

Asuntos para considerar en el fortalecimiento de la estructura tributaria rural frente a los usos y disposición del suelo territorial en Colombia*

Recibido: 27 de febrero de 2017 • Aceptado: 18 de diciembre de 2017

DOI: 10.31469/escenarios.v6n8a3

Gleidy Alexandra Urrego Estrada**

Jahir Alexander Gutiérrez Ossa***

Resumen

El artículo aborda asuntos que son pertinentes considerar en el fortalecimiento de la estructura tributaria rural en Colombia, y que están en el marco de la gestión de ingresos propios municipales, mediante la consideración de prácticas de tributación que van desde la consolidación de la información catastral, hasta equilibrar el valor tributario e impositivo de la tierra de las pequeñas parcelas y lo grandes latifundios. La estrategia metodológica empleada fue de tipo documental-descriptiva. Los principales resultados se enfocaron en el perfil fiscal, impositivo y de las rentas del suelo rural que orienta el análisis a saber. El Estado local debe resolver el papel tributario del área rural, de paso, fortalecer la hacienda pública municipal de cara al saneamiento fiscal, para finalmente, perfilar la sostenibilidad financiera como deber territorial. Como principal conclusión abarca la indefinición que existe sobre estos temas de renta del suelo especialmente el rural, además de tener en serias dificultades a los entes territoriales, los ubica en un marco de incapacidad fiscal territorial a la hora de ratificar dicha apuesta.

Palabras clave

Tributaria rural; usos y disposición del suelo; Saneamiento Fiscal, Sostenibilidad Financiera; Hacienda Pública Territorial.

Clasificación JEL

A12, H83, M41, M48, O38, R14.

Contenido

Introducción; 1. Resultados y discusión; 2. Conclusiones; Referencias.



* Este artículo es producto del proyecto de investigación, Los alcances de la Jurimetria y la estrategia legal en el ordenamiento jurídico colombiano, aprobado por la Dirección de Investigaciones de la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia, entre el periodo de noviembre de 2017.

** Doctorado (c) en Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Medellín, Colombia. Magíster en Hábitat, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Medellín, Colombia. Docente, Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia. Correo electrónico: gleidy.urrego@gmail.com

*** Economista industrial, Universidad de Medellín, Medellín, Colombia. Magíster en desarrollo regional, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Doctor en administración pública, Atlantic International University, Honolulu, Estados Unidos. Profesor de la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia. Correo electrónico: jagogutierrez@gmail.com

Issues to consider in the strengthening of the rural tax structure against the uses and disposition of territorial land in Colombia

Abstract

This article addresses issues that are pertinent to consider in the strengthening of the rural structure in Colombia. Issues that are included in the framework of municipal own-revenue management, by considering taxation practices ranging from the consolidation of cadastral information to balancing the imposed tax value of small plots and large estates. The methodological strategy was documentary-descriptive. The main results were focused on the imposed tax, fiscal and income profile of rural lands that guides this analysis. Local governments must define the tributary role of the rural area and incidentally, strengthen municipal public finances for fiscal sanitation and finally, must outline financial sustainability as a territorial duty. As the main conclusion, there is a lack of definition on these land rent issues, especially in rural areas. In addition, the territorial entities are seriously affected since that lack of definition gives them a framework of territorial fiscal incapacity.

Keywords

Rural tax structure; land use; fiscal consolidation; financial sustainability; territorial public finances.

Contents

Introduction; 1. Results and discussion; 2. Conclusions; References.

Questões a serem consideradas no fortalecimento da estrutura tributária rural frente aos usos e disposição do solo na Colômbia

Resumo

O artigo aborda questões que são relevantes a considerar no fortalecimento da estrutura tributária rural na Colômbia, e estão sob a gestão das receitas próprias municipais, por meio da consideração de práticas de tributação que vão desde a consolidação da informação cadastral, até equilibrar o valor tributário da terra de pequenas parcelas e grandes propriedades. A estratégia metodológica empregada foi documental-descritiva. Os principais resultados concentraram-se no perfil tributário e das rendas das terras rurais que norteiam a análise, a saber. O Estado local deve resolver o papel tributário da área rural, e aliás, fortalecer as finanças públicas municipais para o saneamento fiscal e, finalmente, delinear a sustentabilidade financeira como um dever territorial. A principal conclusão inclui a incerteza que existe sobre estas questões de renda da terra, especialmente, a rural; além de ter sérias dificuldades para as autoridades locais, os coloca dentro de um quadro deficiência fiscal territorial ao ratificar a aposta.

Palavras chave

Imposto rural; uso do solo, saneamento fiscal, sustentabilidade financeira, fazenda pública.

Classificação JEL

A12, H83, M41, M48, O38, R14.

Conteúdo

Introdução; 1. Resultados e discussão; 2. Conclusões; Referências.

Introducción

La situación financiera y fiscal por la que atraviesan la mayoría de los departamentos y municipios en Colombia, considerados como entes territoriales en el artículo 286 de la Constitución Política de 1991, no es consecuente con la realidad territorial que registran. La dimensión espacial y geográfica (características geográficas, ubicación, clima, entre otras) que reportan es un buen punto de partida para atender diversos requerimientos. Si bien, no cuentan con un registro preciso de predios, es imperante una revisión de los mismos para fines fiscales. A su vez, el uso y la disposición del suelo deben estar definidos para solventar los requerimientos impositivos de los entes territoriales.

En esa medida, el análisis territorial debe ampliarse hacia el orden fiscal y tributario que deben proporcionar cada ente territorial, puesto que su estructuración fiscal pasa por una revisión exhaustiva en el ámbito local. Desde luego, la capacidad tributaria no solo pasa por la dirección y el orden estatal central, sino que se centra en la disposición y voluntad político-administrativa de los entes territoriales para reorientar sus necesidades fiscales en consecuencia con la composición territorial a la que se deben. De hecho, la importancia de la estructura tributaria rural en Colombia recae en el impuesto del uso y disposición del suelo, por tanto, este tributo en la estructura financiera para los entes territoriales se establece como la generación de ingresos propios. Sin embargo, es débil la actualización de información sobre la tributación de la tierra rural en Colombia, es decir, aún está en proceso de actualización la información sobre el uso y la disposición del suelo rural que permita promover mejoras en los procesos de presupuesto, control y transparencia local. De hecho, indica el CONPES 3859 de 2016:

En la actualidad, el 28 % de la superficie del territorio colombiano no tiene formación catastral (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas), y el 63,9 % del territorio ya formado tiene catastros desactualizados (722 municipios: 616 municipios desactualizados en área urbana y rural, 48 solo en área rural y 58 solo en área urbana). Así mismo, de un total de 187 municipios afectados por la alta incidencia del conflicto armado, el 16,5 % no tiene formación catastral (municipios tanto en área urbana como rural y 29 municipios en su área rural no se encuentran formados) y el 62,5 % cuenta con catastros desactualizados. En las zonas rurales del país, 26,3 millones de hectáreas (i. e. 23,2 % del total de áreas rurales) no han sido formadas (IGAC, 2016) (p, 18).

De ahí que, la importancia de este tributo en la estructura financiera de los entes territoriales recae en la disposición normativa del uso del suelo rural;

éste al ser un bien inelástico, desde un análisis económico, aborda asuntos que son pertinentes considerar en el fortalecimiento de la estructura tributaria en los entes territoriales. Asuntos que tienen un enfoque de aplicación normativa que deriva de un enfoque microeconómico local, esto supone la necesidad de actualizar la información del uso y disposición del suelo rural y, por ende, equilibrar el valor tributario e impositivo de la tierra de las pequeñas parcelas y los grandes latifundios. Por tanto, el presente escrito considera relevante que este tributo, como buena práctica de gestión tributaria municipal, posibilita la modernización de la estructura financiera del municipio al procurar la autogestión y financiación local.

Por supuesto, el presente artículo parte de un encuadre normativo con los Decretos nacionales 3600 de 2007 y 4066 de 2008 que establecen disposiciones y usos sobre el suelo rural. El primer decreto nacional establece que el ordenamiento del suelo rural comprenda la protección de las áreas de conservación y protección ambiental e incluya las establecidas por la legislación vigente, esto es: i) áreas del sistema nacional de áreas protegidas, ii) áreas de reserva forestal iii) áreas de manejo especial y iv) áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna. También, las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural y áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios.

Las disposiciones del Decreto nacional 3600 de 2007 en materia de suelo rural se centran en determinar las categorías que deben incluir el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) municipal. Esto implica un desarrollo productivo y de ocupación restringido en suelo rural, además por fuera de los suelos de protección anteriormente indicados, es decir, hay un desarrollo del suelo rural siempre y cuando reúnan condiciones para la localización de actividades económicas, para el desarrollo de núcleos de población rural y para la dotación de equipamientos comunitarios. Este desarrollo rural es el que establece los usos y disposiciones del suelo y, por tanto, la estructura tributaria rural se adhiere a determinantes de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento comunitario y, especialmente, de vivienda; así lo señala el artículo 5 de este decreto nacional:

1. Los suelos suburbanos con la definición de la unidad mínima de actuación y el señalamiento de los índices máximos de ocupación

y construcción, los tratamientos y usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos. La delimitación de los suelos suburbanos constituye norma urbanística de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la Ley 388 de 1997 y se regirá por lo previsto en el Capítulo III del presente decreto.

2. Los centros poblados rurales con la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento comunitario, de conformidad con lo previsto en el Capítulo IV del presente decreto.
3. La identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, de conformidad con las disposiciones que al efecto se señalan en el Decreto 097 de 2006 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.
4. La localización prevista para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.

Por su parte, el Decreto 4066 de 2008 establece los tratamientos para las áreas de actividad industrial en las zonas rurales suburbanas y rurales no suburbanas del territorio municipal; de esta manera, el reconocimiento y aplicación de esta normativa posibilita la ampliación y actualización de la información tributaria rural y, consecuentemente, el ente territorial colombiano amplía el recaudo eficiente, justo y equitativo de este tipo de disposición del suelo rural. Además, ambos decretos nacionales están articulados para fortalecer la Ley 388 de 1997 en el tema del cobro de la participación en plusvalías por el incremento en el precio del suelo, cuando este es consecuencia de las decisiones de planificación del gobierno local, como el cambio en los usos del suelo.

