

**Bogotá – Cundinamarca: Hacia un
cambio en el esquema de participación
tributaria**

Javier Alberto Gutiérrez
Caril Rodríguez¹

diciembre de 2000

Nº 17

La serie de Estudios de Economía y Ciudad es un medio de divulgación de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. Presenta trabajos de investigación que tienen carácter provisional, los contenidos son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Secretaría de Hacienda ni a la Alcaldía Mayor de Bogotá

¹ Los autores son Jefe de la Oficina de Estudios Económicos e investigador de la misma dependencia, respectivamente. E-mail: jagutierrez@shd.gov.co y carodriguez@shd.gov.co.

BOGOTÁ – CUNDINAMARCA: HACIA UN CAMBIO EN EL ESQUEMA DE PARTICIPACIÓN TRIBUTARIA

1. Introducción

El presente documento analiza las relaciones fiscales entre Bogotá y el departamento de Cundinamarca, planteando algunas opciones para lograr un trato más equitativo con Bogotá. El trabajo consta de ocho secciones, la primera es esta introducción; en segundo lugar, se analiza a Bogotá y Cundinamarca dentro del contexto de la crisis fiscal de las entidades territoriales; el tercer punto, analiza la posibilidad de una reforma tributaria territorial y la necesidad de replantear, en el contexto de esa reforma, el esquema de participación entre Bogotá y Cundinamarca; el cuarto punto, toca lo referente a lo de Apuestas Permanentes y el Impuesto a las Loterías Foráneas; el quinto punto presenta una ilustración sobre las transferencias reales que hace Bogotá al Departamento en los casos del recaudo del Impuesto de Registro y Anotación y del Impuesto al Consumo de Cigarrillos Nacionales; en sexto lugar, se analiza la problemática del flujo vehicular en la ciudad; el séptimo punto hace referencia al nivel de actividad económica en la ciudad y la inversión social y, finalmente, se presentan algunas conclusiones.

2. El contexto de la crisis fiscal de las entidades territoriales

Uno de los aspectos relevantes del período es que Bogotá y Cundinamarca, conjuntamente con aquellas entidades que manejan regalías petroleras, han escapado a la crisis fiscal por la que actualmente pasan la mayoría de las entidades territoriales. En el caso de Bogotá se explica no sólo por su nivel de actividad económica y por el hecho de contribuir con cerca de la cuarta del PIB nacional, sino también por el enorme esfuerzo tributario realizado desde mediados de la década de los noventa. Los departamentos que manejan rentas petroleras también han escapado a la crisis por razones evidentes. En el caso de Cundinamarca, la explicación viene dada, en parte, porque una porción significativa de su renta proviene del Distrito Capital.

La crisis fiscal ha sido severa para la mayoría de las entidades territoriales. A noviembre de 2000, de los 32 departamentos, 18 se habían acogido a planes de ajuste fiscal¹. De este grupo, 5 se acogieron a la Ley 550 de Intervención Económica para reestructurar sus deudas. Además, sólo 5 departamentos de los 32 estaban en semáforo verde en cuanto a

¹ Al respecto ver: Urrea, N, Guio, E, y Olivera, F, "Situación fiscal de los Departamentos. Evolución y expectativas", Minhacienda, 2000.

capacidad de endeudamiento² y, en el primer trimestre de 2000 apenas dos, entre los cuales, por supuesto, se encuentra el Departamento de Cundinamarca. Según datos de la Superintendencia Bancaria, cerca del 44% de los \$3.1 billones de la cartera de las entidades territoriales tiene más de 30 días de mora³.

Las opciones implementadas por parte del Gobierno Nacional para resolver esta problemática se han centrado en establecer restricciones institucionales al gasto de los gobiernos subnacionales. La Ley 358 1997 de Endeudamiento Territorial trató de frenar el excesivo endeudamiento de los territorios, a través del endurecimiento de los requisitos para contratar deudas, sin embargo esto no fue suficiente y las entidades territoriales han tenido que acogerse al monitoreo del Ministerio de Hacienda para poder cumplir con sus obligaciones. La Ley 549, que creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), ha obligado a las regiones a generar un ahorro forzoso para cumplir con ese tipo de obligaciones, destinando un porcentaje de sus ingresos corrientes de libre destinación y un punto porcentual de las participaciones municipales para ese fin. Otra norma aprobada recientemente, que se ubica en esta misma línea de restricciones institucionales al gasto de los gobiernos subnacionales, es la Ley 617 de 2000 de Saneamiento Fiscal, que establece topes a los gastos de las regiones y a algunos órganos que hacen parte de estos niveles de gobierno (Concejos, Contralorías, Asambleas, Personerías). Es decir, a las entidades territoriales se les ha impuesto un ajuste fiscal de manera progresiva, materializado en la aplicación de las normas mencionadas que restringen el gasto de estas entidades.

En este contexto de crisis y de ajuste fiscal severo, han sido pocas las entidades que han podido enfrentar con éxito la coyuntura fiscal adversa. Bogotá y Cundinamarca tienen indicadores financieros sólidos y por ello tienen mayores posibilidades de enfrentar hacia el futuro las situaciones de mayor austeridad fiscal.

Uno de los indicadores que mide la capacidad fiscal de una entidad territorial es el ingreso corriente per cápita sin incluir transferencias nacionales (Cuadro 1). Bogotá y Cundinamarca aparecen en el primero y segundo lugar, respectivamente, si se excluye a San Andrés, cuyo ingreso per cápita es alto por el tamaño de su población, y a los dos departamentos donde se encuentran las mayores riquezas petroleras en la actualidad (Casanare y Arauca).

