



TEMA LIBRE

Natalia Ángel Cabo

Editora general

Retos para la financiación del posconflicto en Colombia: Lecciones del caso del municipio de El Calvario

Eleonora Lozano Rodríguez

Profesora asociada y directora del Doctorado en Derecho y la Maestría en Tributación de la Universidad de los Andes (Bogotá)

elozano@uniandes.edu.co

Daniela Garzón Rey

Gestora Académica de la Especialización en Tributación de la Universidad de los Andes (Bogotá)

dc.garzon11@uniandes.edu.co

Artículo recibido: 30 de septiembre de 2018 | Aceptado: 7 de febrero de 2019 | Modificado: 2 de mayo de 2019

Cómo citar: Lozano Rodríguez, Eleonora y Daniela Garzón Rey. "Retos para la financiación del posconflicto en Colombia: Lecciones del caso del municipio de El Calvario". *Latin American Law Review* n.º 03 (2019): 135-160, doi: <https://doi.org/10.29263/lar03.2019.07>

Resumen

En la coyuntura que supone el posconflicto en Colombia, es necesario perfeccionar los instrumentos fiscales que permitan la sostenibilidad de los entes territoriales que han sido afectados por el conflicto armado. Este documento presenta los resultados de un caso de estudio sobre la situación fiscal del municipio de El Calvario. Los hallazgos sugieren que El Calvario carece del esfuerzo fiscal necesario para afrontar el posconflicto, ya que el Sistema General de Regalías no es suficiente para sufragar este escenario dada su complejidad y la baja capacidad institucional del municipio para diseñar e implementar proyectos. Tampoco se encuentra un régimen tributario local que sea coherente con la vocación económica del municipio, ni una dinámica que promueva el recaudo efectivo.

A partir de dichos hallazgos, este escrito sugiere que las lecciones aprendidas en el contexto internacional servirían a ese municipio y a otras entidades territoriales históricamente afectadas por el conflicto armado a generar un sistema de ingresos públicos, justo y eficiente y a fortalecer sus políticas institucionales.

Palabras clave

Posconflicto, Sistema General de Regalías, tributación subnacional, Zomac.

Challenges for financing the Colombian posconflict: Lessons from the case of the municipality of El Calvario

Abstract

In the post-conflict situation in Colombia, it is necessary to improve the fiscal instruments that allow the sustainability of the territorial entities that have been affected by the armed conflict. This document presents the case study of the municipality of El Calvario, as an opportunity to propose mechanisms that consolidate a fair and efficient public revenue system, aimed at strengthening institutional policies and tax culture, based on the lessons learned in the international context.

The findings suggest that El Calvario lacks the necessary fiscal effort to face the post-conflict, since the General Royalty System is not enough to cover this scenario given its complexity and the low institutional capacity of the municipality to design and implement projects. Nor is there evidence of a local tax regime that is consistent with the economic vocation of the municipality, nor a political dynamic that promotes effective collection.

Keywords

Postconflict, General Royalty System, local taxation, Zomac.

INTRODUCCIÓN¹

A partir de las negociaciones que se llevaron a cabo en La Habana para la firma del Acuerdo de Paz, diferentes doctrinantes asumieron la tarea de diagnosticar y proponer alternativas económicas para la financiación del posconflicto². Ahora que Colombia se encuentra en este último escenario y se conoce con certeza lo pactado en el Acuerdo, surge la necesidad de perfeccionar los instrumentos económicos y fiscales existentes que permitan la sostenibilidad de los entes territoriales que históricamente han sido afectados por el conflicto armado. Por lo anterior, este análisis se centra en realizar un estudio de caso sobre el municipio de El Calvario, un territorio ubicado en el departamento del Meta, en Colombia, como parte de la etapa de diagnóstico de un proyecto más amplio que pretende proponer lineamientos de política fiscal que les permita a los municipios afectados por el conflicto armado colombiano afrontar los compromisos que surgen en el marco del posconflicto³.

1 Esta investigación es producto del apoyo del Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ) y de Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. En especial, agradecemos enormemente a Carlos Nupia y María Fernanda Valdés por confiar en nuestro proyecto de investigación.

2 Algunos relevantes son: Arévalo (2014), Boyce (2010), Brauer y Dunne (2010), Castellanos (2013), Rettberg (2008), Rettberg (2003).

3 Gracias al apoyo de la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad de los Andes, las facultades de Administración, Economía y Derecho, en los próximos dos años desarrollarán el gran proyecto “Propuestas jurídico-económicas para la financiación municipal del posconflicto”. Se espera tener muy pronto resultados para presentarlos a la comunidad académica.

Son varios los motivos que incidieron en la selección de este municipio. Por una parte, este municipio fue catalogado para efectos tributarios como uno de los territorios que hacen parte de las “Zonas Más Afectadas por el Conflicto (Zomac)”⁴, dado que en los últimos diez años el conflicto armado ha sido particularmente intenso. Además, su pobreza multidimensional es mayor al 49% y ha presentado una gran debilidad institucional directamente relacionada a la escasa capacidad para generar recursos propios. No obstante, desde la creación del Sistema General de Regalías, este municipio se ha beneficiado de la transferencia de recursos para inversión social⁵.

El municipio de El Calvario no ha sido objeto de estudios recientes en materia de política pública tributaria, por lo que este análisis es una oportunidad para aportar desde la academia a una zona del país poco analizada y sobre la que poco se ha propuesto en materia fiscal. Consideramos que las propuestas preliminares que resultan de este análisis, representan un buen punto de partida para entes territoriales con similares características o, inclusive, para aquellas que presentan realidades más complejas.

Con este fin, el documento se divide en cuatro apartados. El primero presenta una aproximación doctrinal a los desafíos económicos que trae consigo el posconflicto. El segundo presenta algunos antecedentes del municipio en el marco del conflicto armado colombiano y realiza un análisis de sus instituciones con potestad tributaria. El tercero, y desde una perspectiva comparada, sugiere buenas prácticas de países que han afrontado posconflictos y cuyas experiencias pueden ser útiles para el municipio de El Calvario. Finalmente, en el último apartado, se plantean algunas recomendaciones preliminares.

1. APROXIMACIÓN DOCTRINAL. DESAFÍOS ECONÓMICOS DEL POSCONFLICTO

Aunque no hay certeza sobre los resultados económicos que tendrá el país a partir de la firma de los acuerdos de paz, hay un consenso sobre el impacto positivo que la terminación del conflicto trae sobre el crecimiento económico, ya que los gastos que eran destinados a la financiación de la guerra, si bien no se eliminan, se reajustan paulatinamente. Es así como, en una época del posconflicto se requiere la reasignación del gasto en defensa para la posterior financiación de programas especiales que aseguren la sostenibilidad de los objetivos que se plantean con los acuerdos de paz⁶. Sin embargo, como la literatura internacional lo sugiere, el decrecimiento del gasto militar será progresivo por cuanto en la primera fase posbélica se requerirá de igual o un poco menos de gasto para defender la paz y los acuerdos que la hicieron posible⁷.

4 Decreto 1650 de 2017.

5 Características empleadas por Mauricio Cárdenas, ministro de Hacienda durante la promulgación del Decreto 1650 de 2017, en el que se relacionaron los municipios considerados más afectados por el conflicto armado para fines tributarios. La presentación completa está disponible en el Boletín n.º 215 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6 Ana María Ibáñez y Christian Jaramillo, “Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuesta de política”. *Coyuntura Económica Fedesarrollo* 36, n.º 2 (2006): 93-127.

7 Eleonora Lozano Rodríguez, *Perspectivas jurídicas para la paz colombiana: Algunas consideraciones económicas pro igualdad*. (SELA, Editorial Librería, 2015), 324.

Así también lo advirtió Collier⁸ al manifestar que la economía es mucho más sensible en una situación de posconflicto en comparación con lo que suele ser en una época de normalidad. Por ello, durante esta etapa la diferencia entre una buena y una mala política se traduce en una mayor tasa de crecimiento económico en la primera década de terminación del conflicto.

