% en públicas, lo que resume que el departamento tiene un déficit en salas de quirófano frente a la capacidad instalada por el sector privado.

De otra parte, las instalaciones de las salas de procedimiento a partir del 2012 han crecido en un 78% las de parto en un 9% y las de quirófano en un 2% y aunque deja cifras positivas a nivel de instalación, no es lo mismo frente al nivel de capacidad de atención lo que preocupa es que la población por el contrario ha aumentado sistemáticamente en el departamento de Boyacá entre 2012 al 2019 lo que reduce la capacidad de atención medida en términos de unidades por habitante (Sitema de gestión hospitalaria - SIHO, 2018).

De la misma manera, las unidades odontológicas publicas también han disminuido pues en el año 2012 contaba con 252 unidades y a 2018 llegan a 219 lo que muestra de manera general que la atención por unidad no solo ha aumentado por efecto de la disminución de las unidades odontológicas si no que la población del departamento en estos mismos años ha aumentado (Sitema de gestión hospitalaria - SIHO, 2018).

En cuanto al número de afiliaciones en el sistema de salud en el departamento aquellos que pertenecen al régimen subsidiado presentaron una disminución del 7.74% entre los años 2012 y 2018 del total de afiliaciones realizadas en este periodo y el régimen contributivo tiene un leve incremento en el mismo periodo del 6.78% régimen excepcional presento un incremento del 73.87%.

Para este mismo periodo el departamento realizado inversiones en el sector salud que ascendió de $ 286.000 millones en 2012 a $ 341.000 millones en 2018 aunque en años 2015 y 2016 se presentaron inversiones superiores a 476.000 millones y los principales sectores de inversión fueron los gastos en régimen subsidiado en salud, gastos de inversión en salud pública, prestación de servicios a la población pobre, gastos a lo no cubierto con subsidios a la demanda.

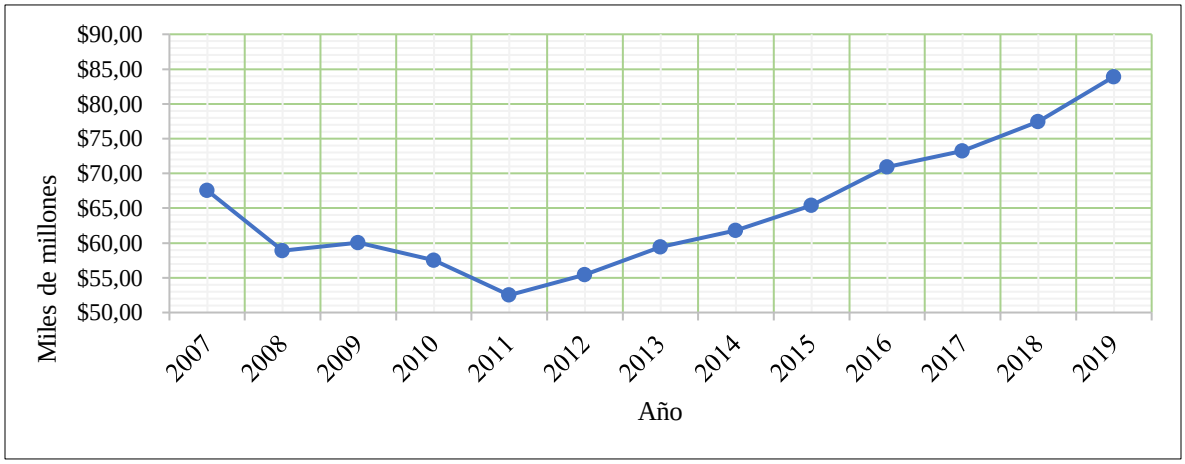
En cuanto al régimen subsidiado su inversión tuvo un aumento del 37.27% entre los años 2012 y 2013 y en los últimos periodos ha tenido un incremento de 29.38% lo que

determina en valores absolutos una disminución en la inversión en este sector del total de lo que se recibe por el SGP. Así mismo la inversión destinada a salud publica en el departamento presento un incremento positivo del 22.71% entre los años 2012 y 2013 pero a partir de allí empezó a decrecer por los siguientes años hasta 2017 cuyo porcentaje de participación estuvo alrededor del 21.23% (Departamento Nacional de Planeación, s.f.).

Transferencias agua potable y saneamiento básico. Uno de los ocho objetivos de desarrollo del milenio que quedo suscrito por los países miembros de las Naciones Unidas y que tiene relación directa con la salud de los habitantes de un país era el acceso digno al agua potable "Reducir a la mitad, para el 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico" Naciones Unidas (2000) Esta finalidad propuesta nos deja entrever la importancia de este rubro dentro de las asignaciones del S.G.P y que tomo relevancia a partir de 2001 con su designación especifica.

Figura 11.

Comportamiento del sector de agua potable en el SGP 2007-2019 para Boyacá en valores corrientes. DNP



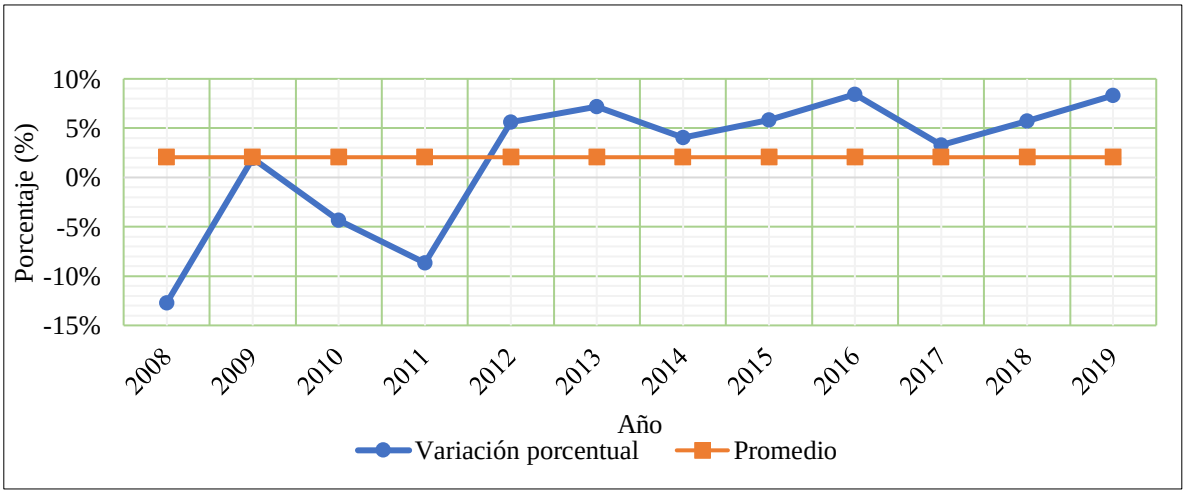
Fuente: DPN, *Elaboración propia*.

En los primeros años de estudio -2008-2011- se presenta una variación negativa o decrecimiento en la inversión en este sector y a partir de la aplicación del decreto 2246 de 2012 que reglamento el artículo 21 de la ley 1450 de 2011 “Planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento” el sector presento un repunte de inversión muy importante en los subsiguientes periodos y de manera constante hasta 2019, más aún si su análisis se realiza en valores corrientes y en términos porcentuales de incremento año a año (anexo 7).

Encontramos una participación porcentual negativa en los primeros años con un repunte de inversión posterior muy importante sobre todo en los años 2013, 2016 y 2019 que a las claras nos permite determinar la importancia que ha tomado este sector en los últimos periodos presentando una variación inicial muy dispersa entre sí y aunque en los últimos años han sido variaciones positivas, no mantienen una regularidad sistemática entre los distintos periodos analizados.

Figura 12.

Variación porcentual del agua potable dentro del SGP 2007-2019. DNP



Fuente: DPN, *Elaboración propia*

Como se expuso anteriormente a partir del 2011 se presenta tasas de crecimiento continuo, aunque en los años que le anteceden se presentan tasas de decrecimiento, este rango está comprendido entre una tasa mínima de -12.73% para el 2008 y un máximo para el año 2016 con una tasa de 8.43%. La tasa de crecimiento promedio es de 2.05% para el periodo de análisis y en los últimos años su crecimiento se mantiene sobre el promedio general. (Fig.12)

Transferencias propósito general. El rubro de propósito general incluido en el artículo 78 de la ley 715 de 2001, establece que algunos municipios con el cumplimiento de algunos requisitos especiales, pueden utilizar parte de estos recursos para libre destinación en inversión y gastos de funcionamiento.

A su vez, este artículo fue modificado por la ley 1176 de 2007 mediante el artículo 21 y allí determinó los porcentajes y destinos de este rubro que hace parte de la participación sectorial del S.G.P.:

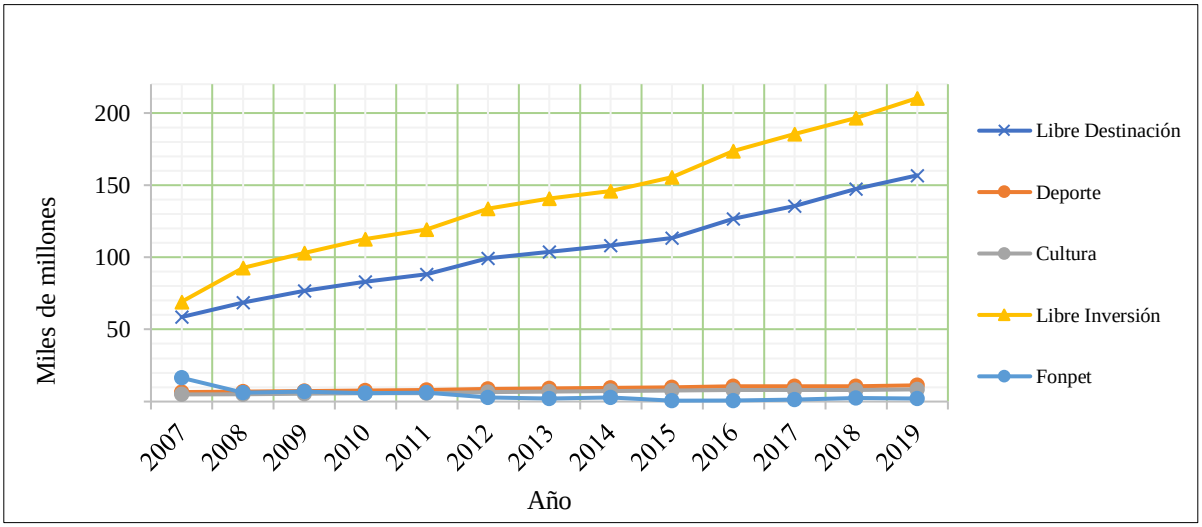
> Destinará el cuatro por ciento (4%) para deporte y recreación, el tres por ciento (3%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet. Los recursos restantes se destinarán a libre inversión para atender las competencias asignadas como lo determina la ley. (Ley 715 de 2001).

En todo el periodo de análisis las cifras destinadas a libre destinación y libre inversión son mayores con una tendencia creciente durante todo el periodo, (Fig.13) la cultura y el deporte presentan un comportamiento de inversión constante muy similar entre ellos lo que resume de manera general la poca importancia que tienen para el departamento la inversión en estos sectores pese a que estas actividades fueron denominadas como actividades que coadyuvan a la salud de los habitantes en general teniendo en cuenta lo dicho por la OMS al

definir el buen estado de salud “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” OMS, (1946).

Así mismo la fluctuación porcentual de cada una de estas variables dentro de presupuesto general de las transferencias al departamento por el S.G.P (anexo 8) nos presenta aumentos constantes en valores corrientes y sus correspondientes porcentajes de participación que no guardan el mismo comportamiento y su variabilidad se toma en base a los recursos transferidos el año inmediatamente anterior.

Figura 13.
Comportamiento del sector de propósito general del SGP 2007-2019 para Boyacá en valores corrientes. DNP



Fuente: DPN, *Elaboración propia*

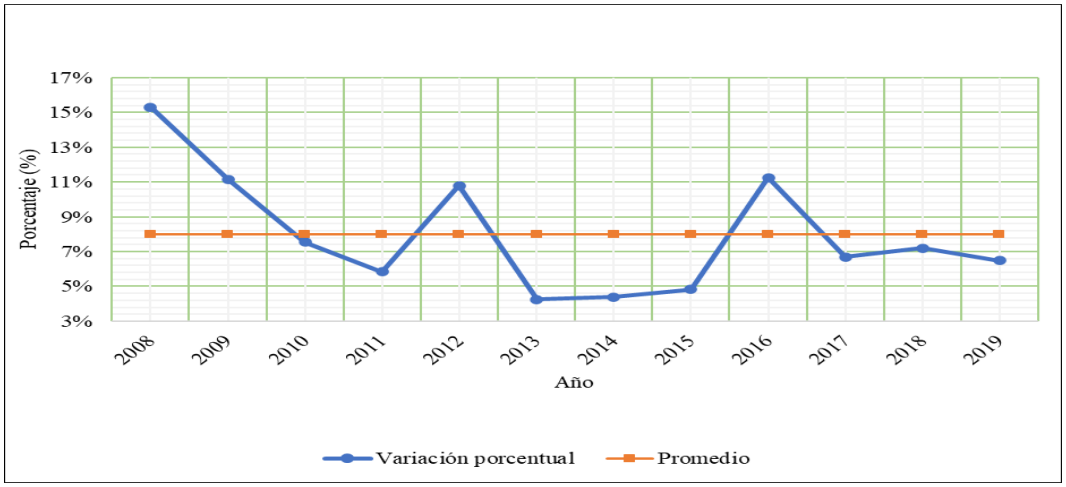
Con lo anterior podemos abreviar que esta variabilidad está limitada en un rango superior que se presentó en el año 2008 con un 15.29% de crecimiento y un rango mínimo para el 2013 con un crecimiento del 4.26%. una vez más se ve reflejado en este rubro el porcentaje de participación tan bajo que tuvo para este periodo el S.G.P. frente a los ICN La tasa promedio general de crecimiento corresponde a un 7.98 % analizando los años de estudio y solo en dos periodos, los recursos transferidos con cargo a propósito general, estuvieron por encima del promedio general de ese periodo, como se muestra en la figura No. 14.

Transferencias asignaciones especiales. Para concluir el análisis general de los recursos transferidos al departamento por el S.G.P. resta examinar el sector asignaciones especiales, y cuyos recursos están determinados por el parágrafo 2 del artículo 2 de la ley 715 de 2001 “Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos”.

Así mismo este parágrafo define los porcentajes y renglones de distribución: 0.52% para los resguardos indígenas…. el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena…. 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999.

Figura 14.

Variación porcentual del rubro de propósito general dentro del SGP 2007-2019. DNP



Fuente: DPN, *Elaboración propia.*

Los recursos destinados del sistema al rubro de alimentación escolar presentan aumentos reales año a año, aunque existen periodos en que estos han disminuido de manera importante (anexo 9) y por ende su porcentaje de participación frente al año inmediatamente anterior a disminuido en ocasiones de manera negativa.

La inversión en alimentación escolar tiene un comportamiento poco variable excepto en el año 2017 cuyo ingreso fue inferior al del año anterior (figura 15), los porcentajes de crecimiento no presentan grandes variaciones y tiene una tasa de crecimiento promedio del 0.02% un valor muy mínimo sobre los que se mueven estos recursos presentando un dato atípico en 2008 donde el ingreso se redujo de manera considerable en más de la mitad de los recursos.

Otra variable de análisis de este rubro se encuentra contenido en el parágrafo 2 del artículo 2° de la ley 715 de 2001 "el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi". Hay que anotar la importancia de esta asignación ya que obtener ingresos diferentes a los recibidos por el SGP (anexo 10) dirigidos a cumplir el objetivo de dicha destinación es demasiado difícil[23].

> Al ser la población ribereña una población vulnerable, debido a diferentes factores económicos, sociales y ambientales, el desarrollo de un diagnóstico de la pobreza en esta población se convierte en una tarea que ayuda a entender las condiciones sociales en las que se desenvuelven los ribereños (Banco de la República, 2017).

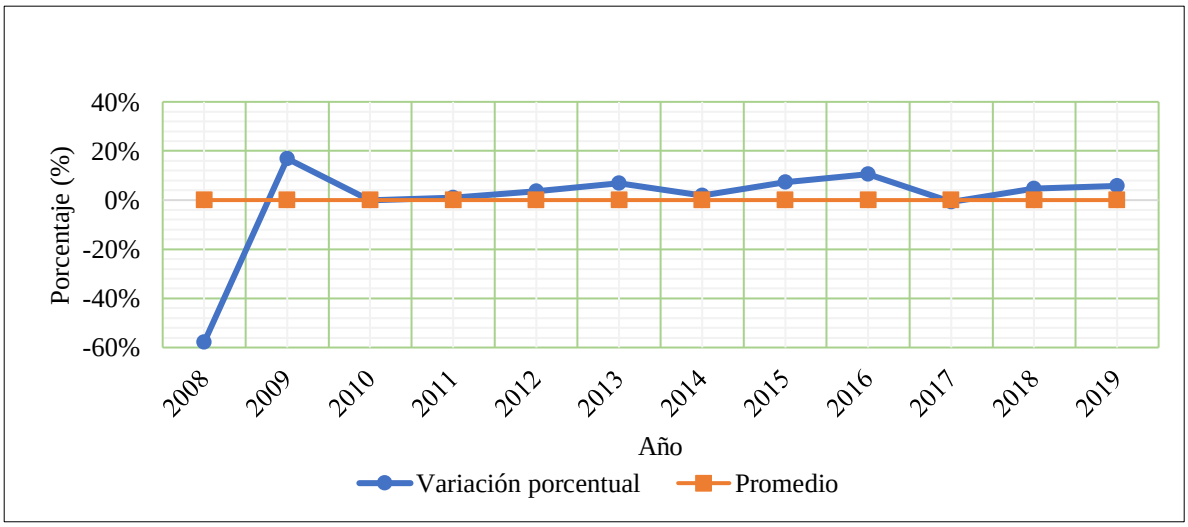
De alguna manera esta vulnerabilidad ha traído consecuencias algo negativas para la región como trampas de pobreza y muchas limitantes de desarrollo a pesar de contar con una fuente natural tan importante para la economía y la comunicación como es su cercanía con el rio magdalena, aun así, cuentan con muy pocos recursos endógenos para atender sus propias necesidades presentando indicadores de baja escolaridad y baja inversión social.

23 En Boyacá para el año 2016 según cifras del DANE las poblaciones ribereñas con este rieron agrupaban 55.694 habitantes y una densidad población baja de 37.84% habitantes por km2 de esta manera el tamaño de población rural es superior a la urbana y sus indicadores económicos se basan en la agricultura y la ganadería (Informe Banco de la Republica, 2017).

Pero no son solo la destinación de recursos suficientes seria lo que contribuiría a mejorar las condiciones de la región, sino que se necesita de una acción integrada de muchas entidades de carácter nacional para regular lo relacionado con el tema de la tierras, violencia e inversión social pues son estos municipios más pobres los que coinciden con los de mayor índice de ruralidad, y por ende aquellos que generan muy pocos recursos endógenos.

Figura 15.

Variación porcentual de la alimentación escolar dentro del SGP 2007-2019. DNP



Fuente: DPN, *Elaboración propia*

Se presenta un rango de variación delimitado con un aumento importante en el año 2009 correspondiente a un 11.67% con respecto al año anterior, y un mínimo presente en el 2014 con un 4.94% de crecimiento, y un promedio general para el periodo de 7.25% (figura 16) aunque cabe anotar que todos los años han tenido un aumento en valores corrientes.

La siguiente variable de análisis son los recursos destinados a los resguardos indígenas y su asignación se realiza teniendo como criterio la población existente en estos resguardos que estén legalmente constituidos.

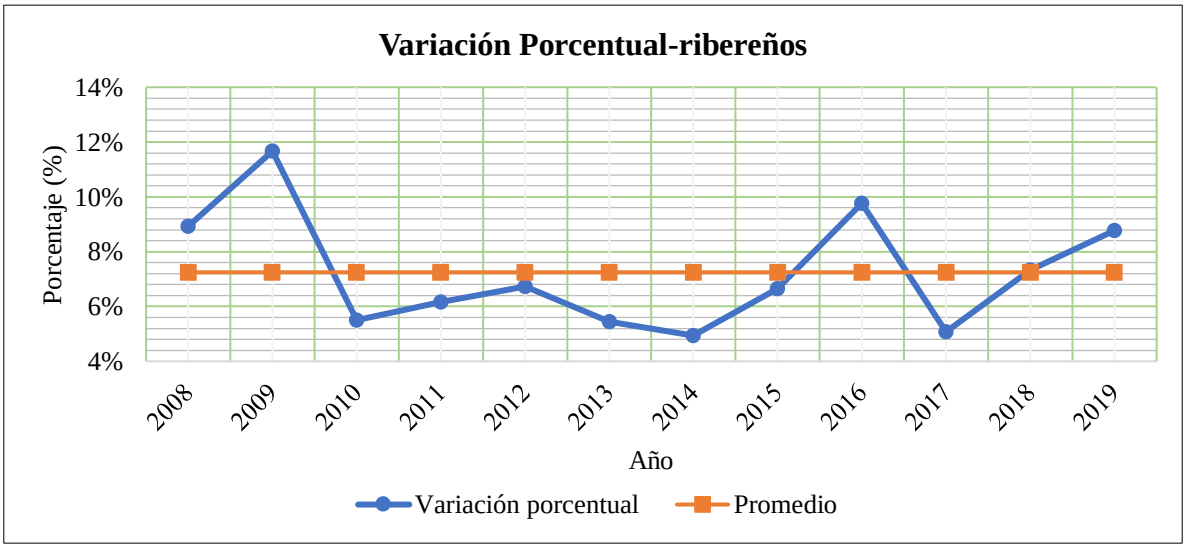
> Si bien constituye una variable relevante para la distribución, no toma en cuenta criterios que permitirían hacer una distribución que cumpla con el objetivo del Sistema General de

Participaciones (SGP), principalmente el de cierre de brechas a partir de una distribución eficiente de los recursos. (Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. 2017).

Los recursos dirigidos a este rubro han presentado un aumento continuo en términos corrientes, aunque en los últimos periodos han estado por debajo del promedio general del periodo de estudio que es de un 7.72% y presentando el periodo más importante de inversión en el año 2009 cuyo aumento porcentual estuvo alrededor del 23.23% en comparación con el año inmediatamente anterior (fig. 17).

Figura 16.

DNP. Variación porcentual de municipios ribereños dentro del SGP 2007-2019



Fuente DPN, *Elaboración propia*

El siguiente factor de análisis son los recursos destinados al FONPET que fue creado por la Ley 549 de 1999 y cuyo objetivo es cubrir los pasivos pensionales de educación, salud y otros sectores, a este rubro le pertenecen el 2.9% de las asignaciones especiales del S.G.P.

“La problemática pensional de las entidades territoriales era de tal magnitud que de no afrontarse se comprometía inevitablemente la estabilidad económica del Estado” (DANE.

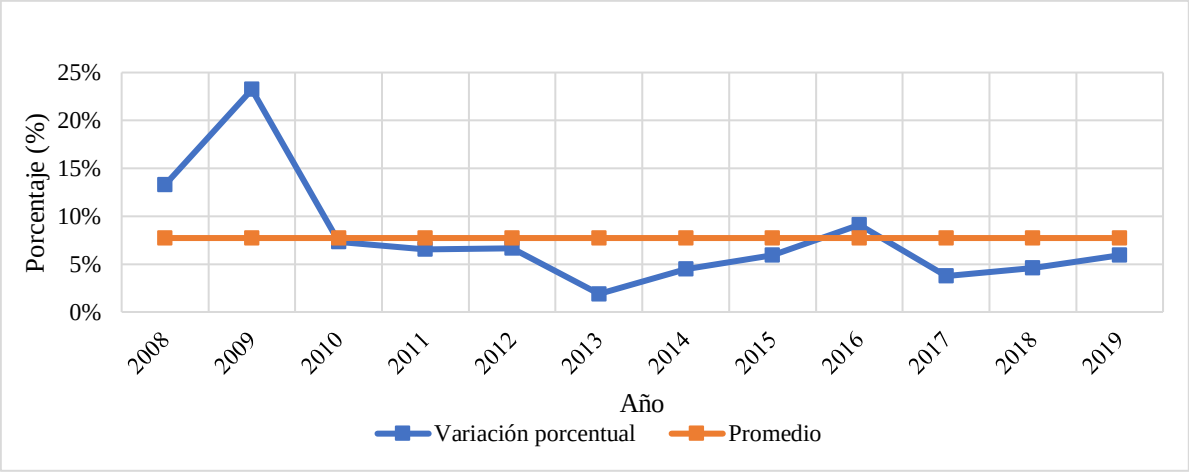
2017) este es uno de los argumentos para la creación de este fondo cuyo objetivo primordial es cubrir el pasivo pensional a cargo de las entidades territoriales.