² La Ley 358 de 1997 estableció el sistema de semáforos para controlar el endeudamiento territorial. Los semáforos se miden a través de la relación intereses / ahorro operacional, de tal manera que tendríamos una instancia en verde cuando esa relación es menor al 40%; amarilla, cuando la relación es superior al 40% e inferior al 60%; y, roja, cuando esa relación es superior al 60%, o cuando la relación saldo de la deuda / ingresos corrientes supera el 80%. Para una ilustración detallada del endeudamiento territorial consultar: Sandoval, C, Gutiérrez, J.A, y Guzmán, C, "Colombia y la deuda pública territorial", Estudios de Economía y Ciudad, No. 8, abril de 2000,.

³ Contraloría General de la República, La situación de la deuda pública, 1999.

El hecho que Bogotá tenga uno de los mayores ingresos corrientes per cápita se explica por el grado de desarrollo alcanzado y por el enorme esfuerzo fiscal realizado en los últimos años, que permitió el incremento sustancial de sus ingresos tributarios. No sucede lo mismo en el caso de Cundinamarca, por cuanto gran parte de sus recursos son transferidos desde la Capital de la República, es decir, el hecho que Cundinamarca aparezca en un segundo lugar obedece en parte al drenaje de recursos que se le hace a Bogotá, dado que en la Capital se genera y se recauda una alta proporción de los ingresos tributarios de Cundinamarca.

**Cuadro 1. Ingresos corrientes per cápita, 1998 1/
Millones de pesos corrientes**

Departamentos	Ingreso Per Cápita
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	482,797
CASANARE	358,329
ARAUCA	239,944
BOGOTÁ	200,363
CUNDINAMARCA	148,838
VAUPES	91,043
GUAVIARE	89,847
META	83,559
ANTIOQUIA	79,868
VICHADA	72,808
LA GUAJIRA	72,273
VALLE DEL CAUCA	71,112
ATLANTICO	65,484
AMAZONAS	60,820
HUILA	56,641
GUAINIA	52,189
SUCRE	50,488
SANTANDER	50,202
TOLIMA	47,555
QUINDIO	44,315
BOYACA	40,366
PUTUMAYO	38,251
RISARALDA	37,772
CALDAS	34,556
BOLIVAR	31,618
CORDOBA	27,802
CAQUETA	27,292
NORTE DE SANTANDER	25,406
CESAR	24,810
CAUCA	23,958
NARIÑO	16,287
CHOCO	14,943
MAGDALENA	1,496

Se refiere a Ingresos Corrientes menos transferencias de la Nación.
Fuente: Contraloría General de la República
Cálculos: SHD – Oficina de Estudios Económicos

Otra manera de analizar el ingreso per cápita es sumando los ingresos propios de las ciudades capitales de los departamentos. Con este procedimiento Cundinamarca sigue ocupando los primeros lugares, a la par de departamentos como Atlántico y Valle. Esta situación ilustra el hecho de que Cundinamarca mantiene esa posición debido a las relaciones ventajosas que sostiene con el Distrito Capital.

**Cuadro 2. Ingreso Corriente Per Cápita
Incluyendo ciudades capitales**

Departamentos	Ingreso Per Cápita
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	482,796.82
CASANARE	382,600.79
ARAUCA	305,564.44
BOGOTÁ	200,363.10
ATLANTICO	153,657.00
CUNDINAMARCA	148,838.20
VALLE DEL CAUCA	141,789.26
VAUPES	126,879.26
ANTIOQUIA	126,477.22
META	118,992.57
GUAVIARE	110,872.05
AMAZONAS	98,717.23
QUINDIO	83,756.04
BOLIVAR	80,506.61
LA GUAJIRA	80,120.56
HUILA	79,622.74
VICHADA	78,968.10
RISARALDA	77,658.89
TOLIMA	75,355.80
GUAINIA	70,912.15
CALDAS	66,802.06
SANTANDER	65,447.58
SUCRE	60,004.93
BOYACA	48,610.17
CAQUETA	44,390.48
PUTUMAYO	41,465.80
CESAR	39,839.13
NORTE DE SANTANDER	38,348.77
CAUCA	36,164.05
CORDOBA	35,349.66
NARIÑO	34,896.66
MAGDALENA	17,545.29
CHOCO	17,437.14

Fuente: Contraloría General de la República
Cálculo de los autores.

Por otro lado, los ingresos propios del Departamento de Cundinamarca, como porcentaje del PIB, se han incrementado notablemente en la década, pasando de 3.3% en 1990 a 4.8% en 1997, es decir, un incremento del 45%, mientras que Bogotá también incrementó su participación en el PIB, al pasar de 2.0% en 1990, a 3.4% en el mismo

período, es decir, un incremento del 70%. Sin embargo, si a Cundinamarca le restamos los recursos que en la actualidad transfiere Bogotá, el indicador aludido en 1997 es de 2.4%⁴, es decir, cerca de la mitad del “esfuerzo” de Cundinamarca realmente es atribuible a la presión que ejerce el Departamento sobre el nivel de actividad económica de la Capital.