Bajo este supuesto, el punto de partida de la investigación de Hernández y Barreto sobre descentralización y finanzas personales, es el diagnóstico de la forma en que se está implementando la política pública en el país, tildándola de contingente, reactiva, cortoplacista y carente de estrategia⁹. Sin embargo, rescatan en medio de la crisis institucional, la esperanza que renace con la firma del acuerdo de paz y la negociación que se adelanta con el ELN, pues esto genera una oportunidad para modernizar las instituciones, entre ellas la descentralización, para ponerlas al servicio del crecimiento económico y el desarrollo social¹⁰.

Por el contrario, a diferencia de Hernández y Barreto otros autores carecen del mismo optimismo frente al nuevo escenario. En palabras de Plazas Vega,

La situación de las finanzas públicas en Colombia es compleja y lo será en mayor grado en el ámbito del posconflicto, una vez acordada la paz con las FARC. En el terreno del gasto público, porque muchas de las apropiaciones presupuestales están subdevaluadas; en el del ingreso, porque estamos ante una inminente reducción de los recursos disponibles para la unidad de caja presupuestal generada, en lo fundamental, porque las metas macroeconómicas a partir de las cuales se trazaron los rumbos del país no se van a cumplir por razones como la crisis del petróleo o el estancamiento de la industria¹¹.

En esta misma línea, y anticipándose a lo acontecido, Jorge Iván González, en su colección académica sobre el posconflicto, critica con vehemencia el Plan de Desarrollo del gobierno Santos “Todos por un nuevo País”, al considerar que este no ofrece alternativas que impliquen transformaciones estructurales, a pesar de que en el papel sus ejes fueran la paz, la educación y la equidad. Más aún, sostiene este autor, “el gobierno se equivoca al pensar que la consolidación de la paz no implica cambios fundamentales en el tipo de desarrollo”¹². Específicamente sobre el desarrollo regional, este autor señala:

En el proceso de construcción de paz, el DNP tendría que asumir la misión estratégica que hasta ahora no ha cumplido. La institución no tiene perspectiva de mediano plazo y, muchos menos, de largo plazo. [...] Afortunadamente, la entidad ya está reconociendo que la administración de las regalías tiene que ir más allá de los procesos de supervisión y control, que no tienen ninguna relación con su función misional. El control de regalías ha privilegiado los aspectos relacionados con la legalidad, perdiendo de vista

8 Paul Collier, “Economía del Conflicto”, en *Hacia una economía sostenible Conflicto y posconflicto en Colombia* (Bogotá: Fundación Agenda Colombia, 2003), 127-154.

9 Antonio Hernández y Luis Hernando Barreto, “Descentralización y finanzas territoriales”, en *Informe de avance* (Bogotá: Fedesarrollo, Centro de Investigación Económica y Social, 2018).

10 *Ibíd.*, 13.

11 Mauricio Plazas Vega, *Hacienda Pública y posconflicto en Colombia* (Bogotá: Editorial Temis, 2015), 1.

12 Jorge Iván González, “La economía en el posconflicto: equidad, ordenamiento territorial y mercado interno”, en *El posconflicto: una mirada desde la academia* (Bogotá: Academia Colombiana de Ciencia Económicas, 2015), 46.

el horizonte final. El DNP ha permitido que las regalías se dispersen en los enredos burocráticos de cada Órgano Colegiado de administración y Decisión, sin que haya ejercido un liderazgo que permita concentrar los recursos en proyectos estratégicos¹³.

Por esta razón, Lozano concluye que el nuevo panorama requiere ajustes en materia de inversión extranjera, política monetaria y formalización empresarial, entre otros aspectos, pero el mayor esfuerzo debe ser invertido en materia fiscal tanto en el ámbito nacional como en el subnacional (o de los entes territoriales)¹⁴. Respecto a este último punto, señala la necesidad de un federalismo fiscal proactivo, dado el limitado esfuerzo fiscal propio de los entes territoriales, ya que estos dependen excesivamente de la explotación de recursos naturales no renovables (Sistema General de Regalías, en adelante SGR) y de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación (Sistema General de Participaciones, en adelante, SGP)¹⁵.

Por lo anterior, surge la necesidad de evaluar la institucionalidad del Sistema General de Regalías y del esfuerzo fiscal propio requerido de los entes territoriales que han sido gravemente afectados por el conflicto, como es el caso de El Calvario. Esto, en la medida en que el posconflicto supone una oportunidad para proponer alternativas que determinen los cambios estructurales que se han recomendado durante varios años, superando el escepticismo que expresan algunos autores.

2. INSTITUCIONALIDAD Y ANTECEDENTES DE EL CALVARIO

Durante el conflicto armado colombiano, los grupos armados ilegales encontraron en el departamento del Meta un territorio propicio para llevar a cabo acciones armadas y ejercer el control de corredores estratégicos para el tránsito de armas, drogas y el cobro de “impuestos” a comerciantes, productores y propietarios de la zona. Especialmente las características topográficas de algunas microrregiones¹⁶ promovieron la concentración guerrillera que para el caso de El Calvario, ubicado en el noroccidente del departamento, se intensificó en la década de los noventa tras el establecimiento del frente 53 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en esta zona, cuyas operaciones incluyeron secuestros, asesinatos, sobornos y desplazamiento forzado, entre otras¹⁷. Los vínculos entre grupos paramilitares, narcotraficantes y políticos también han hecho parte de la historia de este territorio en las últimas décadas, lo cual contribuyó a aumentar el número de víctimas en medio del conflicto¹⁸.

13 Ibid., 57.

14 Lozano, *Perspectivas jurídicas para la paz colombiana*.

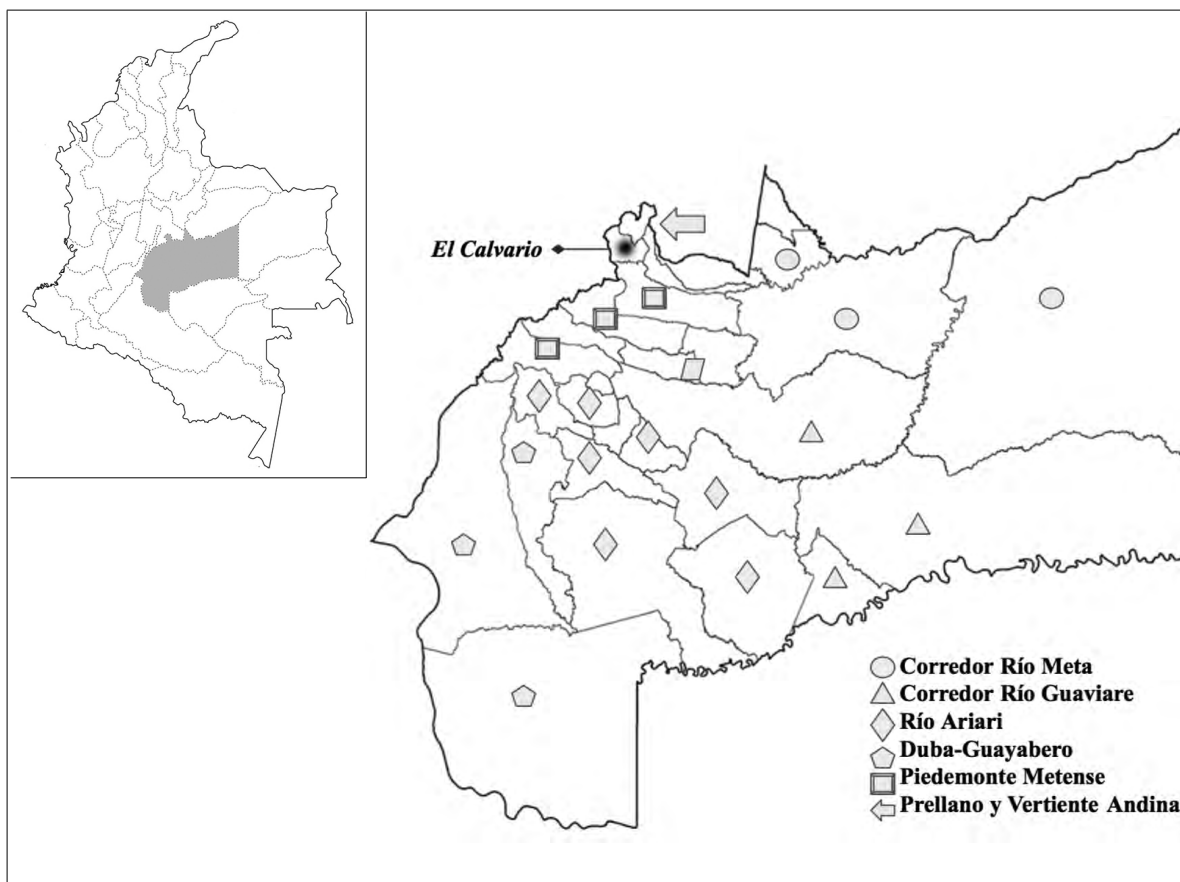
15 Ibid., 29-32.