Dicho fondo cuenta con diferentes fuentes de recursos tanto de carácter constitucional como recursos provenientes de la privatización de empresas del estado, así como de recursos endógenos de las entidades territoriales, así mismo en otro aparte de este informe el Dane señala de manera explícita dicho objetivo:

Tanto la Nación como las entidades territoriales habrán de destinar distintos recursos para cubrir el pasivo pensional y que los recursos serían administrados por un fondo creado por la misma ley denominado Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). (DANE.2017)

Figura 17.

DNP. Variación porcentual de resguardos indígenas dentro del SGP 2007-2019



Fuente: DPN, *Elaboración propia*

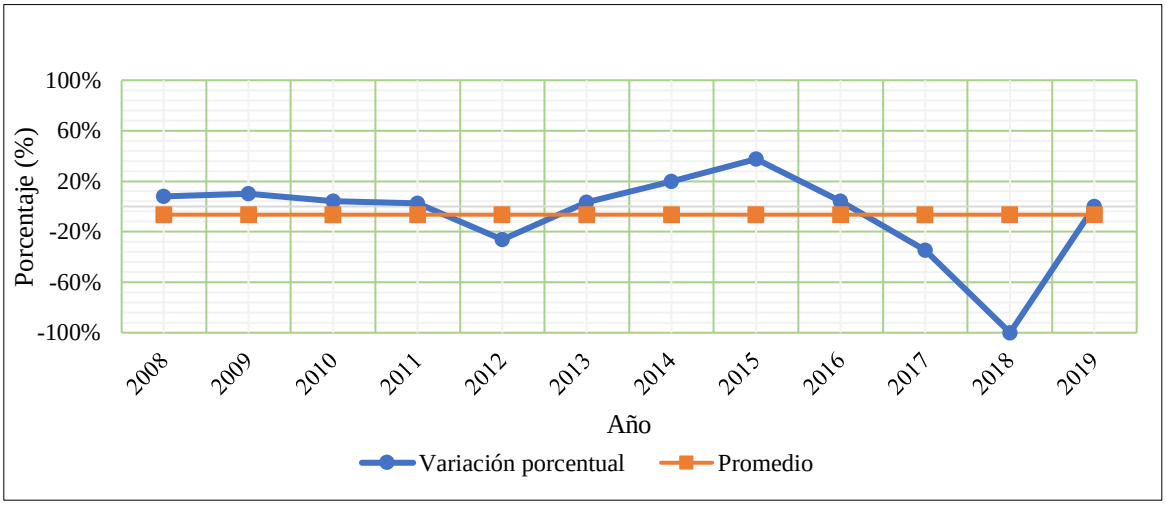
Existe poca variabilidad de los recursos destinados al FONPET, aunque hay que destacar la variación negativa en valores corrientes presentada entre los años 2017 y 2018 (anexo No. 11)por efectos del desahorro del departamento en el periodo 2015 y que fue determinado como uno de los hechos relevantes del informe de auditoría presentado por la Contraloría General de la Republica en ese periodo, tanto así que para 2018 no se destinaron

recursos para el sistema lo que deja un promedio general de crecimiento negativo en el periodo de estudio.(figura 18).

El artículo 4° del acto legislativo 04 de 2007 en su parágrafo transitorio No. 2 establece un mecanismo especial cuando la economía crece por encima del 4% y que está determinado por el mismo acto legislativo “Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia” (Parágrafo 2 Art. 4 del Acto legislativo 04 de 2007) cuya destinación y distribución correspondían al CONPES según lo determinado en el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006, pero mediante el decreto 1832 de 2012 y decreto 1869 de 2017 el D.N.P. asume las funciones de las secretaria técnica del CONPES.

Figura 18.

Variación porcentual de Fonpet asignaciones especiales dentro del SGP 2007-2019. DNP



Fuente: DNP, *Elaboración propia*

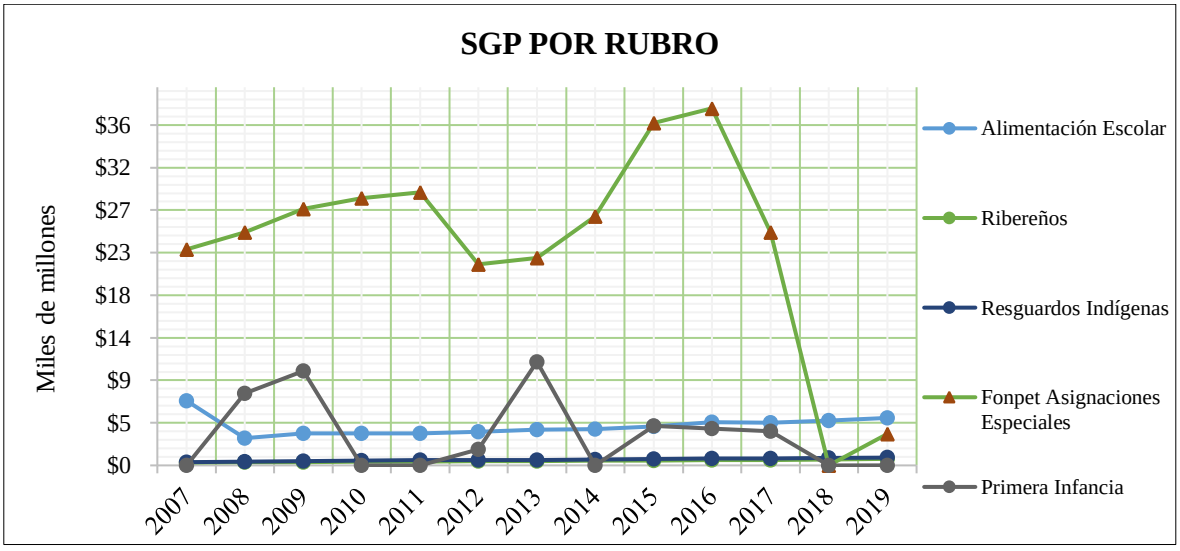
Los recursos asignados dentro del S.G.P. para este rubro presenta una elevada dispersión en los distintos periodos de estudio pasando de años con asignaciones importantes de inversión a periodos donde no existe transferencia alguna para este rubro, (anexo 12), claro está, que esto se debe al crecimiento adicional de los recursos del sistema que dependen directamente de la base de crecimiento de la economía.

> En los casos en que la tasa de crecimiento real de la economía, certificada por el Dane es superior a 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones se incrementara en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4% (parágrafo transitorio 2°, artículo 357 C.P.)

Al analizar las variables (figura 19) con menores recursos destinados por el sistema dentro del rubro general de asignaciones especiales, la que presenta una mayor participación son los recursos para el FONPET con el aporte más representativo en el año 2016 cuyo valor fue de $37,768,882,400 y una disminución total para el año 2018 en cuyos registros evidencia un valor de $0, “Es indispensable precisar que en lo que tiene que ver con los recursos FONPET, por desahorro el Departamento de Boyacá, no recibió recursos en la vigencia 2015” (Contraloría General de la República, 2015).

Figura 19.

Asignaciones especial del S.G.P. del SGP 2007-2019. DNP



Fuente: DPN, *Elaboración propia*

De manera general, los recursos transferidos por el sistema para el departamento de Boyacá en el periodo 2012- 2019 presentan un aumento real en términos corrientes durante el periodo de estudio pero su variación porcentual no es sostenida tanto en el análisis de

recursos de cada rubro general como en los subsectores a los que están destinados y que como elemento particular presentan una disminución importante en dos periodos, 2013 y 2018 existiendo rubros que no contaron con ingresos del sistema en algunos periodos, ejemplo de ello el rubro de alimentación a la primera infancia que está basada en el crecimiento de la economía sobre un porcentaje superior al 4% y en el 2018 el FONPET a causa de la desfinanciación del departamento para ese periodo (anexo No. 13).

3. Análisis de la aplicación del Sistema General de Regalías en Boyacá 2012-2019

Para el departamento de Boyacá la explotación de recursos naturales no renovables trae consigo un beneficio indirecto para su población mediante el financiamiento de inversiones que buscan mejorar la calidad de vida de los pobladores convirtiéndose en una fuente muy importante de recursos en virtud de lo dispuesto en el artículo 360 de C.P. de 1991 y que determinó la propiedad de estos recursos están en cabeza del Estado y cuya explotación genera un precio denominado regalías concepto ratificado por la Corte Constitucional en su sentencia C-567 de 1995 como “una contraprestación económica que hace parte del patrimonio del Estado”.

Este sistema de transferencia de recursos tiene el objetivo de subsanar de alguna manera el uso de los recursos del estado y cuya explotación afecta de manera directa o indirecta a las regiones y a sus habitantes, por tal razón la importancia de su inclusión constitucional y de las normas posteriores que la reglamentaron como el acto legislativo No. 5 de 2011 que reformo de manera general el sistema existente para hacerlo más equitativo, la ley 141 de 1994 que estableció normas para la administración de las regalías, la ley 756 de 2002 que introdujo modificaciones a la normatividad anterior, la ley 1238 de 2009 y más recientemente la ley 2056 de 2020 por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.

Con el acto legislativo 05 de 2011 se crea el Sistema General de Regalías (en adelante SGR) y cuya implementación inició en 2012 con el objetivo claro de promover una mayor equidad social y regional ya que en su aplicación desde el año 1993 y hasta 2010 su distribución fue muy desigual, en la medida que la porción más importante de los recursos del sistema en este periodo, se distribuyó solo en 9 departamentos (entre los cuales no estaba Boyacá) y la diferencia de participación de recursos de la entidad territorial con más asignación del sistema (Casanare) obtuvo un promedio de 33.6% per cápita, y que contrasto con los recursos recibidos por Boyacá que se situaron por debajo del 0.2% per cápita.

3.1 *Datos sobre ingresos provenientes del Sistema General de Regalías*

Debido a la inequidad del sistema en sus inicios, la reforma planteada en 2001 busco eliminar los elementos de debilidad institucional en la aplicación del SGR y cuya modificación constitucional debía garantizar la equitativa distribución de estos recursos, habida cuenta de que son propiedad de todos los colombianos bajo un concepto general de equidad regional y cuya destinación fue definida en el artículo 361 de la C.P. “se destinaran al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales”.

Con la aplicación de la nueva normatividad del SGR a partir de entra en vigencia el acto administrativo 05 de 2011, al departamento de Boyacá le asignaron mayores recursos que a los municipios aumentando del 55% en el año 2011 a un 75% para el año 2012, pero a su vez este efecto trajo consigo la disminución de recursos para los municipios que antes estaban sobre el 49% quedando en un 25% bajo la aplicación del nuevo reglamento, no obstante la asignación de mayores recursos también significa mayores responsabilidades para la entidad territorial.

Por lo anterior, el departamento de Boyacá se ha visto beneficiado desde el 2012 con los recursos transferidos por SGR obteniendo logros importantes en su aplicación destacándose sectores como el de transporte, vivienda y educación, que en el consolidado general de recursos transferidos entre 2012 a 2019 son los ítems con mayor porcentaje de asignación de recursos (tabla No.2) sobresaliendo de manera especial el sector del transporte que alcanzó un promedio de participación del 42% del total de los recursos transferidos seguido de los sectores de vivienda y territorio y el de educación con un lejano 12.66% y 12.74% respectivamente y que en conjunto representan el 68.34% del total de los recursos transferidos al departamento en el periodo de estudio.

Tabla 2.

Porcentaje asignación de recursos transferidos a Boyacá SGR 2012-2019

Ítem	**Porcentaje**
Transporte	42,94%
Vivienda y territorio	12,66%
Educación	12,74%
Ciencia y Tecnología	5,95%
Agricultura y desarrollo	4,93%
Deporte y recreación	5,73%
Salud y protección social	2,45%
Ambiente y desarrollo sostenible	4,44%
Inclusión social	1,99%
Minas y energía	2,69%
Cultura	1,14%

Fuente: D.N.P, Elaboración propia

En cuanto a la cantidad de proyectos ejecutados por los distintos sectores, la mayor preponderancia la presenta el sector de transporte con 6.292 proyectos ejecutados seguido del sector de vivienda y territorio con 2.412 proyectos, cuyos valores representan en conjunto un poco más del 50% del total de proyectos desarrollados en el departamento con recursos

del SGR experimentando el pico más importante en los años 2015 y 2019 y que concuerdan con el último año antes de cambio de un nuevo mandatario local, razón por la cual se atribuye el poco desarrollo de proyectos en el primer periodo de los mismos debido a que este se toma como el periodo de adaptación y de solución de conflictos y dificultades de los nuevos mandatarios.

Como contraposición al análisis anterior podemos ver que los sectores con menos recursos asignados y a su vez menores proyectos ejecutados son los de cultura y ciencia y tecnología, cuyo porcentaje de participación, así como el de ejecución de proyectos no supera el 3.9% en las dos circunstancias de análisis en el periodo establecido (tabla No. 3).

Tabla 3.

Consolidado de proyectos ejecutados en Boyacá con recursos SGR 2012-2019

Ítem	Cantidad	Porcentaje
Transporte	6.292	36,50%
Vivienda y territorio	2.412	13,99%
Educación	1.853	10,75%
Ciencia y Tecnología	328	1,90%
Agricultura y desarrollo	1.376	7,98%
Deporte y recreación	1.963	11,39%
Salud y protección social	245	4,24%
Ambiente y desarrollo sostenible	642	3,72%
Inclusión social	594	3,45%
Minas y energía	548	3,18%
Cultura	327	1,90%

Fuente: D.N.P. *elaboración propia.*

Es indudable la importancia de algunos rubros de inversión del SGR que complementan el desarrollo sostenible de la región.

3.2 *Variaciones de la aplicación del S.G.P. Vs SGR*

Entre los sistemas de recursos transferidos desde el nivel central a los gobiernos subnacionales encontramos el S.G.P por un lado y por otro el S.G.R. lo que en conjunto las convierte en la principal fuente de recursos por transferencias del departamento con una

importancia relativa de cada rubro por su participación porcentual dentro del presupuesto de la entidad (Anexo No. 14).

De igual manera, los dos sistemas presentas ciertos problemas estructurales, pues el SGP al tener destinación específica lo convierte en un sistema poco flexible a la inversión, y a su vez el SGR aunque impulsa más el desarrollo de las regiones participando de manera más directa en la disminución de la pobreza multidimensional, la ejecución y evaluación de los proyectos de inversión tienen un grado de rigidez muy alto y es por esto que el nivel de ejecución de proyectos en algunos casos no va de la mano con el nivel de ingresos recibidos por este concepto lo que impide un mayor crecimiento regional (Asobancaria, 2019).

Un pequeño análisis de la participación individual de cada uno de los sistemas frente al total de recursos transferidos al departamento, nos permite diferenciar la importancia de uno y otro como mecanismo de financiación y cuya muestra de análisis nos arroja que el S.G.P representa en promedio en los últimos periodos un porcentaje de participación cercano al 71 % mientras que el S.G.R tiene un promedio del 20% en los periodos de análisis y a su vez estos recursos transferidos varían de manera porcentual y en términos corrientes dependiendo de las diferentes variables de asignación de los mismos, los cuales han sido modificados en varias ocasiones desde su inclusión como norma constitucional.

De allí que analizar su variabilidad es importante para determinar si existe o no regresión de algunos de los sistemas tras la entrada en vigencia de las diferentes disposiciones.

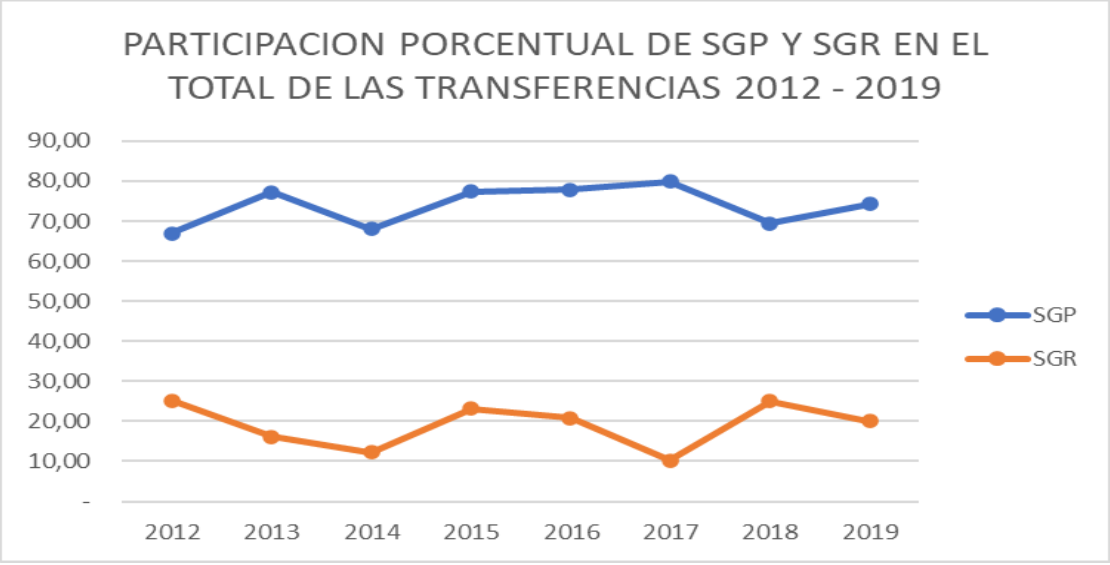
> Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos, con el paso del tiempo, en relación con el total de presupuesto general de la nación, pues las fórmulas empleadas para calcular su magnitud

y su reparto han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, (Congreso de la República de Colombia, 2018).

El identificar la participación en el total de las transferencias del nivel central nos permite dilucidar la importancia de los sistemas en el conjunto de ingresos con los que cuenta el departamento para la prestación de servicios a su cargo, pero a su vez se puede distinguir la diferencia tan marcada del SGP sobre SGR (Figura No. 20) sin que este indicativo le resta importancia a estos recursos, por el contrario en cálculos realizados por el DAF mediante la metodología de ingresos y gastos y de información reportada en el FUT (formulario único territorial) por las secretarias de hacienda de los departamentos en 2019, demostró que estos recursos evitaron que el resultado fiscal de estos gobiernos subnacionales fuese deficitario en por lo menos un 0.14% del PIB para ese periodo (Dirección General de Apoyo Fiscal - DAF, 2020).

Figura 20.

Participación porcentual de SGP vs SGR en el total de las transferencias Boyacá 2012 – 2019. DNP



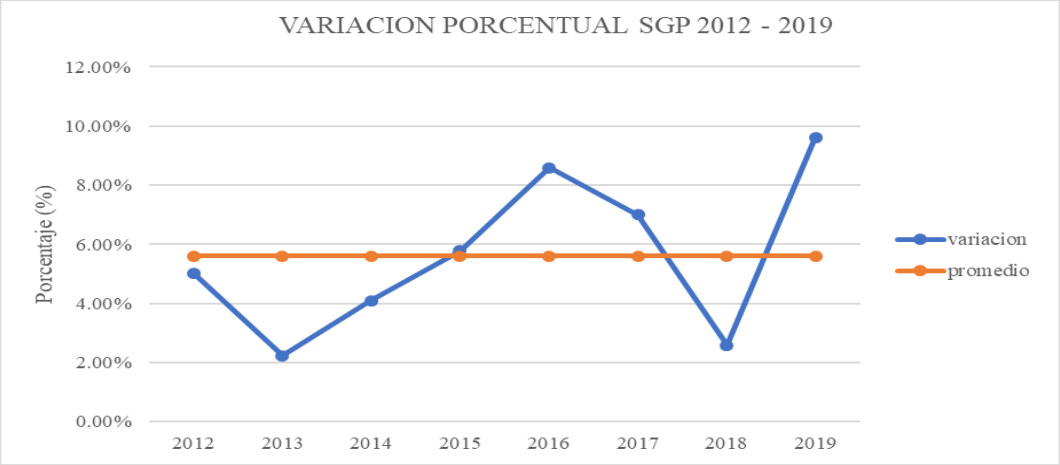
Fuente: DNP, *Elaboración propia*

La variación porcentual de SGP se traduce en una tasa de crecimiento en términos corrientes para cada año pero que no es constante en términos porcentuales y muestra picos muy altos, así como disminuciones muy importantes lo que se traduce en desajustes directos de los presupuestos programados por las EE.TT y por ende en los procesos de inversión de cada uno de los rubros del sistema (anexo 15). su variabilidad se muestra considerando como dato constante el promedio de los porcentajes de crecimiento establecidos en los años de estudio.

De lo anterior se puede detraer que las tasas de crecimiento para cada año tienen un intervalo muy corto de variación (fig. No. 21) comprendido entre un mínimo respectivo al año 2013 con un 2.23% de crecimiento y máximo de 10.3% de crecimiento para el año 2019, cada análisis en referencia al crecimiento corriente del año inmediatamente anterior y en promedio durante el periodo de análisis se tiene una tasa de crecimiento del 5.88%.

Figura 21.

Variación porcentual general de SGP para Boyacá años 2012-2019



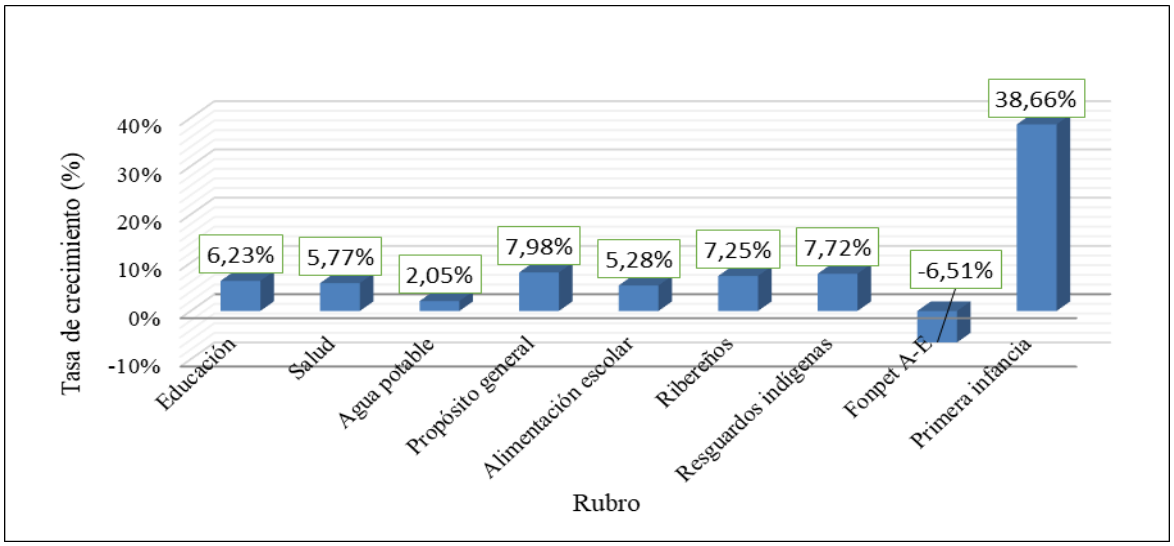
Fuente: Información suministrada por la secretaria de Hacienda del Departamento y el D.N.*P. Elaboración propia.*

Cada uno de los rubros que componen el S.G.P incluidos los de propósito general como los de asignación especial, de manera independiente han tenido su propia evolución en

los periodos analizados, y aunque existe un crecimiento continuo en valores corrientes, no lo es así al analizar su progresión porcentual año a año, arrojando una variación porcentual promedio (anexo 16) que difiere del análisis preliminar de la importancia de cada rubro del sistema y del monto asignado para cada uno de ellos (figura 22).

Figura 22.

Variación porcentual promedio de cada rubro dentro del SGP 2007-2019



Fuente: DPN, *Elaboración propia.*

Bajo este precepto es que se determina que una de las actividades más importantes desarrolladas por el Estado es el suministro suministre bienes y la prestación de servicios que los particulares y el mercado no pueden ofrecer o que lo ofrecen de manera deficiente, "relacionado con este concepto se encuentran los denominados bienes meritorios que, a pesar de no ser bienes públicos en sentido estricto, hacen parte de una categoría de bienes y servicios sociales deseables como la educación, la salud" Cárdenas (2013).

