
LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO: DEL CAOS TOTAL A LA SOSTENIBILIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Por: Diego Mauricio Díaz Velásquez¹

RESUMEN

El presente artículo expone el proceso y los resultados que le permitieron a la Gobernación del Departamento de Nariño superar el caos administrativo y financiero que enfrentó a comienzos del siglo veintiuno y obtener la sostenibilidad administrativa y financiera. El caos se generó principalmente por altos niveles de burocratización y una inadecuada administración financiera. Para conseguir el correcto funcionamiento del Departamento de Nariño, el gobierno del 2001 aplicó simultáneamente decisiones administrativas y financieras apoyadas en instrumentos jurídicos con alto impacto económico que lograron contrarrestar el desbalance entre los ingresos y los gastos de la Gobernación, generar racionalización de los procesos administrativos y brindar responsabilidad fiscal a futuro.

Palabras clave: Gobernación de Nariño, Ley 550 de 1999, Ley 617 de 2000, Reestructuración de Pasivos.

ABSTRACT

This article describes the process and results that allowed the Government of Nariño to recover from the administrative and financial chaos that it faced during the beginning of the twentieth-first century and obtain ad-

1. Economista y Especialista en Finanzas de la Universidad de Nariño. Fue tutor de la Materia Microeconomía Intermedia para Central Washington University, Ellensburg, Estados Unidos. Encargado de elaborar proyectos de investigación administrativa para el Hospital Infantil los Ángeles de la ciudad de Pasto y experto en desarrollo de proyectos de cooperación internacional con la Fundación Partners of the Americas, Capítulos de South Carolina y Pasto.

ministrative and financial sustainability. The chaos was generated mainly for high bureaucracy levels and an inadequate financial management. To establish order in the government, the administration of 2001 implemented a series of judicial instruments of high economic impact. These decisions allowed more control to the lack of correspondence between incomes and expenditures of Nariño's Government (La Gobernación de Nariño) as well as to rationalize the administrative processes and modernize the financial management.

Key Words: Government of Nariño, 550 Bill of 1999, 617 Bill of 2000, Debt Restructure.

1. ANTECEDENTES

El 2000 fue un año difícil para la Gobernación del Departamento de Nariño debido a la imposibilidad de cumplir con sus trabajadores, jubilados, acreedores y con la normatividad que rige a las entidades territoriales. La situación vivida por la entidad descentralizada se presenta a continuación:

1.1 Inadecuado manejo del presupuesto

El caos administrativo y financiero de la Gobernación del Departamento de Nariño, se reflejó en un inicio por el manejo del presupuesto. En efecto, para el 2000 este fue deficitario debido a que los ingresos propios eran menores que los gastos; el desbalance se suplía con ingresos procedentes de créditos bancarios. Asimismo, en la última década del siglo veinte se presentaron a consideración de la Asamblea del Departamento, presupuestos con tasas de crecimiento irreales superiores al 40% por año. La estimación de los ingresos nunca reflejó la realidad; así por ejemplo en el 2000 los ingresos fueron menores a los de 1999 en \$1.394.495.397. (La Tabla 1 brinda la información correspondiente)

Esta práctica administrativa tuvo como lógica, justificar mayores gastos relacionados con ampliación de la nómina de la Gobernación. La aprobación de presupuestos desfinanciados, ocasionó que en el 2000 solo el 69.06% de los egresos fueran financiados con ingresos propios, es decir, por cada cien pesos de gastos, la Gobernación contaba solo con \$69 para su financiación mientras que el excedente se atendía a través de crédito. Esta inadecuada práctica en la administración, incrementó la deuda pública del Departamento en el periodo de 1990-2000 en 690% (DÍAZ, 2008: 137-156).

1.2 Disminución de los ingresos

La Gobernación del Departamento de Nariño tiene dos clases de ingresos; tributarios y no tributarios. Los primeros, se obtienen de los impuestos

mientras que los segundos son generados por los servicios que ofrece la Gobernación además del consumo de gasolina y las utilidades obtenidas en la producción de licores² (Ver Tabla 1).

Tabla 1. INGRESOS PROPIOS 1999 – 2000
GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO
(Cifras expresadas en miles de millones de pesos constantes del 2000)

CONCEPTO	1999	2000
INGRESOS TRIBUTARIOS	25.046.785.456	26.872.577.699
Registro	1.163.780.472	714.231.724
Timbre de Vehículos	2.627.462.403	1.920.220.467
Impuesto al Consumo de Licores	3.566.809.184	3.998.405.310
Consumo Vinos y Aperitivo	10.121.718.860	8.718.779.493
Consumo de Cigarrillos	3.347.834.500	6.506.798.494
Consumo de Cerveza	3.667.225.000	4.516.195.000
Degüello de Ganado Mayor	325.406.164	278.382.430
Consumo Global Gasolina	226.548.873	219.564.781
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	3.267.889.778	47.602.138
Tasas	42.194.542	37.262.760
Multas	0	975.761
Transferencia LICONAR	3.217.802.086	9.363.617
Otros ingresos	7.893.150	0
TOTAL	28.314.675.234	26.920.179.837

Fuente: Gobernación de Nariño, Tesorería Departamental

2. **Impuesto a los licores:** Constituye una fuente importante de ingresos para la Gobernación del Departamento de Nariño y se origina en el pago por consumo de licores. Esta clase de tributo la establece el gobierno nacional y los departamentos son dueños del monopolio de la producción y distribución, por lo tanto, ningún particular puede producir y comercializar licores sin el consentimiento del Departamento. **Impuesto al Consumo de Cerveza.** Este impuesto se paga por consumir cerveza y es cobrado por los departamentos de acuerdo con el criterio de causación; es decir, si el producto se produce fuera de su jurisdicción, el impuesto se causa en el momento que el productor entrega el producto en la planta para su distribución. **Impuesto al tabaco y cigarrillo.** Este impuesto se cobra por el consumo de dichos elementos y se genera por causación y no por la venta impidiendo así su contrabando. **Impuesto al Registro.** Se creó a partir de la Ley 223 de 1995 estableciéndose el cobro al registro de movimientos de sociedades reconocidas en Cámara de Comercio. El impuesto se genera por cada movimiento hecho por las sociedades en sus documentos de constitución, tanto por inscripción de estatutos como por cambio de representante legal o reorganización de cláusulas de los documentos de constitución. **Impuesto de rodaje vehicular.** El impuesto se cobra a cada uno de los automóviles y vehículos particulares y públicos que se registran en el Departamento de Nariño. El impuesto depende del cilindraje del automotor. **Impuesto al degüello de ganado mayor.** Se relaciona con la cantidad de ganado vacuno que se sacrifica en los mataderos de cada municipio del Departamento para su consumo.

Como se aprecia en la Tabla 1 el comportamiento de los ingresos en el periodo 1999-2000 fue a la baja, las principales razones para dicho comportamiento son las siguientes:

- **Cesión del Monopolio de la comercialización de Licor**

La Gobernación del Departamento de Nariño cedió a empresas particulares el manejo del monopolio de la distribución de licores. De esta manera, las empresas privadas estaban encargadas de comercializar el licor en Nariño y como contraprestación solo pagaban el impuesto al consumo de licores sin hacer partícipe a la Gobernación de las utilidades derivadas del proceso de comercialización, es decir, el usufructo del monopolio de licores no le originaba utilidades a la Gobernación de Nariño pero beneficiaba a las empresas privadas que desarrollaban la actividad comercializadora. La cesión originó un detrimento patrimonial significativo a la Gobernación.

A pesar de que la Gobernación del Departamento de Nariño no exigía a los particulares compartir las utilidades, estos tampoco cumplían con las cláusulas de los contratos de distribución; esto conllevó a que las empresas privadas pagaran el impuesto de consumo de licor cuando querían (CÓDIGO DEL RÉGIMEN DEPARTAMENTAL, Artículo 121).

- **Inadecuada cobranza de los impuestos sobre el Tabaco, Cigarrillo y Cerveza**

De igual forma, los ingresos originados con los impuestos al consumo de Tabaco, Cigarrillo y Cerveza no eran los legalmente estipulados por la normatividad tributaria, es decir, la Gobernación del Departamento de Nariño no cobraba el tributo basado en las leyes que establecían el cobro de los impuestos sobre la causación o producción y no en la venta. Esta inadecuada aplicación de la normatividad fomentó en el caso de la comercialización de cigarrillos, su contrabando desde y hacia el Departamento del Putumayo (DÍAZ, 2008: 145).

- **Inexistente control al Impuesto de Degüello de Ganado**

Otra manifestación del caos financiero de la Gobernación del Departamento de Nariño, fue la falta de control en el recaudo del impuesto por degüello de ganado. La realidad era que el Departamento no tenía la logística adecuada para el cobro y control del impuesto, ni capacitó a los 64 alcaldes municipales sobre la responsabilidad fiscal y penal de su cobro. La Gobernación de Nariño llevaba un registro estadístico y contable poco confiable sobre el número de animales sacrificados y los valores pagados por los mismos. Ciudades como Ipiales, Tumaco o Túquerres, afirmaban que solo

sacrificaban entre 2 y 5 vacas cada mes, algo incompatible en proporción con la cantidad de población de estos municipios quienes incluyen la carne en la dieta de consumo normal³.

- **Desconocimiento de la normatividad en el cobro del Impuesto de Registro**

Igual acontecía con el Impuesto al Registro. La Gobernación de Nariño hasta el 2000 había delegado su administración y recaudo a la Oficina de Instrumentos Públicos de Nariño y a la Cámara de Comercio de Pasto; en efecto, la Gobernación cedía el 0.5% del valor del impuesto a las entidades mencionadas por su liquidación y recaudo. La incorrecta interpretación y aplicación de la Ley 223 de 1995 generó ingresos muy bajos en el periodo 1996–2000 (Ley 223 de 1995:110-114). Los encargados de liquidar el impuesto para la Gobernación de Nariño, solo cobraban a las sociedades el factor de registro inicial pero no los movimientos de registro adicionales que efectuaban las sociedades en sus estatutos, así como la compra venta de inmuebles⁴.