16 El departamento del Meta está dividido en siete microrregiones: Piedemonte Metense, Meta Petrolero, Corredor Río Meta, Río Ariari, Duba-Guayabero, Corredor Río Guaviare y el Prellano y Vertiente Andina. A esta última pertenece El Calvario, que por su relieve montañoso y cercanía a importantes cuencas hidrográficas, fue un territorio propicio para los campamentos guerrilleros.

17 Algunos de los testimonios de las víctimas se pueden consultar en información periodística como, por ejemplo, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14746238>, visto el 11 de diciembre de 2017.

18 Omar Gutiérrez, “Meta. Análisis de conflictividades y construcción de paz”, (Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2014), 10.

Mapa 1. Ubicación territorial del municipio El Calvario



Fuente: elaboración propia. En el recuadro, el mapa político de Colombia señala el departamento del Meta. A la derecha, el mapa ampliado del Meta, indica la ubicación del municipio de El Calvario.

Las zonas de mayor riesgo identificadas son las veredas que conforman la inspección Monforth (unión de veredas que hacen parte de El Calvario), donde se presentaron simultáneamente enfrentamientos entre actores armados legales e ilegales en comunidades campesinas; hostigamientos a las instituciones policivas y del Estado en la parte alta de la cabecera municipal; vinculación y utilización de niños y adolescentes a los grupos armados; y el desaparecimiento aleatorio de residentes del municipio¹⁹. La tabla 1 muestra las víctimas reportadas en El Calvario hasta el momento de estos y otros hechos en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Como se advierte, el mayor número de víctimas corresponde en un 83% al desplazamiento forzado interno y el 62% a homicidios. Recientemente el municipio no presenta homicidios o hurtos, ni reporta cultivos ilícitos. No obstante, las consecuencias de la violencia durante el periodo comprendido entre 1992 y 2002 (siendo este último el año en el que se recupera el orden público por parte de las Fuerzas Militares), recaen en la baja capacidad institucional y en la existencia de economías ilegales.

¹⁹ Plan de Contingencia del Municipio de El Calvario, Meta. 2016.

Tabla 1. Víctimas reportadas en El Calvario

Hecho	Número de víctimas
Acto terrorista / Atentado / Combates / Hostigamientos	2
Amenaza	35
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	6
Desaparición forzada	23
Desplazamiento	778
Homicidio	62
Minas antipersona / Munición sin explotar / Artefacto explosivo	1
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	18
Secuestro	5
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	3

Fuente: elaboración propia a partir del reporte del RUV del 1.º de noviembre de 2017. Cifras reportadas a noviembre 2017.

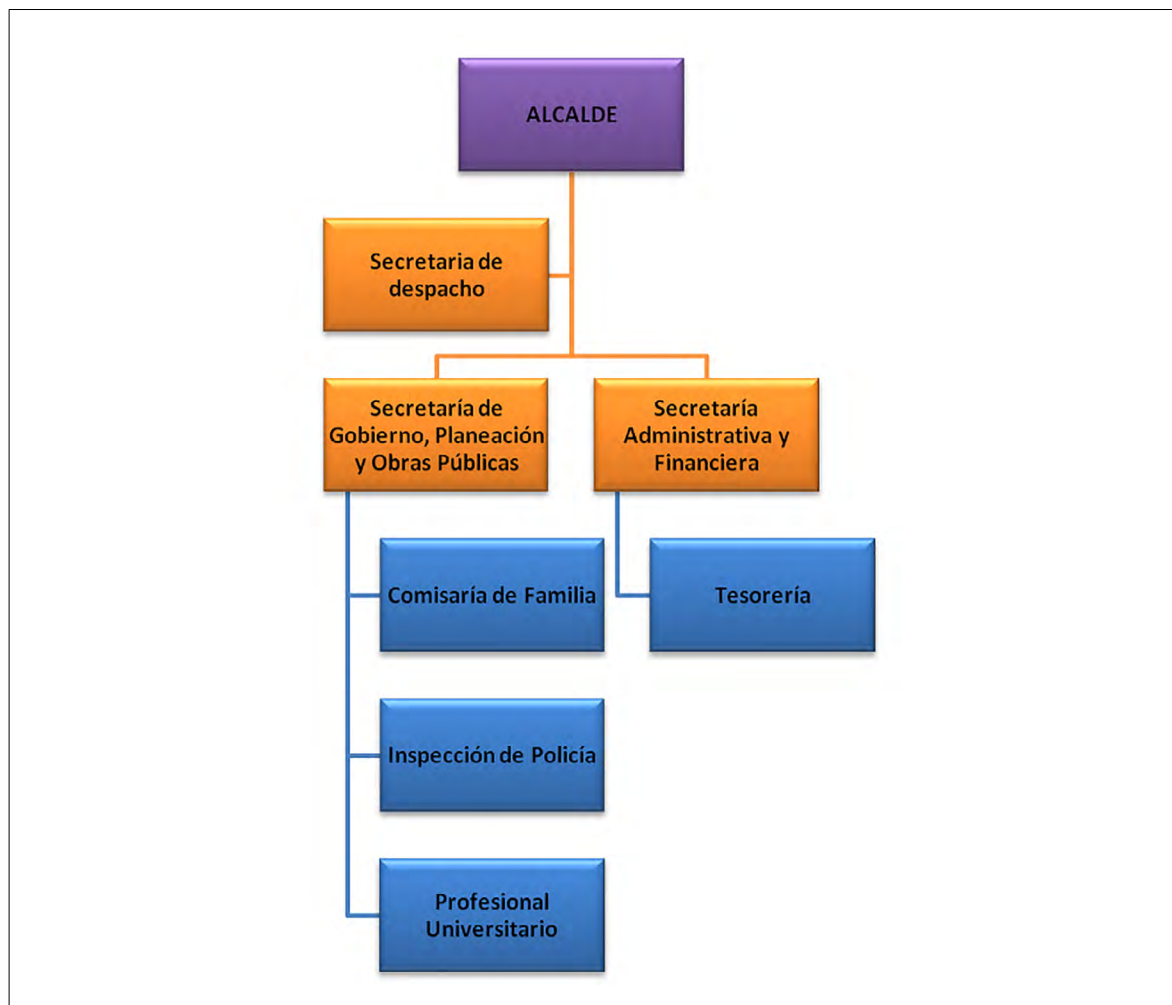
El Plan de Acción Territorial planteado por la Alcaldía de El Calvario para el periodo 2016-2019, presenta una matriz con la identificación de necesidades de la población con la intención de proponer medidas para la prevención, atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, que guarda coherencia con el Plan Nacional de Atención a Víctimas y los Planes de Desarrollo Territorial (anexo 1). Dicho plan se estructura de acuerdo con la capacidad institucional de la entidad para contribuir en la construcción de una paz con base en cuatro pilares: (1) dimensión social, “vamos a construir bienestar”; (2) dimensión económica, “vamos a construir progreso”; (3) dimensión institucional, “vamos a construir paz”; y (4) dimensión ambiental, “vamos a construir sostenibilidad”. Cada pilar cuenta con una serie de proyectos que están dirigidos a la consolidación de

[u]n municipio bien organizado, con excelente gestión de recursos, el establecimiento de convenios estratégicos para una mejor utilización de la tierra, y de alianzas claves para mejorar la infraestructura social y productiva; con mayores alternativas de empleo, con equidad en la distribución de los recursos, con una mayor participación de la mujer y las víctimas del conflicto; identificando en todos y cada uno de los habitantes las diferencias económicas, las debilidades, las oportunidades y capacidades necesarias *para la construcción de la paz*²⁰ [énfasis nuestro].