Dicha prestación de servicios necesita de recursos que permitan tal suministro:

> Las agencias descentralizadas se financian con transferencias del gobierno central y son las responsables de la provisión de los bienes y servicios públicos que provee el Estado. En este

> caso, el gobierno asume el papel central que es de recolectar impuestos y de trasladar los recursos (mediante transferencias) a las agencias descentralizadas, y a través de ellas ejecutar el gasto público. (Giraldo, 2005, pp. 36-37)

En este punto, cabe destacar los logros alcanzados por el departamento no en los términos deseados pero si en términos generales frente a la prestación de estos servicios y suministro de bienes, rescatando el mejoramiento en la inversión de recursos mediante la disminución de prácticas nocivas como el clientelismo, la corrupción y el efecto de la incidencia política en la administración y destinación de los recursos, efecto reconocido por el DNP en alianza con la universidad del Rosario en el año 2019 cuando le entrego a Boyacá el premio Regalías Bien Invertidas en las iniciativas de Integración Regional y grupos Étnicos destacándose en 2 de las 7 iniciativas propuestas para el concurso, lo que a su vez ratifica el buen desempeño administrativo del departamento.

Frente a la inversión de los recursos transferidos, Boyacá ha sido reconocido como una de las EE.TT. más eficientes en la aplicación de sus recursos, sobre todo en el campo de la educación donde en 2019 recibió de parte del ministerio de educación nacional 6 galardones a la gestión realizada en distintos frentes como la mejor gestión en la reducción de deserción escolar 2015-2018[24].

De la misma manera se ha mejorado la calidad de vida de sus habitantes no en la medida esperada, pero si en términos positivos “Mientras la media nacional indica que la

24 Los reconocimientos otorgados al departamento tiene que ver con las buenas prácticas en la implementación del programa de alimentación escolar, cierre de brechas regionales educación rural y urbano rural y el de excelencia académica con el mejor resultado en la clasificación de B a A en la prueba saber 11 año 2018, “ Los reconocimientos entregados hacen parte de un proceso de construcción en equipo en el que las familias, los secretarios de Educación, los rectores, los docentes, las Instituciones y todos los actores del sector suman y contribuyen a un gran Pacto por la Educación", Angulo Victoria, ministra de Educación, 2019.

incidencia de la pobreza se redujo del 2016 al 2017 en 1.1 %, en Boyacá se logró una disminución de 3.3 % en el mismo periodo" (DANE ,2018).

Así mismo, en términos de erradicar la pobreza extrema, como lo afirma el mismo informe "en cuanto a la pobreza extrema, en el país se redujo de un año al siguiente en 1.1 %, y en el departamento disminuyó 2 %, lo que significa que Boyacá está avanzando al doble que lo hace el país en esta materia", lo que ratifica el compromiso de los últimos dirigentes sin dejar de lado que el departamento aún tiene demasiadas brechas de desarrollo frente a otras regiones del país y demasiados circunstancias que ajustar para lograr el máximo deseado propuesto para la implementación de la transferencia de recursos.

Por otro lado, los recursos de regalías con destinación a la educación han potenciado los logros alcanzados por el departamento en los últimos periodos con la ejecución de más de 1.850 proyectos ejecutados con recursos de este sistema que junto a los recursos destinados a este sector por parte del SGP y que sobre pasan el 50% del total transferido para el periodo de estudio, da cuenta de la importancia y prioridad del sector para el país y con lo que los logros individualmente alcanzados por el departamento son solo una retribución a una buena labor local en términos de eficiencia sin que se llegue a la excelencia, pero también reconoce de cierta manera la generosidad de los recursos transferidos para atender esta obligación.

4. Comportamiento de las Rentas endógenas y de los impuestos cedidos

"La facultad de que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y gastos, se encuentra constitucionalmente limitada" (Sentencia C-219/97). De esta manera establece la corte, que, a pesar de la autonomía fiscal propio de los gobiernos subnacionales, dicha autonomía se encuentra condicionada a lo establecido en la constitución y la ley, pues es ésta la que crea, modifica, o elimina los tributos.

Por tal razón, refiriéndonos al recaudo de impuestos cedidos, este es propiedad de las EE.TT. y pueden disponer de tales recursos que forman parte integral de sus presupuestos, pero que de ninguna manera les conceden el título de propiedad de los mismos.

> El tributo, como institución jurídica que, en cada caso concreto, establece los presupuestos objetivos para que surja un crédito y una obligación tributaria correlativa, no es susceptible de dominio……En los términos de la Constitución, los órganos en los cuales reposa el poder tributario -original o derivado- gozan de una facultad impositiva y no de un derecho de propiedad. (C-219/97)

Continua la sentencia de la corte estableciendo la diferencia entre las fuentes exógenas y endógenas de las EE.TT para determinar de alguna manera la propiedad de las mismas y los mecanismos de financiación con las que cuentan los gobiernos subnacionales para atender responsabilidades y obligaciones a su cargo:

> Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador. (C-219/97)

De esta manera, el alto tribunal deja claro que los mecanismos de financiación propia o cedida son susceptibles de intervención por parte del legislador sin afectar los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Dentro de esta categoría es preciso distinguir entre impuestos cedidos e impuestos propios, pues en el primer caso la Corte considera que constituyen una fuente exógena de financiación y, en consecuencia, la ley y el gobierno pueden determinar las finalidades y

formas como se emplean estos ingresos. (Piza, 2008) y en lo referente a los recursos endógenos el mismo autor sostiene “los impuestos propios, siguiendo a la Corte, son fuentes endógenas y pueden ser utilizados de la forma en que estimen convenientes las entidades territoriales”.

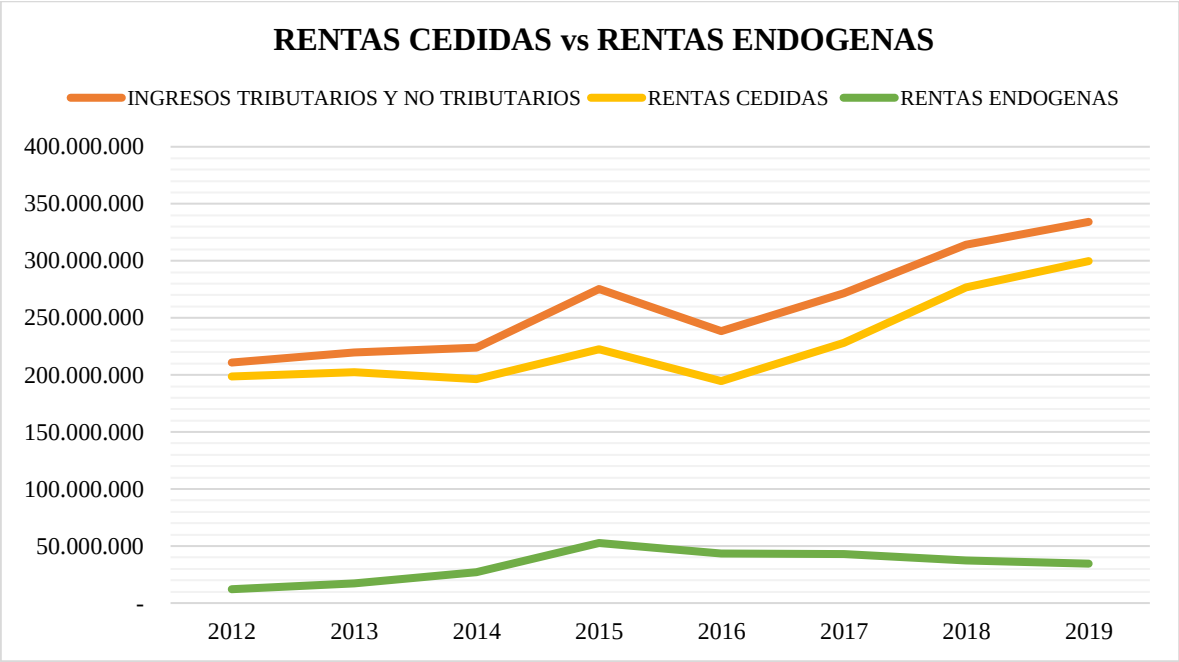
El departamento de Boyacá cuenta así con un conjunto de rentas propias y rentas cedidas (anexo 17) que hacen parte de su patrimonio y que, aunque no son el sistema de financiamiento más representativo para el departamento, si coadyuvan de manera importante a sufragar las necesidades y obligaciones del mismo.

Son rentas propiedad del Departamento de Boyacá y de sus entidades descentralizadas, según el caso, aquellas que perciben por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, explotación de bienes, participaciones, regalías, monopolios, aprovechamientos, participaciones, sanciones pecuniarias y en general todos los recursos que le correspondan para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales. (Asamblea del Departamento de Boyacá, 2017) y determinados como ingresos corrientes tributarios, como lo define el parágrafo 2° del artículo 16 de la misma ordenanza.

De manera comparada el crecimiento de cada rubro es constante tanto de las rentas endógenas como de los impuestos cedidos (fig. 23), aunque de manera individual, estos últimos presentan mejores indicadores de crecimiento continuo y una mayor participación dentro del presupuesto de ingresos del departamento y cuyo indicador positivo aumenta la dependencia del departamento de recursos que provienen del nivel central que aunque gozan de protección constitucional dispuesto en el artículo 362 C.P. su posible modificación no se encuentra establecido dentro del alcance de su autonomía territorial.

Figura 23.

Comportamiento rentas endógenas y cedidas 2012-2019

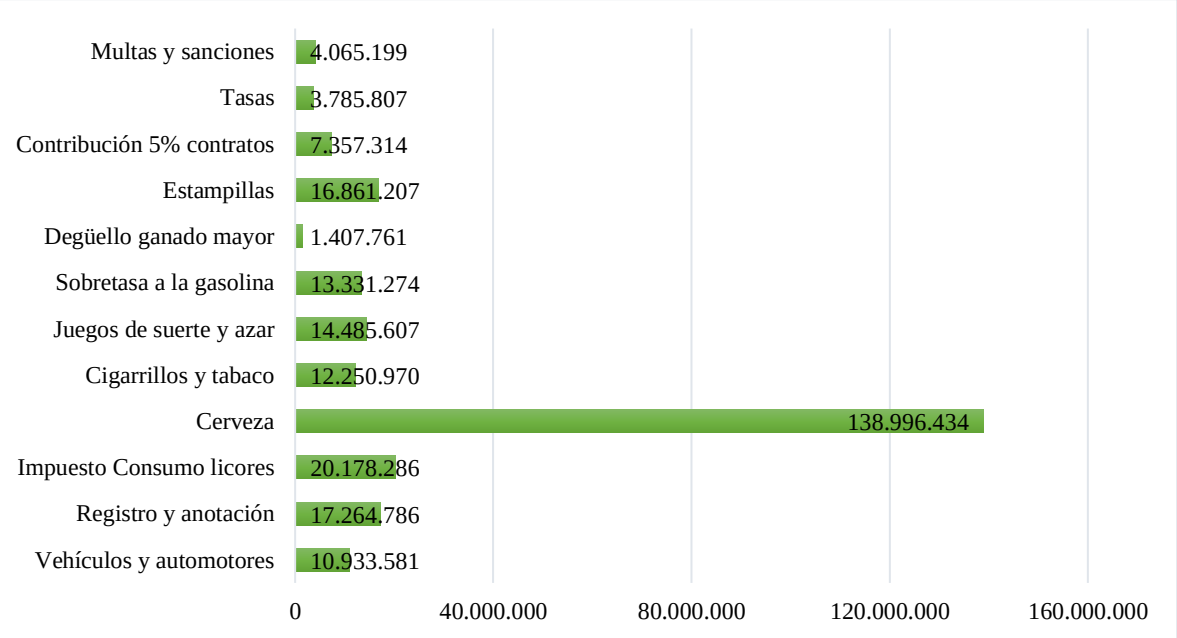


Fuente: DNP, Secretaria de Hacienda del Departamento. E*laboración propia*

Ahora bien, entre los recursos recaudados de manera indirecta, encontramos: cerveza producción nacional libre destinación, cerveza producción extranjera libre destinación, de fabricación nacional libre destinación, sobretasa consumo gasolina motor libre destinación, impuesto al consumo de licor, cerveza producción nacional - salud- destinación específica, a ganadores de sorteos ordinarios - régimen subsidiado, derechos de explotación de loterías - régimen subsidiado, cerveza producción nacional -salud- sede, entre otros, y adicionalmente la estampilla pro desarrollo (Asamblea del Departamento de Boyacá, 2012), estampilla pro-seguridad social (Asamblea del Departamento de Boyacá, 1970) contribución del 5% sobre contratos; los impuestos directos con el 100% del recaudo de impuesto de: vehículos automotores, registro y anotación - fondos comunes, registro y anotación Fonpet, registro y anotación cuotas partes pensionales, entre otros (Gutierrez Castillo, 2017).

En general, el comportamiento creciente de ingresos de las rentas propias y cedidas dentro del rubro de ingresos tributarios del departamento es homogéneo tanto en valores corrientes como en porcentajes de participación, contando como rubro más importante de recursos el impuesto al consumo de cerveza y al alcohol y en cuanto a los recursos exógenos se destaca la participación de ingreso por estampillas y contribución sobre contratos(fig. 24) siendo de los más homogéneos aunque su porcentaje de variabilidad año a año no es muy representativo si han presentado un repunte muy importante a partir del año 2015. (anexo 14)[25].

Figura 24.
Participación promedio impuestos cedidos y rentas endógenas (valores corrientes) 2012-2019



Fuente: DNP, Secretaria de Hacienda del Departamento. E*laboración propia*

25 Aunque los ingresos endógenos del departamento tienen un crecimiento uniforme, hay que destacar el desfinanciamiento y poca participación que produjo el impuesto a los cigarrillos y tabaco, que para el periodo 2016 presento una participación por debajo del 1% y que fue objeto de análisis por parte del Contralor General de Boyacá para ese periodo " su comportamiento tiende a un decrecimiento porcentual relativo y absoluto en $9.815.492 miles de pesos para el año 2016, incidiendo de manera sustancial en el recaudo de los ingresos propios del departamento de Boyacá, siendo necesario realizar estudios minuciosos que determinen este comportamiento" (Gutierrez Castillo, 2017).

Las rentas propias del departamento son muy dispersas en porcentajes de participación frente al recaudo y como composición del presupuesto de ingresos, pero es sin duda los rubros de impuesto a la cerveza, a los licores y al cigarrillo los de mejor comportamiento (fig. 24) y que van en concordancia con el hecho de ser uno de las departamentos más consumidores de estos productos sin restarle importancia a los avances y esfuerzos realizados por la entidad territorial en la aplicación efectiva de los mecanismos de recaudo, control y fiscalización de sus impuestos, como por ejemplo el de vehículos y estampillas que ha tenido un repunte importante en los últimos periodos.

Para concluir a pesar de la importancia de los recursos transferidos al departamento por intermedio del S.G.P para la atención de sus obligaciones, cabe anotar que estos por sí solo no han sido suficientes para atender la demanda y las necesidades de la población, es así como las regalías además de fortalecer el desarrollo regional también de manera particular a potenciado los rubros de educación, salud, agua potable y saneamiento básico de acuerdo a lo dispuesto en la ley 141 de 1994 que establece que la entidad territorial debe destinar recursos del SGR en los sectores mencionados en la medida que el departamento no logre coberturas mínimas de los mismos.

La anterior circunstancia se encuentra demostrada en el desarrollo de un poco más de 2.500 proyectos en los sectores de educación, salud y medio ambiente durante el periodo de estudio, sin dejar de lado que junto a todo lo anterior, la explotación de distintos impuestos al consumo como el de licores, cerveza, vino tanto de producción nacional como extrajera sumado a la explotación de los juegos de suerte y azar le han dejado al departamento importantes recursos dirigidos a la salud y que conjunto superan 2.5 veces los recursos transferidos por intermedio del S.G.P. a este sector.

No obstante los beneficios cuantitativos que traen consigo el recaudo efectivo de los impuestos al consumo administrados por el departamento, estas actividades producen externalidades negativas como problemas de salud física y mental, deserción escolar, violencia intrafamiliar, mendicidad, violencia juvenil, adición a estas sustancias etc. pues según datos del DPN y la secretaria de salud del departamento para 2020 Boyacá tiene la cifra más alta de consumo de alcohol en el país y el segundo en consumo de tabaco y la problemática aumenta si analizamos que este consumo potencia el consumo de drogas, los delitos, las riñas y peor aún la violencia en el hogar que trae consigo muchas más repercusiones sobre la sociedad en general y aumenta la responsabilidad del departamento en la atención y prestación de servicios como la salud.

Bajo estas cifras sería prudente y necesario analizar si el recaudo de estos impuestos cubre o colaboran de manera eficiente con los gastos en salud pública y mental de los pobladores del departamento combatiendo de manera eficiente las externalidades negativas que deja el consumo excesivo de alcohol y tabaco y si a su vez, analizar la eficiencia en la implementación de los planes y mecanismos adoptados por el departamento y si estos tienen el efecto esperado o necesitan de algún tipo de reestructuración.

Capítulo III.

Conclusiones

Una vez analizados un conjunto de datos del departamento de Boyacá y dado que no existe ninguna duda de la dependencia tan fuerte que existe por parte del departamento de los recursos provenientes del SGP y de los impuestos cedidos de la nación, esta dependencia se convierte en un atributo para fundamentar el poco alcance que tiene el significado de autonomía territorial establecido en el artículo 1° C.P. desdibujando en parte la teoría general de la descentralización y disipando los objetivos planteados en su implementación.

Vale la pena recabar en algunos aspectos que enmarcan dicha dependencia y que pueden vislumbrar las falencias mismas del sistema en el que factores como la corrupción, la politización, la influencia directa del estado en asuntos de propiedad de las EE.TT. y como suceden en el momento actual la declaratoria de un estado de emergencia, han ahondado el inconformismo generalizado de las regiones fortaleciendo la teoría en palabras de algunos autores que la descentralización ha sido un fracaso "hay que decir que es probable que el fracaso de la descentralización, más que la causa de la corrupción, es una de sus consecuencias" (Saldías, 2017).

Frente al anterior hipótesis, existen diferentes factores que ofrecen como resultado de su análisis, una respuesta más acertada acerca de posibles causas que contribuyen a acentuar la pérdida de autonomía local y de la sujeción absoluta de los distintos niveles territoriales a las decisiones que provienen del nivel central sin importar si estas son temporales o permanentes y que en circunstancias tan atenuantes como las actuales, ratifican de manera innegable el centralismo disimulado con el que se administra el país y que se oculta tras la teoría de la naciente constitución de 1991 sobre la soberanía territorial y de la importancia de las regiones dentro de la nueva estructura político administrativa del país, conjetura que a la fecha aún está en deuda "La elección de gobernadores y las transferencias territoriales completaron el cuadro de una nueva estructura

estatal menos centralizada pero aún con una gran concentración de recaudos tributarios, de decisiones políticas y judiciales en el poder central" (Kalmanovitz, 2003).

1. Boyacá, autonomía y descentralización en tiempos de crisis

La autonomía territorial ha sido un tema muy decantado pero que sigue presentando cierto nivel de discusión en la medida que forma parte integral del proceso de descentralización y de los objetivos pilares de nuestra constitución, razón por la cual, en la presente coyuntura, la limitación de la autonomía territorial bajo estado de emergencia decretado por el gobierno (decreto 417 de marzo de 2020) se ha hecho más evidente sin que esto abra la posibilidad de que en alguna situación diferente, la actividad de las EE.TT pueda ser ilimitada ya que esto afectaría el principio de unidad del estado establecido en el artículo 1° de nuestra constitución política "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria…" y ratificado en la Sentencia Consejo de Estado 6345 de 2001 "facultades sin limitación alguna contrarían y desvirtúan los principios fundamentales de la organización política que adopto el Constituyente de 1991" de tal suerte que se constituye en una autonomía regulada, dependiente o derivada de la constitución y la ley.

Por otra parte, el conjunto de medidas tomadas por el gobierno bajo el estado de emergencia, afecta en cierta medida la autonomía territorial, ejemplo de ello, el decreto 418 de 2020 en el que se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, en el parágrafo 1 del artículo 2 se encuentra claramente la sujeción de las EE.TT a los dispuesto desde el nivel central "las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la Republica."

Análogamente, los decretos 461y 678 de 2020 autorizaron de manera temporal a los gobernadores y alcaldes a reorientar las rentas, cuestión que no implica una generación o asignación adicional de recursos sino "redireccionar recursos potencialmente reorientables y que se limitan a las rentas con destinación específica por acto administrativo y legal" (Dirección General de Apoyo Fiscal - DAF, 2020) e incluidos en sus presupuestos para atender la emergencia sanitaria priorizando la atención de la misma, pero desfinanciando la ejecución de proyectos de inversión y desarrollo local, de esta manera se aumentan las responsabilidades, mas no así los recursos que deberían ser asignados con base en el artículo 356 de C.P. que determina la asignación de recursos para la atención de las mismas.

Cabe aclarar que el decreto 678 de 2020 fue declarado exequible de manera parcial sobre aquellos artículos en que versaba de manera directa limitación a la actuación autónoma de las EE.TT y que en palabras de la Corte las estrategias a implementar por parte de los gobiernos subnacionales y referidos en el mencionado decreto eran disposiciones que pertenecen al fuero de la autonomía de estos gobiernos y por tal razón reprobarían los juicios de necesidad y de no contradicción frente a la constitución, sumado a la circunstancia de que cualquier posible modificación o adición al presupuesto del departamento se debe realizar bajo la autorización de la respectivas asamblea (Sentencia C-448, 2020).

De manera que el problema financiero para el departamento apenas comienza "La crisis pone de manifiesto la posibilidad de que en el corto plazo se generen problemas de liquidez en las administraciones centrales territoriales" (DAF. 2020) lo que trae consigo una limitación adicional frente al cumplimiento de obligaciones adquiridas y un retraso en la búsqueda de la equidad regional como efecto de disminuir el margen de inversión social "la afectación que podría presentarse en los ingresos corrientes de los departamentos y municipios y las mayores expectativas

de gasto, podrían disminuir el margen de maniobra financiera requerido para atender la emergencia" (DAF, 2020).

Por otra parte, la afectación frente al recaudo de ingresos provenientes del consumo de cerveza, licor y licor se verán seriamente disminuidos partiendo de la aplicación del decreto nacional 457 de 2020 que a su vez derogó el 420 de 2020 que ordenó a gobernadores y alcaldes a prohibir el consumo de estas bebidas lo que infiere la consecución de menos recursos para la salud del departamento y que en el caso específico de la cerveza representa el 51.04% del total de ingresos tributarios del departamento (Asamblea del Departamento de Boyacá, 2018) y cuyo recaudo se verá seriamente disminuido por la aplicación del decreto en mención.

Los efectos negativos en las finanzas del departamento ya se hacen evidentes, prueba de esto, el estudio realizado por Federación Nacional de Departamentos (FND) que arrojo resultados negativos basados en información emitida por la gobernación de Boyacá a junio de 2020 con base en las ejecuciones presupuestales del departamento, y que muestra un decrecimiento del recaudo de recursos propios en un 27%, esto en comparación con análisis en el mismo periodo del año anterior.

De igual manera, presenta un decrecimiento del 36% de los ingresos corrientes en los rubros de cigarrillos, cerveza y licores, que sumado el cierre de empresas, la pérdida de puestos de trabajo, la limitación al acceso de efectivo, la reducción de la productividad y la relación directa con el consumo de bienes y servicios, y la poca expectativa de quienes manejan las industrias en el departamento, auguran tiempos difíciles que se confirma con el índice negativo de confianza comercial (ICCO) practicado por Fedesarrollo y que se obtiene de la expectativa de los empresarios de Colombia y que para el departamento fue del -25.5% para el mes de marzo teniendo una

recuperación en mayo situándose en el -9.2% (Ochoa, y otros, 2020) que aún sigue siendo desfavorable[26].