- **Escaso control del contrabando de combustibles**

De igual forma, los ingresos obtenidos a través del Consumo de Combustibles se vieron perjudicados por el creciente contrabando procedente del Ecuador. El contrabando se debía a que la gasolina ecuatoriana era más barata lo cual implicaba que la mayor parte del combustible comercializado en Nariño y principalmente en su zona fronteriza fuera de origen ecuatoriano (DÍAZ, 2008: 140).

- **Atraso tecnológico en el cobro del Impuesto de Rodaje de Vehículos**

El impuesto de Rodaje de Vehículos no era administrado eficientemente por la Gobernación de Nariño debido a que no contaba con una base de datos sobre la cantidad de vehículos que existían en el Departamento y tampoco disponía de un software que le permitiera comprobar con exactitud el pago del impuesto.

- **El caso de la Empresa Licorera de Nariño -LICONAR- (DÍAZ, 2008:149-154)**

La difícil situación del Departamento de Nariño en el 2000 también se vio influenciada por la inadecuada administración financiera de los recursos no tributarios. El principal ejemplo lo presenta la Licorera de Nariño.

3. De acuerdo con el Código del Régimen Departamental en su artículo 161, se dejó en libertad a los departamentos para que fijaran las tarifas del tributo. El impuesto se causa en el lugar donde se sacrifica el ganado. Para mayor información ver: CÓDIGO DEL RÉGIMEN DEPARTAMENTAL. [En Línea] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1986/decreto_1222_1986_pr003.html

4. Op. cit., DÍAZ, Diego Mauricio. p. 140.

La empresa Licorera de Nariño o LICONAR, fue constituida por la Gobernación de Nariño con el propósito de generar ingresos propios, por lo tanto, la empresa debía producir el “Aguardiente Galeras”, pagar el impuesto correspondiente a la Gobernación y además ceder al Departamento las utilidades generadas en los procesos tanto de producción como de comercialización de licores; de esta manera, se pensó que la licorera iba a ser la fuente principal de ingresos de la Gobernación, sin embargo, fue incapaz de cumplir con este objetivo.

A partir de 1996 la empresa no pagó el impuesto correspondiente al consumo de licores puesto que ilícitamente prestaba su producido para adquirir las materias primas e insumos que requería el proceso de producción. La información disponible indicaba que solo en 1998 LICONAR pagó oportunamente sus obligaciones con la Gobernación pero en el 2000 la licorera adeudaba al Departamento de Nariño por concepto de impuestos la suma de \$13.687.290.208⁵. La insolvencia financiera de la licorera se originó en el siguiente círculo vicioso: LICONAR no vendía aguardiente porque no producía lo suficiente y no producía porque no tenía para adquirir la materia prima y los insumos de producción debido a que destinaba la mayor parte de los ingresos de la factoría a las obligaciones laborales.

La empresa Licorera de Nariño tenía baja productividad y una burocracia ineficiente, en su momento de mayor capacidad productiva, la Licorera de Nariño generaba un total de 2.500.000 unidades de aguardiente por año, en tanto que la Licorera de Caldas producía entre 55 y 65 millones de unidades anualmente, es decir, la Licorera de Caldas empleaba menos de una semana para producir todo el aguardiente que Nariño necesitaba en un año; por otra parte, el costo de producción de una botella de Aguardiente Galeras era de \$7.750 y el precio de venta de \$9.500 mientras que producir una botella de Aguardiente Nariño en la empresa Licorera de Caldas en el 2001 costaba \$550⁶.

Asimismo, la planta de personal de la empresa Licorera de Nariño era de bajo nivel educativo; el 79.89% de los 169 funcionarios eran asistentes y operarios, los asistentes eran técnicos y los operarios bachilleres. La contratación del personal no se hacía por un procedimiento transparente y objetivo de selección sino que obedecía a recomendaciones de jefes políticos, es decir, existía la práctica del “*spoil system*” (patronazgo) americano superado

5. SECRETARÍA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL. Dirección Tributaria. División de Fiscalización. Sección Vigilancia de Impuestos y Control de Establecimientos. Estado Histórico de la Deuda de la empresa Licorera de Nariño con el Departamento por Transferencias y Declaraciones de Impuestos Periodo 1996-2000. Álvaro Fabián Caicedo Ramos. Jefe de Vigilancia de Impuestos y Control de Establecimientos.

6. Se hará un mayor análisis de la incursión de la industria Licorera de Caldas en la producción del Aguardiente Nariño cuando se trate el tema sobre la maquila de Licor.

hace ya más de dos siglos en ese país y caracterizado por la contratación de personal mediante influencias de carácter político o económico⁷.

Un factor que influyó en la quiebra de la empresa Licorera de Nariño fue la celebración de convenios de distribución de licores procedentes de otras regiones del país entre la Gobernación del Departamento de Nariño y empresas privadas. Estas empresas lograron hacerse con la distribución del aguardiente Cristal de Caldas, el aguardiente Néctar de Cundinamarca y el Ron Viejo de Caldas. Las consecuencias de esta decisión fueron nefastas para LICONAR puesto que perdió el mercado para el Aguardiente Galeras y la Gobernación del Departamento de Nariño comenzó a depender de las decisiones de los empresarios encargados de la distribución de licores.

La licorera por su estructura burocrática, generó en todo momento mayores gastos que ingresos. La realidad era que la producción de la fábrica no generaba los ingresos necesarios para atender los gastos de la nómina debido a que los pactos laborales celebrados a través de una convención colectiva de trabajo establecían condiciones difíciles de cumplir; así por ejemplo, los trabajadores se jubilaban a los quince (15) años de trabajo sin importar su edad y con el 100% del último salario devengado.

El sindicato de trabajadores a través de la convención exigía prerrogativas extralegales de alto costo. Entre los beneficios para los trabajadores se destacan los siguientes: primas extralegales por el nacimiento de los hijos de los trabajadores o empleados sin importar su origen, subsidios del 100% para estudios a todo nivel de los trabajadores y sus hijos, subsidios de alimentación de trabajadores, contratación de los familiares de los trabajadores al momento de fallecer el titular y la sustitución patronal, es decir, si se llegaba a constituir una nueva empresa licorera, los trabajadores de LICONAR pasarían a ser parte de la nueva empresa manteniendo las condiciones de la industria anterior⁸.

Todo esto impidió el progreso de la empresa Licorera de Nariño y fue la razón principal de su liquidación.

-
7. El modelo “*spoil system*”, consiste en otorgar cargos laborales a través de influencias de carácter político o económico. De hecho, el “*Spoil System*” que en su traducción directa del idioma inglés se podría denominar Sistema Consentidor o también conocido como sistema de Patronaje, se practica comúnmente en la administración pública de los países en vías de desarrollo, especialmente en América Latina. El sistema consiste en ofrecer puestos de trabajo públicos a personas que votaron por determinado candidato como recompensa a su apoyo, o brindar cargos públicos a aquellas personas que ostentan un determinado poder económico. Este sistema era de práctica normal en Estados Unidos a finales del siglo XVIII y mediados del siglo XIX, sin embargo para el siglo XX, la administración pública estadounidense y de los países europeos fue ejercida por personal escogido a través de concurso y otros medios basados en el mérito y no por su ideología política. DÍAZ, Diego Mauricio. Evaluación del Proceso de la Reestructuración y Reactivación Fiscal y Administrativa del Departamento de Nariño. p. 150.
 8. Efectivamente, el Estudio de Evaluación de la Reestructuración Fiscal y Administrativa del Departamento de Nariño, indagó los documentos institucionales elaborados por el ex-secretario de Hacienda Departamental el señor Arturo Fidel Díaz Terán que desarrollaron el diagnóstico de la administración pública departamental para implementar toda la política de reorganización en el Departamento de Nariño.

1.3 Gasto excesivo

Los egresos de la Gobernación de Nariño están constituidos por: Gastos de personal, que incluye a los trabajadores oficiales, los empleados, los jubilados, los profesores departamentales y personal de entidades descentralizadas; los Gastos Generales, que se relacionan con servicios públicos y papelería; y las Transferencias, que estipulan rubros para la inversión social, recursos a fondos de pensiones, parafiscales, la Contraloría y la Asamblea Departamental. La Tabla 2 muestra los Gastos asumidos por el Departamento de Nariño en 1999 y en el 2000⁹.

Tabla 2

**COMPORTAMIENTO DE LOS EGRESOS DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.
1999-2000**

(Cifras expresadas en miles de millones de pesos constantes del 2000)

CONCEPTO	1999	2000
TOTAL EGRESOS CORRIENTES	36.384.901.650	38.982.608.451
GASTOS DE PERSONAL	14.639.502.312	13.432.176.213
GASTOS GENERALES	1.567.908.345	1.546.103.453
TRANSFERENCIAS	21.537.506.245	24.004.401.345

Fuente: Gobernación de Nariño, Tesorería Departamental

Al comparar los egresos con los ingresos de la Gobernación de Nariño, el nivel de gastos no guarda correspondencia con los ingresos; en 1999, los gastos superaban en \$8.070.226.416 a los ingresos; en el 2000, la situación fue más difícil por cuanto los gastos superaron a los ingresos en \$12.062.428.614.

El pago de la planta de personal y los servicios de funcionamiento en el periodo 1995-2000 se incrementaron en 260%¹⁰ (GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, 2001:1-32). Este incremento obedeció al

9. Las entidades descentralizadas del Departamento de Nariño en el año 2000 sin contar las entidades de control, eran: La Lotería de Nariño, La empresa Licorera de Nariño, El Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño IDATT, Corporación Forestal de Nariño CORFONAR, Instituto Departamental para el Deporte, El Instituto Departamental de Salud de Nariño, el Centro de Diagnóstico Automotor de Nariño, la Casa de la Cultura, la empresa Editora para el Desarrollo de Nariño y la Oficina Departamental de la Juventud.
10. GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, Reconstrucción Fiscal de Nariño. Secretaría de Hacienda Departamental Paginas 1-32. Durante el proceso de redacción del estudio sobre la Evaluación de la Reestructuración Fiscal y Administrativa del Departamento de Nariño, fue posible conocer opiniones del personal de la Gobernación que prestaron sus servicios durante la crisis a través de un taller y una encuesta, ellos coincidieron que la mayor parte de contratación de personal se hizo como contraprestación a la ayuda en campañas electorales que recibieron los dirigentes de turno.

progresivo aumento en la planta de personal. En efecto, para el 2000 solo la planta de la Gobernación estaba compuesta por 1.126 trabajadores sin incluir docentes, administrativos docentes de carácter departamental ni empleados de entidades descentralizadas. De esta planta, los empleados de nivel técnico y asistencial representaban el 80,07% del total de trabajadores mientras que el 19,29% de los funcionarios eran profesionales (DÍAZ, 2008:163); esto implicó que el 76% de los egresos causados por el Departamento de Nariño fueran para la atención de burocracia.