20 Acuerdo 100.02.08 del 17 de mayo de 2016, “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social para el Municipio El Calvario (Meta) para el año 2016-2019, Vamos a Construir”.

Para ello, se requiere la dirección y coordinación de la administración, en cabeza de la Alcaldía municipal, que a su vez se organiza en diferentes dependencias como se muestra a continuación:

Gráfico 1. Estructura administrativa de la Alcaldía de El Calvario



Fuente: página virtual de la Alcaldía de El Calvario: <http://www.elcalvario-meta.gov.co/dependencias.shtml>, consultado el 11 de diciembre de 2017.

La Secretaría Administrativa y Financiera, institución relevante para este documento, tiene como objetivo “administrar eficientemente los recursos, para la adopción de planes, políticas y proyectos de orden fiscal, realizando evaluación a los instrumentos de gestión y garantizando una inversión planificada de los recursos del Municipio”²¹. Conforme a esta misión, esta

21 Disponible en <http://www.elcalvario-meta.gov.co/dependencias.shtml?apc=dbxx-1-&x=3000999>, acceso el 6 de diciembre de 2017.

dependencia enmarca sus funciones en el fortalecimiento fiscal y financiamiento del municipio de conformidad con el Estatuto de Rentas²², que le otorga la potestad tributaria de administración, control y fiscalización, de los impuestos municipales²³. La tabla 2 indica los recursos que percibe el Municipio y que administra la Secretaría Administrativa y Financiera²⁴.

Tabla 2. Ingresos tributarios del Municipio de El Calvario

Ingresos tributarios	
Directos	Indirectos
- Impuesto predial unificado. - Sobretasa ambiental al impuesto predial unificado.	- Impuesto de industria y comercio. - Impuesto de avisos y tableros. - Impuesto a la publicidad exterior visual. - Impuesto de delineación urbana y licencias de construcción y urbanismo. - Impuesto de espectáculos públicos. - Impuesto de casinos y juegos permitidos. - Impuesto de degüello de ganado menor. - Sobretasa para la actividad bomberil. - Sobretasa a la gasolina motor. - Estampilla para el bienestar del adulto mayor. - Estampilla procultura. - Contribución sobre contratos de obra pública y concesiones de obra pública.
Ingresos no tributarios	
Tasas y derechos - Tasa por el derecho de parqueo sobre las vías públicas. - Derechos de explotación de juegos de suerte y azar. - Tasa de paz y salvos, constancias y certificaciones. - Coso municipal²⁵. - Derecho de cesión por venta de bienes fiscales.	

22 Regulado mediante el Acuerdo 100.02.10 del 31 de mayo de 2016, “Por medio del cual se actualiza el Estatuto de Rentas municipales de El Calvario- Meta”.

23 Artículo 9 del Estatuto de Rentas municipales de El Calvario.

24 El *Estatuto de Rentas, Procedimientos y Régimen Sancionatorio para el Municipio de El Calvario*, derogado por el actual Estatuto, incluía en su artículo 271 una comprensiva regulación del Sistema General de Participaciones, hoy ausente. Ninguno de los dos estatutos menciona los ingresos percibidos por el Sistema General de Regalías, quizás por su carácter para-presupuestal. Esta última omisión “aparentemente” puede también deberse a que el municipio no está recibiendo regalías, ni recibirá según el presupuesto de regalías asignado para el 2018 mediante Decreto 343 de 2017.

25 Según el Estatuto de rentas el hecho generador de este tributo es el “decomiso y conducción al coso municipal de semovientes vacunos, equinos, bovinos, caprinos y porcinos encontrados deambulando sobre las vías públicas, zonas verdes, parques, zonas de reserva forestal y lotes sin cerramiento”.

Multas y sanciones - Multas de gobierno. - Multas por malas marcas. - Multas establecidas en el código de policía. - Multas de origen tributario²⁶. - Sanciones urbanísticas.
Contribuciones - Participación en la plusvalía. - Contribución de valorización.
Venta de bienes y servicios - Servicio de plaza de mercado. - Servicio de matadero.
Rentas contractuales - Arrendamientos. - Alquiler de maquinaria y equipos.

Fuente: elaboración propia a partir del Estatuto de Rentas para el Municipio de El Calvario.

En el anexo 2 se encuentran algunas cifras del balance financiero del municipio para el período 2012-2016 y del Plan de Acción, de las cuales es posible plantear algunas de las siguientes conclusiones preliminares:

- Para el 2016, gran porcentaje de los ingresos es por concepto de transferencias para inversión (72,2%) y tan solo el 10,73% corresponde a ingresos tributarios. Esto demuestra la necesidad de fortalecer el “esfuerzo fiscal propio” de este municipio. El municipio depende excesivamente del Sistema General de Participaciones, es decir de los ingresos corrientes de la Nación, que en gran proporción son el recaudo de impuestos nacionales.
- Al observar específicamente la composición de los ingresos tributarios para el 2016, los mayores recaudos de tributos corresponden a los de estampillas (26,46%), predial (19,15%) e industria y comercio (10,58%), respectivamente. El comportamiento de estos tiende a ser constante en el tiempo salvo para el caso de estampillas donde ocurre un importante descenso del año 2015 al 2016 (\$176.542 a \$87.235 [pesos colombianos]).
- Para el 2016, el 84,62% de los gastos corresponde a inversión y el 15,37% a funcionamiento.
- El déficit para el año 2016 fue de \$822.839.000 (pesos colombianos).

26 El Estatuto de Rentas, artículo 478, las define como aquellas “que se imponen por la ocurrencia de los hechos sancionados relativos al funcionamiento de los establecimientos de industria, comercio y servicios, establecidos en la Ley 232 de 1995”.

- Como mecanismo de fortalecimiento se adelantan en el municipio acciones persuasivas, de sensibilización, concientización y facilidades como acuerdos de pago; sin embargo, carece de mecanismos efectivos para el recaudo.
- Persiste la ausencia de una cultura de pago a falta de una política clara de recaudo, la desactualización catastral y la incidencia de aspectos económicos que afectan el poder adquisitivo de los contribuyentes del municipio; esto refleja una débil capacidad institucional para cumplir la normatividad que parece clara en cuanto a la definición de los elementos de la obligación tributaria de los tributos.
- Resulta preocupante que el municipio no esté recibiendo ingresos provenientes del Sistema General de Regalías desde la suspensión del giro desde 2015, debido a la falta de suministro de información sobre el avance de ejecución de los recursos asignados²⁷. En efecto, el Mapa de Regalías elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la consulta de proyectos, revela que desde 2012 hasta el presente año, El Calvario solo ha ejecutado un proyecto para el mejoramiento de las vías veredales de Monforth por un valor de \$254.793.675 durante el periodo 2013-2014. Este comportamiento sugiere que los proyectos (1) no cumplen los requerimientos necesarios para su aprobación ya sea porque los estándares son de difícil alcance para la capacidad institucional del municipio, o porque no se está haciendo el esfuerzo suficiente para lograr la aprobación de proyectos con impacto real; o (2) la administración no es diligente con las responsabilidades que se esperan de ella para el monitoreo y la evaluación de los proyectos. Lo anterior puede deberse a la falta de disciplina institucional o al inadecuado uso de fondos.

3. PERSPECTIVA COMPARADA Y BUENAS PRÁCTICAS: LOS POSCONFLICTOS EN BOSNIA Y HERZEGOVINA, EL SALVADOR, INDONESIA Y PERÚ

Las lecciones aprendidas de algunos países que han superado el posconflicto, como Bosnia y Herzegovina, El Salvador, Indonesia y Perú, dan lugar a una serie de recomendaciones para una transición económica exitosa en el posconflicto.

Pese a que en su mayoría dependen del contexto en el que se vayan a implementar, las recomendaciones que se formulan a continuación son transversales a los procesos de paz que tuvieron lugar en las anteriores jurisdicciones que lograron mantener el crecimiento económico al instaurar estas buenas prácticas.

- Creación de un equipo asesor

Resulta indispensable la conformación de un grupo de expertos que logre un diagnóstico y posterior asesoramiento para la implementación de una buena política económica y fiscal. En algunos casos, este papel lo cumple un ente externo, como el Fondo Monetario Internacional.

27 Véase <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Suspendidos-giros-de-regal%C3%ADas-a-59-municipios.aspx>, acceso el 10 de diciembre de 2017.