Cuadro 3. Ingresos propios % del PIB

Departamentos	1990	1993	1997
Bogotá	2.0%	2.0%	3.4%
Cundinamarca	3.3%	3.0%	4.8%
Antioquia	2.2%	2.5%	1.9%
Valle	2.5%	2.2%	1.8%
Santander	1.4%	1.2%	1.0%
Atlántico	0.8%	0.8%	1.5%
Tolima	1.2%	1.3%	0.9%
Risaralda	2.1%	1.6%	1.6%
Quindío	2.1%	1.8%	1.3%

Fuente: Contraloría General de la República
Cálculo de los autores.

Además, en el período aludido, tanto Bogotá como Cundinamarca han mejorado notablemente su ahorro corriente, particularmente desde mediados de la década de los noventa. Antioquia y Atlántico también incrementaron su ahorro corriente en el mismo período, mientras que departamentos como Tolima, Risaralda y Quindío tienen un ahorro corriente negativo. Lo importante a resaltar es que Bogotá y Cundinamarca siempre van a la par en las mejoras obtenidas de sus indicadores de capacidad fiscal.

Cuadro 4. Ahorro Corriente. % del PIB

Departamentos	1990	1993	1997
Bogotá	0.41%	0.44%	1.64%
Cundinamarca	1.44%	1.16%	2.73%
Antioquia	0.08%	0.52%	0.74%
Valle	0.48%	0.33%	0.22%
Santander	0.30%	0.23%	0.22%
Atlántico	0.38%	-0.02%	0.60%
Tolima	0.15%	0.47%	-0.93%
Risaralda	1.12%	0.66%	-0.26%
Quindío	0.72%	0.44%	-0.12%

Fuente: Contraloría General de la República
Cálculo de los autores.

⁴ Gutiérrez, Castro y Gallo (2000), Presión tributaria y distribución del esfuerzo regional en Colombia, Estudios de Economía y Ciudad, No. 15, diciembre.

Bogotá viene soportando una carga tributaria tanto por parte de la Nación, como del Departamento. En el período 1997 – 1999, Bogotá recaudó en promedio el 51.7% de los ingresos tributarios de la Nación, y, en el caso de la presión que ejerce Cundinamarca sobre la Capital, hay que destacar que Bogotá le recaudó al Departamento, en promedio, el 35% de sus ingresos tributarios en el período 1998 – 2000, solamente a través del sistema de participación en los impuestos de Registro y de Consumo de Cigarrillos Nacionales. Si a esto le agregamos los cálculos con el Impuesto al Consumo de Licores, lo que recaudaría Bogotá sería, por supuesto, mucho más alto⁵. Es decir, en uno y otro caso, cerca de la mitad de los ingresos tributarios de esas entidades son extraídos de la capital, situación que se puede volver insostenible en el largo plazo, cuando las necesidades de inversión social de Bogotá superen con creces sus fuentes de financiamiento.

Por ello, en este contexto de crisis fiscal de las regiones y de caída en el nivel de actividad económica, una de las entidades más vulnerables es Bogotá, pues tiene que soportar la carga tanto de la Nación como del Departamento.

Hay que destacar que Cundinamarca, conjuntamente con aquellos departamentos con alta concentración poblacional y los que manejan regalías petroleras, ha sobrevivido a la crisis fiscal territorial. Con uno de los ingresos per cápita más altos en el conjunto de departamentos, Cundinamarca ha podido sostener un ritmo importante de gasto en la región, del cual los habitantes de Bogotá no se han beneficiado, a pesar de que una gran parte de los recursos provienen del Distrito.

3. Reforma tributaria territorial y el esquema de participación Bogotá – Cundinamarca

La gran debilidad de este proceso de ajuste territorial han sido los ingresos. En efecto, a excepción del mejoramiento en un par de tributos⁶, el Gobierno Nacional ha retirado una y otra vez la iniciativa de reforma tributaria territorial integral que permitiría dotar de mayores recursos propios a los gobiernos subnacionales y ha preferido el mecanismo de ir reformando por partes el sistema tributario territorial. Asimismo, ha restringido los ingresos de las regiones, como lo ilustra el hecho de que una parte de los ingresos de libre destinación y un punto porcentual de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación está destinado al FONPET; además, el gobierno ha presentado un

⁵ Gutiérrez, et al, op cit., p. 17.

⁶ Por ejemplo, la unificación de la sobretasa a la gasolina fue un avance importante en materia tributaria territorial.

proyecto de Acto Legislativo⁷ que reforma el sistema de transferencias, disminuyendo la participación de éstas en los ingresos de la Nación.

Esta descompensación en las prioridades del ajuste, en el que se privilegia el recorte progresivo del gasto y sus limitaciones por vía institucional, debe ser balanceado con una necesaria reforma tributaria territorial. Para el caso de Bogotá, esta reforma deberá ir acompañada de una redefinición del marco de relaciones de participación en que se han desenvuelto Bogotá y Cundinamarca a lo largo de más de tres décadas.

Existe un consenso general de la necesidad de una reforma tributaria territorial que permita fortalecer los fiscos de estas entidades, pero en una coyuntura como la actual donde la prioridad del Gobierno Nacional es resolver el problema del déficit fiscal consolidado e impulsar reformas tributarias cada dos o tres años, existen pocos espacios para que las regiones puedan soportar una mayor carga tributaria. De allí que la Nación debe permitirle mayor espacio tributario a las regiones y aflojar un poco más en sus pretensiones recaudatorias.

