

# Protestas fiscales en Colombia, 2011–2015

Working Paper WP19OZ1SP

---

Olga Lucía Zapata Cortés

Universidad de Antioquia

Marco Fidel Agudelo Cano

Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín

**April 2019**

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy. Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper. [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

## Resumen

Entre 2011 y 2015 se protestó en Colombia a causa del incremento del impuesto predial, el cobro de la contribución por valorización para la financiación de obras públicas, el impuesto al valor agregado y la promulgación de la Ley Anti-contrabando, los cuales se percibieron como injustos, inequitativos y con escasa redistribución social. Las protestas más relevantes se dieron en Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín, ciudades que concentraban en 2014, el 29,7% del censo inmobiliario y el 31,1% de la población total del país. Si bien en Colombia existen diversos mecanismos, espacios e instancias de participación ciudadana, la protesta, la cual está reglamentada normativamente, mantiene una connotación negativa y de poca efectividad. Lo anterior se corroboró con las protestas fiscales de dicho período, que fueron poco estables, desarticuladas y espontáneas. Los propietarios de inmuebles que protestaron pertenecían a la clase media y alta, autodenominándose víctimas de la pobreza oculta y de la dictadura tributaria que afectan sus finanzas personales. A pesar de que las protestas fiscales fueron incipientes, en parte porque los ciudadanos no quieren ser estigmatizados, maltratados o judicializados por protestar, éstas aportaron al fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia financiera, y con ello al cumplimiento tributario.

**Palabras clave:** protesta fiscal, Colombia, contribución por valorización, impuesto predial.

## Sobre los autores

**Olga Lucía Zapata Cortés** es economista, magíster en ciencia política, estudiante doctorado en ciencias humanas y sociales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Profesora vinculada de tiempo completo a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, sirviendo los cursos de *Políticas públicas, Planeación y Finanzas públicas*. Investigadora en temas como desarrollo regional y local, políticas públicas y sociología fiscal. Coordinadora del grupo de investigación Gobierno, Transparencia e Instituciones (GTI) de la misma Universidad.

**Contacto:** Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

Correo electrónico: [lucia.zapata@udea.edu.co](mailto:lucia.zapata@udea.edu.co)

**Marco Fidel Agudelo Cano** es psicólogo. Especialista en estudios políticos y magíster en estudios políticos de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Investigador en temas de transparencia, control social y corrupción. Coordinador de proyectos de intervención social, con veinte años de experiencia en el sector social de las ONGs. Coordinador de la línea sobre corrupción del grupo de investigación Gobierno, Transparencia e Instituciones (GIT)-. Investigador de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, en temas de conflicto social y participación ciudadana.

**Contacto:** [mfagudeloc@unal.edu.co](mailto:mfagudeloc@unal.edu.co)

## Agradecimientos

Los autores deseamos agradecer el apoyo recibido por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo para el desarrollo de esta investigación. Muy especialmente al doctor Enrique Silva por su acompañamiento y retroalimentación durante el seminario de investigación políticas de suelo y desarrollo urbano en América Latina, desarrollado en Ciudad de México en noviembre de 2016. Asimismo, agradecemos los comentarios al primer informe de avance por el Doctor Francisco Sabatini del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

De igual manera, agradecemos a los estudiantes María Alejandra Castellanos del pregrado de ciencia política y David Alejandro Mora del pregrado de derecho, ambos estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, quienes participaron como auxiliares de investigación.

Finalmente, expresamos reconocimiento a académicos, líderes, empresarios, funcionarios y demás ciudadanos que participaron en las entrevistas, grupos focales y encuestas aplicadas en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín. Con su aporte y la información brindada esta investigación fue posible. Los doctores Paul Bromberg, Ricardo Bonilla, Manuel Sarmiento, Juan Carlos Figueroa, Albeiro Camacho y la doctora María Mercedes Maldonado merecen un agradecimiento especial por sus oportunos comentarios y recomendaciones.

## Tabla de Contenidos

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Marco contextual .....</b>	<b>2</b>
1.1 Algunos apuntes de la política fiscal colombiana .....	3
Reformas tributarias .....	5
Impuestos territoriales .....	7
1.2 Contexto en el que aparecen las protestas fiscales en las ciudades analizadas.....	14
1.2.1 Barranquilla.....	14
1.3.2 Bogotá .....	17
1.3.3 Cali.....	18
1.3.4 Medellín.....	20
<b>2. Marco analítico.....</b>	<b>24</b>
2.1 Las protestas fiscales y la sociología fiscal .....	24
2.2 Protestas y movimientos sociales.....	28
2.2.1 La protesta en Colombia: entre criminalización y legitimación.....	33
<b>3. Diseño metodológico del estudio .....</b>	<b>41</b>
3.1 Análisis documental .....	42
Elaboración del marco jurídico.....	42
Estado del arte y revisión de literatura .....	42
Rastreo de prensa local .....	43
3.2 Recolección de datos empíricos.....	45
Encuesta .....	45
Entrevistas.....	46
3.3 Consideraciones éticas.....	47
3.4 Alcances de la investigación .....	47