En el caso colombiano en el año 2016 se integró la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria, que elaboró un examen de la situación fiscal del país y sugirió los cambios que debían ser integrados en una reforma estructural, la cual fue parcialmente promulgada bajo la Ley 1819 de 2016²⁸. En esa ocasión el Congreso acogió algunas de las propuestas de esta comisión, y dejó por fuera otras que eran necesarias en el campo subnacional (territorial), aun cuando en ese ámbito eran pocas las sugerencias y ninguna de ellas destinada específicamente a los municipios pequeños de cara al conflicto (p. ej. El Calvario).

- Coordinación en la recepción y asignación de donaciones

Gran parte de los ingresos que un país recibe al firmar los acuerdos de paz proviene de la ayuda internacional. Es necesario que se establezca la destinación de los montos recibidos estratégicamente a proyectos que tengan incidencia a largo plazo, para evitar que los recursos se utilicen en sufragar gastos inmediatos. Incluso, de ser necesario, se debe crear una entidad que se encargue del manejo de las donaciones. En Afganistán, las donaciones alcanzaron los 2100 millones de dólares para la reconstrucción, pero solo el 27% se invirtió en proyectos, el resto se asignó en ayuda humanitaria²⁹.

En Colombia, mediante el Decreto 691 de 2017 se creó el Fondo Colombia en Paz como un instrumento para la administración y ejecución de las diferentes fuentes de recursos que serán destinados a la implementación del de los Acuerdos de Paz. Es importante precisar que un monto de los recursos del Sistema General de Regalías financia este fondo. Sin embargo, el decreto no menciona la forma en que se repartirán los rubros, pero se espera que estos promuevan el fortalecimiento de la capacidad de gestión de municipios como El Calvario, que han sido afectados históricamente por el conflicto, para la coordinación de planes y programas necesarios en la construcción de paz.

- Elaboración de un presupuesto de lo que costará el posconflicto

Debe incluirse en la programación financiera los compromisos del posconflicto. El Salvador³⁰ aprendió esta lección de Guatemala, país que no previó desde un principio los costos de la paz, de manera que no eran claros los ingresos adicionales que debía buscar la Nación. Generalmente se comete el error de enlistar una serie de proyectos para que sean apoyados por la comunidad internacional; sin embargo, esto no permite el diseño del movimiento de recursos necesario para una economía sostenible³¹.

28 Véase el Informe Final, disponible en <https://comisionreformatributaria.wordpress.com/>, acceso el 10 de diciembre de 2017.

29 Sanam Naraghi Anderlini y Judy El-Bushra, "Reconstrucción posconflicto", *International-Alert*, acceso el 27 de septiembre de 2018, <https://www.international-alert.org/sites/default/files/library/TKPostConflictReconstructionSPANISH.pdf>.

30 Además de establecer un costo para la paz, El Salvador emprendió una reforma estructural para la apertura de la economía. Esta es estudiada por Abrego (1999).

31 Alexander Segovia, "Las relaciones entre economía y política en sociedades posbélicas: lecciones aprendidas a partir de las experiencias de El Salvador y Guatemala", en *Hacia una economía sostenible, conflicto y posconflicto en Colombia* (Bogotá: Fundación Agenda Colombia, 2003), 163-180.

El Calvario cuenta con proyectos específicos que se encuentran en el plan de desarrollo del municipio; no obstante, ninguno de ellos discrimina el presupuesto necesario para su ejecución. Aun cuando este municipio dirige su política municipal a la satisfacción de los acuerdos de paz, no se ha establecido un monto necesario que determine el esfuerzo fiscal adicional que debe hacer el ente territorial para la consecución de recursos. Por ahora tan solo se busca el financiamiento de proyectos particulares a corto plazo.

- Fortalecimiento de la capacidad institucional

Durante la constitución de Bosnia y Herzegovina como un país nuevo, se adoptó un marco fiscal simple que se fue haciendo más complejo a medida que la capacidad institucional mostraba avances. Sobre este mismo punto, se establecieron los deberes, la misión y la estructura de las instituciones con potestades fiscales y financieras, de tal forma que su organización facilitara su coordinación en la ejecución de sus labores.

El municipio de El Calvario cuenta con una estructura definida de la Secretaría Administrativa y Financiera, lo cual permite un mejor seguimiento de sus funciones. Sin embargo, hace falta consolidar un marco fiscal efectivo que permita la operación adecuada de esta dependencia; es decir, una política clara de recaudo, precisión en la destinación de los ingresos obtenidos, avances en la planeación y gestión de proyectos, y la actualización de los procedimientos. En conjunto, fomentarían la confianza de los contribuyentes hacia la administración, de manera que su cultura en el pago de tributos aumente.

- Disminución de los índices de corrupción

Se requiere una auditoría íntegra que realice periódicamente una evaluación de las instituciones fiscales y financieras. Esto devuelve o incrementa la confianza del contribuyente al transmitir mayor transparencia. Así mismo se recomienda la implementación de un código de conducta fiscal que promueva el comportamiento ético de los empleados de la administración y de los consultores tributarios. Ambas prácticas fueron concebidas en Indonesia, donde los tributaristas deben realizar un examen de certificación que incluye el estudio del Código de Ética que establece parámetros deseados de conducta del profesional³².

Lozano & Tamayo concluyen para el caso colombiano, que la administración tributaria debe apuntarle a prevenir la corrupción mediante la gestión de la ética y la mitigación de los riesgos³³. Esto permite que a largo plazo se consolide una relación recíproca entre el cumplimiento tributario del contribuyente y la transparencia en el actuar de la administración. En particular recomiendan la implementación de un código de buen gobierno y de ética que combata las condiciones que perpetúan los fenómenos de la corrupción y evasión como cultura de las instituciones. En este sentido, la gestión de la ética debe integrar principalmente cuatro factores que deben ser planteados desde la experiencia colectiva y no solo desde la

32 Nyoman Darmayasa y Yuyung Rizka Aneswari (2015) realizaron un estudio sobre la relación del Código de Conducta y la cultura local donde fue implementado.

33 Eleonora Lozano Rodríguez y Daniela Tamayo Medina, "Gestión de la Ética en la administración tributaria colombiana", *Revista de Derecho Privado* n.º 55 (2016), <http://dx.doi.org/10.15425/redepriv.55.2016.09>.

teoría: (1) la ley, (2) la cultura colombiana, (3) el comportamiento esperado, y (4) las finalidades de la administración. Juntos obedecerán a la existencia de instituciones fuertes, creíbles y transparentes que deben acompañar la relación entre economía y política que caracteriza el posconflicto³⁴.

En este ámbito, El Calvario cuenta con un plan anticorrupción y de atención al ciudadano que tiene como objetivo identificar riesgos de corrupción e institucionalizar en el Consejo Municipal prácticas de buen gobierno, ética, transparencia y lucha contra la corrupción³⁵. Sin embargo, no cuenta con un código de conducta para los funcionarios de las instituciones administrativas del municipio ni muestra al público los documentos concernientes al financiamiento del territorio, factor último fundamental para la transparencia en la gestión de la hacienda pública municipal.

- Construcción de infraestructura relacionada con la economía

Los conflictos armados suelen deteriorar o imposibilitar la infraestructura física. La primera como resultado de los enfrentamientos y la segunda por la falta de priorización en su construcción. Por ejemplo, en Indonesia se edificó una sede moderna para la administración tributaria que permitiera mejorar el desempeño de su función³⁶. En el caso de El Calvario, se requiere de la construcción de vías de acceso al municipio que permitan la dinamización de la economía.

- Generación de incentivos para hacer que los desplazados retornen

Durante el conflicto de los Balcanes, muchos de los habitantes de Bosnia y Herzegovina migraron a otros países de la región. En gran medida la reconstrucción del país se empeñó en una política para que los desplazados volvieran a su lugar de origen con la intención de contar con mayor capital humano y devolver la seguridad y estabilidad a la población³⁷. Así mismo sucedió en El Salvador, donde la política estuvo dirigida al fortalecimiento de las microempresas para generar empleo³⁸.

Una estrategia similar podría plantearse en El Calvario, teniendo en cuenta que el porcentaje de desplazados es el mayor dentro del índice de víctimas, ya sea porque fueron forzados a abandonar su territorio, o porque voluntariamente migraron ante la ausencia de oportunidades.