En el caso de Bogotá hay que plantear un punto de vista particular. La Capital no solamente está transfiriendo recursos importantes a la Nación, sino también al Departamento, lo cual hace que las finanzas distritales en el mediano plazo sean vulnerables, es decir, la presión que se ejerce sobre el nivel de actividad económica en la ciudad es bastante alto en comparación con estándares internacionales. En el estudio de Gutiérrez, Castro y Gallo (2000), antes citado, se encontró que la presión tributaria ejercida sobre la ciudad llega al 24.5%, 10 puntos por encima de la presión tributaria nacional y mayor a la presión calculada para Estados Unidos⁸. Esta es una razón adicional para redefinir el esquema de participación entre Bogotá y Cundinamarca y exigir a la Nación mayor inversión en la Capital, dado los cuantiosos recursos que se extraen de la ciudad.

Existen varias razones para replantear el actual esquema de participación de Bogotá en las rentas de Cundinamarca. La primera de ellas, es que la realidad económica ha cambiado, y las responsabilidades de gasto del Distrito son mayores que hace treinta años. La única forma de evitar que colapse la prestación de servicios a la comunidad es dando mayores recursos a la capital, además, esto tendrá efectos multiplicadores sobre el resto de regiones y sobre el nivel de actividad económica a nivel nacional.

No existe un argumento fiscal sólido que sustente la necesidad de la participación de Cundinamarca en el recaudo tributario de la jurisdicción de Bogotá. El debate al respecto debe salirse del marco tradicional, porque se asume que la titularidad de algunos impuestos que recauda el Distrito, pertenecen al Departamento de Cundinamarca. Sin embargo,

⁷ Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000(Senado) y 120 de 2000 (Cámara).

⁸ Gutiérrez, et al, op cit., p. 16.

esta titularidad no existe para el caso de algunos impuestos que son por tradición departamentales: impuesto al consumo de cerveza, impuesto al consumo de cigarrillos extranjeros e, incluso, el mismo impuesto de loterías foráneas⁹. Si en algunos impuestos que por tradición son departamentales no existe la titularidad exclusiva del impuesto por parte del Departamento, cuál es la razón para que en otros impuestos se presenten jurisdicciones traslapadas en el recaudo y gestión de los mismos?.

La razón para que Bogotá aumente su participación en esos tributos se encuentra en dos hechos relevantes para el funcionamiento de ambas administraciones. En primer lugar, Cundinamarca no tiene ninguna obligación de invertir esos recursos en la capital, a diferencia de los otros departamentos que sí invierten en sus capitales. Aquí se presenta el primer problema. Los ciudadanos que están tributando en Bogotá no ven resarcidos estos pagos en el aumento de la prestación de servicios en su propia jurisdicción. Existe un problema de no correspondencia entre el origen y destino de esos tributos. Si la mayor parte de esos recursos son generados en Bogotá, lo lógico es que esto vuelva en forma de inversiones sociales a la capital, y no parcialmente, como actualmente sucede. Además, hay que señalar que de muchos de los servicios sociales que presta la capital, sobretodo en materia de salud, se benefician los municipios vecinos¹⁰.

El segundo aspecto tiene que ver con la forma en que se eligen las autoridades en ambas entidades. Los habitantes de Bogotá no participan en la elección del Gobernador, y por consiguiente no hay tampoco una correspondencia entre la tributación, la representación política y la rendición de cuentas. Quienes pagan tributo en Bogotá no tienen ninguna posibilidad de exigir a las autoridades departamentales por la forma en que utilizan esos recursos, no hay correspondencia entre el uso de esos recursos y la elección de las autoridades.

Ambas circunstancias se presentan como elementos de base para replantear el sistema de participación de tributos y exigir una correspondencia entre la tributación y la inversión realizada con esos recursos en las jurisdicciones donde se originan.

⁹ Hay que destacar que el Concejo Distrital aprobó el Acuerdo 16 de 2000, que establece este tributo en la Capital de la República, dando aplicación a una Sentencia de la Corte Constitucional que planteó que el Distrito no violaba ninguna norma constitucional si establecía este impuesto.

¹⁰ Este no es un problema solamente de Bogotá. En general, las principales capitales del mundo enfrentan este tipo de situaciones, dado que en esas ciudades se concentra la inversión, atraen mayor flujo de personas por las mayores posibilidades de empleo. En Buenos Aires, por ejemplo, el 54% de los pacientes internados en los hospitales de la ciudad no residen en ella (ver: Prima, Eduardo, "El sistema de transferencias de recursos en Argentina", Bogotá, 1999).

4. Apuestas Permanentes e Impuesto a las Loterías Foráneas

Un caso bastante particular de estas relaciones entre Bogotá y Cundinamarca se encuentra en el juego de Apuestas Permanentes y en el Impuesto a las Loterías Foráneas. La Ley que establece el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar se encuentra para sanción presidencial. Ha sido una Ley bastante discutida en el Congreso, especialmente por los grandes volúmenes de recursos que se generarían con ésta.

La Ley no cambia la forma como se distribuyen los recursos de Apuestas Permanentes entre Bogotá y Cundinamarca, es decir, 70% para Bogotá y 30% para Cundinamarca. Bogotá sigue administrando la concesión de apuestas permanentes de Bogotá y Cundinamarca. Uno de los cambios introducidos por la Ley es que los derechos de explotación que pagarán los concesionarios de apuestas permanentes será de 12% de sus ingresos brutos y no el 8.5% como existía antes de ser aprobada la Ley.