También, la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) en los principios rectores de ordenamiento territorial, especialmente con el principio equidad social y equilibrio territorial busca articular y emplear recursos de los municipios, a una escala subregional, a problemáticas que tienen en común en el tema de disposición y ordenamiento del suelo rural, esto sin considerar el tema de la informalidad como una problemática y conflicto estructural situado en la tenencia de la propiedad - vivienda (pluralidad de las formas de la tenencia

de la tierra)¹ y su proceso de legalización como consecuencia de la falta de un sistema de registro que permita anotarlos, o por el contrario, es consecuencia de las condiciones de pobreza², concentración de la propiedad rural y el abandono e intervención gubernamental en la ruralidad.

La tenencia de la tierra en Colombia se puede afirmar que el 52% de la tierra está en manos del 1,15% del total de la población. Dato que refleja a su vez una realidad conocida por la mayoría, pero que en números concretos luce mucho más compleja: el coeficiente de Gini (el más aceptado por investigadores para medir la desigualdad) llega al 0,85 en una escala de 0 a 1, convirtiendo de esta forma a Colombia en uno de los países más desiguales del hemisferio (Gómez, 2011, p.80)

Al respecto indica y amplía Reyes (2016):

La informalidad en la tenencia puede alcanzar hasta el 50% en zonas de minifundio tradicional y es mayor en regiones de colonización reciente. Con la relación a las extensas propiedades existe otra ilegalidad de las formas de adquisición, ya sea con recursos de enriquecimiento ilícito, como el narcotráfico y la corrupción, o por la ampliación de cercas sobre terrenos baldíos o de uso público, como las sabanas comunales, los playones y ciénagas, o por el registro de propiedad formal sobre tierras colonizadas por campesinos sin derecho de propiedad, que han sido expulsados de la tierra por presiones violentas (p.16).

Por su parte, Machado (2017) señala que:

El índice de formalidad de la propiedad estimado por la UPRS, solo 71 municipios (6%) tiene un grado de formalidad entre el 75 y el 100%; 276 municipios (25) alcanzan entre el 50 y el 75% de formalidad y el resto de los municipios (506, el 45%) oscila entre 0 y 50%. Otras estimaciones

1

² La pobreza en los centros poblados y zonas rurales en Colombia, según El DANE en el informe sobre la pobreza monetaria y multidimensional en Colombia, en el año 2016 se midió a través del índice de pobreza multidimensional que considera factores como el acceso a vivienda, salud, educación, trabajo, juventud y niñez: "en los centros poblados y zonas rurales dispersas el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional fue 37,6% con una reducción de 2,4 puntos porcentuales. La pobreza multidimensional en las zonas rurales del país ha registrado la misma tendencia decreciente del promedio nacional desde 2010: pasó de 53,1% a 37,6% en 2016. Esto quiere decir que el número de personas en condición de pobreza multidimensional pasó de 5'609.000 en 2010 a 4'068.000 en 2016. Este comportamiento se explica por las reducciones en las barreras de acceso a servicios de salud y las mejoras en el aseguramiento en salud" (DANE, 2016) mientras que la pobreza medida en términos del ingreso para el 2016 (coeficiente de Gini): "en cabeceras municipales fue 0,498 en 2015 en 0,495 en 2016, mientras que en los centros poblados y zonas rurales dispersas pasó 0,454 en 2015 a 0,458 en 2016". (DANE; 2016). Sin embargo, nótese que pese a las cifras que presenta el DANE, la reducción de la pobreza no es significativa, sigue permaneciendo desigualdad e equidad en las áreas rurales. (DANE, 2016) Informe estadístico Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2016. disponible en <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2016>.

consideran que la informalidad de la propiedad rural fluctúa entre el 40 y el 50% de los predios (p.136).

El otro panorama en el tema de disposición y usos del suelo rural es la dificultad para obtener los registros de los predios y territorios amparados en la jurisdicción de los entes territoriales, sin embargo, no puede constituirse en ningún obstáculo. Al contrario, el no registro debe ser el punto de partida para identificar las bases fiscales en las que la hacienda pública territorial debe enfocar sus expectativas. Por ende, la necesidad de establecer acuerdos administrativos al interior del ente territorial e inter-municipalmente, permite consolidar la información de los usos y disposiciones del suelo rural y, desde luego, ampliar la estructura tributaria local que también se instala en la disposición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en el ámbito departamental al fortalecer las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), las asociaciones de Departamentos y/o Municipios, las Regiones de Planeación y Gestión (RPG), y a su vez, en los planes estratégicos regionales que contemplan el fortalecimiento de la gestión y sostenibilidad de las finanzas municipales.

Lo anterior deviene en asociatividad territorial intra-municipal para la consecución de recursos de inversión local de base territorial, esto es, generar, a través de acuerdos intra-municipales, buenas prácticas de gestión tributaria municipal – actualización de información y recaudo- sobre la descripción de disposiciones y usos del suelo rural en todos los predios en los cuales no solo haya surgido cambios en su información, sino en los que es necesario incorporar a la base de información catastral. En esa medida, la actualización de la información catastral para los predios rurales es "Fundamental para el fortalecimiento de las finanzas municipales (...) así como para el saneamiento de la propiedad, la formalización de la propiedad rural, la restitución de tierras y el fortalecimiento del mercado de tierras. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País definió construir un catastro moderno, eficiente y multipropósito" (Conpes 3881, 2016, p.8)

El uso y la disposición del suelo rural con fines fiscales y tributarios debe ser el referente que guíe en adelante el orden financiero y de la hacienda de los entes territoriales. En este sentido, el contar con el registro pleno de predios rurales, la vinculación de estos a un amplio análisis sobre catastro rural y la habilitación de un contenido abierto y dinámico, que como establece el Conpes 3859 de 2016:

Propuso integrar el catastro multipropósito con los sistemas de planeación e información del territorio y el sistema de registro. Para esto, se

estableció un plan de acción a ocho años (2016-2023) que contempla una primera fase de prueba piloto³, y una segunda fase que incluye el escalamiento progresivo del plan a todo el territorio nacional hasta el año 2023” (Conpes 3881, 2016, p.8).

Sin embargo, el uso y la disposición del suelo rural con fines fiscales y tributarios presenta una desactualización catastral, sobre la cual puede definirse en concreto el valor de los predios y los territorios y, por tanto, no permite la consolidación de la información sobre las condiciones de los predios rurales para la ampliación tributaria municipal. Indica el Conpes 3881 (2016):

En la sección de diagnóstico del documento Conpes 3859, la desactualización catastral se mantiene como una problemática en el territorio nacional, que se agudiza en las zonas rurales. De acuerdo con información del IGAC y los catastros descentralizados, el 32 % de los predios en el país se mantienen desactualizados, cifra que asciende a 59 % para predios rurales (p. 10)

Por lo pronto, el Conpes 3859 de 2016 posibilita la progresiva actualización catastral y con esto los predios rurales, y así, equilibrar el valor tributario de la tierra de las pequeñas parcelas y los grandes latifundios para la gestión fiscal local; esto implica que lo establecido en el Conpes 3859 de 2016 para los entes territoriales es un progresivo fortalecimiento de las finanzas territoriales, por un lado, el “Enfoque multipropósito sitúa al catastro como una herramienta fundamental en otros aspectos: la administración de la tierra, el ordenamiento territorial y ambiental, la protección jurídica de la propiedad y la formulación y ejecución de políticas públicas” (p.10); y por otro lado, la actualización catastral no solamente tendrá cobertura en las áreas urbanas sino en las áreas rurales; además, los costos de la actualización catastral no son únicamente asumidos por los entes territoriales, que muchas veces se convierten en uno de los limitantes para actualizar e implementar del registro predial, sino que:

De los municipios actualizados durante 2016 por el IGAC, el 100 % fue cofinanciado por esta entidad junto con las administraciones municipales, donde asumió un costo de \$ 1.108.780.847 (Costos sin incluir los gastos de procesamiento asumidos por el IGAC. No incluye catastros descentralizados) (Conpes, 2016, p.10).

³ En entes territoriales como: Atlántico (Barranquilla), Bolívar (Aché, Magangué, San Jacinto Del Cauca), Caquetá (San Vicente Del Caguán), Córdoba (Ayapel), Cundinamarca (Topaipí), La Guajira (Dibulla), Magdalena (Santa Marta), Meta (Puerto Gaitán), Quindío (Armenia), Santander (Lebrija), Sucre (Caimito, Guaranda, Majagual, Ovejas, San Benito Abad, San Marcos, Sucre), Valle Del Cauca (Buenaventura), Putumayo (Puerto Leguízamo), Antioquia (Nechí), Antioquia (San Carlos).

La metodología empleada en el presente escrito fue de tipo documental-descriptiva, su diseño se basa en dos fases: i) Revisión bibliográfica, informes y normatividad sobre estructura tributaria rural frente a los usos y disposición del suelo en Colombia; y ii) Análisis de su aplicabilidad. La intención de abordar y entender asuntos que son pertinentes para la reciprocidad fiscal y tributaria de los territorios en tanto áreas y predios rurales, sirve de base para clasificar el contenido del artículo de la siguiente manera: 1. El perfil hacendístico, impositivo y tributario del área rural en Colombia; 2. La identificación y clasificación de los predios con fines catastrales y prediales y 3. El impacto que traería para la hacienda pública territorial de los entes al consolidar su estructura conforme a los usos y disposición del suelo. Es hora de reorientar la estructura fiscal hacia dichos fines.

1. Resultados y discusión

1.1 Perfil hacendístico y tributario del área rural en Colombia

El perfil hacendístico, al igual, que el fiscal y tributario del área rural en Colombia, se encuentra rezagado. La no disposición de herramientas territoriales para el efecto, imposibilitan la finalidad de la hacienda pública territorial. La indilgada precariedad económica, restringe el carácter impositivo en ella. De paso, el no registro notarial de predios y títulos de la mano con la formalización de los mismos a través de claros derechos de propiedad, impiden a lo sumo que ellos constituyan la base para generar recursos fiscales territoriales en el país.

El Estado debe ser quien abandere el camino que deben recorrer los entes territoriales en cuanto a la posibilidad de apreciar fuentes de recursos diferentes o por los menos relevantes para las administraciones locales y regionales. Es importante considerar al respecto, la trascendencia de convocar a organismos como el FMI con los cuales puedan analizarse a escala territorial estos temas, pero con la presencia precisamente de representantes de dichos lugares, para que no terminen siendo la discusión de un marco de recetas generales que no atiendan a la realidad dispar del país, y que, por ende, fracasen. (Gutiérrez, 2011, p. 58).