Aunque el grueso del gasto se justificó en el pago de personal, en el 2000 la Gobernación de Nariño adeudaba catorce (14) mesadas a 1.774 jubilados del Departamento y no había cancelado ocho (8) meses de salario a los 1.126 trabajadores oficiales y empleados administrativos; tampoco había pagado por igual periodo de tiempo, el salario a los profesores departamentales. Estos incumplimientos generaron un ambiente laboral tenso, de constantes huelgas, manifestaciones y demandas judiciales. La desatención de las obligaciones laborales implicó que los empleados de la Gobernación no fueran sujetos de crédito en bancos o en el comercio formal por falta de ingresos, conllevando a que vendieran sus salarios a un grupo de compradores por el 55% de su valor nominal (DÍAZ, 2008:158).

1.4 Aumento insostenible de la deuda pública

La evolución de la deuda del Departamento de Nariño es un buen indicador de la crisis financiera que afrontaba la administración en el 2000. De acuerdo con las cifras suministradas por la Secretaría de Hacienda Departamental y la Tesorería, la deuda Bancaria de Nariño creció en pesos constantes 690% en el periodo comprendido entre 1990-2000. El sobreendeudamiento y la falta de una adecuada administración de la deuda hicieron que en 1998 el Departamento cesara su pago, situación que incrementó los intereses corrientes por concepto de pago de nueva deuda además del pago de altos intereses de mora.

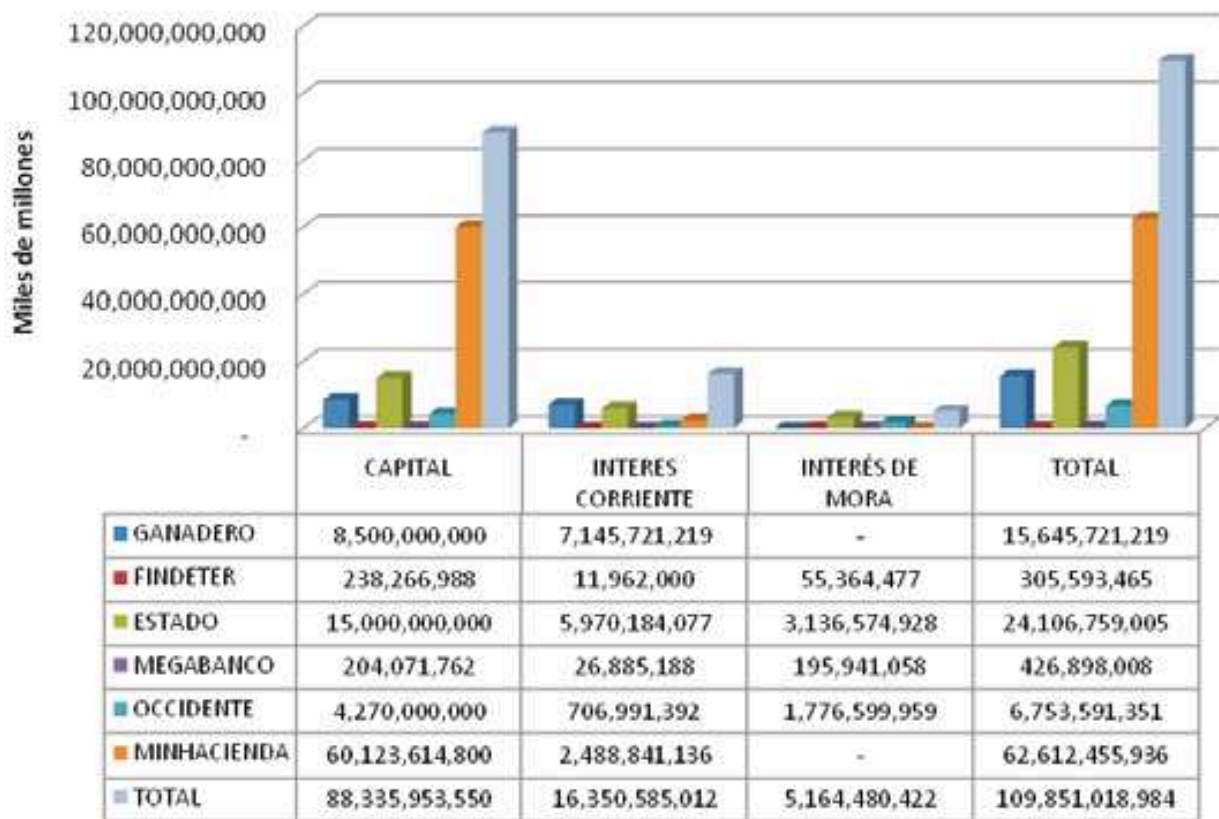
Entre 1993 a 1995 el Departamento obtuvo créditos costosos y difíciles de pagar; en promedio se negociaron al DTF que en esos años fluctuó en un intervalo entre el 23.36% y 34.78%; adicional a esta tasa, se cobró 4.5 puntos porcentuales en promedio¹¹. Asimismo, las condiciones de crédito eran poco flexibles y exigían como contrapartida la pignoración de las principales rentas de la administración pública de Nariño (DÍAZ, 2008:159).

11. Cabe resaltar que la DTF en ese momento era alta, debido al problema inflacionario que vivió la economía Colombiana, por lo tanto, los créditos se pactaban a una tasa de interés elevada. La dificultad fue que el Departamento de Nariño durante ese periodo de baja estabilidad económica, adquirió créditos para financiar sus Gastos; la última década de los noventas, era el momento menos indicado para obtener créditos.

Un ejemplo de las dificultades en la administración del crédito fue el préstamo solicitado por la Gobernación en 1999 por \$15 mil millones de pesos al Banco del Estado. El objetivo de este crédito era prepagar la deuda vigente con los bancos Occidente y Ganadero, pero una vez aprobado el crédito, el dinero se entregó a la tesorería de la Gobernación y no a los bancos. No es claro cual fue el uso que se hizo de este dinero; en el presupuesto, este crédito se contabilizó como pago de salarios que se adeudaban en los años 1999 y 2000 pero esto parece poco probable debido a que el personal de la Gobernación no cobró sus salarios atrasados sino hasta el año 2001.

La Gráfica 1, brinda una mejor visión sobre la deuda pública departamental hasta el año 2000.

Gráfica 1. DEUDA PÚBLICA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO
(Cifras en miles de millones de pesos constantes del 2000)



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental.

1.5 Inexistencia de inversión

La difícil situación financiera de la Gobernación del Departamento de Nariño debido a la inadecuada administración de sus recursos no le permitió en el periodo de 1990-2000, realizar inversión tanto en infraestructura

física como social; por lo tanto, es posible afirmar que la última década de los noventa se constituyó en la década perdida del Departamento de Nariño.

2. LA ESTRATEGIA PARA SALIR DEL CAOS¹²

La estrategia implementada por parte del Gobierno de Nariño durante el periodo 2001-2003, fue aplicar simultáneamente un conjunto de leyes entre las cuales se destaca la Ley 550 de 1999 o ley de intervención económica. La Ley 550 se convirtió en el instrumento jurídico principal para dar viabilidad financiera, administrativa y jurídica a la Gobernación del Departamento de Nariño debido al establecimiento de acuerdos de reestructuración de pasivos. Esta ley se aplicó una vez surtidos los procesos de ajuste fiscal y administrativo mediante otras leyes.

Las leyes que se implementaron en conjunto con la ley de intervención económica fueron: La Ley 617 de 2000, norma que efectúa el ajuste fiscal de las finanzas territoriales; la Ley 549 de 1999 la cual brinda parámetros para la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales y la Ley 489 de 1998, que tiene que ver con el establecimiento de parámetros necesarios para el funcionamiento de la planta de personal de la administración pública.

2.1 Ley 617 de 2000

Antes de implementarse la Ley 550, la Gobernación de Nariño tuvo que recurrir a la Ley 617 de 2000 para ajustar fiscalmente al Departamento. La Ley 617 busca ejecutar medidas tendientes a eliminar el déficit presupuestal y liberar recursos para inversión social en las finanzas territoriales; de hecho, esta Ley es la decisión de política fiscal más importante en la primera década del Siglo XXI en Colombia porque permitió establecer límites al gasto de funcionamiento de las entidades descentralizadas.

De acuerdo con la Ley 617, las entidades territoriales deben distribuir los ingresos corrientes de libre destinación a rubros específicos que permitan cumplir con las obligaciones económicas y constitucionales; para ello categorizó las entidades territoriales en parámetros de gasto específicos como se pueden observar en la Tabla 3.

12. La persona que lideró la implementación de la Estrategia de Reestructuración Administrativa de la Gobernación del Departamento de Nariño fue el Secretario de Hacienda departamental, doctor Arturo Fidel Díaz Terán, Economista de la Universidad de Nariño, Doctor en Ciencias de la Educación de la Red Universitaria de Universidades de Colombia RUDECOLOMBIA, Máster en Planeación y Política Pública de la Universidad de Oregon, Estados Unidos. De acuerdo con el informe de reconstrucción fiscal, publicado por la Gobernación de Nariño, este fue el primer departamento en situación de quiebra económica en Colombia y el primero que se acogió a la Ley 550 de 1999; el desarrollo de su implementación y los resultados obtenidos por el proceso se convirtieron en ejemplo nacional lo que implicó que otro tipo de entidades descentralizadas se acojan a la ley. Otro de los casos exitosos de la implementación de la ley de intervención económica en Colombia fue el realizado en la ciudad distrito especial de Barranquilla.