No obstante, no todo ha sido efectos negativos frente a la autonomía regional, pues muestra de ello y frente a la necesidad de proveer con mayores recursos a las EE.TT. el decreto legislativo 678 de mayo de 2020, estableció medidas de gestión tributaria y financiera para las EE.TT. y, determino en su artículo 8 la distribución del 100% de la sobretasa al ACPM a departamentos y el distrito capital durante el periodo junio de 2020 y diciembre 2021, lo que precisa ingresos adicionales directos cedidos por el nivel central y que antes de ese decreto solo configuraban el 50% de la mencionada sobretasa, muestra de que si existe el mecanismo de empoderar a las regiones con el traslado o cesión de un nuevo impuesto.

Con el objetivo claro de minimizar la crisis generada por la pandemia, el departamento de Boyacá implementara un conjunto de 11 programas estratégicos dirigidos a actividades específicas en armonía con el plan de desarrollo departamental para "afrontar la reactivación económica como un reto del aparato productivo, desde el apoyo a la empresa familiar hasta el respaldo de alternativas que dinamicen la generación de ingresos del departamento" (Asamblea Departamental de Boyacá, 2020).

---

26 Del mismo modo, en el decreto 444 del 21 de marzo de 2020, el ejecutivo concedía a las entidades financieras recursos que le pertenecían a las regiones y registrados tanto del fondo nacional de pensiones FONPET como del fondo de ahorro y estabilización FAE del sistema general de regalías a título de préstamo, esto a la lectura del numeral 3 del artículo 4 de este decreto "efectuar apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósito a plazo, entre otras" y cuyo pago se realizara en las siguientes 10 vigencias, una muestra de la actitud desbordada del nivel central en lo que refiere a asuntos y recursos propios de las regiones aunque la Corte Constitucional declaro la exequibilidad del decreto bajo la consideración de que la creación del FOME es una medida necesaria, idóneas, fáctica, jurídica, necesaria y adecuada para enfrentar la pandemia y que esos préstamos no violan el principio de autonomía territorial del artículo 287 de C.P (Sentencia C-194/20).

De forma semejante, el decreto 678 de 2020 autoriza a las EE.TT a recupera la cartera creando una especie de trato diferenciado para el pago de las deudas tributarias, limitando una vez más la autonomía territorial con fundamento en el objetivo inicial de generar mayor liquidez pero que su aplicación no puede estar fundamentada en el recaudo sino en argumentos que superen un estricto juicio de proporcionalidad, dejando atrás la posible controversia de la restricción de los principios tributarios del deber de tributar con los principios de igualdad y equidad, discusión que quedo resuelta en la sentencia C-060 de 2018 (Sentencia C-060/18).

Resta por agregar comentarios de autores y personajes de la vida pública y política que tienen que ver con el insumo general del presente escrito y es todo aquello relacionado con la autonomía territorial y la descentralización instaurada a nivel constitucional en el año 1991, al respecto el senador boyacense Jorge Londoño Ulloa expresó que a pesar de la basta teoría desarrollada frente a la descentralización en los últimos periodos que " todo se mantiene centralizado y la independencia o descentralización solo están en el papel" esto para secundar las palabras del senador Efraín Cepeda que expreso:

> Lamentablemente la historia se escribe desde el centro del país dejando parte de la realidad por fuera y los senadores que componen esta comisión de ordenamiento territorial al unísono han reclamado por una mayor descentralización y autonomía y menos centralismo.

Lo que permite inferir que, a pesar de llevar un poco más de 30 años desde los primeros movimientos descentralistas, el sistema sigue presentando irregularidades en su estructura y aplicación que bien merecen una revisión general que permita establecer lineamientos más visibles con elementos menos discutibles frente a la sociedad.

Por otro lado, los mecanismos de transferencias en América latina se han diseñados no para ofrecer a los gobiernos locales los medios que les permitan adquirir responsabilidades técnicas y administrativas acordes con sus ingresos propios sino como ejecutores de las políticas y recursos provenientes desde el nivel central (Ahmad & García-Escribano, 2010) esto es muestra general de la limitación del estado a la denominada autonomía territorial.

El sistema fiscal colombiano es mas de tipo centralizado que descentralizado:

> Ya que los gobiernos departamentales y municipales no tienen autonomía para establecer impuestos pues si bien es cierto que les han cedido algunos de ellos a los gobiernos subnacionales el establecimiento de bases y rangos de tarifa ha correspondido exclusivamente al legislador (Iregui, Ramos y Saavedra, 2001, pág. 9).

Y en palabras de estos autores si los impuestos cedidos tienen destinación específica "un porcentaje del gasto local no resulta de decisiones autónomas porque buena parte de esa se financia con recursos provenientes de transferencias con destinación específica del gobierno central" (Iregui, et al, 2001, pág. 10).

2. Mecanismos para fortalecer los ingresos propios del departamento

Fortalecer el recaudo propio del departamento es una medida necesaria e inmediata por cuanto esto se convierte en una de las manifestaciones más importantes de la mencionada autonomía territorial que por ahora es algo más cercano a una administración delegada del nivel central "municipios y departamentos siguen recibiendo trato de administradores simplemente descentralizadas. La ley, la política pública, los gobiernos y la jurisprudencia constitucional no les han permitido escalar al status de autonomía" (Hernández Becerra, 2014).

En medio del conversatorio "Retos de calidad de en la prestación de servicios de salud y educación con el SGP." desarrollado en la Universidad de Los Andes en 2017, un grupo importante de personas conocedores del tema tributario regional entre ellos el procurador general de la nación del momento junto a algunos alcaldes, gobernadores, dirigentes y académicos debatieron temas tan álgidos como el recaudo regional, la corrupción sobre los recursos del S.G.P. nuevos mecanismos de reparto del sistema de transferencias y no es nada nuevo que en conjunto determinen la necesidad de potenciar a las EE.TT. mediante la transferencia de más recursos con el objetivo de cumplir sus obligaciones y de paso dar mayor amplitud al significado de la autonomía territorial limitando en mayor medida la intervención directa del gobierno central en la destinación de los recursos.

La sentencia de la corte constitucional C-262 de 2015 dispone las formas en que el legislador puede llegar a intervenir en la destinación de las rentas territoriales sin que ello signifique la vulneración de la autonomía territorial y sin importar si se hacen sobre fuentes endógenas o

exógenas, aunque en el caso de estas últimas el legislador con base en el marco constitucional puede definir su destinación "Tratándose de rentas exógenas, el legislador puede por regla general definir su destino, dentro del marco constitucional, sin vulnerar el principio de autonomía territorial"[27] (Sentencia C-262/15).

Y es aquí donde la dinámica de las administraciones locales entran en juego bajo el precepto de fortalecer los recursos endógenos de los gobiernos subnacionales estableciendo elementos que pueden ser aplicados en los departamentos y en consideración a que estas son las EE.TT más débiles y más limitadas en su autonomía entre otras razones por "las pocas herramientas jurídicas con que estas han sido dotadas para la gestión de sus recursos" (Cubides Durán, 2018) y que se reflejan tanto en la poca participación de los recursos propios dentro del presupuestos de ingresos, como en la dependencia tan marcada del departamento en las transferencias del nivel central[28] y de los impuestos cedidos.

Uno de los elementos que aparece como herramienta para fortalecer el recaudo local, es la aplicación del sistema general de retenciones que tiene dispuesta el estado y que podrían ser aplicables a todos los tributos territoriales, así lo establece la sentencia del Consejo de Estado CE S4 13080 de 2003 del Dr. Julio Roberto Piza, donde determina cómo las retenciones, autorretenciones y los anticipos podrían ser un mecanismo para mejorar y facilitar el recaudo de impuestos haciéndolo más efectivo al compartir las responsabilidades a otras personas y a su vez

27 Por otro lado, el fortalecimiento de los recursos endógenos de las EE.TT. tienen una importancia relativa en lo que respecta a su destinación, pues sobre este tipo de recursos propios opera totalmente la autonomía de la administración frente a su ejecución e inversión aunque no es del todo cierto si analizamos lo dicho por la Corte en 2015 "En lo que atañe a las rentas corrientes que se consideren endógenas, si bien en principio la ley no puede interferir en su destinación, por cuanto compromete la autonomía territorial, excepcionalmente puede hacerlo cuando la interferencia versa sobre el manejo de un porcentaje reducido de esos ingresos" (C-262 de 2015).

28 La ley 1819 de 2016 a partir del artículo 340 dotó con un conjunto de herramientas a las E.E.T.T. cuyo objetivo era la mejora tanto en el recaudo como de las estructuras impositivas de los gobiernos subnacionales "incrementar la eficiencia del recaudo y clarificar y simplificar los trámites del contribuyente" y a su vez contribuir "a solidificar la competencia de las diversas entidades en la administración de sus principales fuentes de ingreso". Todo como un intento más de encontrar mecanismos para empoderar a las EE.TT en cuanto al manejo y recaudo de ingresos, pero no al fortalecimiento e implementación de nuevos mecanismos que aseguren ingresos adicionales.

generar información tributaria importante de los contribuyentes de impuestos territoriales obteniendo más control sobre los tributos a cargo del departamento y de los contribuyentes responsables de dichos impuestos.

Así mismo, otro instrumento a utilizar bajo el mismo precepto es la fusión de tributos que se puede dar teniendo en cuenta algunas características especial de los mismos y de tal manera mejorar la determinación y cobro haciendo más efectivo el recaudo, el artículo 8 del acuerdo distrital 028 de 1995 es una muestra clara de este instrumento a utilizar cuando indica la "Fusión de los Impuestos de Espectáculos Públicos, Juegos, Rifas, Sorteos, Concursos y Similares" y determina el cobro de los impuestos incluidos en este artículo bajo una nueva denominación, algo similar puede suceder con impuestos como el degüello de ganados menor y mayor, la contribución sobre contratos y la estampillas implementadas por el departamento[29].

La importancia de este sistema de simplificación, también está consignado en la revista de derecho fiscal No. 12 de la universidad Externado de Colombia del año 2018 "lo que se busca es un menor desgaste para el cumplimiento de las obligaciones, así como un recaudo mucho más ágil y expedito por parte de la Administración Tributaria" (Cubides 2018, pág. 173) con el objetivo de hacer más eficiente la participación de las EE.TT frente a la generación de sus propios recursos aumentando los ingresos y disminuyendo los gastos generados en el proceso[30].

---

29 Por otra parte, la anterior alternativa es viable en la medida que las EE.TT. tienen facultades en materia impositiva estipuladas en el artículo 388 de la C.P. por la cual pueden regular este tipo de disposiciones pero bajo los límites establecidos en la ley " se reglamentó un gravamen de su propiedad y no varió ninguno de los elementos estructurales del tributo, toda vez que no hubo variación en los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, ni el hecho generador, pues la mención a la base gravable y a la tarifa que hace la norma acusada no pasa de ser una reiteración de lo dispuesto en la norma superior por el legislador, cuya reproducción no puede considerarse de ninguna manera como causal de anulación de la norma acusada" (Sentencia CE 8388/17).

30 Un método en concordancia con la simplificación en el recaudo de los impuestos, quedo establecido en el artículo 346 de la ley 1819 y que tiene que ver con el tratamiento especial a pequeños contribuyentes "con base en factores tales como promedios por actividad, sectores, área del establecimiento comercial, consumo de energía y otros factores objetivos indicativos del nivel de ingresos de la actividad económica desarrollada por el contribuyente". Tomando la posibilidad de facturar el valor de un impuesto departamental de manera preferencial, a pesar de ser estas las entidades más débiles frente a la regulación misma de sus tributos se deben luchar por despolitizar en la medida de lo posible el trámite para el cumplimiento formal de tributar.

“Los sistemas tributarios cuando son complicados son más ineficientes limitando la consecución de recursos fiscales suficientes distorsionando los incentivos para trabajar y ahorrar como consecuencias deletéreas para el crecimiento económico” (FMI 2001. Pág. 96) la falta de recursos sumerge a las EE.TT. en la necesidad de acudir a distintas medidas de financiamiento entre otras el endeudamiento interno o externo que puede ser nocivo en la medida que se comprometen recursos basados en proyecciones y estadísticas que muchas veces se alejan de la realidad -como en la época actual por el Covid-19- y que a su vez limitan el cumplimento de metas de desarrollo local por el aumento de responsabilidades y gastos de las entidades territoriales.

No menos importante en la búsqueda de herramientas potenciadoras del recaudo local se encuentra el de “consolidar procesos de formación del capital humano para la administración tributaria” (Comisión de Expertos del Sistema Tributario Territorial - CESTT, 2020, pág. 284) que incluye sistemas de capacitación y control al personal que desempeña dichas labores en las EE.T.

E ahí que, al no existir un control tan riguroso frente a la fiscalización de los impuestos, el seguimiento y control de las acciones de los funcionarios responsables de estos procesos es tan poco exigente que se puede prestar para actividades que resulten en beneficio propio de quien realiza la actividad y no en beneficio de la entidad territorial, que es a quien le pertenece el recaudo de la actividad realizada por el funcionario y son acciones que terminan por favorecer actividades de contrabando y adulteración tanto de licores como de cigarrillos y tabaco teniendo como resultado directo la disminución de recursos destinados a la salud del departamento, “una administración tributaria adecuadas contribuye a que el gobierno logre su potencial de recaudo sin necesidad de aumentar tarifas o ampliar bases gravables” Ogbonna,(2011).

En otras palabras, se hace énfasis en que no es suficiente buscar potenciar el recaudo local con la inclusión de nuevos impuestos o tarifas, sino que a su vez la administración, control e inversión de los recursos deben ser eficientes y desprovistas de injerencias directas de particulares

que afecten la calidad de la administración del gobierno local "se encuentra que en las economías municipales las buenas instituciones están asociadas a menores niveles de concentración política, menor corrupción, menores niveles de pobreza y mayor bienestar" (Cortés & Vargas, 2012), y cuya lectura ratifica la necesidad de impulsar la autonomía territorial pues esta promueve la independencia de las administraciones en cuanto a recursos humanos, financieros, técnicos y la toma de decisiones "la autonomía es transcendental para el desempeño de la administración, debido a que evita presiones o manipulaciones que afecten la administración tributaria" (Manasan, 2003).

Esto aplica para el caso colombiano y aunque no existe un estudio que así lo ratifique, se puede ver que las EE.TT. como en el caso particular el departamento de Antioquia o el distrito capital presentan menos elementos fuertes de evasión en comparación con el departamento de Boyacá en el que la politización de la administración ha sido uno de los elementos que permiten ver la incipiente inversión social y cuyos gastos de funcionamiento que en 2007 estaban en el 8.99% del total de gastos paso al 13.95% de la misma proporción en 2019.

Conviene destacar que en los últimos seis años de alguna manera la entidad ha dinamizado sus funciones fiscalizadoras obteniendo resultados positivos en el recaudo del impuesto de vehículos cuya participación creció en un 18.03% y que para finales del 2018 contó con más de 33.000 procesos abiertos de cobro coactivo tan solo en este rubro, sin dejar de lado la extraordinaria variación positiva del 99.07% en el recaudo del impuesto a los licores para el periodo de estudio. (Informe fiscal y financiero Boyacá, 2018).

Otro punto a analizar, es el hecho de que el departamento de Boyacá es un agente económico capaz de generar ingresos con la explotación de recursos propios mediante la puesta en marcha de empresas que exploten y comercialicen aquellos elementos que generan cierta ventaja regional como por ejemplo la producción agrícola, el carbón mineral, el hierro, esmeraldas, producción de acero entre otros minerales, recursos que en principio serian propiedad del

departamento y los recursos generados serian de libre destinación aumentando la posibilidad de mejorar la inversión social con un grado superior de autonomía[31].

Con respecto a lo anterior "cuando los recursos provienen de los mercados o de condiciones similares a estos se puede anticipar que habrá mayor eficiencia que cuando el financiamiento proviene de, por ejemplo, impuestos, rentas de destinación específica o transferencias automáticas" Wiesner (1997, pág. 14) lo que sugiere que una de las alternativas del departamento es ingresar al sistema de mercado con la explotación de factores propios que aumenten el recaudo de libre destinación de la entidad territorial potenciando la inclusión social de la personas de la regiones en el desarrollo mismo de las actividades que los beneficien de manera particular, así lo define Wiesner (1997) "asignación de recursos públicos para generar bienes públicos de carácter local" y a esto le agrega el autor que " la cercanía del consumidor local y el proveedor público local – en este caso el departamento- existirá mayor eficiencia económica y mayor transparencia política" (Wiesner, pág. 92).

Otra alternativa que necesita de un análisis superior frente a su conveniencia o no, es la creación de nuevos impuestos propios para las regiones o en su defecto, la sesión directa de aquellos que ya se encuentran cedidos por parte del estado. Frente a los primeros, una buena opción son los denominados impuestos verdes "aquellos cuya base imponible consiste en una unidad física (o similar) de algún material que tiene un impacto negativo, comprobado y específico sobre el medioambiente" (Eurostat, Comisión Europea, Organización de Cooperación y Desarrollo

31 Lo anterior no es nada nuevo en nuestro país, pues tenemos como ejemplo de ello el municipio de Medellín dueña de la EPM y que según informe financiero de la empresa en 2019 , transfirió al municipio de Medellín $ 1.5 billones que se convierten en ingresos de libre destinación para el municipio, y es una cifra que sobre pasan de manera muy importante el presupuesto de ingresos del departamento de Boyacá para 2020 (1 billón 63.000 millones) y cuyas inversiones directas de la EPM en el departamento están por encima de los $ 3.2 billones en infraestructura de servicios públicos y mejoramiento de la calidad de sus habitantes, tan solo en estas cifras se puede ver la diferencia tan grande que enmarca el desarrollo social y económico de estas 2 regiones y la imposibilidad de alcanzar la equidad regional que en su momento fundamento el proceso descentralizador en Colombia.

Económico (OCDE), 1997) con los cuales se obliga al pago de una tasa a título de retribución por parte de quienes contaminen el medio ambiente y su objetivo es reinvertir estos recursos en el desarrollo e implementación de proyectos que subsanen de alguna manera la externalidad negativa causada y favorezcan el desarrollo sostenible.

Por esta misma línea, aparece la implementación y fortalecimiento de los impuestos piguvianos que no son otra cosa que "aquellos impuestos cuyo objetivo es corregir externalidades negativas o positivas es decir costos o beneficios indirectos que no reflejan el precio del mercado de un bien o servicio" (Comisión de Expertos del Sistema Tributario Territorial - CESTT, 2020, pág. 21) y cuyos expertos reiteran la importancia de un mayor recaudo de recursos propios de las regiones en pro de asegurar aún más la autonomía territorial "la mayor participación de recursos propios de las EE.TT. y una menor participación en regalías y SGP per cápita, están asociados a un mejor desarrollo institucional" (CESST 2020, pág., 31) aunque su recaudo tenga otro objetivo particularmente importante y es el de la atención en salud de quien consume dichas sustancias

> Un impuesto… cumple una doble función, por un lado, como fuente de recaudo fiscal y, por el otro, como mecanismo para enfrentar a través del sistema de precios, la externalidad negativa que su consumo impone a la salud de los individuos (Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria, 2015, pág. 137).

En el caso particular del departamento de Boyacá, la aplicación del impuesto piguvianos al consumo de cerveza, alcohol y de cigarrillos, pueden presentan una particularidad positiva y es que, sin importar el costo de los mismos y los valores agregados a estos elementos, en un inicio el consumo per cápita se puede ver disminuido aunque por otro lado aumenta el recaudo pero con el paso del tiempo el consumo per cápita vuelve a su nivel normal demostrando la poca importancia que tiene para las personas el costo de estos productos a la hora de consumirlos.

Por otro lado, al contar con recursos propios que sean de libre destinación permite un acercamiento más efectivo a todas las sub regiones del departamento y puede disminuir de manera generalizada problemas de corrupción en cuanto al manejo de los recursos públicos locales "la dependencia fiscal de transferencias y regalías están asociadas a una mayor probabilidad de corrupción" (Álvarez Villa, Caputo, Quintana, & Sánchez Torres, 2019, pág. 32) y en cuyo estudio los autores también encuentran que "la articulación entre congresistas y mandatarios locales se convierten en redes clientelistas que conducen a una asignación regional de la inversión, arbitraria, ineficiente y consideraciones de equidad"[32].

En resumen, la falta de recursos por parte de las EE.TT para financiar la inversión en sus regiones se debe atacar por diferentes puntos y mediante diferentes estrategias, desde la simplificación de los sistemas tributarios, pasando por la unificación de algunos impuestos que hagan más eficiente su fiscalización, control y recaudo, así como la aplicación de los sistemas de retención en la fuente existentes entre otros elementos de carácter formal como la facturación y declaración sugerida y la actualización y modernización de los sistemas de cobro y de información que permitan identificar de manera más clara y precisa los sujetos pasivos de los impuestos y su estado frente al cumplimiento de los deberes, la creación de nuevos impuestos que sufraguen aquellos que generan un mayor uso de recursos de la salud y terminando con la profesionalización de las EE.TT. con respecto al factor humano, físico y tecnológico encargado de los diferentes tramites y procesos que coadyuven al fortalecimiento institucional y de las normas aplicables.

32 Por otra parte, los recursos propios traen consigo elementos adicionales y favorables para las regiones "El financiamiento propio puede llevar a proveer adicionalmente las otras externalidades que satisfagan las necesidades básicas como son: fortalecimiento institucional, mejora de información, transparencia en los procesos políticos y administrativos y fiscales y la capacidad de hacer evaluaciones reales a la gestión pública" (Wiesner 1997 pág. 93) en este contexto el autor resume los puntos neurálgicos en los que se basa las recomendaciones realizadas anteriormente sin dejar de lado que la aplicación de cualquier sugerencia cuyo objetivo sea maximizar los recursos locales deben tener en cuenta las características propias de la entidad territorial como los niveles de desarrollo, actividades principales que se desarrollan, los recursos y los factores administrativos aplicables.

Por último y no menos importante, como mecanismo para incentivar la generación de recursos propios de las EE.TT. está el de intensificar y expandir los esquemas de incentivos de transferencias en el marco del Sistema General de Participaciones (SGP) incluidos en el artículo 79 de la ley 715 de 2001 que fue modificado por la ley 1176 de 2007 y que determina un porcentaje como reconocimiento a la eficiencia fiscal a manera de premio o reconocimiento al desempeño territorial en materia fiscal y que en la actualidad corresponde al 8,3% de las transferencias del SGP que reciben todos los municipios condicionado a un indicador de eficiencia tributaria.

A su vez, este indicador ha sido objeto de revisiones para asegurar su conveniencia e integralidad, en aspectos relevantes como la eficiencia de uso de los recursos, la dependencia de transferencias, el endeudamiento y la calidad de la inversión pública, y cuyo indicador de gestión financiera realiza reconocimientos adicionales por los esfuerzos que realizan los gobiernos subnacionales por aumentar los ingresos propios.

Tener en cuenta estos factores en la determinación de las transferencias solucionaría problemas de incentivos como los señalados por Sánchez y Chacón en su documento "Efecto de las transferencias sobre el efecto fiscal en Colombia" (2020), pero solo en la medida en que la magnitud de las transferencias condicionadas a la actualización y el aumento del recaudo sean lo suficientemente grandes para alterar el comportamiento de los gobiernos locales.

3. Posibles desajustes en las finanzas del departamento de Boyacá en tiempos de pandemia

El SRAs-cOv-2 o más conocido como Covid-19 no tienen antecedentes recientes en la historia del mundo si comparamos el grado de afectación que se puede decir es absoluta y sin distingos de ningún tipo y una de las áreas más afectadas después de la salud es la economía, de manera tal que todos los países del mundo verán sus efectos en los siguientes periodos teniendo que reforzar mecanismos para evitar una mayor afectación pues concurren varios factores que

arremeten contra la estabilidad económica como es el aumento de los gastos y a su vez la disminución de los recursos lo que desemboca en el aumento generalizado de déficit fiscal.

De forma semejante, al afectarse la economía del país, se afectarán las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales pues parte de la estructura tributaria territorial se encuentra vinculada al comportamiento de la actividad económica nacional (DAF, 2020), y de esta manera se verá estancado el desarrollo social y económico de las regiones, así como el incumplimiento de un conjunto de compromisos -entre ellos la ejecución de los planes de desarrollo- cuyos recursos darán paso a la atención apremiante en la prestación del servicio de salud pública (que de por sí ya estaba en un cierto nivel deficitario) y en la atención a los sectores más vulnerables.