La teoría ha sido artífice de fundamentos más arraigados a las discusiones de orden administrativo y político, que a las de concentración y de poder. El despliegue esperado en materia de promoción económica y desarrollo emergente en el área rural, ha girado más para reivindicar sus magras condiciones y no para

ilustrar un marco de crecimiento sobre el cual empujar las variables comentadas. Es decir, en términos productivos el área rural no ha sido sujeto de estudios sobre gravámenes, por cuanto, el propio Estado la ha desestimado como recurso.

La teoría fiscal y la experiencia internacional en materia de descentralización advierten sobre la necesidad de acompañar la cesión de recursos y responsabilidades de gastos desde el nivel nacional al subnacional de controles institucionales sobre generación de déficit, contratación de deuda y calidad del gasto subnacional. Ello para evitar una tendencia hacia la indisciplina fiscal que por la vía de rescates financieros pueda conducir a la nacionalización de las deudas regionales y locales. Evento que en la práctica podría hacer retroceder el proceso de descentralización por dos vías: limitaría la autonomía económica de las regiones, quienes aumentarían su dependencia del nivel nacional; propiciaría la insostenibilidad fiscal del Estado y por ende su capacidad para honrar cumplidamente sus compromisos financieros, incluyendo las transferencias de recursos a los gobiernos territoriales. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009, p.9).

El proceso económico en el área rural ha estado empecinado en contemplar algunos esbozos de progreso fincados en la promoción de la hacienda, la producción campesina y la actividad de pancoger, en general, con poco ascenso; es decir, la pluriactividad que se presenta en la ruralidad cercana a las grandes ciudades. Esta tiene su condición de posibilidad en procesos de proletarización del trabajo local, los sistemas agrícolas de subsistencia, la proximidad y articulación de la población rural con centros urbanos, esto produce en las comunidades rurales la búsqueda de alternativas para obtener ingresos, y así enfrentar las necesidades familiares y comunitarias que solventen las decisiones e intervenciones precarias del Estado. Desde luego, limitaciones estructurales en el acceso a tierra y recursos productivos también posibilitan el desarrollo de la pluriactividad; además a modo de proceso económico rural esta se considera como parte de la estrategia económica orientada a: i) sobrevivencia (los habitantes rurales se involucran en diversas actividades productivas pero en condiciones de alta vulnerabilidad y fragilidad), ii) preservar la unidad productiva agrícola (busca revitalizar la producción agrícola) y iii) a la consolidación de los movimientos migratorios de la ruralidad a los centros urbanos (con esto ingresan a un mundo laboral en condiciones precarias por falta de experiencia, educación, entre otros) (Cedeño, 2015).

(...) Ocurre una creciente explotación de recursos naturales bajo administración nativa pero supeditada a intereses económicos de otros actores, lo que se conjuga a la par con actividades de subsistencia

como las actividades agrícolas, de pesca, de caza y recolección de subsistencia y actividades que se consideran con un potencial para la generación de ingresos económicos como el ecoturismo y la elaboración de instrumentos musicales. Siendo así, la pluriactividad no solo implica una diversificación de actividades económicas, sino la configuración de redes comerciales de las cuales cada vez más dependen las sociedades rurales negras contemporáneas. (P. 16)

Lo anterior también recae en disminución de la participación económica del área rural en el Producto Interno Bruto (PIB), que no puede explicarse solamente por la competencia internacional. Es necesariamente un asunto de la retención del control y acceso a la tierra, sumado a un ordenamiento territorial de corte urbano, esto es, la poca atención prestada por parte de las instituciones públicas, se suma el pleno interés de fortalecer la estructura urbana sin correspondencia con lo rural; las diversas problemáticas por las que atraviesa el área rural no pueden simplificarse solo por contravenciones del mercado de tierra a través de la renta del suelo. En su defecto, al campo no solo le ha faltado apoyo económico sino la definición de una teoría de valor institucional propia, apoyada en la revisión de la renta del suelo rural. En esa medida, la renta del suelo rural⁴³ se sitúa en la teoría del valor trabajo en la que la tierra tiene un precio paradójico; por un lado, no es producto del trabajo social, "Aquí es oportuno traer a cuento la expresión de David Ricardo, quien afirmaba que la renta surge porque al tierra es mezquina con el hombre, no porque sea generosa" (Jaramillo, 2009 p.11); y por otro lado, la tierra adquiere valor como resultado de la renta que es producida socialmente y gracias a la propiedad privada, controla su valor que es indispensable para la producción. Considera Piffano (2009):

Ahora bien, por lo expuesto queda claro que la propiedad privada del factor de producción tierra puede ser afectada por la política fiscal consolidada fruto de las políticas tributarias que adopten los gobiernos (nacional - provincial y también municipal) en forma separada. Porque toda imposición a la tierra – aun evitando la doble imposición gravando separadamente un valor administrativamente predeterminado de la tierra (como el Impuesto Inmobiliario Rural) y sobre la actividad rural desarrollada en ella (como el Impuesto a las Ganancias) - provocará una reducción de su valor, es decir, no importando cuál de los impuestos o qué conjunto de impuestos habrán de gravar el resultado de la actividad rural (p. 10).

⁴ En la teoría de la renta del suelo se establecieron las primeras bases conceptuales en Adam Smtih, David Ricardo, Karl Marx, Von Thünen y John Stuart Mill, que aportaron a la teoría contemporánea de la renta del suelo con Topalov, Samuel Jaramillo, entre otros.

De ahí que la renta del suelo rural, según Jaramillo (2009) a partir de Marx, es posible esquematizar en distintas modalidades de renta: una modalidad de renta diferencial de tipo I que considera diferencias en fertilidad y localización; y de tipo II que contempla la diferencias en las intensidades de capital sobre la tierra y la distribución desigual de capital entre los agricultores; también está la renta absoluta que examina la propiedad privada de la tierra y la composición orgánica de la agricultura inferior a la media; por último, está la renta de monopolio focalizada que considera la escasez de cierto tipo de tierras y la generalizada que analiza la escasez de las tierras agrícolas en general. En la renta absoluta y renta de monopolio se centra el análisis sobre la comprensión de la propiedad territorial, en la medida que, el valor tributario de la tierra de las pequeñas parcelas y lo grandes latifundios es consustancial a la propiedad de la tierra, al tiempo, el uso y las disposiciones del suelo, desde luego, "la Renta Absoluta está asociada al atraso de productivo de la agricultura" (Jaramillo, 2009, p. 33). Reflexionan Ameriso y otros (2009).

En la actualidad se considera que la renta de la tierra es aquella parte del producto de ésta que no se puede atribuir a la cooperación del capital y el trabajo, sino única y exclusivamente a la tierra por sí misma o a las fuerzas naturales. Es en consecuencia, la utilidad que proporciona a su propietario, independientemente de todo esfuerzo personal. En sentido más restringido, se entiende por renta de la tierra el precio del arrendamiento que se paga por la utilización de la misma, o la proporción de sus frutos que constituye la contraprestación de quien la trabaja y usa de ella y que entrega a su propietario (p.1).

La presencia estatal e institucional es esquivada a la hora de refrendar el papel que debe cumplir el Estado y los gobiernos locales de incentivar apoyos económicos rurales. De acuerdo con esto, el estímulo económico proveniente de los entes gubernamentales es sostenido bajo el mecanismo de financiación del crédito que tiene sentido en la subsistencia de la actividad agrícola, siempre y cuando, se cuente con precios competitivos en el mercado y con los acuerdos comerciales, por ende, los subsidios para contener de cierta manera la baja remuneración de los productos emergentes vinculados a la actividad rural, se sopesa en el financiamiento para la creación y mejora de los factores de producción, esto con el propósito de generar y fortalecer procesos agrícolas y las actividades agropecuarias, y así, dinamizar las prácticas del mercado agrícola colombiano. Al respecto sugiere Vetter y Vetter (2011):

Un programa nacional podría brindar incentivos para que los municipios aumenten su espacio fiscal para inversiones y otras prioridades. Este

programa podría, además, animar a los municipios a reconocer que planificar las intervenciones (obras públicas y normas para el uso de los terrenos) con efectividad puede aumentar significativamente los valores de los terrenos que, posteriormente, pueden ser recuperados en parte utilizando los instrumentos basados en el suelo que se encuentran disponibles (p.22).

No obstante, los incentivos para que los municipios aumenten su espacio fiscal en dirección a inversiones y otras prioridades en el ámbito rural, están encaminados para el financiamiento de las actividades productivas agrícolas, a través del crédito; esto representa que los mayores beneficiarios son los medianos y grandes productores, en la medida que tienen mayor capacidad de retorno del crédito. Precisamente:

Durante 2016, se beneficiaron 25.732 operaciones que jalónaron nuevas inversiones para el sector por \$757.381 millones y apalancaron créditos por \$482.922 millones. Del número total de operaciones beneficiadas, los pequeños productores individuales participaron con el 93,6% y los medianos productores individuales con el 5,8%. Adicionalmente, se presentaron 7 operaciones de grupos asociativos que comprometieron incentivo por \$10.764 millones (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016, p.134).

De acuerdo a lo anterior es posible develar que la destinación del financiamiento agrícola en Colombia es considerablemente mayor para los proyectos productivos de los medianos y grandes productores, como refleja Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el informe de rendición de cuentas 2016 -2017, *El renacer del campo*:

Entre enero y diciembre de 2016 se registraron colocaciones con los recursos de FINAGRO por \$10,38 billones, representadas en 310.970 operaciones, beneficiando a un total de 288.112 productores agropecuarios entre pequeños, medianos y grandes. Del total de colocaciones, \$2.007.266 millones, equivalente al 19,3% y 234.235 operaciones, se destinaron para financiar proyectos de pequeños productores. Por la línea de crédito, el 13,4% se destinó para capital de trabajo, el 75,0% para inversión y el 11,6% para normalización de cartera. De igual manera, \$8.377.269 millones, equivalente al 80,7% y 76.735 operaciones, financiaron proyectos de medianos y grandes productores. Por línea de crédito, el 59,4% se destinó a capital de trabajo, el 27,0% para inversión y el 13,6% para normalización de cartera (p. 125).