Uno de los problemas que tiene esta distribución es que no es equitativa con Bogotá. Un estudio realizado por la Universidad Nacional demuestra que en Cundinamarca se vende un máximo del 12% del chance de la concesión para Bogotá y Cundinamarca. En la práctica, esto significa que Bogotá provee un subsidio de 18 puntos al gasto en salud del Departamento. En el año 2000 se han transferido al Departamento \$6.854 millones por regalías del Chance, pero lo que realmente se deberían asignar serían \$2.700 millones. De hecho, Bogotá está contribuyendo con \$4.154 millones con la salud de los habitantes del Departamento, recursos que se necesitan para atender las necesidades de inversión del sector de la salud en la Capital. Al aumentar las regalías del 8.5% al 12%, tal como ha quedado establecido en el Proyecto de Ley de Régimen Propio¹¹, el valor del subsidio implícito aumentaría en más de \$8 mil millones.

En el caso del Impuesto a las Loterías Foráneas la situación se presenta bien diferente. Por primera vez en varios años, el Distrito Capital logró ganar una batalla jurídica por imponer ese tributo en la Capital, al cual se habían opuesto sucesivamente las distintas administraciones del Departamento de Cundinamarca. En efecto, y antes de que fuese aprobada la Ley, el Concejo Distrital creó el impuesto a las loterías foráneas¹², con base en la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional, que le permitió al Distrito tomar esa decisión. Con este Acuerdo se cobraría una tarifa del 10% sobre el valor nominal de cada billete de las lotería foráneas que circulen y se vendan en la Jurisdicción

¹¹ Al momento de redactar este documento sólo se conocía el Acta de Conciliación de Senado y Cámara del 22 de Noviembre de 2000.

¹² Acuerdo del Concejo Distrital No. 16 de 2000.

del Distrito Capital. Esta decisión prácticamente dejó por fuera al Departamento para cobrar este tributo en la Capital.

Sin embargo, con la aprobación de la Ley de Régimen Propio, el Acuerdo del Concejo pierde piso legal, dado que también se adopta la figura de la participación de este impuesto.

Es necesario agregar que en los debates reglamentarios de éste Proyecto de Ley se intentó una vez más establecer el sistema de participación simple, sin atender criterios más técnicos de necesidades de cada una de las entidades. Finalmente, se logró la figura de la participación de acuerdo con los siguientes criterios: 50% de acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas, domiciliada en el territorio del Departamento y el Distrito y el otro 50% en proporción directa a la capacidad instalada de camas hospitalarias para la atención de los niveles 2, 3 y 4 de la red pública hospitalaria de Bogotá y Cundinamarca, certificada por el Ministerio de Salud. Con base en esta situación el Departamento y el Distrito deberán celebrar un convenio de participación, indicando que porcentaje de las rentas corresponde a cada entidad territorial.

El balance que se puede hacer de la discusión alrededor del Impuesto a las Loterías Foráneas es muy ilustrativo para replantear el esquema de participación con relación a las otras rentas. Más que una participación simple, lo que se define es la población que será atendida con esos recursos, de allí que se hayan incluido los criterios anteriores. Sin embargo, hay que señalar que hasta último momento el Departamento de Cundinamarca no quiso aceptar que Bogotá crease el impuesto, y eso se refleja en los debates que dieron lugar a la Sentencia de la Corte Constitucional.

Las razones que ha aducido el Departamento son las mismas que viene aduciendo en relación con los otros tributos:

1. Es una renta de carácter departamental
2. Existen derechos adquiridos sobre esa renta, que han sido conferidos por la Constitución y la Ley.
3. No se puede vulnerar los derechos del Departamento, otorgando una renta que es departamental, al Distrito.
4. El Legislador en estos casos sólo puede definir el porcentaje de participación correspondiente a Bogotá de los recaudos que se generen en su jurisdicción.

Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que ninguna entidad territorial tiene derechos adquiridos sobre la potestad tributaria, que está en cabeza del Legislador, es decir, compete al Legislador la potestad para

crear y modificar tributos. Según la Corte, es perfectamente válido que el Legislador establezca competencias tributarias idénticas a dos entidades territoriales, cuando el destino de esos recursos tiene los mismos fines. En el caso de las loterías foráneas, el producido del impuesto va dirigido a financiar el sector de la salud.

Sería entonces válido, por analogía, extender estos argumentos a los demás tributos? Es decir, puede el Legislador hacer extensiva al Distrito Capital el cobro autónomo, como jurisdicción independiente, de los siguientes tributos: consumo de cigarrillos de procedencia nacional e impuesto de registro? Sin cambiar el espíritu de la Sentencia, creemos que sí.

Uno de los argumentos que se resalta en la Sentencia es que se pueden otorgar facultades tributarias similares a entidades territoriales, cuando existen la mismas responsabilidades, y el caso típico es el del Situado Fiscal. En este caso, si el producido del consumo de cigarrillos de procedencia nacional tiene el mismo destino en ambos casos, por qué no darle esta atribución plena también al Distrito Capital?

Si para efectos del recaudo de estos tributos se reconociera que ambas entidades son jurisdicciones independientes y por consiguiente el total de lo producido por esos impuestos deberán invertirse en su totalidad en cada una de las entidades territoriales, es claro que esta situación podría dar origen a conflictos entre ambas entidades que pueden ser nocivos para la democracia. Lo ideal, entonces, es mantener el mecanismo de participación pero siendo más justo y equitativo con el impuesto generado en la capital.