Por otro lado, las EE.TT. afrontan circunstancias adicionales frente a la atención de la pandemia, pues al aumento de las responsabilidades, los recursos que debían ser asignados para la atención de la emergencia con base en 356 de C.P. no son muy claros, pues los decretos 461y 678 de 2020 autorizaron de manera temporal a los gobernadores y alcaldes a reorientar las rentas, cuestión que no implica una generación o asignación adicional de recursos sino "redireccionar recursos potencialmente reorientables y que se limitan a las rentas con destinación específica por acto administrativo y legal" (DAF, mayo 2020) e incluidos en sus presupuestos para atender la emergencia sanitaria priorizando la atención de la misma pero desfinanciando la ejecución de proyectos de inversión y desarrollo local.

La afectación que sufrirán de manera general en Colombia las EE.TT. será más evidente en las ciudades capitales y en aquellas que dependen en menor medida de las transferencias del nivel central pues en estos gobiernos subnacionales se generaran problemas de desfinanciamiento de la estructura de gastos que se sufraga con los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) (Ochoa, y otros, 2020).

De ahí que, el efecto negativo en las finanzas del departamento ya es evidente, prueba de esto, el estudio realizado por Federación Nacional de Departamentos (FND) que arrojó resultados negativos en base a la información emitida por la gobernación de Boyacá a junio de 2020 respecto a las ejecuciones presupuestales del departamento donde se muestra una disminución en el recaudo de los recursos propios de un 27%, esto en comparación con análisis en el mismo periodo del año inmediatamente anterior y a su vez un decrecimiento del 36% en los rubros que más aportan en la generación de ingresos corrientes como son el consumo de cigarrillos, cerveza y licores.

"La crisis pone de manifiesto la posibilidad de que en el corto plazo se generen problemas de liquidez en las administraciones centrales territoriales" (DAF. 2020) lo que trae consigo una limitación adicional frente al cumplimiento de obligaciones adquiridas y un retraso en la búsqueda de la equidad regional como efecto de disminuir el margen de inversión social "la afectación que podría presentarse en los ingresos corrientes de los departamentos y municipios y las mayores expectativas de gasto, podrían disminuir el margen de maniobra financiera requerido para atender la emergencia" (DAF, 2020)

Por otro lado, si tenemos en cuenta que para él año 2019 según datos consignados en la ordenanza 052 de 2018 de la asamblea departamental por la que se expiden el presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital del departamento para la vigencia 2019, el ingreso por estos tres rubros corresponde al 18,67% del total del presupuesto de ingresos, y que, a su vez, el ingreso por el consumo de cerveza y alcohol representan el 17.16%, el grado de afectación será aún más representativo con la cual se verán afectados no solo los recursos dirigidos a la salud sino que también aquellos utilizados para sufragar los gastos de funcionamiento y que provienen del impuesto al consumo de cerveza.

La anterior afectación parte de la aplicación del decreto nacional 457 de 2020 que derogó el decreto 420 de 2020, en su artículo 6° ordena a gobernadores y alcaldes prohibir el consumo de

bebidas embriagantes en la circunscripción de sus territorios, con lo cual afecta de manera directa el ingreso al departamento al limitar el consumo de los más importantes recursos para la entidad territorial habida cuenta de que el impuesto al consumo de cerveza representa el 51.04% de los ingresos tributarios del departamento (Asamblea del Departamento de Boyacá, 2018).

Un decreto que trajo consigo ciertas discrepancias en su objetivo, fue el decreto 444 del 21 de marzo de 2020 y con el que se crea el fondo de mitigación de emergencias (FOME), pues algunos sectores determinaron que a través de éste, el ejecutivo concedía a las entidades financieras a título de préstamo y cuyo pago se realizará en las siguientes 10 vigencias, recursos que le pertenecen a las regiones y que están registrados tanto del fondo nacional de pensiones FONPET creado por la ley 549 de 1999 como del fondo de ahorro y estabilización FAE del sistema general de regalías creado bajo la ley 1530 de 2012.

No obstante, frente a la necesidad de recursos por parte de las EE.TT. el decreto legislativo 678 de mayo de 2020, estableció medidas de gestión tributaria y financiera para las EE.TT. y en él identificó limitaciones presupuestales territoriales para atender la emergencia como consecuencia de la disminución de los ingresos corrientes, de esta manera, determinó en su artículo 8 la distribución del 100% de la sobretasa al ACPM a departamentos y el distrito capital durante el periodo junio de 2020 y diciembre 2021, lo que precisa ingresos adicionales directos cedidos por el nivel central y que antes de ese decreto solo configuraban el 50% de la mencionada sobretasa.

Del mismo modo, el decreto 678 de 2020 autoriza a las EE.TT a recupera la cartera creando una especie de trato diferenciado para el pago de las deudas tributarias, limitando una vez más la autonomía territorial con fundamento en el objetivo inicial de generar mayor liquidez pero que su aplicación no puede estar fundamentada en el recaudo sino en argumentos que superen un estricto juicio de proporcionalidad, dejando atrás la posible controversia de la restricción de los principios

tributarios del deber de tributar con los principios de igualdad y equidad, discusión que quedo resuelta en la sentencia C- 060de 2018 cuando expreso:

> Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencian la idoneidad y necesidad e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepción que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria. Allí donde el legislador no aporte tal justificación, en todo caso corresponde a la Corte examinar la constitucionalidad de la medida, para lo cual ha empleado el test de razonabilidad o principio de proporcionalidad[33].

Aun así, la limitación de la autonomía territorial bajo el estado de emergencia se hizo más evidente, aunque por ningún motivo el accionar de las EE.TT puede ser ilimitado ya que esto afectaría el principio de unidad del estado "facultades sin limitación alguna contrarían y desvirtúan los principios fundamentales de la organización política que adopto el Constituyente de 1991" (Sentencia CE 6345 de 2001) y que en otro aparte de la misma refrenda la importancia del sistema establecido en nuestra constitución "el equilibrio en el ejercicio del poder se logra a través del control que ejercen unos respectos de otros, y de la colaboración que estos se brindan mutuamente" razones suficientes para entender la intervención del estado y la limitación temporal y adicional a la autonomía de las EE.TT.

Los retrasos que de manera general trae consigo la afectación de la pandemia, se verán reflejados en el estancamiento de los proceso y proyectos implementados así como la imposibilidad

33 El gobierno nacional ha emitido desde el mes de marzo alrededor de los 70 decretos con fuerza de ley como mecanismo para la atención de la emergencia y bajo el principio coordinación, concurrencia y subsidiaridad de acuerdo al artículo 288 de la C.P. atendiendo aspectos de orden general y permitiendo que el gobernador del departamento y los alcaldes atiendan de manera más diligente las necesidades propias de sus territorios que de por sí ya presentaban cierto déficit sobre todo en lo que tiene que ver con la prestación de los servicios en salud que cumplieran con los requisitos establecidos y que se ajustaran a los requerimientos para la atención frente a la pandemia tanto en calidad como en capacidad.

de alcanzar las metas de crecimiento establecidas a principio de año por los gobiernos regionales que tendrán que realizar esfuerzos adicionales para la recuperación económica de las regiones con un agravante adicional si tenemos en cuenta que en Boyacá el 94.5% de la maquinaria productiva son microempresas, el 3% son pequeñas, el 0.5% son medianas y tan solo el 0.1% son grandes empresas (Boyacá en cifras, 2020).

En consecuencia, el cierre de empresas, la pérdida de puestos de trabajo, la limitación al acceso de efectivo, la reducción de la productividad y la relación directa con el consumo de bienes y servicios, y la poca expectativa de quienes manejan las industrias en el departamento auguran tiempos difíciles que se confirma con el índice negativo de confianza comercial (ICCO) practicado por Fedesarrollo y que se obtiene de la expectativa de los empresarios de Colombia y que se estableció en -25.5% para el mes de marzo de 2020 teniendo una leve recuperación en mayo situándose en el -9.2% (Efectos y expectativas de recuperación económica frente a la pandemia COVID-19 en el departamento de Boyacá, pág. 16) que en términos generales aún sigue siendo desfavorable[34].

4. Las transferencias como efecto estimulante de la pereza fiscal del departamento

A puertas de cumplir 30 años de nuestra constitución la descentralización sigue presentando algunas dificultades y aún permanecen abiertas las discusiones sobre temas que tienen que ver directamente con la estructura de este proceso, entre ellos la autonomía territorial y todo aquello que relaciona el funcionamiento de las EE.TT. y que tiene que ver con los recursos para cumplir las obligaciones o encargos emanados desde la constitución y que hay momentos, como el presente,

34 Con el objetivo claro de minimizar la crisis generada por la pandemia, el departamento de Boyacá implementara un conjunto de 11 programas estratégicos dirigidos a actividades específicas en armonía con el plan de desarrollo departamental para "afrontar la reactivación económica como un reto del aparato productivo, desde el apoyo a la empresa familiar hasta el respaldo de alternativas que dinamicen la generación de ingresos del departamento" (Ordenanza 006 de 2020, por la cual se adopta el plan departamental de desarrollo de Boyacá, PACTO SOCIAL POR BOYACA, Tierra que sigue avanzando, 2020-2023, pág. 6).

en que dichas obligaciones desbordan la capacidad administrativa de las regiones, sin que se les asigne los recursos para atenderlas[35].

Ya instaurado el proceso descentralista y determinado el sistema de participación por parte de las regiones en los ingresos de la nación -aunque estos mantengan alguna irregularidad en su aplicación- resta determinar la dependencia de las regiones sobre estos ingresos y la posibilidad de impulsar la autonomía asignada desde la constitución, que como ya hemos visto se encuentra limitada y que algunos autores se han encargado de explicar algunos de ellos en aras de defender la descentralización con autonomía bajo un esquema de unidad nacional.

Entre otros Carlos Augusto Giraldo en su artículo Descentralización colombiana un producto de exportación precisa que "frente a la descentralización colombiana la participación tanto de municipios como de departamentos en el gasto público es una de las más elevadas de la región" frente a análisis comparativos con Chile, Perú y Ecuador afianzándose como uno de los grandes problemas del sistema en la medida que el aumento desbordado del gasto limita la inversión y el desarrollo social al mismo tiempo que desalienta el cumplimiento de la obligaciones tributarias de sus administrados y cuya justificación obedece en algunoscasos a decisiones de tipo personal o político de los dirigentes de turno que pretenden hacer uso particular de los estatutos de rentas, con fundamento en normas que los faculta para realizar dichos procesos y en algunas ocasiones aun en contra de la misma ley.

Adicionalmente a lo mencionado por el autor, en el mismo artículo clasifica cuatro elementos a tener en cuenta en el proceso descentralista y que puede jugar en contra de los objetivos

35 Este proceso descentralizador no es exclusivo de Colombia, por el contrario se establecieron en países cercanos o de la región, como Costa Rica a partir la constitución de 1949, en Ecuador en el año de 1966 con la aprobación de régimen municipal pero es con la constitución de 1979 que le da vida a la descentralización, al igual que Perú con algo de tropiezos, han adelantado procesos descentralizadores y de los cuales compartimos una misma dificultad y es el sistema de transferencias de recursos para atender con carácter de propiedad, las obligaciones nacientes y que provienen del este proceso.

por los cuales se instituyó esta figura, ellos son, una descentralización exclusivamente municipalista, el desbordamiento burocrático de los gastos de funcionamiento, la pereza fiscal y el riesgo en el desborde del endeudamiento territorial, lo anterior como una especie de señal para mantener una constante vigilancia de las administraciones regionales y así prevenir las alteraciones que pueden causar sobre el proceso.

De los postulados anteriores, genera un especial análisis la denominada pereza fiscal producto de la dependencia de las transferencias del nivel central y que de ser real se convierte en un problema al interior del departamento y de las regiones, que mina de manera importante el avance de la entidad territorial y que se puede dar por efectos sociopolíticos y culturales al analizar las características especiales de la región y aun por efecto colateral de la dependencia de la mayoría de los municipios de Boyacá que por su estructura están categorizados en niveles 4, 5 y 6 representando cerca del 94% de los 123 municipios que componen el departamento.

Las EE.TT. en Colombia presentan diferentes problemas de financiamiento que les impide cumplir con sus diferentes obligaciones y responsabilidades a nivel social producto de la gran dependencia de la mayoría de departamentos y municipios de las trasferencias del nivel central (Cubides Durán, 2018).

Por esta razón, toma importancia la teoría sobre la pereza fiscal territorial en la medida que se concluye de manera a priori, que la falta de recursos de los gobiernos subnacionales se debe a las fallas en la estructura del sistema de transferencias en lo que tiene que ver con el mecanismo de asignación sumado a que estos recursos tienen destinación específica y si a todo esta discusión le adicionamos una incipiente gestión administrativa, los recursos de inversión estarán muy limitados, no obstante, el origen del bajo desarrollo económico y social del departamento tendrá un ingrediente adicional como es la falta de

gestión de las administraciones de turno, aunque de antemano "se concluye que no existe una evidencia que pueda confirmar al 100% el efecto de la pereza fiscal producto de las transferencias del nivel central" Sánchez et al. (1994).

Sin duda alguna, bajo el análisis de las diferentes cifras, la dependencia que tiene el departamento de las transferencias del SGP (57.43%) como de los impuestos cedidos (30.31%) para 2019, es evidente emergiendo como una más de las limitaciones a la autonomía de la entidad territorial con la cual las decisiones del nivel central merman la capacidad de acción y de decisión de las mismas " puede nacer de la desconfianza en el proceso o capacidad administrativa de las entidades territoriales o de una intervención disfrazada por parte del estado limitando dicha autonomía"[36] (Giraldo, 2003).

"La descentralización no generó pereza fiscal y por el contrario en los últimos cuatro años se encuentra que los ingresos corrientes fueron más dinámicos que las mismas transferencias." (Zapata; 2010) y el autor terminó reafirmando su posición al expresar que "En otras palabras, el gran aumento de las transferencias no se tradujo en pereza fiscal municipal, por el contrario, los fiscos municipales fueron igual de dinámicos." aunque para algunos autores esta pereza fiscal si existe y puede ser producto del acomodo al sentir el respaldo constitucional de aquellos recursos que son obligatorios y que provienen del nivel central.

No obstante, con todo y que el departamento ha realizado en los últimos periodos grandes avances en lo relacionado con el control y recaudo de ingresos tributarios, estos esfuerzos parecen insuficientes debido a la poca dinámica de los mismos " los elementos tributarios son poco dinámicos en las regiones de esta manera los cambios positivos a realizar son mínimos en el

36 Muestra de lo anterior, el decreto 444 de 2020 crea el FOME (fondo de mitigación de la emergencia) y el numeral 2° del artículo 3°, toma recursos destinados a cubrir el pasivo pensional de las EE.TT a título de préstamo que parece más un control al uso de los recursos, aunque respaldada en el decreto de emergencia económica y social pero que en resumen no es otra cosa que utilizar recursos de las regiones o la desfinanciación de las mismas.

objetivo de alcanzar mayores recursos" (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Ricciulli-Marín, ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?, 2018).

En resumen, los principales resultados han estado sobre impuestos cedidos (que siguen estando condicionados) y solamente la contribución sobre contratos (4.5%) y las estampillas (10%) como recursos propios, han tenido un repunte importante pero no tan significativo en base al porcentaje total de ingresos del departamento en los últimos periodos.

Varias razones colaboran con esa poca consecución de recursos propios de algunas EE.TT y es que las distintas reformas tributarias, aunque han intentado ajustar la estructura del sistema tributario subnacional, se han dirigido a aumentar los recursos regionales tras establecer nuevas tarifas o disminuir las bases gravables.[37] (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Ricciulli-Marín, ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?, 2018)

En consonancia, Jaime Bonet afirmó "Las participaciones por parte de los gobiernos subnacionales y en el que las regalías contribuyen con un 20% o menos del ingreso de la entidad territorial, el desempeño fiscal se deteriora en la medida que aumenta la dependencia de las regalías" (Bonet et al. 2014), y el autor como parte del estudio anterior también determinó "que si las regalías participan con un 20% o más el desempeño fiscal aumenta pero en contraste la

37 Por otro lado, si la autonomía financiera de los municipios del departamento es limitada, le trasladan al departamento un conjunto de necesidades que tienen que ser atendida por éste en base al artículo 288 de la C.P y en el caso de Boyacá con 123 municipios la labor del departamento se incrementa por el aumento de las necesidades mismas de los municipios carentes de recursos para atender su proyectos de inversión "la descentralización produjo muy poca autonomía financiera local" (Zapata et al. 2001) ratificando de esta manera que a pesar de todo el estudio y los esfuerzos por mejorar la estructura tributaria de las regiones, la autonomía fiscal y financiera siempre será limitada y en la medida que la dependencia de estos gobiernos subnacionales sea mayor, mayor será la limitación de su autonomía, pues estos recursos en su mayoría estarán condicionados dejando poco espacio para actuar con libertad en la inversión de las necesidades propias de sus regiones.

De igual forma, existen autores para quienes la pereza fiscal y su problemática si tiene origen en esa dependencia de las transferencias pero que esta medida está sujeta al origen mismo de los recursos, por ejemplo el estudio realizado por Perry y Oliveira en el año 2009 determinaron que "aquellos territorios que son receptores de regalías mostraron poca efectividad en el recaudo de ingresos propios no así en los recursos provenientes del SGP por lo que concluyeron que no encontraron efectos importantes que relacione la pereza fiscal de los territorios" (Perry y Oliveira, 2009).

magnitud de la inversión se deteriora lo que significa que a medida que la entidad territorial cuenta con más recursos tanto endógenos como exógenos, lo que se esperaría es el aumento de la inversión, esta a su vez se deteriora" allí una vez más se refleja que no es suficiente con recaudar sino que en consonancia, es necesario una buena administración y destinación de los recursos.

Otro análisis sobre factores independientes en una búsqueda de si existe o no la pereza fiscal se encuentra en el estudio realizado por Pessino Carola y Fenochieto Ricardo en 2010 y titulado "Determinación del esfuerzo fiscal de los países" donde los autores aplicaron diferentes modelos entre ellos la relación de ingresos fiscales como porcentajes del PIB y el nivel de desarrollo (PIB per cápita) y un análisis particular de la relación entre la pereza fiscal y los recursos exógenos provenientes del nivel central en el que concluyen que:

> Para poder dar un concepto más claro y definido sobre la pereza fiscal, lo primero era poder definir a partir de que se puede determinar o no el mayor o menor grado de esfuerzo fiscal, y ese esfuerzo fiscal tenía que partir de un concepto bien definido (Fenochietto & Pessino, 2010).

Por otra parte, teniendo en cuenta las características propias del departamento como son la ubicación geográfica, el tipo de actividad, población urbana y rural etc. éstas de manera homogénea lograrán determinar si se está en presencia de un mayor o menor esfuerzo fiscal que según los autores en mención, no es otra cosa que "la relación entre la recaudación efectiva y la capacidad tributaria de un gobierno subnacional".

Para Bonet y Ayala en su documento "La brecha fiscal en Colombia" del Banco de la Republica (2016) estiman que los municipios recaudan un 34.6% del potencial estimado y los departamentos el 79.4% resultados que demuestran el bajo potencial recaudador de los municipios y en la que los departamentos tienen que subrogar las necesidades de estas entidades que hacen parte de sus territorios, pero de igual manera se puede ver que si sobre estos factores se realiza el estudio de la existencia o no de la pereza fiscal subnacional, es evidente su presencia en mayor

medida en los municipios y que dependiendo el límite para establecer si el recaudo efectuado está en los términos de eficiencia, podremos considerar que efectivamente en los departamentos no coexiste la pereza fiscal.

Por tal razón, las EE.TT. deben aumentar su potencial recaudador realizando un mayor esfuerzo fiscal lo que se resumen en un compromiso adicional por aumentar los ingresos propios factor que depende en gran medida del dinamismo administrativo de cada entidad, sin pretender lograr una eficiencia absoluta cuestión que es relativamente imposible, esto trae como resultado el cierre gradual de las brechas sociales y de desarrollo, que en la actualidad nos distancia día a día más de aquellas regiones cuya capacidad de inversión se ve en el desarrollo armónico de sus regiones y en un mejor bienestar de sus habitantes.

De otro lado, el tema de la falta de recursos no es un tema nuevo ni de carácter puramente local, pues el aumento de responsabilidades se realicen de manera general y muchas veces sin las transferencia de recursos que permitan la atención en debida forma "No se transfirieren en ningún momento los recursos adecuados al departamento por parte del gobierno central que le permitan atender con solvencia las necesidades propia de la región y de su habitantes"[38] (Rodríguez, 2001).

La falta de recursos también puede estar determinada por la inelasticidad de los impuestos cedidos por la nación, pues el poco dinamismo de éstos, no permite la aplicación de una decisión autónoma de la entidad territorial sobre posibles modificaciones que beneficien de manera particular al gobierno subnacional, por el contrario, cualquier reestructuración tienen que venir de

38 El autor en su reporte con cifras y valores determinó que en su comienzo los aportes de las transferencias no superaban el 7% pero que a partir de que las transferencias se hacen efectivas, estas conformaban un poco más del 30% de los recursos del departamento y como resultado particular el aumento de recursos trae consigo una nueva circunstancia que no es del todo benéfica en palabras del autor "el departamento empieza a depender de estos ingresos de manera importante imposibilitando al gobierno departamental a la generación de nuevas rentas debido a las características especiales de estos impuestos en su mayoría cedidos por la nación y que son poco dinámicos y los que menos elasticidad tienen" esto en referencia al conjunto de recursos administrados por el departamento y que de esta manera el desequilibrio fiscal de las EE.TT. -para el caso particular el departamento de Boyacá- y a la disyuntiva entre la aplicación de un sistema de tributación centralizado y un sistema de gastos descentralizado (Rodríguez, 2010).

parte del legislador y su aplicación será de manera general, aunque esta hipótesis tampoco confirma el aumento o no en el recaudo tanto de los impuestos cedidos como de las rentas endógenas "los resultados no permiten concluir que las trasferencias generen pereza fiscal en Colombia ya que las mayores transferencias no implicaron una menor recolección de recursos propios de los gobiernos subnacionales" Morón, Pérez y Ricciulli, (2017)

Un factor adicional susceptible de análisis frente a la pereza fiscal es la duplicidad en la obligación de la prestación de un determinado bien o servicio público, pues muchas veces al no tener clara su responsabilidad se desmotiva la generación de sus propios recursos y al final se termina prestando servicios de mala calidad o en condiciones deficientes a la espera de que ingresen nuevos recursos para mejorar el servicio y atender dichas necesidades "la razón es la ausencia de un único ente responsable de los recursos característica heredada de las responsabilidades super puestas" (Ahmad & García-Escribano, 2010) lo mismo que refirió Tulia Falleti en su artículo "Descentralización y política subnacional en América latina", (2010) "la autonomía de las EE.TT se ve afectada incluso dentro del marco de descentralización a través de los recursos condicionados para ser invertidos en sectores específicos".

Para concluir, bajo la aplicación de las anteriores teorías y basado en los informes de resultados de desempeño fiscal para cada uno de los años de estudio, al departamento de Boyacá no le aplica el termino de pereza fiscal sin decir que sea plenamente eficiente razón que queda plasmado en las recomendaciones de dichos informes donde se insta a la entidad territorial a aumentar el recaudo propio mejorando los indicadores positivos de desempeño fiscal y situándose de manera favorable en el rango de sostenible.

5. Análisis de resultados comisiones de expertos en materia tributaria territorial

Los resultados y recomendaciones para mejorar la estructura de ingresos de las EE.TT y de manera particular lo que tiene que ver con los recursos del SGP, ha sido tema debatido en todas las

instancias y en todos los escenarios posibles tanto de nivel local, nacional y hasta internacional, es así como un informe del banco interamericano de desarrollo (Bonet & Fretes Cibils, 2013) en el acápite 5 de un documento denominado “Más ingresos propios para más desarrollo local” resume que “los gobiernos de América latina y el caribe deben asumir una mayor responsabilidad en la generación de ingresos propios para promover el desarrollo local y atender la creciente demanda de infraestructura” (Corbacho, Fretes Cibils, & Lora, 2013) esto bajo el supuesto de que a mayor recurso propio debe aumenta la inversión social e indirectamente aumenta el grado de autonomía local ya que las decisiones político administrativas de cada región pueden llevarnos a alcanzar la anhelada equidad entre regiones ya que la destinación de estos recursos puede ir dirigida a subsanar la problemática social de cada región.