La actividad notarial en las áreas rurales descansa aún en los bastiones de la costumbre y la palabra. Es decir, que ha sido tan certero el abandono del registro

formal de las áreas localizadas en el terreno rural, que las prácticas establecidas para la adquisición o compra de tierras raya con las formas convencionales sobre las que normalmente son adquiridas. Frente a ello, la necesidad de recomponer los temas de registro predial rural, especialmente, en el municipio colombiano, deviene en acuerdos o los pactos que contemplan las formas básicas de contratos para ellos. Sin embargo, es contraproducente crear estructuras fiscales y tributarias rurales cuando se desconoce en esencia los derechos de propiedad, que deben amparar cualquier forma de posesión; tiene relación jurídica, política, económica y sociocultural con la tendencia de la tierra. En este caso, el fenómeno de la colonización, la "mera" tenencia o la ocupación de predios pasado un tiempo y aún bajo la notable discusión en lo que respecta a las áreas rurales, representa el preámbulo para la adquisición u otorgamiento de derechos. El aparente proceso formal sobre el que se instituyen las diversas formas de posesión no alcanza para formalizarlos institucionalmente.

El acceso a la tierra se puede garantizar de forma sistemática mediante intervenciones de reforma agraria por iniciativa gubernamental, muchas veces como consecuencia de políticas adoptadas para corregir injusticias históricas y distribuir la tierra de forma más equitativa. Estas reformas agrarias se producen normalmente en situaciones en que gran parte de la propiedad se concentra en un número relativamente pequeño de propietarios y la tierra está improductiva o insuficientemente aprovechada (aunque conviene señalar que la determinación de si la tierra está insuficientemente aprovechada depende de los criterios seleccionados para la evaluación)...Otras intervenciones pueden ser los programas de redistribución de tierra, que tratan de ofrecer a la población rural pobre acceso a la tierra y promover la eficiencia y la inversión en la agricultura. (FAO, 2003, p. 20).

De ahí que los derechos con los que cuentan los pobladores rurales, independiente de su forma de tenencia, están contemplados, por ejemplo, en el Conpes 161 de 2013 que da cuenta del objetivo central de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las mujeres y entre ellas, las mujeres campesinas. Además, el Conpes 3784 de 2013 que establece los lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2016), las acciones realizadas en el cumplimiento de ambos Conpes están encaminadas a la formalización de propiedad de tierras baldías con vocación agropecuaria, en áreas de riesgo por desplazamiento, reserva campesina, desarrollo rural y la inscripción de solicitudes con medida de

protección en el aplicativo de Registro Único de Predios y Territorios abandonados por la violencia (RUPTA); con el fin de garantizarles su seguridad jurídica de los derechos sobre la tierra y también, garantizar subsidios a actividades productivas, especialmente en mujeres campesinas.

Así mismo, el Conpes 3870 de 2016 que aborda el programa nacional para la formulación y actualización de Planes de Ordenamiento Territorial (POT), da cuenta de "Asuntos relacionados con el desarrollo rural y la seguridad; lineamientos de política para el ordenamiento y planificación sostenible del suelo rural orientado a la resolución de conflictos" (p.294); a partir de enfoques como el desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario que delimite, formule, adopte e implemente las Unidades de Planificación Rural (UPR) que da soporte a la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA). Esto está encaminado desde el POT, a estimular el aprovechamiento productivo de las tierras con vocación agrícola, al tiempo que se integran las dimensiones urbana-rural y la tendencia de la tierra:

El DNP ha realizado en los últimos 5 años tres misiones técnicas de estudio: la Misión de Equidad y Movilidad Social, la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades y la Misión para la Transformación del Campo Colombiano. Los resultados de estas misiones dan cuenta de la importancia de cerrar las brechas intra e interregionales y entre el campo y la ciudad, así como de la necesidad de superar las dificultades que genera el desequilibrio regional y la tenencia desigual de la tierra sobre grupos poblacionales (Conpes 3870, 2016, p. 17).

Y en este sentido:

El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, entre ellos el subsidio integral de acceso a tierras, y reconocimiento de derechos de uso, entre otros, la implementación de proyectos productivos, y asistencia técnica en los términos de los artículos 23 y 24 del presente decreto ley. (Decreto Ley 902 de 2017, p. 23)

Por su parte, es necesario considerar que los derechos de posesión o tenencia de tierras no están amparados por el registro inmobiliario que, si tiene el derecho a la propiedad y, por tanto, las desventajas recaen en las víctimas del desplazamiento por el conflicto armado, quienes tienen dificultades probatorias para que sus derechos sean identificados y protegidos. Ahora bien, con el proceso de paz entre el gobierno nacional y la FARC-EP, este panorama parece esclarecerse

mediante el Decreto Ley 902 de 2017 en el que se señala la reivindicación de los derechos de los pobladores rurales (especialmente los desplazados víctimas del conflicto armado que son mayoría) sobre la tenencia de la tierra, tiene asidero en la reforma agraria. Este Decreto Ley, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso, formalización y el Fondo de Tierras, establece que los conflictos de tenencia y uso de la tierra sean resueltos mediante los derechos de propiedad, puesto que, es necesario reconocer los derechos de los campesinos y trabajadores de la tierra⁵, proteger sus derechos de propiedad y proveer seguridad jurídica. Estos derechos de propiedad y acceso a tierras mediante el establecimiento de los subsidios para la activación de la economía rural.

Al respecto indica el Decreto Ley 902 de 2017:

Que el acceso a crédito al igual que el subsidio es una herramienta para garantizar la formalización de la propiedad privada y la producción de la tierra en aras del buen vivir previsto en los acuerdos.

Que explícitamente el Acuerdo de Final establece que con el fin de promover el acceso a la tierra se requiere de un plan de formalización masiva de la propiedad. En este sentido el punto 1.1.5 del Acuerdo de Paz, señala que la formalización busca regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos y como garantía contra el despojo de cualquier tipo; este punto es desarrollado en el Título V de este decreto ley.

Artículo 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos:

1. Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras.
2. Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria.
3. Formalización de predios privados.
4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.

⁵ Fundado en el reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución Política de 1991 en la que la obligación del Estado es promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, a su vez, integra el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales.

5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994.
6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994.
7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley.
9. Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley.
10. Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 5

Es imperante que el Estado colombiano atienda con agilidad, firmeza y templanza la urgencia de consagrar los territorios rurales como áreas susceptibles para la formalización no solo de la propiedad, sino de los derechos y obligaciones a los que están abocados bajo cualquier modalidad quienes ostentan dichos bienes. Al respecto, la revisión fiscal y tributaria de los territorios bajo cualquier categoría territorial o denominación administrativa exige un análisis a los usos y disposiciones del suelo rural que desde el ordenamiento territorial se identifique. El disponer claramente de derechos de propiedad por parte de quienes acceden a tierras, independiente de la forma de adquisición sobre las que en principio estas abrían sido adquiridas, serviría de base para fundamentar los argumentos y criterios sobre las que en adelante se deben atender los requerimientos fiscales rurales (la estructura impositiva y tributaria) de los entes territoriales y seguidamente, resolver un tema que está en el impulso de la hacienda pública territorial rural de los mismos.

La entrega de algunas fórmulas, propuestas o reconversiones para rediseñar el concepto tributario en el área rural pasa por iniciativas sujetas a los contratos públicos, la infraestructura o los recursos provenientes de los servicios públicos, y claro está, del impacto de ingresos emergidos en servidumbre, extracción o explotación. No obstante, aún en departamentos y municipios con cierta ventaja económica, fruto de regalías, el esquema tributario de orden territorial es más especulativo que productivo, impidiendo que efectivamente sea consagrado como fuente de recursos con fines fiscales para las arcas de los entes territoriales.

En un proceso de descentralización, las finanzas juegan un papel importante ya que, a partir de su manejo autónomo por las Entidades

Territoriales, posibilita realizar las obras necesarias para contribuir a mejorar el nivel de vida de sus habitantes. En las finanzas territoriales se destaca el hecho de que la mayoría de las entidades tienen limitaciones para ponerse a tono con los cambios institucionales, dada la dependencia financiera de los recursos transferidos por la Nación y su débil capacidad administrativa y de gestión financiera que se refleja en la asignación ineficiente del gasto (García, 2009, p. 159).

En manos de las autoridades regionales y territoriales está expuesta la posibilidad de mejorar los indicadores financieros de los entes territoriales, conforme a las ventajas del suelo y de la tierra que poseen. No obstante, es hora de pasar del registro inmobiliario, del llamado a controlar los gastos y los presupuestos, para consagrar metas claras en materia fiscal, por cuanto, aún el papel ejecutado en la materia no pasa de los ajustes y del saneamiento, dejando la sostenibilidad para un asunto de segundo plano, que no necesariamente debe considerarse en extremo.

1.2 Identificación de predios y clasificación de títulos con fines catastrales

La identificación y clasificación de predios como tarea encomendada al Estado, no ha podido lograrse en las áreas rurales. El marco jurídico dispuesto para tal fin aún tiene dificultades para interpretarse en estas áreas. En la medida que, como en el caso del Decreto 3600 de 2007 que es operativo y "Tiene un carácter general para todo el territorio rural, pero no es aplicable para los territorios reconocidos y definidos por la Ley 70 de 1993, como por ejemplo aquellos pertenecientes a tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, donde las comunidades locales presentan prácticas tradicionales de producción y el derecho a la propiedad colectiva" (Castillo, 2011, p.109). También el Decreto 4066 de 2008 evidencia que al momento de definir las disposiciones del suelo rural predomina el enfoque de desarrollo urbanístico, porque se entiende por ruralidad y, por tanto, por suelo rural, aquellas áreas de conservación y protección ambiental, áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural y áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios; de ahí que los usos del suelo rural están solamente determinados en lo suburbano, centros poblados rurales y áreas de actividad industrial en suelo rural no suburbano. Por ende, cualquier propósito fincado en el registro catastral de los predios rurales está condicionado a este ordenamiento y, desde luego, la discusión que pueda tenerse sobre los avalúos de predios rurales en materia de derechos propiedad de la tierra, está condicionada y debe considerar a partir de dichas disposiciones normativas.

En lo que se refiere a las disposiciones en materia de clasificación de títulos rurales con fines catastrales están supeditadas a disposiciones nacionales:

Las asambleas departamentales y concejos municipales son titulares de facultades tributarias dentro de una escala jerárquica que centra en su cúspide al Congreso de la República. Dicho esto con fundamento en los Artículos 150-12, 338, 300-4, 313-4 de la Carta Política de 1991, cabe aclarar que el Congreso goza de una condición soberana en materia tributaria, con las limitaciones inherentes al respeto de los derechos fundamentales y a lo dispuesto en los Artículos 287, 294, 317 y 362 *ibídem*, sobre autonomía fiscal territorial, protección de los tributos territoriales, gravamen de la propiedad inmueble e intangibilidad de los bienes e ingresos de las entidades territoriales (Aguilar y Zambrano, 2012, p.17).