34 Lozano, *Perspectivas jurídicas para la paz colombiana*, 7.

35 Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Concejo Municipal de El Calvario, Meta. 2017.

36 La reforma incluyó además del cambio de sede, una nueva concepción de burocracia que fue aplicada en la interacción de los funcionarios con los contribuyentes. Al respecto, véase Yulian Wihantoro, Alan Lowe, Stuart Cooper y Melina Manochin, "Bureaucratic reform in post-Asian crisis Indonesia: The Directorate General of Tax", *Critical Perspectives on Accounting* 31 (2015): 44-63, <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.04.002>.

37 Filip Filipov, *Post-conflict peacebuilding: Strategies and lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some thoughts from the rights to education and health* (Santiago: CEPAL, Social Development Division, 2006).

38 Graciana Del Castillo, "Post-conflict reconstruction and the challenge to international organizations: The case of El Salvador", *World Development* 29, n.º 12 (2001): 1967-1985, [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00090-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00090-0).

- Simplificación de los procedimientos de recaudo

Bosnia-Herzegovina aprovechó la creación de un nuevo sistema tributario para facilitar el pago al contribuyente en la medida en que logró simplificar procesos que permitieron el aumento del recaudo y una mejor administración de este. Por su parte, Indonesia acogió la recomendación de académicos como Ikhsan, Trialdi & Syahril que consistía en asignar el número de identificación de la residencia para usarlo a su vez como identificación tributaria del contribuyente, de modo que se lograra una mejor coordinación³⁹.

Para El Calvario, el reto comienza por establecer el mecanismo de recaudo tributario, ya que el actual es difuso para el entendimiento y la facilidad de los contribuyentes, no se encuentra actualizado y presenta fallas en la recolección del mayor número de ingresos posible.

- Apostarle a la descentralización

En su mayoría, los países que trascienden al posconflicto optan por la descentralización en busca de fortalecer los entes territoriales. Algunos ejemplos ilustrativos son Japón, Indonesia, Serbia y Montenegro, Kuwait, El Salvador y Perú; en este último Aguilar & Morales encontraron que las transferencias del gobierno central afectan positivamente los ingresos que recaudan las municipalidades⁴⁰; sin embargo, los hallazgos de Aragon & Gayoso dejan en evidencia el descenso en el esfuerzo fiscal de los municipios y una dependencia excesiva de los recursos centrales⁴¹.

Posiblemente esto se encuentra ligado al fenómeno conocido como “papel matamoscas”, en el que las transferencias del nivel central al subnacional generan un mayor gasto público sin que haya un aumento equivalente en la renta local. En consecuencia, Lozano precisa que la participación de las entidades subnacionales en los ingresos totales de la nación debe determinarse por criterios como el esfuerzo fiscal propio para incentivar la generación de ingresos que no dependan de los giros de la nación y así aumenta el recaudo tributario⁴².

En Colombia se formalizó el Sistema General de Regalías sobre la discusión en torno al derecho que tienen los territorios de participar en la riqueza que si bien se genera en las regiones, pertenece a la nación, en adición al mal manejo de recursos que fue reportado por los entes de control del país que trajeron consigo la inequidad y concentración de rentas, pocos resultados tras no materializarse los recursos en los territorios, un bajo impacto en el crecimiento y la productividad debido a la limitación en los recursos transferidos, y la falta de planeación económica que respondía a que los presupuestos de los entes territoriales se expandían conforme recibían recursos para luego entrar en recesión.

39 Mohamad Ikhsan, Ledi Trialdi, Syarif Syahril, “Indonesia’s new tax reform: Potencial and Direction”, *Journal of Asian Economics* 16, n.º 6 (2005): 1029-1046, <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2005.10.004>.

40 Giovanna Aguilar y Rosa Morales, *Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad*, (Lima: IEP Ediciones, 2005).

41 Fernando Aragon y Vilma Gayoso, “Intergovernmental transfers and fiscal effort in Peruvian local governments”, *Munich Personal RePEc Archive MPRA* n.º 2108 (2005), https://mpa.ub.uni-muenchen.de/2108/1/MPRA_paper_2108.pdf.

42 Eleonora Lozano Rodríguez, “En defensa de la descentralización territorial desde la perspectiva de las finanzas públicas”, en *Manual de Derecho Administrativo*, coordinado por Helena Alviar García (Bogotá: Universidad de los Andes y Editorial Temis, 2009), 133-170.

Por ello fue necesaria la reforma constitucional de 2011, en la que se determina la redistribución de los recursos en todos los municipios y departamentos a través de proyectos que son evaluados y aprobados por los organismos colegiados de administración y decisión (OCAD), conforme a la viabilidad, priorización y coordinación con objetivos macroeconómicos generales. Este sistema se caracteriza por la descomposición de rubros que se realiza mediante nueve fondos⁴³ distintos, que se enmarcan en pilares como la equidad social, el ahorro para el futuro, la competitividad regional y el buen gobierno.

En la literatura se ha justificado el esquema de transferencias en tres premisas: (1) los gobiernos locales son el ente idóneo para cumplir eficientemente la función de asignar recursos, ya que son los que tienen mejor conocimiento sobre la provisión de bienes públicos y las necesidades puntuales del territorio; (2) las transferencias permiten el cierre de brechas fiscales al aportar recursos importantes al ingreso de los entes territoriales; y (3) los recursos pueden ser un incentivo para la planeación y ejecución de proyectos de alto impacto para la municipalidad o el departamento.

Específicamente en el caso del Sistema General de Regalías, se destacan como beneficios que los recursos de las regalías son una fuente adicional que permite la dinamización de las economías regionales, ya que estas transferencias están orientadas a la inversión y no al funcionamiento, aportando al crecimiento y distribución dentro de los diferentes territorios. Hay también más recursos disponibles para ciencia, tecnología e inversión con miras al desarrollo del orden subnacional por medio de proyectos de alto impacto.

Grupos de académicos como Bonet, Guzmán, Urrego & Villa⁴⁴ y Botero, Hofman & Hernández⁴⁵ han propuesto un balance del impacto del Sistema General de Regalías, mostrando fallas en el diseño e implementación del sistema que no han logrado contrarrestar los índices de corrupción, generar inversión en ciencia y tecnología, ni aportar al desarrollo de los entes territoriales.

4. ALGUNAS PROPUESTAS PRELIMINARES DE MEJORA

En un grupo focal exploratorio realizado con funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Hacienda y reconocidos expertos tributaristas en tributación local, se propuso trabajar en las siguientes recomendaciones preliminares para el municipio:

43 Los fondos son: El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), el Fondo de Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales (Fonpet), el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTEL), el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), el Fondo de Compensación Regional (FCR), regalías directas, fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo, funcionamiento del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR, y el funcionamiento del SGR.

44 Jaime Bonet, Karelys Guzmán, Joaquín Urrego y Juan Manuel Villa, "Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta", *Centro de estudios económicos regionales CEER* n.º 203 (2014), http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_203.pdf.

45 María Elena Botero, Juana Marina Hofman y Daniel Eduardo Hernández, "Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (SRG) en el cierre de la brecha interregional", *Revista Opera* n.º 17 (2015): 27-66, <https://doi.org/10.18601/16578651.n17.03>.

- Acceder al banco de proyectos estructurados a través las Zomac

La Ley 1819 de 2016 en sus artículos 235 a 238 estableció como incentivos tributarios, para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómicas en las denominadas “Zonas Más Afectadas por el Conflicto”, la posibilidad de (1) aplicar tarifas especiales al impuesto de renta y complementarios para las nuevas sociedades que tengan su domicilio y la totalidad de su actividad económica en las Zomac, y (2) efectuar el pago hasta del 50% del impuesto sobre la renta y su complementario mediante la destinación de dicho valor a la ejecución de proyectos contemplados como “obras por impuestos”, en los que se incluye el suministro de agua potable, la construcción o reparación de la infraestructura vial, educación pública, alcantarillado, energía y salud pública⁴⁶. El municipio de El Calvario fue definido como parte de las Zomac por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP y la Agencia de Renovación del Territorio, lo cual indica que el municipio puede aprovechar los anteriores incentivos⁴⁷.