En junio de 2019 el gobierno nacional conformo una comisión para el estudio y análisis del régimen tributario de las EE.TT de acuerdo al artículo 106 de la ley 1943 ratificado en el artículo 125 de la ley 2010 “ con la finalidad de tener un sistema tributario territorial más eficiente, reactivar la economía de las regiones y combatir la evasión y elusión fiscal” (Congreso de Colombia, 2018) y que dentro de sus objetivos generales estaba el de realizar un estudio y emitir un informe donde se incluyeran el estado actual de los tributos de los gobiernos subnacionales y las recomendaciones para los posibles cambios a aplicar en busca de mejorar el mecanismo de recaudo de ingresos propios de las regiones.

El informe final presentado en julio de 2020 tiene como introducción lo siguiente “es momento para tomar acciones oportunas y contundentes para recuperar el rumbo de la economía pero también es una oportunidad para corregir todas la fallas de la estructura y la administración tributaria y en la descentralización administrativa del país” podemos ver que desde su introducción

se deja clara la existencia de fallas en la estructura y administración tributaria frente a los objetivos propuestos en el modelo de descentralización instaurado en la Constitución de 1991[39].

Como parte de algunas conclusiones del informe se destaca lo expuesto frente al conjunto de dificultades del sistema tributario subnacional que lo hacen muy complejo, muy costoso y en cuanto al recaudo es muy poco dinámico y limitado lo que incide de manera directa en el principio de eficiencia del sistema tributario regional sin dejar de lado la falta de una estructura tributaria general territorial, excepto en casos especiales que buscan desarrollar al máximo su capacidad y esfuerzo fiscal en los niveles deseados y que promueven la disminución de la evasión y elusión de los impuestos "una administración tributaria inadecuada puede fomentar la elusión y la evasión de impuestos" ((Ponce, 2005), incluido como referencia en la pág. 33 del informe CESTT 2020).

Los impuestos poco flexibles y la dependencia de los recursos transferidos desde nivel central ratifican una vez más la debilidad que tienen los departamentos como EE.TT. la fragilidad dentro de la división político administrativa del país, pues sus ingresos dependen de manera importante de las transferencias y por otro lado de los impuestos cedidos del nivel central y si a esto le sumamos que el recaudo de algunos tributos como la contribución por obra o las estampillas representan un sobre costo en la contratación y a cargo de la misma entidad territorial que no contribuyen con el aumento del ingreso tributario del departamento, "En otras palabras, se trata de cargas que en lugar de aumentar los ingresos disponibles para el ente territorial le imponen asignaciones de recursos rígidas que inhiben la flexibilidad deseable en su manejo presupuestal" (Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria, 2015, pág. 135).

39 Dentro de los objetivos de este estudio realizado por la comisión de expertos se partía de conceptos generales como el de descentralización y en general toda su teoría no con el ánimo de ir en contra del proceso instaurado, pero si tras el análisis de tres objetivos específicos como son el concepto de autonomía territorial, su fortalecimiento y lo referente con el aumento de recaudo de las regiones y de esta manera disminuir la dependencia directa de las regiones sobre las transferencias (CESTT 2020, pág. 17).

Un análisis importante que se transforma en la recomendación tal vez con más fuerza es el estudio realizado al impuesto de vehículos, licores y cigarrillos desde el punto de vista de la implementación del denominado impuesto piguvianos por el efecto de las externalidades negativas.

> Desde la perspectiva de la teoría del federalismo fiscal cada impuesto se sustenta en dos razones en el principio de beneficio o en el principio piguvianos el primero se relaciona con el precio que se paga por el suministro de un bien público y el segundo principio tiene que ver con la afección o la determinación o relación de un impuesto con una externalidad negativa.[40] (CESTT 2020, pág. 290).

En cuanto al impuesto de vehículos, un factor que profundiza esta externalidad negativa es el hecho de que no todos los vehículos que transitan en el departamento (causando la externalidad negativa) se encuentran registrados en el mismo, por tal razón pagan sus impuestos en otra entidad territorial donde no causan la externalidad negativa, y compensando de manera indirecta a una entidad territorial que no soporta los gastos causado por el uso del vehículo y en el caso particular de Boyacá la cercanía con Bogotá hace que una buena cantidad de vehículos del distrito rueden por el departamento debido a la facilidad de adquirir estos activos en la capital, para lo cual se debería exigir y facilitar el traslado de las cuentas o implementar un sistema general de recaudo y reparto de este impuesto a nivel nacional con base en la información consignada en el RUNT.

En lo que tienen que ver con el consumo de cerveza, licores y tabaco, que representan el 72.55% del ingreso tributario del departamento para el año 2020 muy por encima del promedio nacional que es del 58%, se analiza que tanto el consumo de licores como el de tabaco tienen

---

40 Estas externalidades cubren diversidad de factores como la utilización del trasporte privado y que se refleja en la contaminación tanto del ambiente como del espacio público y la congestión de las ciudades, sumado al ruido de los mismos y en análisis de la necesidad de inversión en infraestructura como consecuencia del desarrollo mismo de las ciudades con un adicional y es el crecimiento hacia las afueras de las urbes o periferias que requieren de inversiones importantes en el desarrollo y adecuación de vías, problemática que hasta ahora no existía y que ha empezado a tener una importancia relevante en el desarrollo de los municipios no solo por la personas que se favorecen del trasporte privado si no aquellas que dependen del trasporte público para las cuales la solución también las debe cobijar de manera integral no solo en la adecuación de las vidas sino también en el mismo servicio de trasporte " al mismo tiempo que se acrecienta la necesidad por una mejor infraestructura de trasporte el sistema público enfrenta mayores obstáculos para prestar un servicio eficiente" (Ermini y Santolini, 2017).

características de impuestos regresivos – en el caso del tabaco- cuyo aumento de precio impacta a los hogares y los no regresivos como en el caso del alcohol pues el aumento de la tarifa no afecta los hogares con ingresos bajos aunque su dinámica cambia frente al recaudo, pues si este aumenta no son regresivos pero si el recaudo disminuyen si son regresivos (el tabaco es regresivo y el alcohol es un sistema mixto) dependiendo de la zona geográfica del tipo de licor a consumir y para Boyacá basados en experiencias anteriores en cuanto al aumento del valor de la cerveza y del licor, puede presentarse una disminución de consumo per cápita en su comienzo, pero el recaudo aumenta lo que demuestra no es regresivos

Colombia según el informe es uno de los consumidores más altos per capital de cerveza en la región y a su vez el departamento de Boyacá se encuentra entre los más consumidores del país junto a Putumayo, cuyo porcentaje de participación es el más representativo frente a los ingresos tributarios, lo que se convierte en una oportunidad el aumento del valor vía impuesto teniendo en cuenta que los precios de este producto en Colombia son relativamente bajos en comparación con productos similares de la región (pág. 249 del informe) adicionalmente este producto (cerveza) tienen un impuesto ad Valorem (porcentaje sobre el valor del producto) y podría tener un componente especifico sin que esto vaya en contra del consumo generalizado del producto como lo expresa el informe CESTT en la pagina 254:

> Es plausible la existencia de un impuesto por componente especifico ya que la cerveza solo tiene componente ad Valorem y este componente especifico disminuye la posibilidad de que los consumidores cambien a marcas más baratas cuando se aumenta el precio vía impuesto, Boyacá y Putumayo son los 2 departamentos que más dependencia tienen del consumo de cerveza dentro de sus ingresos tributarios.[41]

41 Para 2019 Boyacá ostenta uno de los porcentajes más altos en consumo de cerveza en Colombia con municipios que tienen un índice superior de consumo (200 litros/año) al registrado por países tradicionalmente consumidores de esta bebida como Alemania (108.2litros/año) o Republica Checa (151 litros /año) y a su vez es el

Dada esta ventaja, la aplicación de un impuesto piguviano a estos elementos sería muy favorable en términos de ingreso aprovechando la ventaja de que Colombia tiene los precios más bajos por cerveza de la región y que es de US 1.03 en comparación con países como Ecuador US 1.50, Perú US 1.84 o Panamá US 2.0 según un estudio realizado por el Deutsche Bank "dadas las características actuales del impuesto de consumo de cerveza, sifones refajos y mezclas es posible aumentar la tarifa del impuesto con el objetivo de que el precio pagado por los consumidores esté más cerca de los estándares internacionales".[42] (CESTT 2020, pág. 254)

El impuesto al consumo de licor representa para Boyacá el 11.84% de los ingresos tributarios para 2019 (promedio general Colombia 20%) y que para 2007 tenía una representación del 7.8% lo que deja ver el aumento y la importancia de este impuesto muy acorde con los resultados expresados en el informe de la Comisión de Estudios

Por otro lado, con la puesta en marcha (después de su recuperación) de la Nueva Licorera de Boyacá, es factible el aumento de ingresos vía consumo y vía aumento de precios con la implementación del impuesto piguviano que corresponda al pago de la afectación directa producida por su consumo[43]teniendo especial cuidado en su aplicación por efecto de la inequidad que puede

segundo departamento en consumo de tabaco según cifras del DANE y cuyo recaudo como ingreso tributario corresponde al 54% para la cerveza y del 6.7% para los cigarrillos. (CESTT 2020, pág. 254).

42 Con relación a las anteriores cifras cabe analizar otro aspecto en relación con la política fiscal que puede regular esta externalidad con fundamento en la desincentivación del consumo vía aumento de precios y es el contrabando, que es muy fuerte en estos productos y que suple a menores precios la necesidad de consumo tanto de tabaco como de alcohol y cuyo principal foco son los municipios fronterizos con departamento como Santander y Cundinamarca alcanzado un promedio de afectación del 20% del licor comercializado como resultado negativo de el contrabando la adulteración y la piratería lo que implica un menor recaudo para el departamento y una disminución en inversión directa en salud, educación y deporte (informe secretaria de hacienda de Boyacá,2018).

43 Con relación a todos los apuntes anteriores y que su mayoría provienen del estudio exhaustivos realizado por la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial, en el mismo informe se realizan un conjunto de recomendaciones diseñados por los expertos y en la que concluyen que los impuestos al consumo de alcohol tabaco, cigarrillos, cervezas, vinos y aperitivos debe ser una de las herramientas a fortalecer para poder penalizar el abuso de sustancias nocivas que van en contra de la salud del bienestar de sus pobladores en la medida que el consumo de algunos de estos productos tienen efectos directos en el aumento de violencia intrafamiliar, deserción escolar entre otros, y la teoría que respalda este tipo de recomendación es que el costo social que produce su consumo deben ser cubiertos por los mismos consumidores (CESTT 20220, pág. 265).

producir el cobro de impuestos aplicados a productos de similares características, pero con precios de venta diferentes, pues este valor depende de la posición discrecional y autónoma del productor que tiene en cuenta distintos factores como la marca, la calidad, materias primas, ventajas del mercado o mecanismos de comercialización que inciden en el precio final y que no guardan relación directa con productos de su misma naturaleza ni con la base para determinación del impuesto específico a aplicar.

Por otro lado, también tiene incidencia importante en la presente exposición, el análisis de la existencia y desarrollo de la cultura de pago

> El conjunto de valores y actitudes que promueven el cumplimiento oportuno y veraz de las obligaciones tributarias que a cada persona le corresponden como deber y derecho ciudadano. el conjunto de valores y actitudes que promueven el cumplimiento oportuno y veraz de las obligaciones tributarias que a cada persona le corresponden como deber y derecho ciudadano, (Bonilla Cebá, 2014).

Y que implica no solo el pago frente al impuesto de carácter local sino nacional, y sería importante poder generar en las personas esta cultura para que cumplan con sus deberes y obligaciones sin que este de por medio un proceso de fiscalización que se torna tan extenuante y operativo por parte de las administraciones tributarias[44].

Un factor adicional que coadyuva con los anteriores análisis es la mejora de la administración tributaria de los gobiernos locales las cuales pueden implementar elementos utilizados a nivel nacional como la mejora de procesos de integración institucional eso es la

44 En este mismo sentido "se encuentra un impacto positivo de programas de educación tributaria sobre la actitud de cumplimiento del pago de impuestos" (Olowookere & Fasina, 2013) a su vez , la interacción con la teoría de los impuestos, el conocimiento de los mismo y en muchos casos conocer su destinación, favorecen el cumplimento de obligaciones tributarias "el conocimiento tributario tiene un impacto positivo sobre el cumplimiento tributario" (Djawadi & Fahr, 2013) y aparecen un conjunto de factores necesarios para impulsar una administración tributaria con mejores resultados entre ellos: "(i) la voluntad política de implementar el sistema tributario de manera efectiva; (ii) una estrategia clara sobre cómo lograr este objetivo; y (iii) recursos adecuados para la tarea en cuestión" (Bird & Casanegra de Jantscher, 1992) incluidos en la página 276 del informe (CESTT 2020).

interrelación entre las diferentes instituciones que tiene información y que desarrollan la actividad de fiscalización y recaudo de los tributos compartiendo información desde la unidad central (en este caso la Dian) hacia las secretarias de hacienda de los municipios y departamentos disminuyendo así la limitación que tienen estas entidades a la información general y cuya importancia es muy relevante si de fiscalizar impuestos se trata.

A todo lo anterior hay que añadirle las ventajas de la creación de un estatuto tributario territorial independiente del estatuto nacional donde converjan un conjunto de normas unificadas y específicas que a su vez ayuden a fortalecer el esquema de incentivos a las trasferencias del SGP incorporado por el artículo 79 de la ley 715 de 2001 y relacionados directamente con el desarrollo y la eficiencia de las EE.TT. en el recaudo de sus propios impuestos, pues allí aparecen unas directrices difíciles de sobre pasar en el hecho de que este esquema de incentivos no es muy cómodo de aplicar en el departamento de Boyacá y en sus municipios por las características propias de la región que limitan el desempeño fiscal y mecanismo que impulse el recaudo de sus ingresos por impuestos sin que se vean limitados por la poca participación de los contribuyentes pertenecientes a sus territorios "Estos incentivos pueden catalogarse bajo otros factores que no sea precisamente la eficiencia en el recaudo" (Sánchez y Chacón, 2020).

Un elemento susceptible de aplicarle un impuesto piguviano son las bebidas azucaradas, que también presenta una externalidad negativa "el azúcar, el ron y el tabaco son productos que en ninguna parte son necesarios para la vida, por tanto, son extremadamente adecuados para ser sujetos de impuestos" (Cárdenas, 2016). Este impuesto favorecería las políticas de salud pública que le cuestan al país al año 24 billones como consecuencia de las enfermedades crónicas no transmisibles como enfermedades cardiovasculares, diabetes, y algún tipo de cáncer relacionado con el azúcar (Min Salud, 2015) aunque la aplicación de este tributo no es nada nuevo pues la reforma de 2016 (1819) había planteado un impuesto de esta especie, pero el texto final de norma

no la aplico al determinar que sería un impuesto demasiado regresivo que iba en contra de las poblaciones de menores recursos, y como sugerencia adicional en el informe es la aplicación de un impuesto específico y no ad Valorem.

Otro documento que merece un análisis particular es la Ley 1962 de 2019 o Ley de Regiones que en palabras de Alberto Maldonado Copello (2019) "la introducción de la ley de regiones es una ley sin mayores cambios, sin mayor sustancia y en algún momento innecesaria pues no tiene ningún cambio de fondo" esta ley fue sancionada por el presidente Duque en junio de 2019 pero el propósito general de esta ley es fortalecer las regiones administrativas y de planificación RAP y establecer condiciones específicas para convertir estas regiones en EE.TT. en base a los artículos 306 y 307 de C.P. en cuanto a la creación de otros tipos de EE.TT. mediante la unión y colaboración entre EE.TT. de los mismos niveles y el art 307 de C.P. reglamentaba las condiciones para que la región se convirtiera en una EE.TT.

De igual manera el anterior autor conceptúa, "Cabe aclarar que la constitución introdujo estas figuras como órganos de administración y no como órganos políticos por lo tanto de una manera y otra se ve limitada la posibilidad de crear una nueva EE.TT" (Maldonado Copello, 2019) pues estos sistemas de asociación no cuentan con ningún tipo de recursos propios por parte de la nación, y su funcionamiento depende de los recursos provenientes de las entidades asociadas y cuya función converge en el cumplimiento de un conjunto de compromisos derivados desde el gobierno central cuyo objetivo específico es de financiar o cofinanciar algunos proyectos de carácter estratégico que vayan en pro de las regiones recientemente organizadas

Pero estas medidas no son nada novedoso en Colombia pues la Ley 489 de 1998 a partir de su capítulo XI CREACION, FUSION, SUPRESION Y REESTRUCTURACION DE ORGANISMOS Y ENTIDADES y los decretos 1222 de 1986 en el artículo 327 y 1333 de 1986 a partir del artículo 324 de alguna manera estaban autorizando a que tanto municipios como

departamentos se pudiesen asociar en la medida que existieran algún tipo de objetivo específico y común que desearan desarrollar y que justificaran dicha unión como mecanismos de asociación y que la ley de regiones estipula en su artículo 4° como constituido mediante convenio de una región administrativa y de planificación RAP con el fin de promover acciones que impulsen el desarrollo regional considerando necesidades particulares y económicas de las regiones asociadas.

De esta manera, se reafirma la teoría de Copello frente a la implementación de una ley sin cambio importantes o trascendentales, pero que en parte de la exposición de motivos de la ley 1962 de 2019, se reconoce como iniciativa de esta ley el hecho de que los departamentos no han cumplido de manera adecuada con sus obligaciones misionales al no garantizar plenamente los derechos fundamentales y condiciones de vida digna de sus habitantes, tras ese desarrollo el proyecto apunta a que dichas características no se han cumplido debido al problema del carácter centralista del estado colombiano (Exposición de motivos ley 1962, 2019).

En conjunto todas las comisiones han desarrollado desde distintas ópticas el análisis de la problemática que envuelve el sistema tributario territorial y a su vez han diseñado un conjunto de estrategias tendientes a mejorar la capacidad fiscal de las EE.TT, pero por ahora todo esto se encuentra solo en los informes pues para que alguna recomendación allí consignada se eleve a condición legislativa necesita del consenso y del acuerdo de distintos niveles sociales y actores políticos que den forma legal a las sugerencias allí establecidas, algo que desde mi perspectiva es complicado por la posición tan diversa y distante que se da alrededor de la discusión frente a la falta de recursos de las EE.TT.

6. Conclusión final del análisis realizado

De antemano quiero resaltar que no era necesario realizar un análisis particular sobre el departamento de Boyacá para determinar la dependencia o no que tiene este gobierno subnacional de los recursos transferidos del nivel central, pues con un simple análisis del presupuesto de

ingresos regional, se visualiza el tamaño y la importancia tan representativa de estos recursos sobre los ingresos totales con los que cuenta la entidad territorial para atender sus obligaciones constitucionales.

Por todo lo anterior, el análisis se centró en el comportamiento general de la aplicación de los recursos provenientes del SGP y a su vez la posible afectación positiva o negativa sobre los diferentes componentes del presupuesto de ingresos del departamento, llegando a determinar desde la academia, la aplicación de algunas posibles acciones que empleadas en conjunto pueden llevar a superar de alguna manera la falta de recursos del departamento y de esta forma aumentar la inversión social en sus territorios.

A pesar de todas las dificultades que cobijan al SGP y que busca con urgencia una reforma estructural del sistema, su aplicación en el departamento ha tenido resultados importantes en los últimos periodos y en áreas específicas como el de la educación , pues los programas desarrollados por los últimos cuatro gobiernos, han cumplido objetivos primarios provenientes del proceso descentralizador como es la cobertura y atención a la mayoría del territorio, ejemplo de ello es que para el año 2005 Boyacá ocupaba el penúltimo lugar con mayor número de iletrados que según el censo del DANE 2005 superaba el 12.92% de la población y que para el año 2018 se redujo al 7.34% según censo DANE 2018, y una cobertura en servicios de acueducto y alcantarillado en promedio del 81.5 % para 2018 muy acorde con el promedio nacional que se sitúo en el 87.54%.

En cuanto al SGP y su mecanismo de aplicabilidad, la falta de recursos de las que padece la entidad territorial no se elimina tan solo con aumentar el porcentaje de reparto o cambiar el método de participación de los mismos, pues no solo es falta de recursos, si así fuese, no existiría dinero suficiente para cubrir las necesidades de los pobladores del departamento, sino que también es falta de gestión, de control y de seguimiento a las inversiones de los recursos transferidos, pues este manejo poco objetivo y focalizado termina con la inversión de recursos en áreas y elementos

que no favorecen en nada el objetivo general del sistema y deja vacíos cada vez más grandes frente a su desarrollo comparado con otras regiones que caminan a pasos agigantados en progreso, desarrollo y bienestar de sus regiones.

Aunque es indudable la disminución de la influencia política en la administración de los recursos de transferencias, y a pesar de que en base al estudio realizado para analizar la pereza fiscal administrativa del departamento la cual arroja de manera empírica un resultado negativo hacia esa pereza fiscal territorial, el departamento ha dejado de ser productivo en la medida que los recursos que genera de manera individual y que serían parte de los recursos de libre destinación, son muy limitados, en gran medida porque el departamento dejo en manos de particulares la explotación y el aprovechamiento de las ventajas competitivas con que cuenta la entidad y ha pasado a ser solo administrador de unos pocos impuestos locales que pagan quienes explotan esas ventajas, y que solo se ha visto compensado con el ingreso que obtiene el departamento desde 2012 bajo la aplicación del nuevo régimen de regalías.

De otro lado, tampoco es plausible la teoría de desfinanciar de cierta manera las EE.TT. que obtienen más recursos propios para inversión y que son generados por ellos en la realización de actividades propias, pues se contraría el principio de igualdad y en lugar de reconocerles el esfuerzo fiscal que realizan para conseguir mayores recursos, se les castiga la eficiencia frente al recaudo obtenido bajo la premisa de que los recursos que les dejan de transferir pasen a formar parte de los ingresos de las regiones más afectadas y esto a su vez puede potenciar la ineficiencia administrativa de estos gobiernos subnacionales.

En consecuencia, el sistema de reparto del S.G.P se debe establecer sobre un porcentaje fijo de participación de los ingresos corrientes de la nación ICN teniendo en cuenta que en los últimos 16 años este porcentaje tiene un promedio del 34.4% con un pico de participación en el año 2003 del 40.5% y un mínimo para el año 2018 del 26.2%, presentando una variabilidad algo desfavorable

ya que en los últimos periodos ha ido decreciendo, lo ideal sería establecer un promedio de participación constante del 34% o 35% del total de ICN, pero al mismo tiempo fijar un límite de crecimiento cuya variación porcentual mínima no debe ser inferior al porcentaje de la inflación del periodo, si esto llegara a suceder, el valor a transferir ya no se establece con base en el porcentaje fijo de los ICN sino en el porcentaje de la inflación del año.

Al mismo tiempo, establecer un porcentaje mínimo a transferir de los ICN ligados al SGP y que estén alrededor del 4% o 5 % (la suma de estos dos porcentajes nos da un máximo del 40% de transferencia muy acorde con el pico del año 2003) dirigido exclusivamente a las regiones más necesitadas y basado en el objetivo primario de disminuir la brecha social y cuya destinación exclusiva sea la inversión social de dichas regiones, esto sí, sin eliminar los puntos adicionales que ofrece el sistema cuando el crecimiento de la economía está por encima del 4%.

Es importante destacar que bajo este método la participación de las regiones en los recursos de la nación sería estable frente a la base del cálculo (ICN) pero también se elimina la posibilidad de que los recursos transferidos no se vean afectados por la pérdida de valor adquisitivo de los mismos evitando así el empobrecimiento constante de las regiones,

Otra posibilidad de ajustar el mecanismo de reparto es reestructurar el sistema de incentivos frente a la eficiencia fiscal y administrativa de los gobiernos locales pero basado en un indicador que permita determinar el verdadero alcance y beneficio de las inversiones realizadas con los recursos del S.G.P castigando de manera ejemplar la corrupción, la malversación de los fondos y la inversión que no genere un verdadero desarrollo regional que directamente implique una mejor calidad de vida de los habitantes de las regiones.

En consonancia con todo lo anterior, hay que delimitar bien lo establecido en el artículo 356 de C.P. en la medida que frente a problemáticas de carácter general que afecta el funcionamiento regional, el gobierno central debe definir los servicios y obligaciones a su cargo,

pues en ocasiones adquiere responsabilidades que traslada a los gobiernos subnacionales y estas se convierten en mayores obligaciones, pero sin la transferencia de los recursos necesarios para atender estos compromisos.