En ese sentido, una vía para lograr esto, es distribuir los recursos de acuerdo con la población usuaria, tal como se ha establecido para el caso del Impuesto a las Loterías Foráneas, aunque seleccionando unos indicadores que reflejen de mejor forma esta población usuaria. El esquema de participación simple, que no atiende ningún criterio técnico de asignación, es obsoleto y se requiere de una reforma constitucional para modificarlo, particularmente para el caso de los impuestos de Registro y Anotación y Consumo de Cigarrillos Nacionales.

5. Impuesto de Registro y Anotación e Impuesto al Consumo de Cigarrillos Nacionales

La Constitución Política establece un régimen especial para el Distrito Capital y se permite que participe de las rentas departamentales que se causen en Bogotá. Según el Artículo 324 “tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución”, es decir, se restringe cualquier posibilidad de incremento de esta participación, a no ser que se apruebe una reforma constitucional.

La Ley 24 de 1963 estableció que a Bogotá le corresponde el 30% del Impuesto de Registro causado en su jurisdicción; el 70% restante le pertenece al departamento, y, con respecto al Impuesto al Consumo de Cigarrillos, el Decreto 3258 de 1958 establece que al Distrito le corresponde el 20% del recaudo que se genere por ese impuesto. Estas participaciones no están acordes con la realidad tributaria actual ni con el proceso de crecimiento de la ciudad. Ambos esquemas de participación se recogen en la Ley 223 de 1995, que modificó los impuestos al consumo.

En el período 1998 – 2001, el recaudo promedio del Impuesto de Registro y Anotación será de aproximadamente el 89% del total, y recibirá apenas el 26.6%, lo que significa una transferencia de 62.3% para el Departamento (Cuadro 5).

Cuadro 5. Impuesto de Registro y Anotación

Años	RECAUDO			PARTICIPACIÓN				
	Bogotá (1)	Cund. (2)	Total 3=(1+2)	% Bogotá 4=(1/3)	Bogotá (5)	Cund. (6)	Total (7)=(5+6)	% Bogotá 8=(5/7)
1998	72.491	8.990	81.481	89.0	21.747	60.456	81.481	26.6
1999	64.953	9.053	74.006	87.8	19.486	54.520	74.006	26.3
2000	73.601	8.529	82.130	89.6	22.080	60.050	82.130	26.8
2001	80.000	9.259	89.259	89.6	24.000	63.258	89.259	27.5

Fuente: SHD, ejecuciones presupuestales y Presupuesto del 2001
Cálculos de los autores

Con respecto al Impuesto al Consumo de Cigarrillos Nacionales, la norma establece que las participaciones son 20% para Bogotá y 80% para Cundinamarca sobre el total de la base gravable que se cause en el Departamento, incluyendo Bogotá. En el mismo período, cerca del 87% del total del impuesto es recaudado en Bogotá. Es decir, Bogotá, transfiere el 67% de lo que recauda al Departamento (Cuadro 6).

Cuadro 6. Impuesto al Consumo de Cigarrillos Nacionales

Años	RECAUDO			DISTRIBUCIÓN		
	Bogotá (1)	Cund. (2).	Total 3=(1+2)	Part. Bogotá 4=(1/3)	Bogotá (5)	Cund. (6)
1998	15,282	2,508	17,790	85.9%	20%	80%
1999	22.335	3.190	25.526	87.5%	20%	80%
2000	20.592	2.942	23.534	87.5%	20%	80%
2001	39.522	5.646	45.168	87.5%	20%	80%

Fuente: SHD, ejecuciones presupuestales y Presupuesto del 2001; Dirección de Tesorería Distrital, Declaraciones de impuestos, 2000.
Cálculos de los autores.

Estas participaciones definidas por Ley se han mantenido por cerca de treinta años y no reflejan la realidad tributaria de Bogotá, ni están acordes con las necesidades de inversión de la ciudad. La Constitución, al establecer límites a su crecimiento, restringe cualquier posibilidad de que Bogotá obtenga recursos adicionales que correspondan con sus necesidades de inversión, especialmente para el sector de la salud. Además, los ingresos que genera Bogotá por concepto de esos impuestos no se compensan con la participación que recibe.

De allí que sea necesario proponer un cambio en este esquema de participación simple, incluyendo criterios de asignación que reflejen la realidad de la población usuaria en ambas entidades.

6. Flujo vehicular, impuestos y peajes

La circulación de vehículos por la Capital es otro problema serio que padece la ciudad. Los recursos que se recaudan para atender el deterioro de la malla vial son insuficientes frente a la gran cantidad de vehículos que circulan y deterioran las vías de Bogotá, sin tener que pagar impuestos en la ciudad.

La malla vial de la ciudad es de 10.700 kilómetros. Según estimativos, sólo un 30% de la malla vial se encuentra en buen estado, un 35% en regular estado y el 35% restante en mal estado¹³. Del 35% en mal estado un 20% de la malla vial nunca ha sido pavimentada. Adicionalmente, a Bogotá entran a diario aproximadamente 40.000 vehículos. El número de vehículos particulares matriculados en la ciudad es de 580.000; en consecuencia se calcula que un 6.9% del parque automotor es flotante, y no paga impuesto de rodamiento por ser contribuyente de municipios cercanos. El recaudo por impuesto de rodamiento equivale a \$70.000 millones de pesos al año, y es destinado a gastos de funcionamiento del sistema de tránsito, y no a la reparación y desarrollo de la malla vial.