El ascenso jurídico de temáticas relacionadas con el área rural y los elementos que a ella comporta, no es claro ni contundente, mientras no se resuelva la base mínima de toda posesión como es la denominación de los derechos de propiedad. El desembolso de recursos, las políticas agrarias, campesinas y rurales no han tenido efectivamente frutos relevantes debido a que estas no han sido acompañadas con un amplio bagaje en materia de recomposición de la posesión, servidumbre o tenencia para consolidar el carácter de derecho real de dominio o explotación.

La vicisitud creada por cuenta del letargo legal que crea además de incertidumbre, una profunda alteración de las prácticas económicas y productivas del área o región en donde se cierne y desvirtúa igualmente, cualquier posibilidad de acercar el aparato institucional estatal para refrendar además de los fines y funciones del Estado, las fuentes e inyectores sobre los que explícitamente abona e impulsa la actividad económica. Es decir que, lejos de cualquier loable intención, la apenas definición de los derechos de propiedad, mediante el Decreto Ley 902 de 2017, no puede desvirtuar cualquier gasto o los impuestos en materia de disposición y usos del suelo rural, sino, por el contrario, lo establecido en el financiamiento de las actividades productivas agrícolas, a través del crédito, y el reconocimiento de los derechos de los campesinos y trabajadores de la tierra, la protección de sus derechos de propiedad y proveer seguridad jurídica, posibilitan resolver, a escala de los entes territoriales, los déficits de inversión territorial en las áreas rurales.

Uno de los factores que atenta contra la modernización de la administración tributaria territorial es la abundancia de normas y procedimientos, que, en ausencia de claridad en la definición de ciertos

elementos sustantivos de ley para algunos tributos, generan confusión y múltiples interpretaciones, alrededor de las cuales surgen conflictos jurídicos permanentes que a su vez propician altos niveles de evasión y elusión. A pesar de la posibilidad legal de utilizar el Estatuto Tributario Nacional, la diferencia sustancial de los tributos, y lo dispendioso y desconocido de los procedimientos nacionales inclinó a muchos entes territoriales a mantener sus estatutos de rentas que consagran claras diferencias en el régimen procedimental y sancionatorio frente al Estatuto Nacional, haciendo de la legislación tributaria territorial un laberinto que desestimula a los contribuyentes a pagar y dificulta el desarrollo del sector productivo. En este contexto es estratégico el Estatuto Tributario Territorial con el fin de dotar a los fiscos territoriales de un estatuto procedimental único, homogéneo, de fácil aplicación, expedito, debidamente adecuado a sus tributos, que efectivamente facilite y haga posible la labor tributaria para el Estado y los contribuyentes. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009, p.42).

La carga impositiva se tiene refrendada por los recursos girados desde las distintas áreas centrales, en las que está consolidada la estructura urbana del país. Aún, en medio del incremento del acceso urbano a las áreas rurales por efectos de la conurbación o ampliación de la relación urbano-regional, la discusión sobre los planteamientos vinculados a la generación de recursos del orden catastral o predial, son vedados a la hora de plantearse o peor aún, no se cuenta con un suficiente marco historiográfico para generar una propuesta fiel para lo pretendido. En consonancia con lo anterior, lo que en cierta medida entorpece la generación de ingresos en el catastro rural y, por ende, en los ingresos territoriales, no solo son las limitaciones en la normativa en aspectos como la autonomía territorial, sino el proceso de actualización catastral (implica a descripción física, económica y jurídica de cada propiedad) armonizado con la titulación de baldíos, formalización de la propiedad rural, restitución de tierras despojadas, otorgamiento del subsidio de reforma agraria, adquisición directa de predios, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y clarificación de la propiedad y deslinde, extinción de dominio. Señala Verdad Abierta (2015) citada por Vargas y Hurtado (2017, p.22):

Además, hay presión política por parte de los grandes propietarios, que prefieren tributar poco. Todo esto ha conducido a que el valor del avalúo por hectárea sea inversamente proporcional al tamaño del predio (PNUD, 2011: 195). Además de sus consecuencias fiscales, la desactualización del catastro debilita la capacidad del Estado para proteger los derechos de propiedad en las zonas rurales y constituye un importante cuello de botella en la restitución de tierras.

Las diferentes actividades económicas habitacionales, industriales y extractivas alertan en las áreas rurales una revisión del uso y disposición del suelo, en tanto que impactan las finanzas municipales en materia de inversión territorial. El privado que genera cualquiera de estas actividades, produce cargas de gestión e inversión local que deben contrarrestarse con ejecución de presupuesto local o regional. En dicho sentido, con la presencia de estos privados, es de esperar que se traduzca en recursos fiscales para el ente territorial.

Es imperante que las administraciones locales y regionales atiendan con carácter fiscal y tributario los accesos que de manera permanente reciben en sus territorios. La sola notificación, el registro de predios y la ejecución o conclusión de obras o iniciación de actividades no son fuentes suficientes para corroborar el pago básico de impuestos o tarifas. Toda actividad debe representar para los entes un egreso de recursos con los cuales pueda además de sortear las cargas asociadas con los accesos, favorecer las arcas de la hacienda pública local.

La evaluación de la estructura impositiva territorial ratifica que el sistema actual es ineficiente que se traduce en baja productividad y contribuye poco con la creación de empleo formal. La carga total de impuestos en Colombia fue de 17,3% del PIB en el 2011, donde el 13.6% del PIB corresponde al gobierno central y el 2% del PIB al gobierno local (Exposición de Motivos del Proyecto de Ley "*Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*", 2012). (Aguilar y Zambrano, 2012, p. 138).

La identificación y clasificación de predios con fines catastrales constituye el marco de respuesta que con antelación deben enseñar los entes territoriales a la hora de solventar las necesidades financieras y fiscales. Bajo dicha perspectiva y conforme a criterios de transición, pero igualmente de depuración y continuidad, las administraciones deben alertar conforme a los preceptos ordenados de carácter estatal, que la fuente futura de recursos está en el manejo dado a los temas vinculados con los usos y disposiciones que sobre el suelo sea esgrimida y facultada.⁶

Se observa además que la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales en los países de la región ha permanecido estancada durante los últimos diez años y esta pobre evolución se relaciona con la debilidad en el nivel y la estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez tiene relación con las bases tributarias disponibles por

⁶ En el tema del cobro de la plusvalía, la ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario 3600 de 2007 enfocado en el ordenamiento rural, posibilitan una implementación que tiene como base una acción político-administrativa.

parte de estos niveles de gobierno. Los impuestos que recaudan los gobiernos intermedios y locales son en general aquellos que gravan los patrimonios, básicamente el impuesto a la propiedad inmueble y a la propiedad de vehículos automotores. Adicionalmente, también se aplican algunos impuestos generales al consumo, principalmente a nivel de sus gobiernos intermedios, tales son los casos del ICMS en los estados de Brasil, el impuesto sobre los servicios (ISS) en sus municipios, el impuesto a los ingresos brutos en las provincias argentinas y, en Colombia, los impuestos específicos al consumo a nivel departamental y el impuesto de industria y comercio que recaudan los municipios (Gómez y Jiménez, 2011, p. 18).

El proceso debe estar basado en la definición concreta en cuanto a las contribuciones, impuestos, tasas, tarifas y tributos que a bien cuenta podrían ser establecidos aun bajo la orientación nacional como está previsto. La generación de dichas fuentes, está plenamente agazapada en las manifestaciones que con cargo a las disposiciones legales emana con respecto a la manera de entender la generación de ingresos fiscales para los entes territoriales. Por ende, el estudio, evaluación y desarrollo de propuestas en la materia se convierte en la base de trabajo.

A nivel de recaudo tributario, los ingresos por este concepto más representativos a nivel municipal en 2015 donde sobresale industria y comercio, el cual tiene un peso de 37,3% en los ingresos tributarios, mientras que el impuesto predial representa 32,4% en estos mismos ingresos... se deben incentivar innovaciones en materia de generación de recursos propios flexibilizando la autonomía fiscal en los municipios para crear impuestos, potencializando el recaudo del impuesto predial y promoviendo el uso de instrumentos de captura de valor (DNP, 2016).

El ordenamiento territorial es competencia municipal (artículo 311 de la Constitución Política de 1991) y, por tanto, la orientación nacional en esta materia (especialmente a partir de la Ley 388 de 1997) profundiza la discusión sobre el uso y disposición del suelo rural por medio de la generación de rentas fiscales territoriales locales, que son reflejadas en el impuesto predial e industrial que sobre este suelo se derrama. Además, lo anterior debe fortalecerse en la LOOT con la configuración de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), las asociaciones de Departamentos y/o Municipios, las Regiones de Planeación y Gestión (RPG) o los planes estratégicos regionales que contemplan el fortalecimiento de la gestión y sostenibilidad de las finanzas municipales.

Otro argumento a favor de la gestión fiscal local está relacionado con el potencial de fondos a los que podrían acceder los gobiernos

subnacionales cuando tienen disponibilidad de recursos propios como resultado del buen manejo fiscal. En primer lugar, existen en los países de la región recursos públicos a los cuales se tiene acceso a través de proyectos cofinanciados. En la medida en que se generen ingresos propios, las administraciones locales podrán tener los fondos necesarios para apalancar mayores inversiones en su territorio. Otra fuente de recursos que se podría potenciar con una buena administración fiscal local es el mercado financiero (Bonet, 2009, p. 12).

La sola definición de recursos fiscales y tributarios conforme a la oferta catastral y predial de las áreas rurales puede contribuir de manera directa a disponer de recursos para la viabilidad y sostenibilidad de los municipios y departamentos. En manos del Estado, está la obligación de acomodar las pretensiones del ordenamiento bajo un lógico esquema de rentas para los entes territoriales. No obstante, se reitera que, para lograrlo, la definición de derechos de propiedad se convierte en un imperativo.

Un sistema de relaciones fiscales estable y un proceso de descentralización exitoso requieren un adecuado sistema de financiamiento para poder llevar adelante en forma adecuada las funciones asignadas a cada nivel de gobierno. No obstante, no sólo es importante el nivel de financiamiento de cada nivel de gobierno sino también el "mix" que combina, en el caso de los gobiernos subnacionales, ingresos tributarios y no tributarios propios, transferencias intergubernamentales y, en algunos casos, la opción de endeudamiento. (Gómez y Jiménez, 2011, p. 39).