En consecuencia, el impacto negativo en las finanzas locales es evidente pues estos gastos no están contemplados y si a ello se le agrega menor consecución de recursos tanto propios como transferidos, el problema se incrementa, dando como resultado una desfinanciación de la entidad territorial, ejemplo de ello, los compromisos adquiridos por el gobierno para solucionar el paro agrario de 2013 y el paro nacional universitario de 2018 y lo que puede venir con la implementación del estatuto migratorio pues su desarrollo determina condiciones en cuanto a requisitos para acceder y mantenerse en él, pero aún no se ha realizado el análisis particular de que son las EE.TT. las que tienen que soportar las nuevas condiciones y al mismo tiempo ampliar los servicios tanto en salud como en educación y servicios públicos sin las transferencias de recursos adicionales hacia las regiones para el cumplimento de las nuevas responsabilidades y que en parte se tendrán que sufragar con recursos propios.

Aunque cerrar la brecha social y disminuir la desigualdad entre regiones fue el pilar del principio de descentralización, es un objetivo que difícilmente se cumplirá, pues la características propias de las regiones así como las ventajas competitivas de las mismas, son las que no permiten que esta brecha social disminuya, ya que las EE.TT que son más productivas obtienen recursos propios que pueden reinvertir de manera libre en la financiación de sus proyectos, un ejemplo de ello es Antioquia que posee ingresos e inversiones importantes transferidas por las EPM y que en comparación para el año 2019 realizo inversiones en el departamento de Antioquia alrededor de 3.2 billones de pesos, esa cifra es casi 2.5 veces el presupuesto del departamento de Boyacá 2019 y que con esa diferencia de recursos disponibles se hace imposible la disminución de la desigualdad

social entre regiones, razón por la cual, el objetivo primordial de la descentralización está llamado a fracasar.

Sin embargo, hay que reconocer los avances y el desarrollo que este departamento ha tenido a partir del año 1991 y que se acentuó aún más a partir del año 2012 con la entrada en vigencia del nuevo mecanismo de asignación de recursos provenientes de SGR cuyos beneficios se vieron reflejados en el campo de la de educación con indicadores muy positivos frente a cobertura en todos los niveles arrojando como resultado la reducción del analfabetismo con cifras para el 2019 de 5.24% muy acorde con el nivel nacional del 7.34% y en logros particulares en los últimos periodos contando en dos años consecutivos con los mejores resultados en las pruebas saber pro a nivel nacional sin dejar de lado el avance en el tema de cobertura de agua potable y saneamiento básico con inversión de recursos tanto del S.G.P como del SGR.

Cabe destacar que estos logros se han alcanzados bajo las últimas cuatro administraciones que comparten una particularidad especial y es que tres de ellos fueron elegidos en su momento como los mejores alcaldes del país, lo que liberó al departamento de una manera particular de la presión política y le dio paso en cierta medida a la meritocracia de sus gobernantes, razón por la cual es pertinente insistir en la necesidad de buenos gobiernos para obtener buenos resultados sin que la falta de recursos pase a ser el pilar de la discusión frente al desarrollo y progreso de la región.

Cabe señalar que para Boyacá el elemento más practico planteado en los diferentes informes para la generación de mayores recursos, es la implementación de los impuestos piguvianos sobre el consumo de cerveza, licor y tabaco por las ventajas misma que tiene el departamento sobre estos consumos, pero a su vez, este factor presenta diferentes dificultades empezando con la posibilidad de que aumente el contrabando de productos como reacción al aumento de precios vía impuestos, así como una posible disminución de la eficiencia del impuesto

en la medida en que deje de generar los ingresos esperados debido a regresividad del mismo y a la afectación negativa y generalizada del consumo de estos elementos.

No obstante, vale la pena aclarar, que a pesar de la existencia de una variedad de posibilidades, éstas por ahora solo se encuentran en el papel y no dejan de ser un documento más en medio de tantos estudios realizados, pues el siguiente paso, o sea su aplicabilidad, depende de diversos factores para que se conviertan en actos legislativos y este camino por recorrer es bastante largo y duro de superar, ya que tramitar y darle forma a ese conjunto de posibilidades precisa de un acuerdo de voluntades donde confluyen autoridades, políticos, el sector empresarial del país y los ciudadanos en la medida que su reglamentación traerá consigo efectos positivos y negativos para muchos de ellos.

Referencias

I. Jurisprudencia

Leyes

1. Ley 8 DE 1909, Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa. (7 de Abril de 1909).
2. Ley 65 de 1909, Congreso de la República. (14 de Diciembre de 1909). Ley 65 de 1909.
3. Acto Legislativo 1 DE 1968, Congreso de la República. (11 de Diciembre de 1968).
4. Ley 46 de 1971, Congreso de la República. (31 de Diciembre de 1971).
5. Ley 14 de 1983, Congreso de la República. (6 de Julio de 1983).
6. Ley 12 de 1986, Congreso de la República. (16 de Enero de 1986).
7. Ley 60 del 1993, Congreso de la Repúbica. (12 de Agosto de 1993).
8. Ley 141 de 1994, Congreso de la República. (28 de Junio de 1994).
9. Ley 388 de 1997, Congreso de la República. (18 de Julio de 1997).
10. Ley 489 de 1998, Congreso de la República. (29 de Diciembre de 1998).
11. Ley 549 de 1999, Congreso de la República. (28 de Diciembre de 1999).
12. Ley 617 del 2000, Congreso de la República. (6 de Octubre de 2000).
13. Ley 715 del 2001, Congreso de la República. (21 de Diciembre de 2001).
14. Ley 1017 del 2002, Congreso de la República.
15. Acto legislativo 04 de 2007, Congreso de la República. (11 de Julio de 2007).
16. Acto legislativo No. 5 de 2011, Congreso de la República. (18 de Julio de 2011).
17. Ley 530 de 2012, Congreso de la República. (17 de Mayo de 2012).
18. Ley 1943 de 2018, Congreso de la República. (28 de Diciembre de 2018).
19. Ley 1962 de 2019, Congreso de la República. (28 de Junio de 2019).

Corte Constitucional

1. Corte Constitucional. (1992). Sentencia C-478/92.
2. Corte Constitucional. (1992). Sentencia C-478/92.
3. Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-126/93.
4. Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-216/94.
5. Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-497/94.
6. Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-520/94.
7. Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-567/95
8. Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-295/95.
9. Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-219/97.
10. Corte Constitucional. (1999). Sentencia C-702/99.
11. Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-433/00.
12. Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-727/00.
13. Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1051/01.
14. Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1112/01.
15. Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1258/01.
16. Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-615/02.
17. Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-617/02.
18. Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-618/02.
19. Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-737/02.
20. Corte Constitucional. (2005). Sentencia C-448/05.
21. Corte Constitucional. (2005). Sentencia C-983/05.
22. Corte Constitucional. (2005). Sentencia C-983/05.
23. Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-262/15.

24. Corte Constitucional. (2018). Sentencia C-060/18.

25. Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-194/20.

26. Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-448/20

Consejo de Estado

1. Consejo de Estado. (2001). Sentencia CE-6345/01.
2. Consejo de Estado. (2003). Sentencia CE-S4-13080-2003.
3. Consejo de Estado. (2017). Sentencia CE 8388/17

Decretos

1. Decreto 1222 de 1986. *Código de Régimen Departamental*, Presidencia de la República de Colombia. (18 de Abril de 1986).
2. Decreto 1333 de 1986. *Código de Régimen Municipal*, Presidencia de la República de Colombia. (25 de Abril de 1986).
3. Decreto Nacional 1421 de 1993, Presidencia de la República de Colombia. (21 de Julio de 1993).
4. Decreto 2355 del año 2001. (2001).
5. Decreto 1188 de 2003, Presidencia de la República. (12 de Mayo de 2003)..
6. Decreto 4791 del 2008, Ministerio de Educación Nacional. (19 de Diciembre de 2008).
7. Decreto 1122 de 2011, Ministerio de Educación Nacional. (8 de Abril de 2011).
8. Decreto 4807 del 2011, Ministerio de Educación Nacional. (20 de Diciembre de 2011).
9. Decreto 17 de 2011, Ministerio de Protección Social. (2011).
10. Decreto 418 de 2020, Presidencia de la República de Colombia. (18 de Marzo de 2020).
11. Decreto 444 de 2020, Presidencia de la República de Colombia. (21 de Marzo de 2020).
12. Decreto 461 de 2020, Presidencia de la República de Colombia. (22 de Marzo de 2020).
13. Decreto 637 de 2020, Presidencia de la República de Colombia. (6 de Mayo de 2020).

14. Decreto 678 de 2020, Presidencia de la República de Colombia. (20 de Mayo de 2020).
15. Decreto nacional 457 de 2020, Presidencia de la República de Colombia. (22 de Marzo de 2020).

II. Doctrina privada

1. Ahmad, E., & García-Escribano, M. (2010). Economía política de la descentralización y gobernabilidad . En R. de la Cruz, C. Pineda, & C. Pöschi, *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico* (págs. 203-220). Banco Interamericano de Desarrollo.
2. Alesina, A. (2002). *Reformas Institucionales en Colombia.* Alfaomega Grupo Editor y Fedesarrollo.
3. Álvarez Villa, D., Caputo, J. E., Quintana, A., & Sánchez Torres, F. (2019). Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia. Universidad de los Andes.
4. Anzola A., C. E., Castañeda M., É. E., Moreno A., A. E., & Aragón R., N. (2020). *Régimen Simple de Tributación.* Nueva Legislación .
5. Arévalo, J., & Angarita, G. (2012). Descentralización y equilibrio de poder en América Latina. *Revista de Economía Institucional*, *14*(27).
6. Así está el panorama de la industria licorera en Colombia en 2018. (13 de Diciembre de 2018). *Revista Dinero*. Obtenido de https://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/panorama-de-la-industria-de-licores-en-colombia-en-2018/265294.
7. Bird, R., & Casanegra de Jantscher, M. (1992). *Improving Tax Administration in Developing Countries.* International Monetary Fund. doi:http://dx.doi.org/10.5089/9781557753175.071

8. Bonet, J. (2014). Contexto histórico y evolución del S.G.P en Colombia. *Banco de la República*.
9. Bonet, J. A., & Fretes Cibils, V. (2013). Más ingresos propios para más desarrollo local en Latinoamérica. *II Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local.* La Plata, Argentina: Departamento de Economía.
10. Bonet-Morón, J. A., & Pérez-Valbuena, G. J. (Septiembre-Diciembre de 2016). Cambios recientes y perspectivas del Sistema General de Participaciones. *Economía Colombiana*(347), 50-61.
11. Bonet-Morón, J., & Ayala-García, J. (Mayo de 2016). La brecha fiscal territorial en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*. Banco de la República.
12. Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ricciulli-Marín, D. (10 de Octubre de 2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Revista De Economía Del Rosario, 21*(2), 247-307.
13. Bonilla Cebá, E. C. (2014). La cultura tributaria como herramienta de política fiscal: la experiencia de Bogotá. *Revista Ciudades, Estados y Política, 1*(1), 21-35. Obtenido de https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/44456 *Boyacá*. (s.f.). Obtenido de http://historiadeboyacapueblos.weebly.com/
14. Cadena, X. (Septiembre de 2002). ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*(50), 67-108. doi:https://doi.org/10.13043/dys.50.2
15. Cárdenas, J. C. (1 de Noviembre de 2016). La Reforma Tributaria desde el lente de Adam Smith. *Foco Económico. Un blog latinoamericano de economía y política*. Obtenido de https://focoeconomico.org/2016/11/01/la-reforma-tributaria-desde-el-lente-de-adam-smith/

16. Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar.* Planeta.
17. Chacón, M., & Sánchez Torres, F. (2020). El efecto de las transferencias sobre el recaudo fiscal local en Colombia, 2000-2015. *Documentos CEDE*. Universidad de los Andes.
18. Colombia Manía. (s.f.). Obtenido de http://www.colombiamania.com/departamentos/boyaca.
19. Corbacho, A., Fretes Cibils, V., & Lora, E. (2013). *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo.* Banco Interamericano de Desarrollo.
20. Cortés, D., & Vargas, J. F. (Octubre de 2012). Inequidad Regional en Colombia. *Documentos CEDE*.
21. Cubides Durán, E. A. (Junio de 2018). Simplificación tributaria territorial en Colombia. *Revista de Derecho Fiscal*(12), 171-218. doi:https://doi.org/10.18601/16926722.n12.08
22. Djawadi, B. M., & Fahr, R. (Febrero de 2013). The Impact of Tax Knowledge and Budget Spending Influence on Tax Compliance. *IZA Discussion Paper(7255)*. IZA.
23. Dueñas Ruiz, O. J. (1999). Conocimientos Jurídicos específicos.
24. Falleti, T. G. (2010). Decentralization and Subnational Politics in Latin America. *Cambridge University Press*. doi:https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813
25. Fenochietto, R., & Pessino, C. (Noviembre de 2010). Understanding Countries' Tax Effort. International Monetary Fund.
26. Giraldo, C. A. (6 de Noviembre de 2003). Descentralización colombiana, un producto de exportación. *OPERA*(3), 175-186.
27. Gutierrez Castillo, P. A. (2016). *Situación de las finanzas públicas del departamento de Boyacá vigencia 2016.* Tunja.
28. Gutierrez Castillo, P. A. (2017). *Situación de las finanzas públicas del Departamento de Boyacá. Vigencia 2016.* Tunja.

29. Hernández Becerra, A. (2014). El Ordenamiento Territorial Colombiano más allá de la Constitución de 1991. En *Documentos de trabajo Departamento de Derecho Constitucional* (pág. 17). Universidad Externado de Colombia.
30. Hernández Gamarra, A., & Herrera Araújo, F. (2015). Evaluación del Sistema General de Regalías. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Cuadernos PNUD. (2017). *Informe Contraloría de Boyacá.*
31. Kalmanovitz, S. (17 de Julio de 2003). La idea federal en Colombia durante el siglo XIX.
32. Maldonado Copello, A. (22 de Julio de 2019). La Ley de regiones es insustancial e innecesaria. razonpublica.com. Obtenido de https://razonpublica.com/la-ley-de-regiones-es-insustancial-e-innecesaria/
33. Manasan, G. R. (Febrero de 2003). Reforma de la administración tributaria: ¿alguien tiene autoridad de ingresos (semi) autonóma?
34. Melo, L. (2001). The Flypaper Effect under Different Institutional Contexts: The Colombian Case. *Public Choice*. doi:https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.1023%2FA%3A1014964318685
35. Monsalve Tejada, R. (2018). Ley de Financiamiento. Ley 1943 de 2018. Centro Interamericano Jurídico - Financiero.
36. Monsalve Tejada, R. (2020). Ley de Crecimiento Económico. Centro Interamericano Jurídico - Financiero.
37. Ochoa, C., Suárez, L. A., Suárez, H., Ramírez, E., Valderrama, A., Castillo-Reina, M., Matallana, O. (2020). Efectos y expectativas de recuperación económica frente a la pandemia COVID-19 en el departamento de Boyacá. 17.

38. Olowookere, J. K., & Fasina, H. T. (2013). Taxpayers' Education: A Key Strategy in Achieving Voluntary Compliance in Lagos State, Nigeria. *European Journal of Business and Management, 5*(10).
39. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2016). Revisión de políticas nacionales de educación.
40. Piza Rodríguez, J. R. (2008). *Régimen impositivo de las entidades territoriales en Colombia.* Universidad Externado de Colombia.
41. Piza Rodríguez, J. R. (Diciembre de 2008). El régimen fiscal en la Constitución de 1991. *Revista Derecho del Estado*(21), 51-80.
42. Piza Rodríguez, J. R. (2015). *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales.* Universidad Externado de Colombia.
43. Piza Rodríguez, J. R. (2015). *Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano. Un análisis crítico.* Universidad Externado de Colombia.
44. Ponce, C. A. (2005). La administración tributaria colombiana. Situación actual. *Revista De Derecho Fiscal*(3). Obtenido de https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/2694
45. Ramírez, J. M., Bedoya, J. G., & Díaz, Y. (Octubre de 2014). Convergencia social en Colombia: el rol de la geografía económica y de la descentralización. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
46. Restrepo, J. (2015). *Hacienda pública.*
47. Rodríguez Sosa, H. (2003). *La descentralización en Colombia, a propósito de la ley 715 de 2001.* Universidad Externado de Colombia.
48. Rodríguez, E. (2001). Informe de coyuntura económica regional de Boyacá. *Revista CENES*.

49. Saldías, C. (3 de Abril de 2017). La descentralización: ¿dónde está el problema? *razonpublica.com*. Obtenido de https://razonpublica.com/la-descentralizacion-donde-esta-el-problema/
50. Universidad de los Andes. (2017). Retos de calidad de en la prestación de servicios de salud y educación con el SGP. *Conversatorio*.
51. Vasco Martínez, R. (2020). Minoraciones Estructurales y Beneficios Tributarios. Centro Interamericano Jurídico - Financiero.
52. Vélez, C. (8 de Junio de 2018). *Revista Semana*.
53. Wiesner Durán, E. (1997). *Colombia, descentralización y federalismo fiscal: informe final de la misión para la descentralización.* Presidencia de la República; Departamento Nacional de Planeación

III. Doctrina oficial

1. Asamblea del Departamento de Boyacá. (4 de Diciembre de 1970). Ordenanza 014 de 1970.
2. Asamblea del Departamento de Boyacá. (28 de Diciembre de 2012). Ordenanza 022 de 2012.
3. Asamblea del Departamento de Boyacá. (29 de Diciembre de 2017). Ordenanza 030 de 2017.
4. Asamblea del Departamento de Boyacá. (10 de Diciembre de 2018). Ordenanza 052 de 2018.
5. Asamblea Departamental de Boyacá. (3 de Junio de 2020). Ordenanza 06 de 2020. 6.
6. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Gaceta constitucional No. 61*.
7. Asobancaria. (5 de Noviembre de 2019). Una mirada a la reforma del Sistema General de Regalías. *Semana económica 2019 - Edición 1209*.

8. Banco de la República. (2017). *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia. Memorias del Seminario Internacional ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones?* .
9. (2018). *Boyacá en cifras.*
10. (2020). *Boyacá en cifras.*
11. Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria. (2015). *Informe.*
12. Comisión de Expertos del Sistema Tributario Territorial - CESTT. (2020). *Informe final.*
13. Comisión del gasto y la inversión pública. (2017). Informe de la Comisión del Gasto Público y la inversión Pública.
14. Constitución Política de Colombia. (1832).
15. Constitución política de Colombia. (1991). *Artículo 356.* Bogotá.
16. Contraloría General de Boyacá. Dirección Operativa de Economía y Finanzas. (2012-2016). Situación de las finanzas públicas del Departamento de Boyacá.
17. Contraloría General de la República. (2015). *Informe de auditoría Departamento de Boyacá.*
18. Contraloria, G. (2017). *Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones.* Bogotá.
19. Departamento Nacional de Estadística - DANE. (2018). *Proyecciones.*
20. Departamento Nacional de Planeación - DNP. (Julio de 2018). Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Análisis 2010 – 2017.
21. Departamento Nacional de Planeación. (2002). Evaluación de la descentralización en Colombia, balance de una década. Bogotá D.C.

22. Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales - SICODIS*. Obtenido de https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx
23. Dirección General de Apoyo Fiscal - DAF. (2020). *Resultados Fiscales de Gobernaciones y Alcaldías Capitales. Tercer Trimestre de 2019.* Bogotá D.C.
24. Estatuto Rentas Boyacá. (2018).
25. Exposición de movitos Ley 1943 de 2018, Congreso de Colombia. (2018).
26. Congreso de la República de Colombia. (Marzo de 2018). Gaceta del Congreso No. 83.
27. Eurostat, Comisión Europea, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (1997). Manual de Oslo.
28. Federación Nacional de Departamentos - FDN. (Julio de 2020). Impacto de la emergencia del Covid-19 en las finanzas departamentales.
29. *Gobernación de Boyacá*. (29 de Mayo de 2012). Obtenido de https://www.boyaca.gov.co/historia/
30. Gobernación de Boyacá. (2018). *Informe ejecución presupuestal gastos de inversión Gobernación de Boyacá.*
31. La Red Cultural del Banco de la República. (s.f.). *Biblioteca virtual*. Obtenido de https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual
32. *La República*. (s.f.). Obtenido de https://www.larepublica.co/economia
33. Ministerio de Educación. (2018). *Informe de gestión.*
34. Procuraduría General de la Nación. (2011). Cartilla descentralización y entidades territoriales.
35. Procuraduría General de la Nación. (2011). Informe.
36. Sistema de gestión hospitalaria - SIHO. (2018). *Informe febrero de 2018.*

Anexo 1.

Producto interno bruto (PIB) a precios constantes 2015; Departamento de Boyacá (Miles de Millones de pesos)

Año	Nacional	Departamento	%
2012	711.415	19.556	2,75
2013	747.939	20.127	2,69
2014	781.589	20.986	2,69
2015	804.692	22.165	2,75
2016	821.489	22.341	2,72
2017	832.656	22.574	2,71
2018	853.600	23.291	2,73
2019	881.429	23.831	2,70

Fuente: DANE. *Elaboración propia*

Anexo 2.

Ejecución de ingresos; Departamento de Boyacá, 2012-2016 (En millones de pesos)

Ítem	Tributarios	No Tributarios	Recursos de Capital	Ingresos Totales
Presupuesto Definitivo 2012	200.055	598.656	235.033	1.033.744
Presupuesto Ejecutado 2012	206.771	588.126	227.153	1.022.050
Presupuesto Definitivo 2013	220.292	1.112.912	232.256	1.565.460
Presupuesto Ejecutado 2013	215.703	626.934	234.938	1.077.575
Presupuesto Definitivo 2014	237.942	993.719	203.401	1.435.062
Presupuesto Ejecutado 2014	219.981	876.586	209.246	1.305.813
Presupuesto Definitivo 2015	254.935	1.076.754	483.700	1.815.389
Presupuesto Ejecutado 2015	264.830	1.021.496	433.026	1.719.352
Presupuesto Definitivo 2016	250.172	1.004.850	337.438	1.592.460
Presupuesto Ejecutado 2016	250.172	1.004.850	337.438	1.592.460

Fuente: Contraloría general de Boyacá. Dirección Operativa de Economía y Finanzas, Situación de las finanzas publica del Departamento de Boyacá. (2012 -2016). *Elaboración propia*

Anexo 3.

Ejecución de gastos y porcentaje de ejecución; Departamento de Boyacá, 2012-2016 (En miles de pesos)

Ítem	Funcionamiento	%	Servicio a la Deuda		Inversión		Gastos Totales
Presupuesto Definitivo 2012	104.333.063		40.692.992		888.717.818		1.033.743.873
Presupuesto Ejecutado 2012	99.194.629	11,25	35.351.949	4,01	747.013.727	84,74	881.560.305
Presupuesto Definitivo 2013	127.817.078		43.774.651		1.393.868.547		1.565.460.276
Presupuesto Ejecutado 2013	106.943.456	11,64	27.205.088	2,96	784.849.280	85,40	918.997.824
Presupuesto Definitivo 2014	105.003.015		30.428.583		1.299.632.728		1.435.064.326
Presupuesto Ejecutado 2014	95.731.635	8,21	21.559.395	1,85	1.049.409.008	89,95	1.166.700.038
Presupuesto Definitivo 2015	151.715.721		20.054.983		1.623.758.416		1.745.529.120
Presupuesto Ejecutado 2015	100.224.335	6,46	19.497.869	1,26	1.431.017.324	92,28	1.550.739.528
Presupuesto Definitivo 2016	292.106.430		37.066.070		982.034.817		1.311.207.317
Presupuesto Ejecutado 2016	269.059.922	24,39	24.864.037	2,25	809.429.405	73,36	1.103.353.364

Fuente: (Contraloría General de Boyacá. Dirección Operativa de Economía y Finanzas, 2012-2016) Secretaria de Hacienda de Boyacá. *Elaboración propia*

Anexo 4.

Total, SGP por rubro 2007-2019

Rubro	Monto	Participación
Educación	7,435,247,179,185.00	50.73%
Salud	2,497,459,450,560.00	17.04%
Agua Potable	844,245,706,483.00	5.76%
Propósito General	3,466,733,449,409.00	23.65%
Alimentación Escolar	53,968,093,097.00	0.37%
Ribereños	6,147,313,903.00	0.04%
Resguardos Indígenas	7,754,021,984.00	0.05%
Fonpet A-E	303,304,198,946.00	2.07%
Primera Infancia	41,927,465,216.00	0.29%
Total, SGP	**14,656,786,878,783.00**	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Secretaria de Hacienda de Boyacá. *Elaboración propia*

Anexo 5.