Actualmente, el mantenimiento y reparación de la malla vial se financia con la sobretasa a la gasolina. En 1999 se recaudó por este concepto \$131.896 millones de los cuales sólo un 50% se destina al mantenimiento de las vías, en cifras \$66.000 millones.

En la actualidad, existen peajes alrededor de la ciudad, sin embargo, los recaudos son exclusivos del Departamento de Cundinamarca y de la Nación, lo cual es inequitativo con Bogotá que presta sus vías sin ninguna compensación de los costos en que incurre la ciudad para el mantenimiento de las mismas.

Adicionalmente, con el cobro de peajes de acceso a la ciudad, el Distrito Capital liberaría recursos para ser destinados a áreas sociales que

¹³ Cifras de estudios realizados por el Instituto de Desarrollo Urbano

necesitan subsidio y atención del estado, debido a que la inversión en la malla vial se autofinanciaría con el cobro de dichos peajes.

Por otra parte, estudios adelantados por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, estiman que los ingresos por cobro de peajes en la ciudad serían de aproximadamente \$ 62.000 millones al año¹⁴. Con estos ingresos la Administración busca lograr que en Bogotá haya un programa de mantenimiento permanente y financiado con planes de mediano y largo plazo que garanticen la calidad de la malla vial. Así se conseguirá mayor competitividad y calidad de vida de la ciudad, incrementando las posibilidades de generación de empleo y crecimiento económico. De igual manera, con los recursos obtenidos por el cobro de peajes, además de destinarlos a la construcción, mantenimiento, conservación y reparación de vías, la Administración destinará parte de estos recursos a inversión en sectores más necesitados de la ciudad como son educación, salud y bienestar social.

Por ello, el Proyecto de Acuerdo para el Cobro de Peajes en la ciudad mantiene toda su vigencia y actualidad.

7. Actividad económica e inversión social

Bogotá es la ciudad con mayor capacidad de generación de riqueza y empleo con efectos multiplicadores en todo el país. El 25% del PIB Nacional tiene su origen en la actividad económica de la ciudad; el 45% del empleo se encuentra en Bogotá, es decir, 2.592.491 puestos de trabajo, a lo que hay que sumar una cifra considerable de empleos generados para la población flotante, de municipios vecinos, que cubre los distintos anillos metropolitanos. Además, hay que destacar que en 1999 el 52% de los ingresos tributarios de la Nación se originaron en Bogotá.

A pesar de los grandes esfuerzos que hace Bogotá en materia fiscal y el uso cada vez mayor de recursos propios para financiar el suministro de bienes y servicios, las necesidades de inversión siguen siendo de gran magnitud.

Los niveles de pobreza en Bogotá se incrementaron en los últimos años, ya que el porcentaje de personas que se encuentran bajo la línea de pobreza pasó de 35.8% en 1997 a 43.5% en 1999; además, las personas que se encuentran bajo la línea de indigencia también aumentaron, de 6.8% a 11.3%, en el mismo período (Cuadro 7).

¹⁴ Resultados con base en los datos de tráfico del Estudio Duarte – Gutterman/97, contratado por el IDU, utilizando un escenario optimista y una tasa de crecimiento del tráfico alta.

Cuadro 7. Niveles de pobreza e indigencia en Bogotá

Porcentaje de Personas bajo	1997	1998	1999 ¹
Línea de Pobreza	35.08	36.57	43.50
Línea de Indigencia	6.83	7.75	11.30

Fuente: DNP, Misión Social

1/ 2.730.246 personas bajo la línea de pobreza y 709.230 bajo la línea de indigencia

Un dato que corrobora lo anterior es que la población con NBI creció en 2.4%, lo que significa un aumento de 25.544 personas con NBI, en los dos últimos años.

Además, si se comparan en términos absolutos la población en niveles de pobreza, se tiene que para el año 1998, la población con NBI en Bogotá equivalía a 777.249 habitantes, para un indicador de 12.7%. Cundinamarca, con un indicador de NBI más elevado (22.1%), contaba con una población mucho menor que la de Bogotá, 451.806 personas.

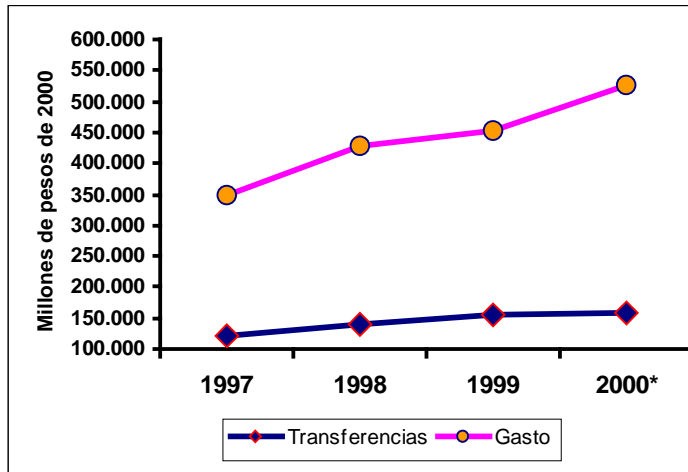
En el sector de la salud, las necesidades de atención han venido en aumento, debido precisamente al incremento de la población pobre y a los fenómenos migratorios que absorbe Bogotá. En efecto, la población identificada por Sisben aumentó en 377.253 personas entre 1998 y 1999. En el mismo período, la población afiliada al régimen subsidiado aumentó en 78.944 personas, en tanto que la población vinculada, creció en 53.468 personas.