Tabla 3.
CATEGORIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS
-LEY 617 de 2000-

	Categoría	Población (Número de Habitantes)	Ingresos S.M.L.M.
1	Especial	> 2.000.000	Más de 600.000
2	Primera	Entre 700.001 y 2.000.000	Igual o mayor 170.001 y Hasta 600.000
3	Segunda	Entre 390.001 y 700.000	Igual o mayor 122.001 y Hasta 170.000
4	Tercera	Entre 100.001 y 390.000	Igual o mayor 170.001 y Hasta 122.000
5	Cuarta	Igual o menor a 100.000	No Mayor 60.000

Fuente: Ley 617 de 2000

Al Departamento de Nariño, en el 2001 le correspondió la categoría tres (3) porque a pesar de contar con la población para acceder a la categoría uno (1), no tenía el nivel de ingresos requeridos por la ley. De esta manera, los gastos de funcionamiento de la categoría tres (3) no pueden superar el 70% de los ingresos durante el primer año de vigencia de la Ley 617; además, de manera progresiva debe disminuir los gastos en un 5% anual hasta que estos representen solo el 50% de los ingresos¹³.

Una vez acogido el Departamento de Nariño a los parámetros de la Ley 617 de 2000, fue posible liberar el 30% de los ingresos corrientes de las finanzas del departamento para acometer el proyecto de saneamiento fiscal que requería atender el pago de los pasivos laborales y además permitió disminuir el nivel de salarios para los ejecutivos de la Gobernación del Departamento de Nariño.

De igual forma, la Ley 617 de 2000 determinó la metodología para calcular el flujo de efectivo del Departamento de la siguiente manera:

Ingresos propios de libre destinación:

Menos:

- El porcentaje de inversión social establecido por la Ley 617/2000 (para el primer año fue un 30%)

13. No obstante, la Ley 617 de 2000 asignó al Gobernador la función anual de decretar la categoría del Departamento de Nariño con base en las certificaciones expedidas por la Contraloría General de la República sobre ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento en la vigencia anterior sobre los recursos de libre destinación, además de incorporar la certificación expedida por DANE sobre población.

Menos:

- 5% para atender la Ley 549/1999 relacionada con el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET¹⁴,

Menos:

- El 20% de los ingresos obtenidos por el impuesto de registro con destino al FONPET

Menos:

- La transferencia a la Asamblea Departamental (18 salarios mínimos legales vigentes por cada diputado, por siete meses; más, el 25% para su administración),

Menos:

- La transferencia 3.7% a la Contraloría Departamental.

O sea, los gastos de funcionamiento deben financiarse con los ingresos corrientes de libre destinación de tal manera que sean suficientes para atender las obligaciones corrientes, aprovisionar el pasivo de prestaciones y pensional y financiar al menos parcialmente la inversión pública, tanto en infraestructura como social.

2.2 Ley 549 de 1999

Adicionalmente a la Ley 617, la Gobernación de Nariño tuvo que acogerse a la Ley 549 de 1999 la cual dictó normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales creando el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- siendo este un fondo sin personería jurídica, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que tiene como objetivo, administrar los recursos de pensiones y cesantías de los trabajadores públicos de las entidades descentralizadas.

Se entiende como pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones. Con anterioridad a la Ley 549 de 1999, era obligatorio que cada entidad territorial pensionara a sus trabajadores; sin embargo, esto hizo inviables financieramente a las entidades descentralizadas debido a que el pasivo pensional creció más de lo esperado principalmente por la burocratización administrativa¹⁵.

14. Se hará un análisis más detallado del FONPET en la sección 2.2 del presente artículo.

15. En el caso del Departamento de Nariño era común contratar personal en edad de jubilación para que al cabo de un corto periodo de trabajo pasaran a ampliar la nómina de jubilados de la entidad; la mayoría de jubilados del Departamento llegaron a la nómina departamental cuando ya habían agotado su etapa productiva en otras actividades pero eran seguidores políticos de los diversos gobernadores, esto les permitió ser nombrados como empleados o trabajadores oficiales adquiriendo los beneficios pensionales y convencionales. La masiva incorporación de empleados y trabajadores a la nómina departamental originó en un corto tiempo un alto número de personas en edad de jubilarse lo cual hizo inviable el presupuesto de la Gobernación.

La Ley 549 dispuso que las pensiones de las entidades territoriales se administraran por un Fondo común nacional -FONPET- alimentado con recursos que cada entidad territorial se obliga a destinar generando de esta manera, una administración adecuada de las pensiones. El Departamento de Nariño tuvo que alimentar el fondo con el 7% de sus ingresos propios para el primer año y de allí progresivamente hasta financiar completamente el pasivo pensional. Adicionalmente, tiene que destinar el 20% del impuesto de registro y un 5% de los ingresos corrientes de libre destinación.

2.3 Ley 489 de 1998

La Gobernación de Nariño con el fin de adecuarse al nivel de gasto estipulado por la Ley 617 del 2000, solicitó al Departamento Administrativo de la Función Pública autorización para proceder a la reestructuración de su planta de personal y adoptar una global. La planta global de personal tiene como característica la democratización de la administración, apoya los mecanismos de control y brinda transparencia en el ejercicio administrativo¹⁶.

La Ley 489 de 1998 permitió a la Gobernación de Nariño modernizar su planta a través de selección de personal; en efecto, el 29 de Junio de 2001 se removi6 todo el personal administrativo del Departamento quedando 6nicamente nombrado como empleado de la Gobernaci6n de Nari6n el Gobernador del Departamento. A partir de esa fecha, se incorporaron a la planta global funcionarios que pasaron procesos de evaluaci6n. Los puestos de trabajo seleccionados para operar la administraci6n departamental se redujeron de 1.126 a 190, n6mero que incluye los 35 integrantes de la Banda Sinf6nica Departamental.

Para desincorporar a las personas que estaban vinculadas a la n6mina de la Gobernaci6n, fue necesario que la administraci6n del Departamento de Nari6n indemnizara a los trabajadores y empleados mediante la autorizaci6n de la Funci6n P6blica con el visto bueno del Consejo de Estado; la indemnizaci6n fue de \$22.300 millones. Esta obligaci6n se asumi6 a trav6s de un cr6dito financiado por tres (3) instituciones bancarias as6: Banco BBVA por \$8.850.000.000, Banco de Occidente por \$4.450.000.000 y ABN AMRO BANK por \$9.000.000.000.

Incorporaci6n de profesores Departamentales al Presupuesto Nacional

Asimismo, la Ley 489 junto con la 612 de 2000 que modific6 el presupuesto de rentas y recursos de la naci6n, permiti6 incorporar los profesores

16. El Departamento Administrativo de la Funci6n P6blica es el responsable de formular las pol6ticas de Administraci6n P6blica en materia de organizaci6n administrativa y de administraci6n del recurso humano al servicio del Estado de la Rama Ejecutiva del Poder P6blico y de los niveles administrativos y entidades que la conforman, en las diferentes 6reas de la gesti6n p6blica.
Encontrado en: <http://www.gobiernoenlinea.net/2096.html>

departamentales al presupuesto de la nación implicando una reducción de los gastos del Departamento de Nariño.

La reducción de la planta de personal disminuyó el gasto de funcionamiento en \$480 millones mensuales y la incorporación de los docentes departamentales al presupuesto nacional le permitió ahorrar \$500 millones mensuales; el proceso generó un ahorro de \$980 millones por mes.

2.4 Ley 550 de 1999¹⁷

Una vez implementadas las medidas de ajuste fiscal y administrativo fue posible acogerse a la Ley 550 de 1999. El Congreso nacional estableció la Ley 550 para facilitar la realización de acuerdos entre los afectados de una quiebra económica. El objetivo, permitir a los deudores recuperarse financieramente y cancelar sus deudas en determinados plazos de tiempo negociados con los acreedores de acuerdo con un análisis de la capacidad de pago o flujo de efectivo¹⁸. La ley estableció que se podían acoger a la misma las siguientes entidades: empresas privadas, siempre y cuando estén constituidas como personas jurídicas nacionales o extranjeras, empresas públicas y empresas de economía mixta las cuales no tengan supervisión por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria y la Superintendencia Financiera; además de las entidades territoriales tanto Departamentales como Municipales.

2.4.1 Requisitos para acogerse a la Ley¹⁹

Cumplir con lo siguiente:

- 1) Que las obligaciones que tiene la entidad con los acreedores, representen el 5% del pasivo corriente de la empresa.

17. Cabe anotar que esta Ley hasta el año 2006 se conoció como Ley 550, sin embargo, la Ley de intervención económica se conoce ahora como la Ley 1116 del 2006 la cual dicta los parámetros de insolvencia empresarial. La Ley 1116 de 2006 conserva la esencia de la Ley 550 que hizo a esta un instrumento eficaz durante el periodo de 1999-2000, periodo en el cual Colombia afrontó la crisis económica más profunda en el siglo XX. La gran diferencia es que la Ley 550 mencionaba al proceso de saneamiento como reestructuración de pasivos mientras que la Ley 1116 lo denomina proceso de reorganización económica. Aunque los postulados entre las leyes sean en esencia los mismos, el acogimiento de la Ley 1116 es más difícil que la Ley 550, ya que tiene exigencias mínimas adicionales para su acogimiento por parte de las personas jurídicas y entidades descentralizadas; la principal barrera de entrada de la Ley 1116 es que la entidad interesada haya saldado su deuda con parafiscales y la Retención en la Fuente.

18. La Ley de intervención económica, fue establecida por el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango con el objetivo de brindar facilidades de pago de pasivos a aquellas entidades que sufrieron dificultades durante la crisis financiera que vivió el país en 1999. La Ley buscaba establecer una ronda de negociaciones entre la organización afectada y los acreedores a los cuales se les adeuda diferentes obligaciones. La Ley benefició tanto a las entidades privadas como a las públicas descentralizadas que enfrentaron problemas financieros.

19. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 550 de 1999. [En Línea]: http://portal.ssf.gov.co/wps/wcm/connect/7c28538040b596db92cfb2aebce7158a/LEY_550_DE_1999.pdf?MOD=AJPERES

- 2) Que la entidad posea obligaciones mercantiles o laborales que se encuentren incumplidas por más de 90 días y por lo menos haya dos (2) demandas ejecutivas para el pago de estas obligaciones.
- 3) Que la solicitud la haga el empresario o directo responsable de la entidad actuando bajo una resolución de aprobación por parte de la junta directiva o el apoyo de la asamblea o consejo cuando se trate de una entidad descentralizada.

El acuerdo debe realizarse con vigilancia del organismo directamente responsable de la supervisión de la entidad; para el caso de un territorio descentralizado, se realiza ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad que designa una persona denominada promotor del acuerdo, el cual vigila el proceso de implementación de la ley con el ánimo de que las partes lleguen a un compromiso en el cual se beneficien todos.

2.4.2 Efectos iniciales de la Ley 550 de 1999

Una vez iniciado el proceso de acogimiento a la Ley 550 de 1999, los beneficios son los siguientes:

1. La empresa o entidad descentralizada no tiene la obligación de pagar de manera inmediata a sus acreedores sobre todo a aquellos que hacen su reclamo a través de procesos legales. Esto no se hace efectivo sino hasta cuando se llegue a un acuerdo para poder realizar los pagos.
2. Cuando la persona jurídica ingresa a un proceso de intervención económica, todos los procesos legales que se han realizado o están en curso quedan anulados y pueden ser alegados por el promotor del acuerdo.

Si el juez tiene conocimiento previo sobre la reestructuración económica de una entidad y de todas maneras acepta una demanda o no es capaz de anular las anteriores, incurre en causal de mala conducta y puede recibir sanciones legales.

2.4.3 Implementación de la Ley 550 por parte del Departamento de Nariño

El acogimiento a la Ley 550 por la Gobernación del Departamento de Nariño se basó en el hecho que existía incumplimiento en el pago de obligaciones laborales por más de noventa (90) días; (efectivamente, la Gobernación de Nariño no canceló mesadas pensionales durante catorce (14) meses y no hizo el pago de ocho (8) meses de salario a sus empleados, trabajadores oficiales y profesores departamentales), además de existir 953 demandas y 746 tutelas para el pago de estas obligaciones. Asimismo, los pasivos corrientes que tenía la Gobernación hasta el mes de Enero del 2001 representaban el 72.29% del pasivo total (DÍAZ, 2008: 181-196)

El acogimiento a la Ley 550 por parte del Departamento de Nariño se formalizó mediante la Resolución No. 0184 del 8 de Febrero de 2001 y se afianzó cuando la Gobernación presentó ante el Ministerio de Hacienda, incumplimiento de parámetros constitucionales. En efecto, Nariño incumplió el total de los artículos que componen el Capítulo dos (2) de la Constitución, la cual establece las responsabilidades de las entidades descentralizadas con la población civil.

El Acuerdo de reestructuración se negoció con los siguientes grupos de acreedores: a) los empleados de la Gobernación; b) los trabajadores oficiales y pensionados; c) las entidades públicas y las instituciones de seguridad social; d) las instituciones financieras y, e) los demás acreedores externos quienes eran contratistas independientes tanto personas naturales como jurídicas.

En síntesis, el acuerdo de reestructuración tuvo por objeto corregir las deficiencias presentes en la capacidad de operación de la Gobernación del Departamento de Nariño y permitirle reactivarse económicamente además de rediseñar su administración con el propósito de restablecer la capacidad de pago para atender adecuadamente sus obligaciones y promover el desarrollo económico²⁰.

2.4.4 Establecimiento de un escenario financiero como requisito para acogerse a la Ley 550

Con el ánimo de brindar confianza a los acreedores, el promotor de la Ley 550 exigió a la Gobernación del Departamento de Nariño proyectar un modelo financiero que evidenciara la capacidad de pago futuro de la deuda con sus acreedores; este escenario financiero se debía establecer después de descontar los porcentajes exigidos por las leyes 617 y 549.

Debido al mal comportamiento de los ingresos, fue difícil convencer al Ministerio de Hacienda de que era posible pasar \$26.920.179.837 recibidos por ingresos propios en el 2000 a 27 mil millones en el 2001, dinero con el cual se pretendía dar inicio al pago de las obligaciones. El Ministerio de Hacienda estimó poco probable este incremento de los ingresos, debido a que los estudios realizados para cuantificar la deuda y garantizar su pago requerían que todas las rentas fueran despignoradas y que la licorera pro-

20. El cumplimiento de este requisito fue dispendioso para la Gobernación del Departamento de Nariño debido a la escasez de archivos relacionados con los acreedores externos e internos. Fue necesario revisar la documentación de las cuentas de cobro a partir de 1990 y valorar aquellas que estaban vigentes y cuales habían caducado. Una vez realizado el inventario de todos los acreedores, se convocó a dos asambleas de acreedores, eventos que permitieron comprobar que existían más obligaciones de las registradas en los archivos de la Gobernación del Departamento de Nariño.

dujera una cantidad de licor suficiente que permitiera incrementar los impuestos y las utilidades del negocio. Para lograr un incremento significativo de los ingresos y pagar lo establecido en el acuerdo de pasivos fue necesario realizar las siguientes actividades:

Recuperación del Monopolio de Licores

Para conseguir nuevamente el monopolio de producción y distribución de licores, la Gobernación optó por dialogar con los distribuidores privados notificando que vigilaría los convenios establecidos de la siguiente manera: primero, observando el cumplimiento de las metas mensuales de venta de los aguardientes autorizados para distribuir en Nariño; segundo, estipulando el pago oportuno de los impuestos correspondientes a la Gobernación en el momento de su causación; tercero, obligando a la señalización con estampillas de cada una de las botellas de licor a distribuir en Nariño; cuarto, prohibir adelantos en el pago de los impuestos o aceptar pagos parciales por parte de la Gobernación y quinto, notificarles que al finalizar los convenios con los cuales la Gobernación entregó el monopolio de la comercialización de licores a particulares, estos no serían renovados y el departamento pasaría a ejercer directamente esta función.

No fue posible dar caducidad a los convenios de distribución de los licores de manera inmediata en el 2001 porque existía el riesgo de una demanda en contra de la Gobernación del Departamento.

Establecer la Maquila de Licor

La Gobernación del Departamento de Nariño al analizar el funcionamiento de la empresa licorera, decidió intervenirla económicamente mediante la Ley 550; sin embargo, no fue posible su recuperación debido a la dificultad de lograr un consenso con los dirigentes sindicales de la empresa en torno a posponer la vigencia de la convención colectiva por espacio de ocho (8) años mientras la empresa se reestructuraba. Los dirigentes sindicales prefirieron su liquidación a cualquier otra alternativa.

Ante el hecho de que la Superintendencia de Salud y la Asamblea del Departamento de Nariño aprobaron la liquidación de la empresa de licores debido al informe negativo presentado por el Promotor del Acuerdo de Reestructuración, la Gobernación de Nariño tuvo que sustituir la fuente de ingresos proveniente de licores a través de la orden de producir un nuevo licor en la Industria Licorera de Caldas, denominado *Aguardiente Nariño*.

Al proceso de producción de licores en Caldas se lo denominó *Maquila de Aguardiente Nariño*. Este contrato de producción generó condiciones muy

favorables para la Gobernación de Nariño. El costo de producción de una botella de Aguardiente Nariño era de \$550, costo muy inferior comparado con el de LICONAR que producía cada botella de Aguardiente Galeras a \$7.750.

Con los nuevos costos de producción del aguardiente, más los impuestos de ley, más los costos de transporte y almacenamiento, se pudo establecer un margen de comercialización muy atractivo para el Departamento. La maquila no solo permitía cobrar el impuesto al consumo de licores sino que también generaba utilidades por la venta del licor; además, mejoró la calidad del producto por la mejor tecnología empleada en su producción.

Asociada a la producción externa del aguardiente, se consolidó una unidad de distribución del Aguardiente Nariño en el despacho del Gobernador del Departamento, la cual estableció una política de venta del licor de estricto contado.

Impuesto al Consumo de licores

Una vez surtidos los procesos de recuperación del monopolio de la comercialización de licores y el establecimiento de la maquila, la Gobernación de Nariño tomó la decisión de aplicar el principio de causación para la generación del impuesto de consumo de licores tal como se plantea en el Código del Régimen Departamental. De esta manera, las rentas del Departamento de Nariño por impuesto al consumo de licores pasaron de \$3.998.405.310 en el 2000 fecha en que todavía se liquidaba el impuesto por concepto sobre la venta del producto, a \$15.713.620.000 en pesos constantes del 2001 que son ingresos obtenidos una vez implementado el concepto de causación, o sea, la medida de implementar correctamente la ley condujo a que en un año los ingresos por impuesto al consumo de licores se incrementen en 292,99% en términos reales (DÍAZ, 2008: 215)²¹.

Comercialización del Ron Viejo de Caldas

Debido a que la empresa licorera hasta el 2000 no producía Ron, se había otorgado la distribución del producto a una firma particular la cual únicamente pagaba el impuesto a la venta y no reportaba recursos por las utilidades generadas en la comercialización. La decisión que tomó la Gobernación en el 2001 fue dar por terminado el convenio de distribución del *Ron Viejo de Caldas* con los particulares y la Gobernación comenzó a

21. Incrementos tan altos en el recaudo fueron comunes al implementarse todas las medidas de recuperación de los ingresos de la administración pública de Nariño; como se ha mencionado a lo largo de este artículo, la mayor parte de los recursos obtenidos anteriormente por la administración pública del departamento era a través de deuda y no se realizaban esfuerzos para incrementar los recursos relacionados con impuestos y venta de servicios, principalmente por una inadecuada implementación de la normatividad tributaria.

vender directamente el producto ganando con esta decisión, el pago directo del impuesto al consumo y la utilidad generada en la comercialización.