Variación porcentual de la educación para los años 2007-2019

Año	SGP-Educación	Diferencia	Variación porcentual
2007	$ 385,561,268,606	-	-
2008	$ 432,399,413,031	$ 46,838,144,425	12.15%
2009	$ 487,842,751,345	$ 55,443,338,314	12.82%
2010	$ 501,515,851,371	$ 13,673,100,026	2.80%
2011	$ 523,559,067,338	$ 22,043,215,967	4.40%
2012	$ 544,242,651,276	$ 20,683,583,938	3.95%
2013	$ 551,373,659,705	$ 7,131,008,429	1.31%
2014	$ 553,179,156,594	$ 1,805,496,889	0.33%
2015	$ 591,004,843,494	$ 37,825,686,900	6.84%
2016	$ 640,443,155,220	$ 49,438,311,726	8.37%
2017	$ 709,835,439,880	$ 69,392,284,660	10.84%
2018	$ 725,181,938,585	$ 15,346,498,705	2.16%
2019	$ 789,107,982,740	$ 63,926,044,155	8.82%
		Promedio	**6.23%**

Fuente: *D.N.P. Elaboración propia*

Anexo 6.

Variación porcentual de la salud dentro del SGP 2007-2012

Año	SGP-Salud	Diferencia	Variación porcentual
2007	$ 146,166,438,427	-	-
2008	$ 154,777,942,835	$ 8,611,504,408	5.89%
2009	$ 161,446,082,064	$ 6,668,139,229	4.31%
2010	$ 171,062,853,766	$ 9,616,771,702	5.96%
2011	$ 167,707,929,272	-$ 3,354,924,494	-1.96%
2012	$ 175,875,444,761	$ 8,167,515,489	4.87%
2013	$ 167,308,458,895	-$ 8,566,985,866	-4.87%
2014	$ 202,235,767,224	$ 34,927,308,329	20.88%
2015	$ 198,049,196,219	-$ 4,186,571,005	-2.07%
2016	$ 210,850,103,357	$ 12,800,907,138	6.46%
2017	$ 221,366,952,136	$ 10,516,848,779	4.99%
2018	$ 241,103,394,717	$ 19,736,442,581	8.92%
2019	$ 279,508,886,887	$ 38,405,492,170	15.93%
		Promedio	**5.77%**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Secretaria de hacienda del departamento. *Elaboración propia.*

Anexo 7.

Variación porcentual del agua potable dentro del SGP 2007-2019

Año	SGP-Agua potable	Diferencia	Variación porcentual
2007	$ 67,530,509,767	-	-
2008	$ 58,932,647,307	-$ 8,597,862,460	-12.73%
2009	$ 60,074,937,655	$ 1,142,290,348	1.94%
2010	$ 57,478,329,096	-$ 2,596,608,559	-4.32%
2011	$ 52,503,795,147	-$ 4,974,533,949	-8.65%
2012	$ 55,456,861,971	$ 2,953,066,824	5.62%
2013	$ 59,424,850,420	$ 3,967,988,449	7.16%
2014	$ 61,825,572,744	$ 2,400,722,324	4.04%
2015	$ 65,426,439,056	$ 3,600,866,312	5.82%
2016	$ 70,941,495,038	$ 5,515,055,982	8.43%
2017	$ 73,268,776,495	$ 2,327,281,457	3.28%
2018	$ 77,464,501,104	$ 4,195,724,609	5.73%
2019	$ 83,916,990,683	$ 6,452,489,579	8.33%
		Promedio	**2.05%**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Secretaria de Hacienda del departamento. *Elaboración propia.*

Anexo 8.

Variación porcentual del propósito general dentro del SGP 2007-2019

Año	SGP-Propósito general	Diferencia	Variación porcentual
2007	$ 155,765,119,748	-	-
2008	$ 179,581,344,757	$ 23,816,225,009	15.29%
2009	$ 199,602,838,100	$ 20,021,493,343	11.15%
2010	$ 214,666,390,894	$ 15,063,552,794	7.55%
2011	$ 227,187,631,543	$ 12,521,240,649	5.83%
2012	$ 251,679,396,192	$ 24,491,764,649	10.78%
2013	$ 262,396,870,350	$ 10,717,474,158	4.26%
2014	$ 273,938,167,640	$ 11,541,297,290	4.40%
2015	$ 287,187,655,184	$ 13,249,487,544	4.84%
2016	$ 319,490,159,190	$ 32,302,504,006	11.25%
2017	$ 340,838,040,632	$ 21,347,881,442	6.68%
2018	$ 365,348,471,893	$ 24,510,431,261	7.19%
2019	$ 389,051,363,286	$ 23,702,891,393	6.49%
		Promedio	**7.98%**

Fuente: DNP. Secretaria de Hacienda del departamento. *Elaboración propia.*

Anexo 9.

Variación porcentual de la alimentación escolar dentro del SGP 2007-2019

Año	SGP-Alimentación escolar	Diferencia	Variación porcentual
2007	$ 6,841,165,123	-	-
2008	$ 2,881,287,125	-$ 3,959,877,998	-57.88%
2009	$ 3,367,915,842	$ 486,628,717	16.89%
2010	$ 3,368,396,267	$ 480,425	0.01%
2011	$ 3,404,470,177	$ 36,073,910	1.07%
2012	$ 3,529,846,521	$ 125,376,344	3.68%
2013	$ 3,771,256,378	$ 241,409,857	6.84%
2014	$ 3,841,293,753	$ 70,037,375	1.86%
2015	$ 4,121,601,835	$ 280,308,082	7.30%
2016	$ 4,556,831,734	$ 435,229,899	10.56%
2017	$ 4,527,470,833	-$ 29,360,901	-0.64%
2018	$ 4,740,244,822	$ 212,773,989	4.70%
2019	$ 5,016,312,687	$ 276,067,865	5.82%
		Promedio	**0.02%**

Fuente: DNP. Secretaria de hacienda del departamento. *Elaboración propia*

Anexo 10.

Variación porcentual de municipios ribereños dentro del SGP 2007-2019

Año	SGP-Ribereños	Diferencia	Variación porcentual
2007	$ 298,965,634	-	-
2008	$ 325,639,321	$ 26,673,687	8.92%
2009	$ 363,641,429	$ 38,002,108	11.67%
2010	$ 383,641,708	$ 20,000,279	5.50%
2011	$ 407,312,402	$ 23,670,694	6.17%
2012	$ 434,724,526	$ 27,412,124	6.73%
2013	$ 458,373,540	$ 23,649,014	5.44%
2014	$ 481,017,193	$ 22,643,653	4.94%
2015	$ 513,052,938	$ 32,035,745	6.66%
2016	$ 563,178,210	$ 50,125,272	9.77%
2017	$ 591,731,247	$ 28,553,037	5.07%
2018	$ 635,156,786	$ 43,425,539	7.34%
2019	$ 690,878,969	$ 55,722,183	8.77%
		Promedio	**7.25%**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. *Elaboración propia.*

Anexo 11.

Variación porcentual de Fonpet Asignaciones especiales dentro del SGP 2007-2019

Año	SGP-Fonpet Asignaciones	Diferencia	Variación porcentual
2007	$ 22,829,409,316	-	-
2008	$ 24,640,994,764	$ 1,811,585,448	7.94%
2009	$ 27,137,270,876	$ 2,496,276,112	10.13%
2010	$ 28,240,802,408	$ 1,103,531,532	4.07%
2011	$ 28,890,221,851	$ 649,419,443	2.30%
2012	$ 21,264,471,030	-$ 7,625,750,821	-26.40%
2013	$ 21,965,719,960	$ 701,248,930	3.30%
2014	$ 26,333,134,726	$ 4,367,414,766	19.88%
2015	$ 36,224,071,935	$ 9,890,937,209	37.56%
2016	$ 37,768,882,400	$ 1,544,810,465	4.26%
2017	$ 24,677,756,846	-$ 13,091,125,554	-34.66%
2018	$ 0	-$ 24,677,756,846	-100.00%
2019	$ 3,331,462,834	$ 3,331,462,834	-
		Promedio	**-6.51%**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. *Elaboración propia.*

Anexo 12.

Variación porcentual de primera infancia dentro del SGP 2007-2019

Año	SGP-Primera infancia	Diferencia	Variación porcentual
2007	$ 0	-	-
2008	$ 7,641,272,680	$ 7,641,272,680	-
2009	$ 9,972,043,762	$ 2,330,771,082	30.50%
2010	$ 0	-$ 9,972,043,762	-100.00%
2011	$ 0	$ 0	-
2012	$ 1,676,395,070	$ 1,676,395,070	-
2013	$ 10,964,352,142	$ 9,287,957,072	554.04%
2014	$ 0	-$ 10,964,352,142	-100.00%
2015	$ 4,176,152,871	$ 4,176,152,871	-
2016	$ 3,882,840,091	-$ 293,312,780	-7.02%
2017	$ 3,614,408,600	-$ 268,431,491	-6.91%
2018	$ 0	-$ 3,614,408,600	-100.00%
2019	$ 0	$ 0	-
		Promedio	**38.66%**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. *Elaboración propia.*

Anexo 13.

Sistema de Gestión de Participación para Boyacá 2007-2010

Concepto	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Educación	**$ 385,561,268,606**	**$ 432,399,413,031**	**$ 487,842,751,345**	**$ 501,515,851,371**
Prestación Servicios	$ 369,017,341,190	$ 410,602,080,618	$ 463,952,337,996	$ 476,387,359,465
Calidad	$ 16,543,927,416	$ 21,797,332,413	$ 23,890,413,349	$ 25,128,491,906
Calidad (Gratuidad)	0.00	4,903,650,000.00	6,553,410,000.00	7,011,294,000.00
Calidad (Matrícula)	16,543,927,416.00	16,893,682,413.00	17,337,003,349.00	18,117,197,906.00
Salud	**$ 146,166,438,427**	**$ 154,777,942,835**	**$ 161,446,082,064**	**$ 171,062,853,766**
Régimen Subsidiado	$ 101,408,181,638	$ 112,611,555,799	$ 119,806,275,024	$ 126,859,580,034
Salud Pública	$ 9,902,269,834	$ 10,972,398,242	$ 12,111,164,358	$ 12,556,681,274
Prestación de servicios y subsidio a la oferta	$ 34,855,986,955	$ 31,193,988,794	$ 29,528,642,682	$ 31,646,592,458
Agua Potable	**$ 67,530,509,767**	**$ 58,932,647,307**	**$ 60,074,937,655**	**$ 57,478,329,096**
Propósito General	**$ 155,765,119,748**	**$ 179,581,344,757**	**$ 199,602,838,100**	**$ 214,666,390,894**
Libre Destinación	$ 58,587,069,077	$ 68,782,199,653	$ 76,701,406,724	$ 82,983,997,968
Deporte	$ 6,588,342,415	$ 6,913,446,620	$ 7,443,707,979	$ 7,592,582,137
Cultura	$ 4,941,256,813	$ 5,185,084,980	$ 5,582,780,996	$ 5,694,436,615
Libre Inversión	$ 69,177,595,376	$ 92,525,967,060	$ 103,031,496,150	$ 112,636,500,034
Fonpet	$ 16,470,856,067	$ 6,174,646,444	$ 6,843,446,251	$ 5,758,874,140
Alimentación Escolar	**$ 6,841,165,123**	**$ 2,881,287,125**	**$ 3,367,915,842**	**$ 3,368,396,267**
Ribereños	**$ 298,965,634**	**$ 325,639,321**	**$ 363,641,429**	**$ 383,641,708**
Resguardos Indígenas	**$ 341,103,337**	**$ 386,333,613**	**$ 476,064,966**	**$ 510,848,286**
Fonpet Asignaciones Especiales	**$ 22,829,409,316**	**$ 24,640,994,764**	**$ 27,137,270,876**	**$ 28,240,802,408**
Primera Infancia	**$ 0**	**$ 7,641,272,680**	**$ 9,972,043,762**	**$ 0**
Total SGP	**$ 785,333,979,958**	**$ 861,566,875,433**	**$ 950,283,546,039**	**$ 977,227,113,796**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. *Elaboración propia.*

Anexo 13.

Sistema de Gestión de Participación para Boyacá 2011-2015

Concepto	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*
Educación	**$ 523,559,067,338**	**$ 544,242,651,276**	**$ 551,373,659,705**	**$ 553,179,156,594**	**$ 591,004,843,494**
Prestación Servicios	$ 496,750,639,051	$ 506,776,510,356	$ 508,785,232,572	$ 512,769,962,076	$ 549,420,188,697
Calidad	$ 26,808,428,287	$ 37,466,140,920	$ 42,588,427,133	$ 40,409,194,518	$ 41,584,654,797
Calidad (Gratuidad)	7,748,651,000.00	16,433,506,000.00	17,675,509,000.00	17,643,746,000.00	18,124,710,208.00
Calidad (Matrícula)	19,059,777,287.00	21,032,634,920.00	24,912,918,133.00	22,765,448,518.00	23,459,944,589.00
Salud	**$ 167,707,929,272**	**$ 175,875,444,761**	**$ 167,308,458,895**	**$ 202,235,767,224**	**$ 198,049,196,219**
Régimen Subsidiado	$ 122,611,897,063	$ 125,550,058,766	$ 116,726,355,097	$ 144,820,054,944	$ 166,041,581,612
Salud Pública	$ 12,971,733,594	$ 13,469,540,300	$ 14,246,482,080	$ 14,778,601,503	$ 15,681,765,895
Prestación de servicios y subsidio a la oferta	$ 32,124,298,615	$ 36,855,845,695	$ 36,335,621,718	$ 42,637,110,777	$ 16,325,848,712
Agua Potable	**$ 52,503,795,147**	**$ 55,456,861,971**	**$ 59,424,850,420**	**$ 61,825,572,744**	**$ 65,426,439,056**
Propósito General	**$ 227,187,631,543**	**$ 251,679,396,192**	**$ 262,396,870,350**	**$ 273,938,167,640**	**$ 287,187,655,184**
Libre Destinación	$ 88,093,866,383	$ 99,509,239,137	$ 103,657,899,586	$ 108,347,554,062	$ 113,473,389,314
Deporte	$ 7,833,266,993	$ 8,876,301,138	$ 9,238,684,382	$ 9,644,870,509	$ 9,963,275,573
Cultura	$ 5,874,950,254	$ 6,657,225,854	$ 6,929,013,284	$ 7,233,652,877	$ 7,472,456,682
Libre Inversión	$ 119,262,926,922	$ 133,735,470,870	$ 140,644,259,497	$ 145,736,189,857	$ 155,489,577,063
Fonpet	$ 6,122,620,991	$ 2,901,159,193	$ 1,927,013,601	$ 2,975,900,335	$ 788,956,552
Alimentación Escolar	**$ 3,404,470,177**	**$ 3,529,846,521**	**$ 3,771,256,378**	**$ 3,841,293,753**	**$ 4,121,601,835**
Ribereños	**$ 407,312,402**	**$ 434,724,526**	**$ 458,373,540**	**$ 481,017,193**	**$ 513,052,938**
Resguardos Indígenas	**$ 544,308,487**	**$ 580,510,134**	**$ 591,442,288**	**$ 617,883,785**	**$ 654,498,039**
Fonpet Asignaciones Especiales	**$ 28,890,221,851**	**$ 21,264,471,030**	**$ 21,965,719,960**	**$ 26,333,134,726**	**$ 36,224,071,935**
Primera Infancia	**$ 0**	**$ 1,676,395,070**	**$ 10,964,352,142**	**$ 0**	**$ 4,176,152,871**
Total SGP	**$ 1,004,204,736,217**	**$ 1,054,740,301,481**	**$ 1,078,254,983,678**	**$ 1,122,451,993,659**	**$ 1,187,357,511,571**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. *Elaboración propia.*

Anexo 13.

Sistema de Gestión de Participación para Boyacá 2016-2019

Concepto	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*
Educación	**$ 640,443,155,220**	**$ 709,835,439,880**	**$ 725,181,938,585**	**$ 789,107,982,740**
Prestación Servicios	$ 601,339,491,824	$ 670,523,532,540	$ 692,193,533,604	$ 756,646,410,161
Calidad	$ 39,103,663,396	$ 39,311,907,340	$ 32,988,404,981	$ 32,461,572,579
Calidad (Gratuidad)	18,905,578,561.00	18,398,638,319.00	15,822,331,913.00	15,438,769,330.00
Calidad (Matrícula)	20,198,084,835.00	20,913,269,021.00	17,166,073,068.00	17,022,803,249.00
Salud	**$ 210,850,103,357**	**$ 221,366,952,136**	**$ 241,103,394,717**	**$ 279,508,886,887**
Régimen Subsidiado	$ 177,546,157,485	$ 187,441,309,983	$ 204,704,486,276	$ 237,306,417,372
Salud Pública	$ 17,229,731,607	$ 17,215,183,059	$ 18,385,967,816	$ 21,101,701,705
Prestación de servicios y subsidio a la oferta	$ 16,074,214,265	$ 16,710,459,094	$ 18,012,940,625	$ 21,100,767,810
Agua Potable	**$ 70,941,495,038**	**$ 73,268,776,495**	**$ 77,464,501,104**	**$ 83,916,990,683**
Propósito General	**$ 319,490,159,190**	**$ 340,838,040,632**	**$ 365,348,471,893**	**$ 389,051,363,286**
Libre Destinación	$ 126,750,507,530	$ 135,536,489,115	$ 147,379,067,622	$ 156,800,007,774
Deporte	$ 10,520,452,341	$ 10,474,281,423	$ 10,756,420,125	$ 11,256,759,504
Cultura	$ 7,890,339,248	$ 7,855,711,070	$ 8,067,315,096	$ 8,442,569,632
Libre Inversión	$ 173,594,735,763	$ 185,523,978,934	$ 196,690,548,990	$ 210,372,578,631
Fonpet	$ 734,124,308	$ 1,447,580,090	$ 2,455,120,060	$ 2,179,447,745
Alimentación Escolar	**$ 4,556,831,734**	**$ 4,527,470,833**	**$ 4,740,244,822**	**$ 5,016,312,687**
Ribereños	**$ 563,178,210**	**$ 591,731,247**	**$ 635,156,786**	**$ 690,878,969**
Resguardos Indígenas	**$ 714,167,085**	**$ 740,932,617**	**$ 775,101,245**	**$ 820,828,102**
Fonpet Asignaciones Especiales	**$ 37,768,882,400**	**$ 24,677,756,846**	**$ 0**	**$ 3,331,462,834**
Primera Infancia	**$ 3,882,840,091**	**$ 3,614,408,600**	**$ 0**	**$ 0**
Total SGP	**$ 1,289,210,812,325**	**$ 1,379,461,509,286**	**$ 1,415,248,809,152**	**$ 1,551,444,706,188**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. *Elaboración propia*

Anexo 14.

Ingresos totales por transferencias del nivel central al departamento de Boyacá 2012-2019 y la participación porcentual del SGP vs SGR

Año	Ingresos por transferencias	Sistema General de Participaciones	%	Sistema General de Regalías	%
2012	$ 1.573.797.076.000	$ 1.054.740.301.481	67,02	$ 397.177.428.000	25,24
2013	$ 1.395.460.834.000	$ 1.078.254.983.678	77,27	$ 309.306.478.297	22,17
2014	$ 1.649.061.151.000	$ 1.122.451.993.659	68,07	$ 296.509.655.607	17,98
2015	$ 1.534.062.133.000	$ 1.287.357.511.571	77,40	$ 340.281.147.126	22,18
2016	$ 1.655.481.532.000	$ 1.289.210.812.325	77,88	$ 345.947.959.769	20,90
2017	$ 1.725.327.255.036	$ 1.379.461.509.286	79,95	$ 351.125.429.241	20,35
2018	$ 2.039.110.210.294	$ 1.415.248.809.152	69,41	$ 356.630.894.988	17,49
2019	$ 2.090.487.895.112	$ 1.551.444.706.188	74,21	$ 355.285.108.906	17,00

Fuente: DNP. Secretaria de Hacienda del departamento. *Elaboración propia.*

Anexo 15.

Variación porcentual del SGP para Boyacá en los años 2012-2019

Año		Total, SGP		Variación términos corrientes	Variación porcentual
2012	$	1,054,740,301,481	$	50,535,565,264	5.03%
2013	$	1,078,254,983,678	$	23,514,682,197	2.23%
2014	$	1,122,451,993,659	$	44,197,009,981	4.10%
2015	$	1,187,357,511,571	$	64,905,517,912	5.78%
2016	$	1,289,210,812,325	$	101,853,300,754	8.58%
2017	$	1,379,461,509,286	$	90,250,696,961	7.00%
2018	$	1,415,248,809,152	$	35,787,299,866	2.59%
2019	$	1,551,444,706,188	$	136,195,897,036	9.62%
				Promedio	**5.61%**

Fuente*:* Información suministrada por la secretaria de Hacienda del Departamento y el D.N.P. *Elaboración propia.*

Anexo 16.

Variación porcentual promedio años de estudio para cada rubro del SGP

Rubro	Variación porcentual Promedio
Educación	6.23%
Salud	5.77%
Agua potable	2.05%
Propósito general	7.98%
Alimentación escolar	5.28%
Ribereños	7.25%
Resguardos indígenas	7.72%
Fonpet A-E	-6.51%
Primera infancia	38.66%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. *Elaboración propia.*

Anexo 17.

Evolución de las rentas propias y cedidas; Departamento de Boyacá, 2012 – 2019 (En miles de pesos).

RENTAS CEDIDAS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vehículos y automotores	8.994.618	10.729.874	$9.234.013	$9.186.718	$10.028.000	$11.254.337	$13.283.241	$14.757.850
Registro y anotación	12.964.207	14.658.474	$14.863.712	$16.878.566	$16.600.000	$21.132.949	$19.488.121	$21.532.255
Impuesto Consumo licores	17.210.593	16.889.770	$14.173.188	$18.659.248	$9.038.274	$16.091.924	$32.034.783	$37.328.506
Cerveza	121.853.648	120.666.340	$124.690.623	$139.512.338	$134.603.046	$145.994.035	$157.360.209	$167.291.232
Cigarrillos y tabaco	13.334.811	15.505.317	$9.859.828	$9.830.542	$15.050	$6.804.984	$21.120.283	$21.536.944
Juegos de suerte y azar	14.094.198	13.977.863	$12.884.621	$16.360.788	$2.457.792	$13.803.038	$19.479.374	$22.827.181
Sobretasa a la gasolina	10.244.399	10.030.255	$10.773.504	$12.137.960	$21.850.000	$13.246.508	$13.867.566	$14.500.000
Subtotal	198.696.474	202.457.893	196.479.489	222.566.160	194.592.162	228.327.775	276.633.577	299.773.968
RENTAS PROPIAS								
Degüello ganado mayor	1.172.292	1.445.213	$1.550.139	$1.528.094	$1.700.000	$1.191.050	$1.346.297	$1.329.000
Estampillas	3.142.854	9.089.918	$16.418.859	$28.488.892	$24.236.363	$21.135.260	$20.875.149	$11.502.361
Contribución 5% contratos	3.759.745	2.710.410	$2.602.459	$13.979.182	$10.000.000	$8.826.713	$7.254.472	$9.725.530
Tasas	2.836.401	3.096.294	$3.200.231	$3.670.038	$5.488.001	$4.469.548	$3.179.735	$4.346.208
Multas y sanciones	1.251.753	735.142	$3.419.177	$5.000.712	$2.219.628	$7.535.560	$4.880.652	$7.478.970
Subtotal	12.163.045	17.076.977	27.190.865	52.666.918	43.643.992	43.158.131	37.536.305	34.382.069
TOTAL	**210.859.519**	**219.534.870**	**$223.670.354**	**$275.233.078**	**$238.236.154**	**$271.485.906**	**$314.169.882**	**$334.156.037**

Fuente: Contraloría general de Boyacá. Dirección Operativa de Economía y Finanzas, Situación de las finanzas publica del Departamento de Boyacá. (2018*)*, Ordenanzas Asamblea de Boyacá 2011-2018 *Elaboración propia*