<b>4. Marco normativo .....</b>	<b>48</b>
4.1 Mecanismos, instancias y espacios de participación ciudadana en Colombia .....	48
4.1.1 Fundamento constitucional y legal de la participación ciudadana en Colombia.....	51
4.2 Instancias de participación ciudadana en las decisiones fiscales y tributarias en el ámbito nacional relacionadas con el impuesto al valor agregado –IVA- y la Ley Anti-contrabando .....	55
4.2.1 Impuesto al Valor Agregado (IVA) .....	55
4.2.2 Ley Anti-contrabando .....	56
4.3 Instancias de participación ciudadana en las decisiones fiscales y tributarias en el ámbito local relacionadas con el impuesto predial y la contribución por valorización .....	58
4.3.1 Impuesto predial unificado .....	59
4.3.2 La contribución por valorización.....	61
<b>5. Caracterización de protestas fiscales en Colombia.....</b>	<b>68</b>
5.1 Las protestas fiscales en las cuatro ciudades estudiadas: una visión desde la prensa .....	70
5.1.1 Las protestas en contra de la Ley Anti-contrabando .....	86
5.2 Las protestas fiscales en las cuatro ciudades estudiadas: la percepción ciudadana .....	89
<b>6. Resultados: incidencia de las protestas fiscales en las políticas y decisiones fiscales en las ciudades analizadas.....</b>	<b>96</b>
Mecanismos y escenarios de participación ciudadana en la política fiscal .....	96
Tipo de demandas ciudadanas se configuraron alrededor de las protestas fiscales .....	97
Efectos de las protestas fiscales.....	99
<b>7. Reflexiones finales.....</b>	<b>100</b>
Primera relación: Estado-ciudadano-contribuyente.....	101
Segunda relación: entre los contribuyentes.....	102
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>104</b>
<b>Anexo 1. Ficha bibliográfica .....</b>	<b>122</b>
<b>Anexo 2. Encuesta Protestas contra los Impuestos en Colombia .....</b>	<b>123</b>

<b>Anexo 3. Presentación de la encuesta en plataforma Google para divulgación virtual .....</b>	<b>125</b>
<b>Anexo 4. Fundamento constitucional de los mecanismos, instancias y espacios de participación ciudadana en Colombia .....</b>	<b>126</b>
<b>Anexo 5. Algunas instancias de participación ciudadana y leyes que la regulan.....</b>	<b>128</b>
<b>Anexo 6. Relación de la normativa municipal vigente para el período 2011–2015 y que regula la financiación de obras públicas por medio de la contribución por valorización..</b>	<b>134</b>

## Introducción

Los resultados que se presentan a continuación responden a la caracterización de las protestas fiscales desencadenadas en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín en el período 2011–2015 en relación con el incremento del impuesto predial, el cobro de la contribución por valorización para la financiación de obras públicas de regeneración urbana, las inconformidades por incrementos o ampliaciones de la base gravable del impuesto al valor agregado y, más recientemente, la promulgación de la Ley Anti-contrabando. La indagación por estos cuatro asuntos fiscales permitió identificar los objetivos e intereses de los contribuyentes y organizaciones que protestaron, así como una aproximación a la incidencia en el contexto local en que ocurren.

La investigación se desarrolló bajo un enfoque metodológico cualitativo de tipo exploratorio. Las estrategias metodológicas centrales fueron el análisis documental para el contexto nacional, y el estudio de caso para el contexto local de las ciudades seleccionadas. Ello significó apoyarse en la revisión de literatura sobre revueltas fiscales, acción colectiva y su relación con la protesta ciudadana. Se revisaron las noticias sobre protestas fiscales en cada ciudad. Además, se aplicó una encuesta personal y virtual en las cuatro ciudades con el propósito de recoger información sobre la participación en las protestas, las razones de ésta y las acciones implementadas, así como la vinculación de los manifestantes a grupos sociales o comunitarios para la defensa de los derechos de los contribuyentes. También se aplicaron entrevistas a funcionarios gubernamentales, empresarios, expertos y líderes sociales.