De esta manera se requiere un mayor esfuerzo para estructurar proyectos que cubran las necesidades reales del territorio y garanticen la participación de las autoridades locales y la comunidad, con el fin de que sean incluidos dentro de la lista del banco de proyectos que el gobierno publica a las empresas interesadas en postularse y realizar la ejecución de obras que de otra manera no podrían llevarse a cabo dentro del municipio⁴⁸.

- Acceder al nuevo fondo del Sistema General de Regalías denominado OCAD Paz, sin necesidad de acudir al OCAD regional

La más reciente modificación al Sistema General de Regalías, introducida mediante el Acto Legislativo 04 del 8 de septiembre de 2017, creó el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD Paz) cuyo fin es la destinación de recursos que materialicen los proyectos relacionados con la implementación de los Acuerdos de Paz en el país. En este sentido, El Calvario puede acudir a este fondo para evitar los altos costos de transacción que le suponen los trámites ante la OCAD regional, ya que el OCAD Paz tiene como prioridad la asistencia a quienes históricamente fueron aislados por el conflicto armado.

- Rediseñar el régimen tributario local teniendo en cuenta la evaluación de la vocación económica del municipio así como la necesaria actualización catastral municipal

Del estudio del Estatuto de Rentas y del Plan de Desarrollo del municipio se encuentra una estructura muy similar a la de otros municipios, lo cual resulta preocupante a la hora de obtener el recaudo deseado pues no necesariamente se comparten las mismas características socioeconómicas. Por lo anterior, se sugiere al ente territorial aclarar la vocación económica que el

46 Esta normativa fue reglamentada por los Decretos 1650 del 9 de octubre de 2017 y 1915 del 22 de noviembre de 2017.

47 Véase el Decreto 1650 del 9 de octubre de 2017.

48 A 15 de marzo de 2018, y atendiendo el cupo máximo autorizado por el Consejo Superior de Política Fiscal, el Gobierno Nacional viabilizó veintisiete proyectos en veintiocho municipios y registró 234.395 mil millones de pesos para inversión en agua potable y alcantarillado, infraestructura vial, educación pública y energía.

municipio persigue, lo cual resulta útil para diseñar un régimen tributario local que garantice un recaudo más eficiente.

Lo ideal para este régimen subnacional es que se configuren tributos específicos conforme a las condiciones que caracterizan a El Calvario como, por ejemplo, la capacidad contributiva de los habitantes y las principales actividades generadoras de ingresos. Además, este proceso debe partir de estrategias como la actualización catastral, en especial de predios rurales.

- Fortalecer la institucionalidad del municipio y la dinámica política (en especial, en lo que respecta a los funcionarios de la alcaldía y el Concejo Municipal, antes que en últimas deciden la política fiscal local).

Llevar a cabo las anteriores propuestas requiere de esfuerzos dedicados al fortalecimiento institucional del municipio, ya que el organigrama nos muestra que las labores que se desprenden del financiamiento están a cargo de un único funcionario, quien difícilmente puede estructurar y hacer cumplir las políticas de recaudo y su asignación. Es necesario, por lo tanto, conformar un equipo encargado del diseño y la puesta en marcha de los proyectos que se van a postular en el marco de los incentivos de las Zomac y el fondo OCAD Paz, así como la configuración de un sistema de recaudo justo que corresponda a las realidades socioeconómicas; sencillo, es decir, de fácil administración y entendimiento; eficiente, esto es que logre el recaudo deseado para sobrellevar los compromisos del posconflicto; y, finalmente, que contenga un proyecto transversal de cultura tributaria, que el municipio ya inició pero que requiere énfasis y socialización. Para lo anterior resulta fundamental el liderazgo del alcalde, en lo propositivo, y del Consejo Municipal, como agente decisor de la política fiscal local.

CONCLUSIONES

El municipio de Calvario, sin ser el objeto de alguno de los estudios mencionados, es un ejemplo de que el SGR como está concebido hoy no aporta a sufragar los compromisos que surgen del posconflicto. Además, en este ente territorial, las transferencias del orden nacional han desincentivado el esfuerzo fiscal necesario para este tipo de escenario. Prueba de esto es que (1) la muestra de tributos no es representativa en el total de ingresos, y (2) desde la creación del SGR en el 2011, solo ha sido aprobado un proyecto de ejecución a cargo del municipio.

Hasta el momento estos hallazgos sugieren una reflexión frente al diseño del Sistema General de Regalías, así como también sobre el papel de El Calvario en el aprovechamiento efectivo de esos recursos disponibles. Según mediciones del Departamento Nacional de Planeación este municipio presenta un índice de incidencia del conflicto armado “medio” por lo cual sería interesante extender a futuro estas investigaciones académicas a municipios con “muy alta” y “alta” incidencia que indiscutiblemente deben realizar un esfuerzo “alto” y “medio alto” para el cierre de brechas⁴⁹.

49 Presentación del Departamento Nacional de Planeación titulada “Índice de incidencia del conflicto armado en Colombia”, Bogotá, 2015.

Es así como, en medio de la coyuntura que supone el posconflicto, esta reflexión es una oportunidad para proponer mecanismos óptimos y robustos de ingresos públicos, en general, y un sistema tributario justo y eficiente, en particular, para que esta entidad territorial pueda tener una transición exitosa hacia la paz, teniendo en cuenta las buenas prácticas implementadas en otros países y las recomendaciones discutidas en el primer grupo focal exploratorio reunido.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

1. Ábrego, Lisandro. "El Salvador: General equilibrium analysis of structural adjustment reform". *The North American Journal of Economics and Finance* 10, n.º 1 (1999): 69-89, [https://doi.org/10.1016/S1062-9408\(99\)00021-2](https://doi.org/10.1016/S1062-9408(99)00021-2).
2. Aguilar, Giovanna y Rosa Morales. *Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad*. Lima: IEP Ediciones, 2005.
3. Aragon Fernando y Vilma Gayoso. "Intergovernmental transfers and fiscal effort in Peruvian local governments". *Munich Personal RePEc Archive MPRA* n.º 2108 (2005), https://mpra.ub.uni-muenchen.de/2108/1/MPRA_paper_2108.pdf.
4. Bonet, Jaime, Karelys Guzmán, Joaquín Urrego y Juan Manuel Villa. "Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta". *Centro de estudios económicos regionales CEER* n.º 203 (2014), http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_203.pdf.
5. Botero, María Elena, Juana Marina Hofman y Daniel Eduardo Hernández. "Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (SRG) en el cierre de la brecha interregional". *Revista Opera* n.º 17 (2015): 27-66, <https://doi.org/10.18601/16578651.n17.03>.
6. Collier, Paul. "Economía del Conflicto", en *Hacia una economía sostenible Conflicto y posconflicto en Colombia*, 127-154. Bogotá: Fundación Agenda Colombia, 2003.
7. Darmayasa, I Nyoman y Yuyung Rizka Aneswari. "The ethical practice of tax consultant based of local culture". *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 211 (2015): 142-148, <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.11.021>.
8. Del Castillo, Graciana. "Post-conflict reconstruction and the challenge to international organizations: The case of El Salvador". *World Development* 29, n.º 12 (2001): 1967-1985, [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00090-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00090-0).
9. Filipov, Filip. *Post-conflict peacebuilding: Strategies and lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some thoughts from the rights to education and health*. Santiago: CEPAL, Social Development Division, 2006.
10. González, Jorge Iván. "La economía en el posconflicto: equidad, ordenamiento territorial y mercado interno", en *El posconflicto: una mirada desde la academia* 2 ed. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencia Económicas, 2015.