El desarrollo de un marco amplio y extenso sobre el ordenamiento territorial con respecto a la identificación y clasificación de predios rurales, se suma a la sentida necesidad de ofrecer herramientas técnicas sobre las cuales transmitir los requerimientos fiscales a partir de los usos y la disposición del suelo rural. En suma, es necesaria la observancia en los cambios de la transformación espacial, física y geográfica del suelo rural por cuanto la orientación fiscal y tributaria de los entes territoriales se hace indispensable a la hora de ordenar este cometido. Cabe señalar que los planes de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997) tienen en los entes territoriales, especialmente los municipios, limitaciones en materia de implementación; las causas de estas deficiencias están relacionadas, según el Conpes 3870 (2016), en la capacidad institucional y financiera de las entidades territoriales para acceder a información e insumos y contar con equipos técnicos especializados en la elaboración y gestión de los mismos, situación que dificulta su revisión, seguimiento e implementación, y a su vez, de no estar armonizado ni articulado con los planes de desarrollo. Apunta el Conpes 3870 (2016, pp. 22-23):

Los POT municipales y distritales que se formularon a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997 constituyeron un ejercicio serio para ordenar el territorio y sus inversiones en el largo plazo. Sin embargo, junto al hecho de que 81% de estos POT superaron su vigencia y requieren actualización, estos instrumentos de ordenamiento territorial presentaron deficiencias como herramientas efectivas para el ordenamiento y la planeación integral del territorio. Según las evaluaciones disponibles⁴⁵, varias fueron las deficiencias de estos POT. Por ejemplo, en la evaluación hecha por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015) el 60% de los POT presentó un deficiente planteamiento en materia de visión, política y estrategias generales. Ningún POT reguló usos en el suelo suburbano y tan solo el 3% planteó una visión o modelo territorial, la cual fue calificada como deficiente. Únicamente el 1% consideró determinantes regionales, lo que impide la articulación con municipios vecinos. Por otro lado, el 32% de los POT definió el perímetro de suelo urbano sin considerar la provisión de servicios públicos. El 34% definió suelos de expansión sin establecer restricciones de uso, densidad y garantía de servicios públicos. El 29% identificaron y categorizaron amenazas y un 52% determinó deficientemente los suelos de protección, incluso el 14% no los consideró.

De otro lado, el mismo Conpes 3870 de 2016 analiza la vocación agrícola del suelo rural "De 114 millones de hectáreas de extensión, 22 millones (19%) tienen vocación agrícola, 15 millones (13%) se pueden destinar para ganadería y 48 millones (42%) se pueden dedicar a plantaciones forestales" (p.21). Es decir, hay una subutilización del suelo con vocación agrícola que alcanza el 50%. "Y la sobreutilización del suelo con vocación ganadera supera en más de 3 veces el área adecuada" (p.22). En lo que se refiere al tema del suelo rural el POT tiene limitaciones que deben subsanarse, como ampliar y profundizar el ordenamiento del suelo rural, sus disposiciones y usos al momento de definir las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, áreas de producción agropecuaria, forestal y minera y los centros poblados rurales, esto es, aplicación a profundidad del Decreto 3600 de 2007, y con esto superar:

El 56% de deficiencias en el componente rural y el 52% en la definición de áreas de conservación y protección de los recursos naturales. Apenas el 3% de los POT incluyó reglamentación para centros poblados rurales, pero la misma fue técnicamente deficiente. El 57% presentó deficiencias en la definición de áreas de producción agropecuaria, forestal y minera. Solo el 1% incluyó reglamentación para vivienda campestre y ninguno reguló usos en el suelo suburbano (Conpes 3870, 2016, p.23).

De manera análoga, superar las limitaciones de estos POT en materia tributaria y fiscal al redefinir los usos y disposiciones del suelo rural:

No se han utilizado los POT como determinantes del fortalecimiento de las finanzas municipales. A través de los instrumentos fiscales asociados a los POT, como la valoración, la participación en plusvalías y el impuesto predial, se pueden generar recursos derivados de la gestión ordenada del suelo. Sin embargo, salvo el impuesto predial, estos instrumentos son de escaso aprovechamiento. Sólo un 12% de los municipios capturan valor a través de plusvalía o valorización, por lo que estos instrumentos se ubican en los últimos lugares del ranking de generadores de ingresos corrientes de los municipios (Conpes 3870, 2016 p.23).

Por tanto, el ejercicio técnico que guía la identificación y clasificación de los predios con fines catastrales en el país solo es posible bajo la proyección de un esquema o plan de ordenamiento específico, tal como lo profundiza y evidencia el Conpes 3859 de 2016. Puesto que la definición de la Ley de Ordenamiento Territorial representa la base inicial para consolidar la ordenación del territorio hacia dichos propósitos, es decir, hacia la consolidación de un sistema catastral para gobernar el territorio a través de la producción de información y control de la propiedad urbana y rural. No obstante, cualquier trabajo de campo en materia registral es contraproducente sino se proyecta claramente el ordenamiento que se espera. De allí, la empatía entre ambos podría arrojar los elementos del fundamento catastral.

1.3 Usos y disposición del suelo rural frente la hacienda pública territorial

El uso y disposición del suelo está confinado a la discrecionalidad que al tanto tenga el Estado en la materia. Las distintas formas de explotación y modos de producción se basan en un endeble conocimiento sobre la capacidad productiva del área rural y del campo. Ajenos a dicha aseveración, la constante sobre ambos radica en la no existencia de un mecanismo de precios claro sobre el cual pueda plasmarse en realidad, lo que significa acceder de manera directa a este, para establecer las bases sobre las que debe apoyarse la viabilidad territorial.

Los temas territoriales han adquirido importancia a partir del Acto Legislativo 1 de 1986, que por iniciativa del Senador Álvaro Gómez Hurtado estableció la elección popular de alcaldes y la consulta popular. De esa vertiente son la Ley 11 de 1986, los Decretos Leyes 1222 de 1986 (Código departamental) y 1333 de 1986 (Código Municipal), los decretos 77 a 81 de 1987 sobre devolución de funciones a los municipios y las

Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000. Estas y otras normas han sacado del marasmo y el menosprecio el derecho de las entidades territoriales. Tanto ha sido el empuje de la organización municipal que ahora el Congreso se ocupa de reformarla nuevamente por la vía del acto legislativo (Galvis y Moreno, 2009, p. 7).

Es escaso el acervo que supera las etapas de reivindicación de las luchas por el suelo y la tierra rural, para ubicarla en el papel de un factor de producción y reproducción como algún otro. Si bien, es entendible que sobre el primer elemento está basada la política de contención social que debe resolver cualquier Estado, mientras no se ilustre un desarrollo evidente y real sobre lo que debe estimarse a la hora promover actividades productivas en áreas o sectores que tienen dificultades para acoplarse a los flujos económicos internacionales en general.

Por medio del cual se reglamenta la Ley 358 de 1997. El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y CONSIDERANDO: Que el artículo 364 de la Constitución Política dispuso que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago; Que la Ley 358 de 1997, al desarrollar en su artículo 8° el precepto constitucional anotado, dispuso que el Gobierno Nacional establecería las reglas para determinar la capacidad de pago de las entidades descentralizadas de los entes territoriales, para lo cual tendría en cuenta, entre otros criterios, las características de cada tipo de entidad, las actividades propias de su objeto y la composición general de ingresos y gastos (Decreto 610 de 2002, 1).

La concentración económica, el poder económico o el impacto en el Producto Interno Bruto (PIB) por cuenta de las actividades rurales, no representan mayor participación, debido a que es concebida la idea de que en la ruralidad las actividades productivas desarrolladas son ineficientes; por ello, cabe anotar que es necesario establecer criterios y asuntos clave (ver tabla 1) al momento de aproximarse a una concepción económica que prevalece a la hora de medir la actividad presupuestal local, en cuanto al equilibrio económico y fiscal municipal, ahogando aún más, toda opción que tienen estas para ser reconocidas como las reales protagonistas del avance económico en particular.

Por otra parte, es necesario redefinir en las áreas rurales la concepción de valor del suelo, el cual debe ser un elemento matiz al momento de la valoración de los predios y de su vocación agrícola, ambas determinadas en los POT. Como resultado de la vocación del suelo rural y su relación con el valor tributario de la

tierra de las pequeñas parcelas y lo grandes latifundios que se puede obtenerse con la información catastral y predial, para convalidar las alternativas en materia de generación de recursos fiscales, el componente de la capacidad institucional en la planificación de los usos y disposiciones del suelo rural, debe considerar asuntos clave como la vocación, la formalización de la tenencia de la tierra y la racionalización de los usos del suelo, puesto que se convierten en el mejor mecanismo presupuestal municipal (Ver tabla 2) para que de manera efectiva el área rural tenga salida.

Tabla 1. Estructura general de equilibrio económico fiscal municipal frente al ahorro y el presupuesto

<i>Equilibrio económico-fiscal</i>	<i>Criteria</i>	<i>Beneficios e impactos</i>
1. Evaluación del equilibrio fiscal municipal priorizado.	1.1 Capacidad de saneamiento fiscal: <ul style="list-style-type: none"> – Evaluación equilibrio primario. – Evaluación equilibrio secundario. 1.2 Finanzas Para el Desarrollo y Ascenso en la Categoría Municipal: <ul style="list-style-type: none"> – Alternativas fiscales y de saneamiento. – Proyección de ingresos y pirámide de gastos 	1.1 Formulación del plan de intervención fiscal y saneamiento financiero: <ul style="list-style-type: none"> – Evaluación municipal. – Estructura para aplicación. 1.2 Estructura fiscal y presupuestal para el desarrollo municipal: <ul style="list-style-type: none"> – Alcance y desarrollo de la estructura fiscal y presupuestal. – Marco legal de gestión para el mejoramiento de la categoría municipal. – Estructura del Marco de Estabilidad fiscal y saneamiento fiscal.
2. Cultura del Ahorro y de la Autonomía fiscal y presupuestal	2.1 Estructura de ingresos y gastos: <ul style="list-style-type: none"> – Balance presupuestal. – Esfuerzo fiscal. – Estructuración de nuevos ingresos y estimación de gastos. 	2.1 Marco de Responsabilidad Fiscal y de Defensa Jurídica de los Recursos Públicos: <ul style="list-style-type: none"> – Estatuto contable, financiero y presupuestal. – Propuesta área para la defensa de los recursos públicos. – Definición de gestores y promotores del mejoramiento fiscal y presupuestal. – Disposición del programa con fines de acuerdo para el saneamiento fiscal y presupuestal para la autonomía Municipal.