Con esta investigación se espera aportar en la observación de los efectos de la política fiscal y la utilización de instrumentos de gestión del suelo, así como a la revisión crítica de los espacios y mecanismos participativos para la toma de decisiones y diseño de políticas públicas fiscales, de tal forma que se incida en la cualificación del diseño y uso de instrumentos fiscales. También fue importante indagar sobre las motivaciones de los ciudadanos que protestaron en contra de las medidas tributarias con el propósito de aportar a la relación Estado-contribuyente. Fue por ello, que además de revisar lo teórico-conceptual, la investigación priorizó el componente empírico en cuanto su objetivo son las protestas fiscales ocurridas. En este sentido, se espera que los resultados del estudio no sólo beneficien a la academia sino a los tomadores de decisión e implementadores de políticas públicas fiscales e instrumentos de gestión del suelo.

Este documento está conformado por seis secciones. La primera presenta el contexto nacional y local en relación con la política fiscal colombiana. Presenta además algunas consideraciones sobre la estructura político-administrativa del país, así como algunos antecedentes sobre la política tributaria y sus efectos en las entidades territoriales. La segunda expone el marco analítico de la investigación. Aquí se reconoce los aportes de la sociología fiscal en la comprensión de los fenómenos tributarios desde la relación Estado-contribuyente a través de los instrumentos impositivos. La tercera presenta el diseño metodológico de la investigación. La cuarta describe el marco normativo colombiano desde el cual se revisan los mecanismos, escenarios e instancias de participación ciudadana en asuntos fiscales. En la quinta se caracterizan las protestas en cada una de las ciudades analizadas. La sexta presenta los hallazgos clave de la incidencia de las protestas en las decisiones fiscales. Finalmente, se anotan las reflexiones.

## 1. Marco contextual

Colombia es un país democrático, cuya organización política está compuesta por tres niveles de gobierno: el gobierno central, 32 departamentos (nivel intermedio) y 1.122 municipios (nivel local). La Constitución Política de 1991 definió la República de Colombia como:

“(…) un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Artículo 1)”.

Ello significa que el modelo de organización territorial colombiano está regido por el principio de unidad, por el cual el gobierno nacional asigna competencias y organiza los niveles subnacionales. Adicionalmente, el proceso de descentralización<sup>1</sup> iniciado en la década de 1980 prometió una delegación de poder, funciones y recursos a los departamentos y municipios; sin embargo, se mantuvo la potestad del gobierno nacional en los ámbitos políticos, fiscales y administrativos, lo cual ha generado constantes debates sobre descentralización y autonomía territorial vs Estado unitario (Zapata 2016).

Décadas después, el balance que hacen académicos como Gutiérrez (2010), Barberena (2010) y Garay (2010) en el texto *25 años de la descentralización en Colombia* no es optimista, ya que además de la inexistencia de una agenda nacional para la descentralización, se mantienen problemas estructurales como:

- Persistente déficit fiscal del gobierno nacional.
- Confusión en la asignación de competencias.
- Inversión pública local que no refleja las prioridades de las entidades territoriales.
- Corrupción en el manejo de recursos de inversión y la debilidad o ausencia de un efectivo control ciudadano.
- Poca efectividad de la participación ciudadana.
- Ilegitimidad de las instancias de representación y gobierno.
- Poco fortalecimiento de las instancias intermedias de gobierno.

Una de las principales preocupaciones del gobierno nacional ha sido las finanzas territoriales. Por ello, producto de los resultados obtenidos en la década de 1990, en los que los gobiernos subnacionales incrementaron el gasto, la deuda pública y la pereza fiscal, entre el 2000 y 2011 el gobierno nacional ha venido implementando estrategias de recentralización fiscal que buscan: i) corregir los efectos negativos producidos por el diseño institucional inicial del proceso descentralizador; ii) corregir el exceso de deuda pública y mal desempeño financiero de todos los

---

<sup>1</sup> La descentralización se definió como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central a los departamentos y municipios (DNP 2002). Esta transferencia de poder se inscribía en tres componentes: el político, mediante la elección popular de gobernantes locales; el administrativo, mediante la delegación de funciones y competencias; y el fiscal, que buscaba la eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos públicos, la reducción del gasto, el recorte de las finanzas del gobierno central y la implementación del autofinanciamiento para los gobiernos locales.



niveles de gobierno; y, iii) fortalecer la capacidad regulatoria del gobierno central, que se traduce además como limitación a la autonomía de los departamentos y municipios (Zapata 2016).