Mejoramiento en el cobro del Impuesto al Registro

En el 2001 la Asamblea Departamental aprobó la contratación de una empresa privada para la implementación de un software en la Gobernación de Nariño para sistematizar el recaudo del impuesto de registro. A través de este sistema, la Gobernación tuvo la facultad de administrar directamente el impuesto. El software generó la base de datos de todos los actos administrativos y legales de las sociedades, además de la identificación de cada nuevo acto administrativo para su cobro automático. Este procedimiento permitió dejar de pagar el 0,5% del valor del impuesto a la Cámara de Comercio y a la Oficina de Instrumentos Públicos por la intermediación que realizaban. Con las medidas adoptadas en el periodo 2001 a 2002, los ingresos por este concepto en términos constantes crecieron en un 305.62%; pasando de \$392.760.999 en 2001 a \$1.593.137.539 en 2002 (DÍAZ, 2008: 216).

Actualización del Timbre de Vehículos²²

Para mejorar los ingresos por este impuesto, la Gobernación de Nariño estableció un formato único de liquidación y contrató una empresa para que liquidara el impuesto y generara una base de datos con todo el parque automotor del Departamento. Igualmente, se comprometió a la empresa para que prestara el servicio en los municipios de Túquerres, Ipiales, Tumaco, Sandoná y La Unión. Con la base de datos actualizada, la Secretaria de Hacienda Departamental pudo realizar operativos repentinos en las vías del Departamento para controlar aquellos vehículos que no se encontraban a paz y salvo con el impuesto.

Además de cobrar el impuesto correspondiente, la empresa a través de su software permitió efectuar cobros jurídicos de los casos renuentes a pagar el impuesto. Se cobraron las multas establecidas por la ley correspondiente y se pactaron acuerdos de pago con aquellos propietarios que lo solicitaron. La negociación en el pago de los tributos permitió el desarrollo del Plan de Fiscalización denominado INEXACTOS, el cual permitió emplazar a 1.298 contribuyentes a fin de que corrigieran sus declaraciones tributarias y cancelaran las respectivas sanciones e intereses moratorios.

Desestimular el consumo de aperitivos

Los aperitivos son bebidas alcohólicas hidratadas las cuales tienen un grado menos de alcohol que el aguardiente corriente y pagan diez (10) veces

22. REPÚBLICA DE COLOMBIA; Gobernación de Nariño Subsecretaría de Rentas. Informe sobre la Evolución de la Rentas Propias Periodo 2001-2007. Impuesto a Vehículos Automotores. p. 16.

menos en impuestos; de acuerdo con el Código del Régimen Departamental, su distribución debe estar a cargo de los Departamentos. Hasta el 2000, estos productos se comercializaban en Nariño sin que la Gobernación tuviera control sobre su distribución; esto implicó que los aperitivos generaran competencia desleal al Aguardiente Galeras.

En efecto, durante el 2001 se vendió un total de 4.646.317 unidades de aperitivos mientras que la licorera únicamente vendió 1.800.800 botellas de aguardiente en el mismo año, por lo tanto, se estaba generando un desplazamiento hacia el consumo de aperitivos. Por tener un grado menos de alcohol, los aperitivos pagaban \$300 de impuestos por botella a diferencia del aguardiente que por el mismo concepto cancelaba \$3.256 (Nótese que incorporando el valor del impuesto al Aguardiente Galeras sobre el valor de producción por botella, el precio total superaba los \$11.000, sin embargo, para el 2000 cada botella de Aguardiente se vendía a \$9.500; esto demuestra que la empresa Licorera de Nariño siempre operó a pérdida) (DÍAZ, 2008: 218-220).

Esta situación fue controlada por la Gobernación de Nariño a través del decreto No. 791 del 1 de octubre de 2001 donde se establecieron las normas para preservar el monopolio de los licores por parte del Departamento y se impusieron restricciones a la comercialización de aperitivos que se identificaron como competencia directa para el Aguardiente Nariño. Asimismo, el Decreto estableció que todos los productos derivados de la destilación de la caña de azúcar deberían celebrar contratos de distribución con la Gobernación y en consecuencia, pagar lo que esta determinara.

Fortalecimiento del impuesto de Consumo de Tabaco y Cigarrillos²³

Con respecto al impuesto sobre consumo de cigarrillos, la Gobernación de Nariño aplicó el concepto de causación autorizado por el Código del Régimen Departamental. Hasta el 2001 la empresa Coltabaco S.A., mantuvo un proceso continuo de elusión y evasión de impuestos. En efecto, Coltabaco S.A., eludía impuestos porque las administraciones anteriores al 2001 exigían a la empresa el pago de impuestos sin aplicar el concepto de causación y evadía constantemente tributos porque en el momento de pagar impuestos no relacionaba todas las ventas que realizaba²⁴.

23. Hacer efectivo el cobro del impuesto al consumo de tabaco por el concepto de causación se hizo efectivo por primera vez en Colombia por el Departamento de Nariño; los departamentos en Colombia no aplicaban como debía ser lo estipulado a impuestos departamentales por el Código del Régimen Departamental. De esta manera, Nariño se convirtió en el ejemplo a seguir a nivel nacional, generando así dificultades judiciales a Coltabaco por elusión y evasión de impuestos en todo el territorio colombiano.

24. Elusión y Evasión son términos diferentes; la Elusión se relaciona con evitar el pago de impuestos debido a debilidades en la implementación o redacción de la ley tributaria; la persona natural o jurídica, de esta manera no paga los tributos que debería cancelar mientras que la evasión es un no pago voluntario de los tributos que le corresponden pagar por ley constituyéndose en delito.

Para controlar estos problemas, la Gobernación contrató el servicio de INFOCONSUMO el cual se encargó de registrar en las fábricas de Coltabaco S.A. en Colombia, el volumen de producción con destino al mercado nariñense. Es decir, el impuesto se determinó en el momento de su producción y no en la venta. Esta interpretación de la causación del impuesto permitió elevar los recursos por este concepto de manera sustancial, por cuanto pasaron de \$6.506 millones de pesos en el 2000 a \$15.713 millones en el 2001.

El incremento en 141,51% de los tributos hechos por Coltabaco S.A. a la Gobernación del Departamento de Nariño, hace alusión al cobro del impuesto de tabaco y cigarrillo por el motivo de causación.

Normalización del impuesto de consumo de Cerveza

El impuesto al consumo de cerveza se recuperó mediante el cobro establecido en la ley que obliga su liquidación basado en la causación. Para hacerlo efectivo, la Gobernación del Departamento de Nariño a través de la Secretaría de Hacienda Departamental impuso la instalación en las dependencias de la cervecería Bavaria S.A., una máquina de registro de la producción diaria de cerveza a través del servicio de INFOCONSUMO, que genera información en tiempo real de cada vehículo de carga despachado con cerveza de otras partes del país con destino a Nariño y registra otros datos como las placas del vehículo, día de carga del vehículo, cantidad cargada en cada fábrica, nombre del conductor y día de arribo de la carga al Departamento de Nariño.

En el 2001 la cerveza pagaba dos impuestos: el impuesto al consumo con un valor de 40% que se destina al pago de funcionamiento e inversión y un 8% de Impuesto al Valor Agregado o IVA para el pago de la salud del Departamento. Hasta el 2000, la administración pública de Nariño obligaba a los comercializadores a pagar el 8% del IVA en la tesorería departamental; esta medida implicaba que los recursos no se trasladaban al servicio de salud departamental sino que se destinaban a financiar el funcionamiento de la Gobernación. La solución a esta desviación de recursos con destinación específica fue la determinación de que cada distribuidor de cerveza en Nariño girara directamente el impuesto del IVA al Instituto Departamental de Salud de Nariño.

Regulación del Impuesto a Degüello de Ganado Mayor

La Secretaría de Hacienda de Nariño diseñó y dio aplicación a un formulario de actualización del impuesto; tal medida hizo posible una mayor fiscalización del tributo. Asimismo, cada alcaldía del municipio se capacitó para estar al tanto de la causación del impuesto además de la responsabi-

lidad y pago del mismo. Adicionalmente, la Gobernación programó visitas mensuales a cada municipio por funcionarios del Departamento efectuando control al rubro.

Control del contrabando de gasolina del Ecuador

Para mitigar este flagelo y para que los ingresos crecieran, se adelantaron las siguientes actividades: a) Ejercer control a partir de la solicitud de información a las estaciones de servicio para poder corroborar y cruzar la información de los ingresos y las declaraciones. b) Realizar un estudio del comportamiento de esta renta en zonas fronterizas con el Ecuador para cuantificar el contrabando.

RESULTADOS DE LAS MEDIDAS

Tomadas las medidas mencionadas, se monitoreó el comportamiento de los ingresos propios del Departamento durante los cuatro (4) primeros meses del 2001, esto convenció al Ministerio de Hacienda y Crédito Público aceptar el presupuesto inicial de negociación de acreencias no en 27 mil millones de pesos, sino de 33 mil millones de pesos permitiendo amortizar las deudas del Departamento más temprano a lo esperado. El escenario financiero acordado se puede observar en la Tabla 4.

2.5 Compromisos adquiridos²⁵

El escenario financiero permitió al Departamento acogerse a la Ley 550 asumiendo los siguientes compromisos:

Pago de acreedores

El Departamento de Nariño procedió a cancelar sus deudas con acreedores internos y externos. La Ley 550 privilegia el pago de las acreencias laborales, por lo tanto, se pagaron salarios atrasados de ocho (8) meses a los empleados, trabajadores y profesores departamentales de la Gobernación del Departamento de Nariño, las mesadas pensionales atrasadas de catorce (14) meses y todo lo relacionado con primas, cesantías y vacaciones. El valor de esta acreencia ascendió a \$23.190.545.233, deuda que se tuvo que pagar de manera inmediata una vez se suscribió el acuerdo de reestructuración.

25. GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO; Acuerdo de Reestructuración de Pasivos celebrado entre el Departamento de Nariño y sus acreedores con base en la Ley 550 de 1999. Páginas 1-28. Firmado por los señores Parmenio Cuéllar Bastidas Gobernador de Nariño y Luis Fernando Villota Quiñones Promotor designado del acuerdo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 4.
ESCENARIO FINANCIERO ACORDADO ANTE EL MINISTERIO DE HACIENDA
(Cifras expresadas en miles de millones de pesos)

CONCEPTO	2001	%
1) INGRESOS CORRIENTES L.D.	33.000.000.000	
2) Menos: 5% FONPET	1.650.000.000	
3) Impuesto de Registro	235.411.623	
4) Menos: 20% Impuesto de Registro FONPET	47.082.325	
Subtotal (1-2-4)	31.302.917.675	
Menos		
Asamblea	576.299.001	
Contraloría	1.158.207.954	
INGRESO SUJETO A LA LEY 617	29.568.410.720	
INVERSIÓN (15% de 30% de acuerdo a Ley 617)	4.435.261.608	
GASTOS		
Jubilados	14.552.269.000	58%
Docentes	6.211.336.374	25%
Cesantías	926.939.849	4%
Bonos Pensionales	700.000.000	3%
Liquidación entidades descentralizadas	500.000.000	2%
Gastos Generales	800.000.000	3%
Sub total	23.690.545.223	
INGRESOS DISPONIBLES	1.442.603.889	6%
AHORRO ANUAL	0	
FUNCIONAMIENTO	1.442.603.889	
PAGO DE DEUDA DE INVERSIÓN 15% LEY 617	4.435.261.608	
Gastos de Mantenimiento, Relacionados con servicios	0	
PAGO NETO	4.435.261.608	

Fuente: Acuerdo de Reestructuración de Pasivos para el Departamento de Nariño Aplicación de la Ley 550 de 1999²⁶.

La segunda prioridad fue el pago de las entidades públicas e instituciones de seguridad social. El colapso financiero de la Gobernación de Nariño imposibilitó al mismo el pago de los servicios de salud tanto de jubilados como de trabajadores; en consecuencia, se pagó por estos servicios al Ins-

26. Lo que respecta al Pago Neto, es la cantidad de recursos adicionales que debía buscar el Departamento de Nariño para inversión de acuerdo con la Ley 617; estos recursos hicieron efectivo su pago en el mismo año debido a que al final del 2001 el Departamento de Nariño no registró 33 mil millones de pesos sino \$46.599 millones, resultado de las medidas de ajuste fiscal llevadas a cabo por la administración pública del Departamento.

tituto del Seguro Social y las demás EPS. Posteriormente se pagó al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio la suma de \$8.614.334.592 con una amortización de la deuda en catorce (14) años.

Del mismo modo, la Gobernación de Nariño pactó el pago de la deuda con la Nación de la siguiente manera: a) \$4.749.780.000 a catorce (14) años; su pago se empezó a realizar el 1 de agosto de 2001, b) \$6.313.791.604 por concepto de intereses adeudados del pago de la deuda general con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a cancelarse en once (11) años contados desde el 1 de agosto de 2001. c) \$49.074.496.455 amortizado en catorce (14) años contados a partir del 1 de agosto de 2001.

La deuda a las Instituciones Financieras se acordó pagarla así:

- a) \$6.595.514.746 a los bancos BBVA Banco Ganadero S.A. y Banco de Occidente por concepto de capital de préstamos obtenidos; el tiempo de pago se pactó de catorce (14) años y seis (6) meses contando desde el 1 de Agosto de 2001.
- b) \$1.596.719.388 a los Bancos BBVA Banco Ganadero S.A y Banco de Occidente por concepto de intereses no pagados desde el 13 de Enero de 1999 al 31 de Diciembre de 1999. Se acordó pagar esta suma en cuatro (4) años y seis (6) meses.
- c) \$807.993.750 a los Bancos BBVA Banco Ganadero S.A y Banco de Occidente por intereses causados y no pagados desde 1 de Enero de 2.000 hasta el 31 de Julio de 2000, pagaderos en cinco (5) años y seis (6) meses.
- d) \$1.583.831.193 a los Bancos BBVA Banco Ganadero S.A y Banco de Occidente por intereses causados y no pagados desde 1 de Agosto de 2.000 hasta el 31 de Julio de 2001, pagaderos en cinco (5) años y seis (6) meses.
- e) \$15 mil millones al Banco del Estado. La Gobernación se comprometió a pagar este crédito en un plazo de 14 años a partir del 2002, cancelando intereses de acuerdo al DTF causado para ese año.
- f) \$611.184.510 a Banco Megabanco. La Gobernación del Departamento de Nariño se comprometió a pagar este crédito en catorce (14) años.

Las deudas con acreedores externos se estipuló cancelarlas en un tiempo igual a tres (3) años después de finalizado el pago de las prioridades contempladas en el Acuerdo. Se convino pagar solo el capital y sin intereses corrientes o moratorios. Las deudas por este concepto fueron de \$4.500 millones de pesos.

Reducción en los gastos de funcionamiento

Asimismo, la Gobernación se comprometió a reducir los gastos de funcionamiento en el 2002 hasta ubicarse en el 65% de los ingresos corrientes de la entidad, ajustar los gastos a los topes exigidos por la Ley 617 del 2000, transferir a la Asamblea del Departamento de Nariño un tope máximo de dieciocho (18) salarios mínimos legales vigentes por cada Diputado, el 25% para administración de la Asamblea Departamental y transferir a la Contraloría Departamental el 3.7% de los ingresos corrientes del Departamento.

De igual forma, la Gobernación del Departamento de Nariño tiene prohibida la realización de cualquier operación de crédito con entidades tanto estatales como privadas y tampoco tiene la autorización de crear o aportar financiación para el funcionamiento de entidades descentralizadas. El Departamento solo podrá financiar el funcionamiento del sector central de la administración pública de Nariño hasta cuando haya saldado todas las deudas con los acreedores.

Garantizar información confiable y continua

Por último, el Departamento se encargó de garantizar un sistema de información automatizado en el manejo de los recursos y bienes para que las transacciones se registren de forma veraz y oportuna; permitiendo presentar estados contables que reflejen razonablemente la situación financiera de la entidad. De igual manera, el Gobernador o el Secretario de Hacienda, se comprometieron a entregar al Comité de Vigilancia mensualmente, toda la información para el seguimiento sobre la ejecución del Acuerdo de Reestructuración.

3. LA SOSTENIBILIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

La sostenibilidad del Departamento de Nariño después de implementadas las medidas se evidencia en diferentes frentes aunque los más importantes son los que se explican a continuación:

3.1 Mejoramiento administrativo

La implementación de la estrategia global de reestructuración en la Gobernación del Departamento de Nariño generó un proceso de mejoramiento continuo en la institución; un importante logro ha sido el incremento de la participación de los secretarios de despacho, del personal profesional, los técnicos y auxiliares de la administración pública, en los procesos de planeación. Se logró cambiar sustancialmente la forma de elaborar el plan de desarrollo departamental, es decir, se ha dado cumplimiento a la ley co-

responsable que obliga a las entidades territoriales a convertir la propuesta del candidato ganador en el plan de desarrollo del Departamento de Nariño.

La participación en la formulación del plan también se ha ampliado a los Diputados del Departamento, a los alcaldes de los municipios y a la comunidad en general a través de los “cabildos”. La participación ha dado la oportunidad a todas las personas interesadas en el desarrollo para establecer los objetivos, las metas y las estrategias de manera consensuada.

Desde el comienzo de la reestructuración administrativa y financiera se ha logrado que el plan de inversiones de la Gobernación del Departamento de Nariño se apruebe en el plan de desarrollo. Este plan de inversiones es aprobado por el Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración y de los representantes de las comunidades del Departamento. Para la concertación financiera se estableció el Comité Fiscal que es el organismo encargado de aprobar el Plan Anualizado de Caja – PAC, el Comité lo integran los secretarios de Hacienda, el Subsecretario de Rentas, un representante de planeación departamental, el Tesorero Departamental, el Contador, el Subsecretario de Presupuesto y el Secretario General; mediante este mecanismo se lleva un control total a las rentas del Departamento y se busca que todos los gastos estén de acuerdo con el proyecto de saneamiento fiscal y con el respaldo del presupuesto departamental o recursos de cooperación.

El proceso de planeación ha mejorado debido a que los funcionarios de la Gobernación de Nariño ahora participan en el establecimiento de sus metas de trabajo acorde con las establecidas en el plan de desarrollo departamental, de tal manera que trabajan por obtener la misión constitucional de ser un organismo planificador y no ejecutor.

El personal se capacitó a nivel de especialización en Gerencia Social a través de la Universidad de Nariño y en Desarrollo Regional en convenio con la Universidad de los Andes; este grado de calificación alcanzado por los profesionales de la Gobernación le ha permitido al personal preparar informes requeridos con una alta competencia, brindar mejores ideas en el momento de tomar decisiones y mejorar el desempeño de sus funciones.

3.2 Mejoramiento de financiero, responsabilidad fiscal e inversión social

Las medidas adoptadas permitieron en materia de ingresos propios, un constante crecimiento desde 2001 a 2008, la Tabla 5 muestra el comportamiento de los ingresos propios y gastos de funcionamiento en ese periodo.

Tabla 5

**COMPORTAMIENTO DE INGRESOS PROPIOS
Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO GOBERNACIÓN DE NARIÑO**
(Cifras Expresadas en miles de millones de pesos constantes del 2000)

AÑO	INGRESOS PROPIOS	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
2000	26.921.774.527	38.982.608.451
2001	46.599.432.813	36.293.449.384
2002	71.376.949.067	38.659.324.133
2003	106.219.622.901	33.296.026.146
2004	109.767.519.655	37.119.185.613
2005	126.679.524.734	47.066.339.784
2006	147.098.469.837	43.793.841.144
2007	156.808.634.815	44.134.565.811
2008	163.912.802.828	45.257.828.987

Fuente: Tesorería de Hacienda Departamental

Como es evidente en la Tabla 5, los ingresos superan los gastos generados por la administración departamental a partir del año 2001. La razón principal para que el departamento de Nariño se encuentre constantemente en superávit es la directriz establecida por la Ley 550 la cual prohíbe a las administraciones de turno del Departamento de Nariño que incurran en déficit presupuestales hasta que se efectuó el pago de todas las obligaciones reestructuradas; esto implica que el presupuesto del departamento se debe mantener obligatoriamente en superávit durante 15 años.