11. Gutiérrez, Omar. *Meta. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2014.
12. Hernández Antonio y Luis Hernando Barreto. “Descentralización y finanzas territoriales”, en *Informe de avance*. Bogotá: Fedesarrollo, Centro de Investigación Económica y Social, 2017. En proceso de publicación.
13. Ibáñez, Ana María y Christian Jaramillo. “Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuesta de política”. *Coyuntura Económica Fedesarrollo* 36, n.º 2 (2006): 93-127.
14. Ikhsan, Mohamad, Ledi Trialdi y Syarif Syahril. “Indonesia’s new tax reform: Potencial and Direction”. *Journal of Asian Economics* 16, n.º 6 (2005): 1029-1046, <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2005.10.004>.
15. Lozano Rodríguez, Eleonora. “En defensa de la descentralización territorial desde la perspectiva de las finanzas públicas”, en *Manual de Derecho Administrativo*, coordinado por Helena Alviar García, 133-170. Bogotá: Universidad de los Andes y Editorial Temis, 2009.
16. Lozano Rodríguez, Eleonora. *Perspectivas jurídicas para la paz colombiana: Algunas consideraciones económicas pro igualdad*. SELA, Editorial Librería, 2015.
17. Lozano Rodríguez, Eleonora y Daniela Tamayo Medina. “Gestión de la Ética en la administración tributaria colombiana”. *Revista de Derecho Privado* n.º 55 (2016), <http://dx.doi.org/10.15425/redepriv.55.2016.09>.
18. Naraghi-Anderlini, Sanam y Judy El-Bushra. “Reconstrucción posconflicto”. *International Alert*, acceso el 27 de septiembre de 2018, <https://www.international-alert.org/sites/default/files/library/TKPostConflictReconstructionSPANISH.pdf>.
19. Plazas Vega, Mauricio. *Hacienda Pública y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Temis, 2015.
20. Segovia, Alexander. “Las relaciones entre economía y política en sociedades posbélicas: lecciones aprendidas a partir de las experiencias de El Salvador y Guatemala”, en *Hacia una economía sostenible, conflicto y posconflicto en Colombia*, 163-180. Bogotá: Fundación Agenda Colombia, 2003.
21. Wihantoro, Yulian, Alan Lowe, Stuart Cooper y Melina Manochin. “Bureaucratic reform in post-Asian crisis Indonesia: The Directorate General of Tax”. *Critical Perspectives on Accounting* 31 (2015): 44-63, <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.04.002>.

Otros

Acuerdos

22. Acuerdo 100.02.08 del 17 de mayo de 2016. “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social para el Municipio El Calvario (Meta) para el año 2016-2019, Vamos a Construir”.
23. Acuerdo 100.02.10 del 31 de mayo de 2016. “Por medio del cual se actualiza el Estatuto de rentas municipales de El Calvario- Meta”.

Legislación

- 24. Decreto 1650 de 2017.
- 25. Ley 1819 de 2016.

Planes

- 26. Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Concejo Municipal de El Calvario, Meta. 2017.
- 27. Plan de Acción Territorial 2016-2019 del Municipio de El Calvario, Meta. 2016.
- 28. Plan de Contingencia del Municipio de El Calvario, Meta. 2016.
- 29. Plan de Desarrollo Municipal “Vamos a construir” del Municipio de El Calvario, Meta. 2016.

ANEXOS

Anexo 1. Matriz de identificación de necesidades. Municipio de El Calvario

MATRIZ IDENTIFICACION DE NECESIDADES MESAS MUNICIPALES DE VICTIMAS			MUNICIPIO: CALVARIO
DERECHOS ASOCIADOS	COMPONENTES	NECESIDAD IDENTIFICADA	ALTERNATIVA DE SOLUCION
VIDA, INTEGRIDAD, LIBERTAD, SEGURIDAD	PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	Falta de programas de divulgación y promoción de derechos y promoción de la Ley de Víctimas para empoderar a las mismas de sus derechos.	Creación de talleres de capacitación para población víctima, en Ley de Víctimas, promoción y divulgación de derechos.
PROTECCIÓN DE TIERRAS			
INFORMACIÓN	ATENCIÓN	Falta de rutas de asistencia e información para la población víctima.	Implementar rutas de asistencia, atención e información a la población víctima.
SUBSISTENCIA MINIMA	ASISTENCIA	Falta de garantía para creación de proyectos que cubran las necesidades de subsistencia y servicios públicos.	Creación de programas y proyectos productivos y de fortalecimiento de las necesidades de subsistencia mínima.
VIVIENDA		Falta de mejoramiento y vivienda nueva tanto urbana como rural.	Creación de programas de mejoramiento y vivienda nueva en zona rural y urbana.
IDENTIFICACIÓN		Las veredas: Monforth, San Rafael, San Agustín, La Cristalina, La Meseta, Monserrate, El Palmar se encuentra identificada como zona de difícil acceso para realizar jornadas de registro e identificación de la Registraduría.	Acompañamiento institucional para el fortalecimiento en el componente de asistencia a la población víctima en la medida de identificación.
SALUD		Fortalecimiento a la estrategia de inclusión a la población víctima	Seguimiento a la estrategia la cual tiene como objetivo fundamental garantizar la inclusión al 100% el acceso a salud de la población víctima.
EDUCACIÓN		Fortalecimiento a la estrategia de inclusión a la población víctima.	Seguimiento a la estrategia la cual tiene como objetivo fundamental garantizar la inclusión al 100% el acceso a educación de la población víctima.
GENERACIÓN DE INGRESOS		Falta de ofertas laborales y educativas en el territorio en programas agrícolas, ambientales y pecuarias.	Gestionar ofertas educativas para el territorio en programas agrícolas, ambientales y pecuarias
ALIMENTACIÓN			
REUNIFICACIÓN FAMILIAR			
VERDAD	VERDAD		
JUSTICIA	JUSTICIA		
TRANSVERSAL	PARTICIPACIÓN	Falta de recursos para la mesa de participación de víctimas	Gestionar recursos para el fortalecimiento de la mesa de participación de las víctimas
	ENFOQUE DIFERENCIAL		
	ENFOQUE ÉTNICO		
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL		
	SISTEMAS DE INFORMACIÓN	Falta de recursos para la caracterización de la población víctima	Gestionar recursos para la caracterización de la población víctima

Fuente: Plan de Acción Territorial 2016-2019. Municipio de El Calvario.

Anexo 2. Balance financiero (2012-2016)

Composición de ingresos. Municipio de El Calvario (2012-2016)

Grafica No.1 Composición de ingresos
 COMPORTAMIONETO Y COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS AÑO 2012 – 2015
 (MILES)

NOMBRE	2013	2014	2015	2016
TRIBUTARIOS	248.830,70	227.943	251.506	323.501
NO TRIBUTARIOS	1.934.639,12	1.154.791	3.114.880	
TRASFERENCIA LIBRE DESTINACION	449.583,02	436.706	483.636	512.093
TRASFERENCIA PARA INVERSION	1.845.056,10	3.479.571	3.522.557	2.179.026
TOTAL INGRESOS	4.478.107	5.299.011	6.472.710	3.014.620

Fuente: Informe gestión año 2016. Alcaldía municipal de El Calvario.

Variación ingresos directos. Municipio de El Calvario (2012-2016)

Grafica No.2 Variación Ingresos Directos

NOMBRE	2013	2014	2015	2016
Degüello de Ganado menor	240,00	917,00	450.00	138,00
Sobretasa Ambiental	7.869.55	8,839	9.000	9.134
Sobretasa bomberil	0	0	342	378
Estampillas	168.470,74	101.598	176.542	87.235
Impuesto de Industria y Comercio	37.135,74	32.930	35.672	34.238
TOTAL	213.716,03	144.284	221.664	131.123

Fuente: Informe gestión año 2016. Alcaldía municipal de El Calvario.

Situación financiera de algunos tributos. Municipio de El Calvario (2012-2015)

RECAUDO IMPUESTO PREDIAL Y C.A.R.

NOMBRE	2013	2014	2015	2016
Impuesto Predial Unificado	38.375,88	32.284,55	33.350,00	61.964

VENTA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS AAA

NOMBRE	2013	2014	2015	2016
Venta Servicios públicos AAA	0	0	21.234	33.278
Subsidios por contribución	0	0	84.890	134.900

Fuente: Informe gestión año 2016. Alcaldía municipal El Calvario.

Composición de los gastos. Municipio de El Calvario (2012-2015)

Grafica No.3 Composición de los gastos

NOMBRE	2013	2014	2015	2016
TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	492.172,10	523.550	592.620	590.178
TOTAL GASTOS DE INVERSION	2.097.972,23	3.308.330	4.602.327	3.247.281
TOTAL GASTOS	2.098.464,50	3.831.880	5.194.947	3.837.459

Fuente: Informe gestión año 2016. Alcaldía municipal de El Calvario.