## 1.1 Algunos apuntes de la política fiscal colombiana

En el texto *La política fiscal en el siglo XX en Colombia*, Junguito y Rincón (2004) analizan la política fiscal colombiana evidenciando los aciertos y dificultades fiscales del país a lo largo del siglo XX. En este sentido destacan estos autores que la carga tributaria pasó de representar el 4% del PIB en 1905 al 6% en 1984. Asimismo, sostienen que la tributación regional pasó de representar el 45% en 1930 a representar el 20% en el 2000. Por su parte, los gastos del gobierno pasaron de representar el 5% del PIB en 1905 al 9% en 1990. Así, una primera conclusión que caracterizó las dos últimas décadas del siglo XX está relacionada con la configuración de “una estructura tributaria inadecuada e ineficiente” (Junguito y Rincón 2004, 142). Una segunda conclusión establece que el incremento del gasto estuvo sustentado en el aumento de las transferencias del gobierno nacional a los subnacionales, así como de la inversión en infraestructura (principalmente de transporte), energía y minas (Junguito y Rincón 2004).

Estos autores también dan cuenta de la evolución de la deuda pública, así como del balance fiscal. Con relación a la deuda, ésta se mantuvo en un promedio del 10% del PIB entre 1923 y 1995; sin embargo, llegó a niveles del 54% del PIB en 2003. Sobre el balance fiscal, se manifiesta que:

Los desbalances fiscales mayores a lo largo del siglo estuvieron relacionados principalmente con gastos de la guerra (1899–1903) y en infraestructura (1907–1909; 1979–1985), excepto, aunque los más recientes tuvieron que ver más con el crecimiento en los gastos de funcionamiento (transferencias territoriales, pensiones y otras transferencias) y pago de intereses a la deuda (Junguito y Rincón 2004, 143).

En esta revisión de la política fiscal, es necesario destacar el período 1988–2001 debido a las múltiples reformas de tipo fiscal, político y administrativo que se implementaron producto de fenómenos asociados a la descentralización, la apertura económica y la nueva Constitución Política, entre otros. Con la llegada del siglo XXI las reformas fiscales continuaron en el país, sustentadas en la urgente necesidad de racionalizar los gastos de todos los entes territoriales, especialmente los de funcionamiento, tal como lo manifestó la Ley 617 de 2000. A continuación, se presenta una breve reseña de los principales cambios fiscales ocurridos en el período 2001–2011 que orientan la contextualización del período estudiado en esta investigación (2011–2015).

Ley 617 de 2000: esta norma clasifica los departamentos y los municipios según su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, criterios utilizados para establecer el monto de las transferencias de recursos desde el gobierno central. Adicionalmente, obliga al saneamiento fiscal para los entes territoriales mediante la reducción de los gastos de funcionamiento, los cuales además deberán ser financiados con los ingresos corrientes de libre destinación y con inversión pública autónoma, el establecimiento de un programa de saneamiento fiscal con metas precisas de desempeño, la prohibición de transferencias como ayudas a empresas públicas territoriales, y la aplicación de instrumentos de evaluación fiscal y vigilancia del desempeño.

Acto Legislativo 01 de 2001: refuerza la idea del saneamiento de las finanzas públicas del gobierno nacional y la estabilización económica del país mediante la limitación de los incrementos del presupuesto anual a la tasa de inflación más un 1,5%, la definición de los servicios a cargo de la nación y de los gobiernos subnacionales con el propósito de establecer los recursos necesarios para su prestación, la definición del incremento anual del Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>2</sup>, y la limitación del porcentaje de gastos de libre inversión para los municipios en un 28% del presupuesto total de la entidad.

Ley 715 de 2001: reglamentó los recursos del SGP y las competencias de los entes territoriales en materia de prestación de servicios, educación y salud; condicionó parte de los recursos transferidos a los municipios a una certificación otorgada por el respectivo departamento, según criterios establecidos por la nación. Los municipios certificados reciben sus recursos directamente, mientras que los no certificados lo hacen por intermediación.

Ley 819 de 2003: estableció el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para garantizar la sostenibilidad financiera de los entes territoriales entre otras cosas, mediante la obligación a algunos departamentos y municipios<sup>3</sup> a garantizar la sostenibilidad de sus deudas mediante el establecimiento de metas de superávit primario fijadas por las autoridades asignadas (Consejo Superior de Política Fiscal, secretarías de hacienda o consejos de gobierno). Lo que exige esta Ley es la evaluación previa del impacto fiscal de cualquier normativa que regule gastos o beneficios tributarios, y disciplina fiscal.