Hay que agregar que los hospitales de la Red Pública de Bogotá atienden un gran número de pacientes de municipios aledaños, pero por dificultades en el cobro del servicio se asumen como vinculados con cargo al Fondo Financiero Distrital de Salud, lo cual se reafirma con una muestra tomada por la Secretaría Distrital de Salud en los Hospitales de la Red Adscrita donde se encontró que el 9% de las personas atendidas aceptaban que su residencia estaba ubicada fuera de Bogotá y especialmente en municipios de Cundinamarca. Además, la mayoría de estas personas utiliza servicios de salud costosos.

Tal como ocurre con la educación, donde el Distrito cada año debe financiar con un porcentaje mayor de recursos propios el suministro de este servicio, en el que los costos crecen permanentemente a una tasa incierta, superior al crecimiento de las transferencias; en el sector salud los gastos superan significativamente lo asignado a la capital por situado fiscal. Entre 1996 y 2000 las transferencias para salud se han reducido 20% en términos reales, mientras que el gasto se ha incrementado 37%. (Gráfico 1). Además, en 1996, Bogotá cubrió el 37% del costo de la salud con recursos propios, pero en el 2000 tendrá que financiar el 63%. Por otro lado, el subsidio en salud otorgado por Bogotá equivale a

aproximadamente 5.000 millones de pesos, debido a que la porción de regalías que se transfiere es más alta que las ventas efectivas de chance que se realizan en el departamento.

Gráfico 1. Transferencias y Gasto en salud



Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto - Oficina de Estudios Económicos

● Presupuestado

8. Conclusiones

El sistema de participación tributaria que existe entre Bogotá y Cundinamarca se estableció en unas condiciones de desarrollo económico y social de la ciudad que, por supuesto, han cambiado. No es lo mismo la Bogotá de hace treinta años, con un lento crecimiento poblacional y baja demanda de servicios, que la Bogotá de ahora, cuyas necesidades de inversión social son cuantiosas, que recibe un flujo de personas cada año provenientes de otras regiones del país que demandan servicios sociales, que aporta, además, grandes recursos a la Nación y al Departamento de Cundinamarca.

Esta situación debe llevar a un replanteamiento de este esquema de participación y permitir la modificación del trato fiscal a Bogotá, permitiendo un mayor uso de sus recursos y de su capacidad productiva en beneficio de su población.

Replantear este esquema implica salirse del marco tradicional en que se ha dado la discusión a lo largo de los años. No se trata de aclarar si son o no rentas departamentales o si el Legislador puede transformar esas rentas departamentales en distritales, sino analizar el destino de esas rentas y la población beneficiaria. La participación simple, sin atender criterios de población beneficiaria, es obsoleta. En ese sentido, lo que aprobó el Congreso con respecto al Impuesto a las Loterías Foráneas es un avance en esa dirección y aplicar este esquema al resto de tributos

donde existen jurisdicciones traslapadas permitiría superar las diferencias con el Departamento en el recaudo de esos tributos.

Por otro lado, es legítima la decisión de la Administración Distrital de iniciar el cobro de peajes, ya que de esta manera se liberarían recursos propios del Distrito que se destinarían a inversión social. Hay que anotar que el parque automotor flotante que no tributa en Bogotá, tampoco responde por ese deterioro. En tal sentido, utilizar fuentes de financiación como la del cobro de peajes es perfectamente legítima.

Además, hay que señalar que la relación Bogotá – Cundinamarca debe ser entendida como una relación entre dos entidades territoriales distintas. Si no se reciben recursos ni de Cundinamarca, ni de Huila, ni de Tolima, tampoco debe haber un flujo de recursos desde el Distrito Capital hacia cualquiera de esas regiones. La diferencia de Bogotá con Ibagué o Neiva es que Tolima y Huila si invierten en estas ciudades, mientras que Cundinamarca no lo hace debido a que no tiene responsabilidades con Bogotá.

BIBLIOGRAFÍA

Contraloría General de la República (2000), La situación de la deuda pública, 1999.

Concejo Distrital, Acuerdo 16 de 2000.

Corte Constitucional, Sentencia C – 391 de 2000.

Gutiérrez, Castro y Gallo (2000), Presión tributaria y distribución del esfuerzo regional en Colombia, Estudios de Economía y Ciudad, No. 15, diciembre.

Oficina de Estudios Económicos, Secretaría de Hacienda Distrital, Las relaciones Bogotá – Cundinamarca, Mimeo, 1998.

Prima, Eduardo (1999), “El sistema de transferencias de recursos en Argentina”, Bogotá, 1999.

Rodríguez, Jorge A. (1999), Finanzas Públicas de Cundinamarca, 1980 – 1999.

Sandoval, C, Gutiérrez, J.A, y Guzmán, C, (2000), “Colombia y la deuda pública territorial”, Estudios de Economía y Ciudad, No. 8, abril.

Urrea, N, Guio, E, y Olivera, F (2000) “Situación fiscal de los Departamentos. Evolución y expectativas”, Minhacienda.