Fuente: elaboración propia

Tabla 2. Mecanismos de financiación presupuestal municipal y optimización de ingresos y gastos

<i>Equilibrio económico-fiscal</i>	<i>Criterios</i>	<i>Beneficios e impactos</i>
1. Mecanismos para la solidez fiscal y la interdependencia presupuestal	<p>1.1 Búsqueda y consecución de recursos para la estabilidad fiscal y presupuestal:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mecanismos de ajuste para la estabilidad del equilibrio fiscal y presupuestal. – Fortalecimiento de las rentas locales y de procedencia departamental y Nacional. – Estructuración de fondos para la gestión del recursos fiscales y desembolso presupuestal. 	<p>1.1 Programación fiscal desde el Marco Fiscal de Mediano Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Evaluación y proyección de los recursos fiscales en el tiempo. – Estimación de los indicadores, parámetros y variables para la solidez fiscal. – Estructuración técnica del marco de gestión de interdependencia presupuestal. – Plan estratégico de las organizaciones de acción comunal. – Normativización y normalización de la gestión de las organizaciones comunales ISO 9001-2000. – Diseño y estructuración del Proyecto de Presupuesto Participativo frente al Sistema de Planeación Municipal.
2. Optimizadores de ingresos y gastos	<p>2.1 Adecuación del Marco de Gastos de Mediano Plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Escenarios de gastos y capacidad de subsanarlos. – Obligaciones y Requerimientos Presupuestales. – Cumplimiento legal y municipal de los requerimientos de ingresos y gastos. 	<p>2.1 Formulación del plan de choque en materia de ingresos y estabilización presupuestal:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Generación de nuevas fuentes de recursos y evaluación integral de gastos. – Formulación del programa de adecuación, gestión y manejo de cuentas para la optimización fiscal. – Afianzamiento de programas superiores para el control de gastos y observación de destino de los ingresos.

Fuente: elaboración propia

La definición concreta de las actividades productivas que se deben considerar en cada área rural, termina siendo un buen aspecto a analizar en el instante de advertir sobre la eficacia de cualquier manejo fiscal o tributario en los territorios

no urbanos, puesto que la vocación productiva del suelo rural, condiciona un proceso de comercialización, tenencia de tierra y asentamientos humanos. En este sentido, es de esperar que la estructuración de la hacienda pública territorial local rompa con la aletargada manera de generar condiciones fiscales, a partir de la gestión de recursos tributarios frente a la composición territorial (ver tabla 3), que en nada corroboran los planteamientos y requerimientos de los entes territoriales, y mucho menos, cuando se toma como referencia el recurso suelo rural, su usos y disposiciones.

Tabla 3. Gestión de recursos fiscales frente a la composición territorial

<i>Equilibrio económico-fiscal</i>	<i>Criterios</i>	<i>Beneficios e impactos</i>
1. Gestión de recursos de la nación y ofertas de recursos de libre destinación.	1.1 Gestión de Regalías y otras ofertas de recursos: <ul style="list-style-type: none"> – Gestión de recursos de la nación. – Programación de Proyectos para la consecución de recursos. – Ajuste fiscal y presupuestal frente a la cooperación estatal e internacional. 	1.1 Regalías para la estimulación del equilibrio de ingresos y gastos: <ul style="list-style-type: none"> – Ordenamiento de recursos por concepto de regalías. – Alianzas y programación de acuerdos vía proyectos del Contrato Plan.
2. Definición del marco de acompañamiento transversal para la gestión de recursos	2.1 Prioridades y seguimiento a la intervención departamental: <ul style="list-style-type: none"> – Propuestas de ajuste entre la priorización y la capacidad de respuesta local. – Registro y expedición 	2.1 Propuesta de Ordenanza para la evaluación de la estabilidad y equilibrio presupuestal municipal: <ul style="list-style-type: none"> – Programa de intervención fiscal y de gastos en los municipios. – Definición de un programa de acompañamiento transversal de fortalecimiento fiscal y de gastos.

Fuente: elaboración propia

La composición económica del área y el suelo rural contienen actividades agroindustriales, de explotación y extracción a la par con las de pancoger y/o de subsistencia y silvicultura, y con la extensión territorial de sectores hidroenergéticos, mineros o petroleros, como señala el DNP (2015, p. 38⁷) en el informe el

⁷ También, indica el DNP (2015) en el informe el campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz misión para la transformación del campo: "el estudio sobre conflictos de uso del territorio colombiano a escala 1:100 000 liderado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En dicho estudio se identificaron 17 millones de hectáreas (15,6% del total del país) que presentan sobreutilización, es decir, tierras en las cuales los sistemas de explotación agropecuaria

campo colombiano, *Un camino hacia el bienestar y la paz misión para la transformación del campo*:

A nivel dinámico, el cambio del uso del suelo entre 2000-2002 y 2005-2009 muestra un incremento significativo del área agrícola (11,8%) y de la minería (18,8%), un ligero aumento del área herbácea (2,6%) y de pastos (0,2%) dedicada a la ganadería y una reducción significativa de los cuerpos de agua (8,8%) y de los bosques (3,1%).

Es así que el papel que cumple la oferta del suelo rural sigue siendo de dispensa y de servidumbre, que en poco favorece la posibilidad de cualificar sus bondades y desde luego, tener mejores resultados para el intrascendente fortalecimiento fiscal y las finanzas municipales (ver tabla 4) esto es, la hacienda pública territorial local.

Tabla 4. Fortalecimiento fiscal y finanzas municipales

<i>Equilibrio económico-fiscal</i>	<i>Criterios</i>	<i>Beneficios e impactos</i>
1. Fortalecimiento fiscal y gestión financiera	1.1 Recursos con responsabilidad fiscal y financiera: <ul style="list-style-type: none"> – Responsabilidad fiscal y defensa de los recursos públicos. – Estatutos contables, fiscales y patrimoniales locales 	1.1 Ajuste en las finanzas municipales: <ul style="list-style-type: none"> – Evaluación de las contingencias. – Revisión de los procesos de demandas. – Análisis de los pasivos pensionales, educativos y salud.
2. Convergencia departamental y local financiera y presupuestal	2.1 Equilibrio y dependencia de las finanzas locales con la departamental: <ul style="list-style-type: none"> – Vulnerabilidad y Dependencia. – Autonomía y Progresión Fiscal. – Búsqueda conjunta de recursos. 	2.1 Plan Maestro de Intervención Fiscal Municipal del Departamento de Antioquia: <ul style="list-style-type: none"> – Evaluación de propuestas. – Evaluación de resultados. – Consolidación de las finanzas departamentales con las municipales.

Fuente: elaboración propia

sobrepasan la capacidad natural productiva del sistema natural. La mayoría de estos conflictos se presentan un grado severo. Asimismo, se identificaron 14 millones de hectáreas (13,1% del total del país) que presentan subutilización, es decir, tierras donde la demanda productiva es inferior a la capacidad del sistema natural....Esta situación refleja que aún no se ha dado un cierre efectivo de la frontera agropecuaria, y que esta ha avanzado sobre zonas de vocación ambiental, en particular el bosque, generando una deforestación de cerca de 1,9 millones de hectáreas y los cuerpos de agua que han perdido cerca de 158 000 hectáreas por procesos de secamiento para su explotación productiva en detrimento de los servicios ecosistémicos de provisión y regulación hídrica" (p.38)

De hecho, es impensable compaginar actividades diversas en el área rural sin que tengan efectos sobre la estructura tradicional de producción en ella. Así que la explotación agrícola, forestal, pecuaria o de silvicultura debe contar con una valoración equiparable al menos a las concebidas para la producción hídrica-eléctrica, minera o petrolera. Mientras que el recurso solo sea evaluado conforme a la actividad de la superficie y no propiamente a los patrones del suelo, habrá siempre disparidad a la hora de contemplar un valor justo por los recursos rurales y, por tanto, del valor tributario de la tierra de las pequeñas parcelas y los grandes latifundios. En esa medida, es necesario considerar criterios que armonicen las finanzas municipales y un ajuste fiscal (ver tabla 5).

Tabla 5. Finanzas municipales y ajuste fiscal

<i>Equilibrio económico-fiscal</i>	<i>Criterios</i>	<i>Beneficios e impactos</i>
1. Formulación e Implementación del Programa de Saneamiento Integral	1.1 Exposición de motivos: <ul style="list-style-type: none"> – Elaboración de los parámetros ante los Concejos municipales. – Revisión ajustes, propuestas y reformas 	1.1 Plan integrado de ajuste fiscal para la recuperación de la estabilidad financiera y presupuestal: <ul style="list-style-type: none"> – Desarrollo del plan. – Formulación de políticas. – Integración al plan de desarrollo
2. Gestión para la integración del control ciudadano al control fiscal integral	2.1 Fundamento del control fiscal: <ul style="list-style-type: none"> – Control fiscal integral. – Control ciudadano. 	2.1 Fundamentación jurídica del control fiscal en Antioquia: <ul style="list-style-type: none"> – Fundamentación jurídica y sistémica. – Mecanismos de control ciudadano. – Macro-proyectos de control fiscal.

Fuente: elaboración propia

Por tanto, la paridad en los métodos de avalúos, mediciones y valoraciones del suelo rural debe rodear cualquier criterio que permita ahondar en las diferentes posibilidades económicas que pueden incubarse en el área rural. Mientras no sean determinados los precios de acceso a la tierra y con ellos los inherentes a las diferentes formas de explotación surgidas por cuenta de ello, la interacción

fiscal y tributaria en el área rural atenderá solo recursos de orden notarial y registral que hasta ahora no representan un grueso importante de ingresos para los entes territoriales. En esa medida, es necesario considerar la optimización fiscal municipal a partir de la estructura física territorial (ver tabla 6).

Tabla 6. Optimización fiscal municipal a partir de la estructura física territorial

<i>Equilibrio económico-fiscal</i>	<i>Criterios</i>	<i>Beneficios e impactos</i>
1. Estructura fiscal y de financiación óptima de los municipios en Antioquia desde la perspectiva de la gestión de recursos propios, de regalías, de generación propia y de cooperación internacional.	1.1. Planteamientos fiscales y tributarios, transferencias y de regalías Evaluar la estructura fiscal y financiera de los municipios en Colombia desde la perspectiva desde el esfuerzo fiscal y la gestión financiera municipal. Definir estrategias que permitan consolidar la gestión económica de los municipios sobre la base de la autonomía, la descentralización y dependencia o sometimiento total fiscal frente al Estado central colombiano.	1.1 Establecer las alternativas que, en materia de gestión de recursos propios, de regalías, de transferencias y de cooperación internacional tienen los municipios colombianos: – Gestión de recursos de regalías. – Administración Fondos de Compensación. – Otras fuentes para la gestión de proyectos – Buenas prácticas en recursos del Sistema General de Participaciones.