De igual forma, el buen desempeño de los ingresos del Departamento durante el periodo 2001-2006 ha permitido a la entidad territorial pagar la deuda pública que se reestructuró a través de la Ley 550 sin ningún contratiempo; es más, para el año 2004 y 2005 no solo pagó sus deudas sino que hizo prepagos adicionales para amortizar capital por valor de \$3.870 millones de pesos. Asimismo, en el 2006 se hicieron prepagos a la deuda reestructurada con entidades financieras por una suma de \$ 4.750 millones, lo que ayudó a que el Departamento de Nariño pudiera terminar el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con estas entidades no en 2015 sino en 2010.

Para el año 2006 también fue posible cancelar la totalidad de la deuda a tres grupos de acreedores de los cuatro que se constituyeron al momento de suscribir el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. Los grupos a quien

se canceló en su totalidad fueron: Acreencias Laborales, Entidades del Sector Público, y otros acreedores. Además para cubrir saldos no pagados por problemas de documentación, la Gobernación del Departamento de Nariño en aras de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, aprovisionó en la Fiduciaria BBVA la suma de \$2.458 Millones.

El buen comportamiento de los ingresos también permitió durante el año 2006 cancelar la obligación que el Departamento tenía con la Empresa Licorera de Nariño en liquidación, suma correspondiente a doce (12) mesas pensionales que adeudaba la extinta Caja de Previsión del Departamento y cuyo monto ascendía a \$2.100 millones. Estos pagos se efectuaron con un previo estudio jurídico; su cancelación se efectuó con recursos del Fondo Territorial de Pensiones de Nariño decisión que fue acogida por el Comité de Vigilancia del Acuerdo de Acreedores.

Asimismo, el acogimiento por parte de la Gobernación de Nariño a la Ley 617 de 2000 le ha permitido a Nariño invertir constantemente en el fondo de pensiones de las entidades territoriales. El nivel de inversión en el fondo en el 2010 asciende a \$186.789.345.567 millones, el total de dinero que debe invertir el Departamento en el fondo son \$200 mil millones; una vez lograda esta meta, la responsabilidad de Jubilar a los trabajadores ya no será del Departamento sino del Fondo. Adicionalmente, la ley 617 prohibió a la Gobernación de Nariño transferir recursos del sector central para la financiación de empresas licoreras, loterías e instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales pero con autonomía presupuestal y administrativa (TESORERÍA DE LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO, 2010 Aportes efectuados al Fondo de Pensiones FONPET)

Pero uno de los resultados más importantes logrados por las medidas implementadas, fue el inicio de ejecución de inversión social que con anterioridad al proceso de Reestructuración no se había realizado por la escasez de recursos. Al finalizar el 2002, el Gobierno Departamental por primera vez destinó recursos propios para la inversión por \$ 6.309.089.234. La modalidad optada por la Gobernación fue la de establecer convenios con los municipios para que ellos fueran los encargados de invertir en el mantenimiento de las vías de comunicación.

Con los excedentes generados con las transferencias de la nación, por primera vez en el 2002 se invirtieron \$10 mil millones en la construcción de baterías sanitarias, pintura de los edificios y dotación de biblioteca básica tanto en los colegios departamentales como en las escuelas; la inversión menor en cada establecimiento fue de cinco (5) millones de pesos. La Gobernación del Departamento de Nariño estableció el programa denominado

“Nariño territorio libre de Analfabetismo” que tuvo un costo de \$2.500 millones y benefició a 32.345 personas (DÍAZ, 2008: 231-232).

Con respecto a la salud, la Gobernación del Departamento de Nariño invirtió 800 millones de pesos para la remodelación del Hospital Universitario Departamental de Nariño en 2008. Esto ayudó al hospital para obtener el reconocimiento de acreditación institucional por parte de ICONTEC en el 2010 (HUDN, 2010).

De igual forma, la cobertura de educación primaria se incrementó significativamente. En el 2001 únicamente el 84% de la población infantil tenía acceso a educación primaria, en el 2008 la cobertura aumentó 13 puntos porcentuales pasando a 97%. Asimismo, en 2008 se cualificaron 3.698 educadores de colegios en estándares básicos de competencias en las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales, ciencias sociales e inglés (GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, 2008:16-18).

4. CONCLUSIONES

Hasta el 2000 el Departamento de Nariño tenía una difícil situación financiera; esto condujo a que dejara de atender oportunamente sus obligaciones y no promoviera el desarrollo económico. El departamento presentaba una situación en que los gastos siempre eran mayores a los ingresos, financiando el déficit de recursos con créditos bancarios; esto condujo a la creación de un círculo vicioso insostenible para el Departamento en el largo plazo.

De igual forma, las entidades descentralizadas del Departamento tenían problemas financieros difíciles; el ejemplo más importante fue la empresa Licorera de Nariño, entidad que tenía como objetivo ser la principal fuente de recursos para el departamento, sin embargo nunca cumplió con este cometido.

La difícil situación que afrontó la administración pública de Nariño fue debida principalmente a un escaso entendimiento en la aplicación de la normatividad tributaria colombiana además a la inadecuada administración de la deuda pública y la incorporación de grandes cantidades de personal a la nómina de la Gobernación. En la última década del siglo XX la Gobernación del Departamento de Nariño no efectuó control ni direccionamiento de las riendas de la economía local y realizó políticas inconvenientes que implicaron la pérdida del monopolio de distribución de licores y un sobreendeudamiento con el sector financiero.

De esta manera, fue necesario por parte de la administración de turno del año 2001, tomar medidas para la reactivación financiera y administrativa

del Departamento de Nariño y garantizar su viabilidad. La implementación rigurosa de un marco jurídico extenso en las que sobresalen las Leyes 550 de 1999 y 617 de 2000, permitió renegociar las deudas impagables de la gobernación a un plazo largo además de integrar al departamento a un plan de austeridad estricto. Adicionalmente a lo anterior, la ejecución de la normatividad tributaria en su deber ser, permitió la recuperación del monopolio de comercialización de licores y aperitivos además de efectuar el gravamen legal a las empresas de tabaco y cerveza.

El proceso de reestructuración de la Gobernación del Departamento de Nariño demuestra que los problemas financieros y administrativos pueden ser afrontados a través de vigilancia y de una adecuada aplicación de las normas y leyes emitidas; en efecto, las entidades descentralizadas son un motor importante para el desarrollo de la economía local siempre y cuando se administren de acuerdo con los lineamientos legales y manuales de procedimientos de actividades; de igual forma, en el proceso de planeación administrativa es necesario hacer partícipes a todos los niveles jerárquicos que integran la institución además de capacitar adecuadamente a los funcionarios con el objetivo de que logren tomar decisiones que no perjudiquen la situación financiera y administrativa de la entidad. Este modelo se pudo implementar en la Gobernación del Departamento de Nariño en el año 2001 y su implementación se ha mantenido desde entonces.

Sin embargo, lo más importante de las medidas implementadas ha sido la posibilidad del Departamento de Nariño de realizar inversión social para brindar apoyo a la salud, educación e infraestructura del territorio nariñense. La inversión social es tal vez el resultado más concreto y evidente que tuvo el proceso de Reestructuración Fiscal y Administrativa del Departamento de Nariño.

De igual forma, el proceso de saneamiento económico y administrativo demuestra que la ciencia económica por si sola con su disertación teórica compleja no puede brindar soluciones concretas a la sociedad si no existe voluntad política. Posiblemente el bagaje teórico complejo permita aunar en el desarrollo de la frontera del conocimiento pero no es suficiente si se quiere obtener impactos concretos y evidentes para mejorar los niveles de vida de la población. En Colombia, tener resultados en estos niveles depende del correcto proceder de los funcionarios públicos, tener un suficiente conocimiento teórico en el campo de la administración, las finanzas y la economía y sobre todo contar con sentido común en la realización de las actividades; si se puede hacer se hace, y si no se puede, no se debe pasar por encima de las normas para realizarlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Código del Régimen Departamental*. [En Línea]: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1986/decreto_1222_1986_pr002.html

DÍAZ VELÁSQUEZ, Diego Mauricio (2008). *Evaluación del Proceso de Reestructuración Fiscal y Administrativa del Departamento de Nariño: 1999-2006*. Tesis de Grado para optar por el título de Economista.

DIX, Robert (1987). *"Politics of Colombia"*. Stanford University Press.

GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO (2001). *Reconstrucción Fiscal de Nariño (2001)*. Secretaría de Hacienda Departamental. Documento. pp. 1-32.

GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO (2008). *Informe de Gestión Vigencia 2008*. pp. 16-18.

HOSPITAL UNIVERSITARIO DEPARTAMENTAL DE NARIÑO -HUDN- (2010). Encontrado en: <http://www.hosdenar.gov.co/>

REPÚBLICA DE COLOMBIA (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*.

REPÚBLICA DE COLOMBIA (2007). *Gobernación de Nariño Subsecretaría de Rentas. Informe sobre la Evolución de la Rentas Propias Periodo 2001-2007. Impuesto a Vehículos Automotores*. p. 16.

GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO (2001). *Acuerdo de Reestructuración de Pasivos celebrado entre el Departamento de Nariño y sus acreedores con base en la Ley 550 de 1999*. pp. 1-28. Firmado por los señores Parmenio Cuéllar Bastidas Gobernador de Nariño y Luis Fernando Villota Quiñones Promotor designado del acuerdo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 550 de 1999*. Encontrado en: <http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?MIval=sec&dir=96>

REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 549 de 1999*. Encontrado en: http://www.irc.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/daf/publicaciones_territoriales/CARTILLA%20FONPET.pdf

REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 489 de 1998*. Encontrado en: http://www.dafp.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=268:ley-489-de-1998&catid=71:politica-actual-de-gobierno&Itemid=107

SECRETARÍA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL. *Dirección Tributaria. División de Fiscalización. Sección Vigilancia de Impuestos y Control de Establecimientos. Estado histórico de la deuda de la empresa Licorera de Nariño con el Departamento por Transferencias y Declaraciones de Impuestos Periodo 1996-2000*.

TESORERÍA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO (2010). *Aportes efectuados al Fondo de Pensiones FONPET*.