Fuente: elaboración propia

El punto de partida para elaborar el marco institucional de la hacienda pública territorial pasa por el desarrollo y propuesta de mecanismos de precios a los predios y territorios que conforman cada entidad geográfica. Independiente de las intenciones, cada departamento y municipio debe repensar los asuntos de avalúos y valoración del suelo rural por encima de la de la continuidad relacionada con la sola disposición de una obra o proyecto concluido. La evaluación y valoración de predios rurales debe ser una constante, que debe atravesar toda la estructura institucional de los entes a saber.

Sin embargo, el aventurarse a contextualizar las temáticas inherentes a las áreas rurales ha tenido cierto espectro de dejación y decidía en el acto de emprender cualquier iniciativa. La vinculación urbano-rural es al menos un punto de enlace para constatar el interés que se advierte cuando se pretende destacar

algún punto referente a lo rural: "Necesitamos empoderar a los municipios a partir de un ordenamiento adecuado del territorio que resuelva necesidades del común y reduzca las desigualdades sociales y territoriales que hoy existen entre la ciudad y el campo" (DNP, 2016). Sin embargo, el contexto por sí solo no alcanza a tomar argumentos y criterios propios con los cuales pueda matizar las implicaciones reales al punto de profundizar en la materia.

Conclusiones

La hacienda pública territorial es la tarea que está pendiente por cuenta de quienes advierten la posibilidad de que emerjan más municipios o que no pierdan la categoría otros. Por ende, la necesidad de profundizar en una temática que ha dejado la percepción *Cosmopolitan* lo que implica la generación de rentas fiscales a partir de la renta del suelo rural, en contravía de los criterios de equidad, equilibrio e igualdad que igualmente deben permanecer en los entes territoriales, cuando estos por cuenta de sus propias condiciones y del mismo POT, plantean equilibrios tributarios frente a la condición urbana, más que a la rural.

La revisión de las condiciones territoriales de las disposiciones del suelo rural permite hacer una evaluación exhaustiva sobre el diagnóstico de actividades que podrían ser sujetas de tributos o en su defecto referente a las condiciones del uso del suelo rural sobre las cuales se desarrollan otras fuentes de recursos no tan directamente confiscatorias o impositivas, pero sí que sirvan para responder a las necesidades crecientes de demandas que desde diferentes frentes deben asumir las administraciones locales. Es paradójico que el componente de accesos a mejores servicios, disposición de infraestructura y mejoramiento de obras públicas sea la constante en los municipios, pero poco derrame o impacto tiene sobre las arcas fiscales, a partir de la vocación del uso del suelo rural. Al contrario, se convierte en un desmedro de las mismas.

La convicción desplegada en el momento de comprender los criterios con que terminan siendo evaluada la actividad económica rural, abruptamente irrumpe sobre cualquier asomo de pro acción. Lugar de descanso, esparcimiento o recreación son los apelativos que fungen a la hora de distinguir lo rural y sus diferentes usos del suelo establecidos en el Decreto 3600 de 2007. Mientras que no sea establecido el orden lógico con respecto al papel económico que cumple el área rural en términos generales, las apreciaciones frente al campo retardarán aún más cualquier iniciativa a presentar.

Ahora bien, los asuntos para considerar en el fortalecimiento de la estructura y tributaria rural frente a los usos y disposición del suelo territorial en Colombia,

parten de criterios como la actualización del catastro rural, la formalización de la tenencia de la tierra, los subsidios, la vocación agrícola, a la par estos tienen su condición de posibilidad y cambio en la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final de Paz en materia de tierras. En consonancia con lo anterior, la estructura tributaria rural desde los POT debe equilibrar el valor tributario de la tierra de las pequeñas parcelas y los grandes latifundios, mediante la actualización catastral, y a su vez, fortalecer la capacidad institucional de la gestión tributaria de los entes territoriales, mediante la modernización de su estructura financiera al procurar la autogestión y financiación local.

Referencias

- Aguilar, M., y Zambrano, D. (2012). *El régimen impositivo colombiano: una mirada a su estructura jurídica y económica*. Bogotá: Coalición para la Promoción de la Industria Colombiana.
- Ameriso, C., Benitez, E., Ferullo, C. F., Gagliardini, G., Maceratesi, G, Tapia, M. A. (2009). *Fiscalidad territorial: la recuperación de plusvalías por parte de los gobiernos locales*. Instituto de Investigaciones Teóricas y Aplicadas. Decimocuarta jornadas investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.
- Bonet, J. (2009). ¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local? Recuperado de <https://goo.gl/foV5Xc>
- Castillo, C.H. (2011). *Análisis de los instrumentos de planificación para el suelo rural contenidos en el decreto 3600 de 2007 del MAVDT. Caso distrito capital*. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <https://goo.gl/5ixuzR>
- Cedeño, C.J. (2015). *Entre las quimbambas del Chocó Biogeográfico: Ruralidad, Identidad y Medios de vida de las comunidades negras de los ríos Santiago y Cayapas*. (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Recuperado de <https://goo.gl/uaFqz5>
- Congreso de Colombia. (10 de abril de 2002). Ley 358 de 1997. [Decreto 610 de 2002]. DO: 44764. Recuperado de <https://goo.gl/uiH43X>
- Congreso de la República. (29 de junio 2011). Ley 1454 de 2011. DO: 48.115 de 29 de junio de 2011. Recuperado de: <https://goo.gl/5KaqjY>
- Congreso de la República. (24 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. DO: 43.091. Recuperado de <https://goo.gl/xtrTeI>
- Congreso de la República. (31 de agosto de 1993). Ley 70 de 1993. Diario oficial: 41.013. Agosto 31 de 1993. Recuperado de <https://goo.gl/pR8wsk>

- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 3881. (22 de diciembre de 2016). Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2017. Recuperado de <https://goo.gl/pqVUAX>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 3870 .(24 de octubre de 2016). Programa nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT modernos. Recuperado de <https://goo.gl/FJgupF>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 3859 .(13 de junio de 2016). Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Recuperado de <https://goo.gl/imESjg>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 3784 .(25 de noviembre de 2013). Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. Recuperado de <https://goo.gl/Ykyb4s>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 161 de 2013.(12 de marzo de 2013). Equidad de género para las mujeres. Recuperado de <https://goo.gl/SUK4aV>
- Constitución Política de Colombia. [Const.] (1991). Ed.Temis.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE .(2016). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2016. Recuperado de <https://goo.gl/hqfRo8>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz misión para la transformación del campo. Recuperado de <https://goo.gl/zre4tZ>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2016). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2015. Recuperado de <https://goo.gl/SYS286>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2016). A partir de hoy, 100 municipios y 25 departamentos le apuestan a ser territorios modernos: DNP. Recuperado de <https://goo.gl/7awmP4>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, FAO. (2003). *Estudios sobre tendencia de la tierra. Tenencia de la tierra y desarrollo rural*. Recuperado de <https://goo.gl/XSyXIW>
- Banco de la Republica de Colombia. (2004). Documentos sobre finanzas públicas territoriales. Sección de Finanzas Públicas Territoriales. Medellín. Finanzas Públicas Territoriales: Nota Metodológica. Recuperado de <https://goo.gl/wFYjYN>
- Galvis, G. F., y Moreno, L.J. (2009). Acto legislativo sobre organización territorial. El origen de nuestras instituciones. Universidad Sergio Arboleda. Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales.
- García, G.G. (2009). Fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales. *Revista-Escuela de Administración de Negocios*. (65), 157-178.
- Gómez, J. C., y Jiménez, J.P.(2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos. CEPAL-GIZ. Recuperado de <https://goo.gl/CUuhx1>

- Gómez, H.B. (2011). La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. *Verba Iuris*. 25, 63 -83. Recuperado de <https://goo.gl/FtAH1w>
- Gutiérrez O J A (2011). Generación de ingresos y gerencia de recursos desde la economía pública territorial en Colombia. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, 19 (2), 45-59. Doi: <https://doi.org/10.18359/rfce.2247>
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogota: Ediciones Uniandes.
- Jiménez, W.G. (2012). Tres inconsistencias de la constitución del 91 frente al tema territorial. *Prolegómenos*, 14 (28), 251-262.
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*. Bogotá, Colombia: Debate.
- Meneses, O., Gutiérrez, Y.A., Gonzalez, G. C., Vergel, J.J., Acevedo, G. A., Uriel, B.A., y Arias P.A. (2009). Política de Saneamiento Fiscal y Financiero de los entes territoriales. Recuperado de <https://goo.gl/RcPHmt>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2016). Informe de redición de cuentas 2016 -2017, "El renacer del campo". Recuperado de <https://goo.gl/kPbDzJ>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). 10 Años de transformación fiscal territorial. Recuperado de <https://goo.gl/FHNnQs>
- Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (20 de septiembre de 2017). Decreto 3600 de 2007. DO: 46757. Recuperado de <https://goo.gl/Ej3tDW>
- Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (24 de octubre de 2008). Decreto 4066 de 2000. DO: 7.152. Recuperado de <https://goo.gl/tFfoWb>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (10 de abril de 2002). Decreto 610 de 2002. DO: 44764. Recuperado de <https://goo.gl/N4WuWF>
- Presidencia de la República. (29 de mayo de 2017). Decreto 902 de 2017. Recuperado de <https://goo.gl/tnUSts>
- Piffano, H. (2009). Imposición al sector rural: presión tributaria, valor de la tierra y derecho de propiedad. Recuperado de <https://goo.gl/Lgyf3q>
- Piza, J. R. (2008). El régimen fiscal en la Constitución de 1991. *Revista de Derecho del Estado*. (21), 51-80.
- Reyes, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Bogotá, Colombia: Debate.
- Vargas, G. A., y Hurtado, R. (2017). Los retos de la "paz territorial". Recuperado de <https://goo.gl/ctEoUI>
- Vetter, M., y Vetter, M. (Octubre de 2011). Financiamiento basado en el suelo para los municipios brasileños. *Land Lines* . Recuperado de <https://goo.gl/sUTkEh>

Para citar este artículo/to reference this article /para citar este artigo

Urrego Estrada, G.A., y Gutiérrez Ossa, J.A. (2017). Asuntos para considerar en el fortalecimiento de la estructura tributaria rural frente a los usos y disposición del suelo territorial. Escenarios: empresa y territorio, 6(8), p-p. 51-86. DOI: 10.31469/escenarios.v6n8a3