Ley 1176 de 2007: introdujo el sector de agua potable y saneamiento básico, al cual le asignó un 5,4% de los recursos del SGP. Tuvo un gran impacto en las finanzas de los entes territoriales, ya que:

Además de recortar los recursos del SGP a las entidades territoriales, separó la participación para Agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general, con lo cual, al incorporar criterios sectoriales y no territoriales, como estaba dispuesto para la asignación de dichos recursos, se articulan los recursos del SGP a las disposiciones de política pública sectorial desde el orden central, restando autonomía a los entes territoriales para formular políticas desde lo local. En este sentido, la decisión sobre el gasto de estos recursos sale de la órbita de los entes territoriales y la orientación de política pública que sustenta el gasto, no obedece al principio político de la descentralización de acercar las decisiones al ciudadano y, por el contrario, la ejecución de los recursos se condiciona a las directrices del nivel central. Un claro ejemplo de cómo opera esto son los Planes Departamentales de Aguas (PDA) (Sandoval 2010, 17).

Ley 1473 de 2011: estableció la regla fiscal para garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país. Define la regla fiscal como un gasto

---

<sup>2</sup> El SGP se constituye por los recursos que la nación transfiere a los entes territoriales para el cumplimiento de sus funciones, según la normatividad colombiana (artículo 1). Las destinaciones específicas que conforman el sistema son para el sector educativo (58.5%), la salud (24.5%), el agua potable, el saneamiento básico y propósitos generales (17%) (artículo 3).

<sup>3</sup> Los clasificados en la categoría especial, 1 y 2.

estructural que no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

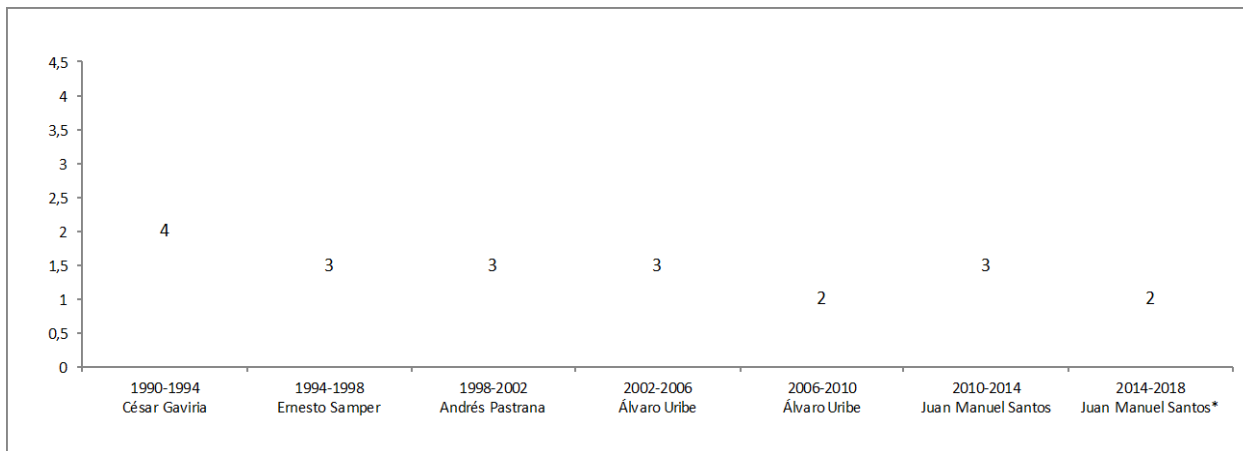
Acto Legislativo 5 de 2011: modificó el sistema general de regalías y la utilización de las regalías para los acuerdos y programas de saneamiento fiscal financiero.

### Reformas tributarias

Los diversos ajustes a la política fiscal a lo largo del siglo, y particularmente a partir de la década de 1980, han derivado en múltiples reformas tributarias. Por ejemplo, entre 1983 y 2015 se han presentado 25 reformas tributarias en Colombia. De éstas, 20 ocurrieron entre 1990 y 2015 (ver gráfico 1.1). Según Arango (2007), las reformas tributarias emprendidas entre 1983 y 2006 “se concentraron en el incremento o creación de tributos antes que en la búsqueda de racionalizar el gasto público y un verdadero impulso al sector productivo” (Arango 2007, 12). Continúa Arango afirmando que “estas reformas buscaron el aumento de los ingresos tributados para asegurar el equilibrio de las finanzas públicas a corto y mediano plazo, mejoras en la equidad del sistema impositivo, así como adelantos en pro de una mayor eficiencia en el cobro y la administración de los impuestos, entre otros” (Arango 2007, 13).

Algunos de los fines de las reformas de este período fueron: modernizar la estructura tributaria (incluyendo la de los gobiernos subnacionales, unificar la materia imponible, homogenizar la base gravable, unificar los sujetos responsables, establecer topes ajustables techo y piso), fomentar la inversión, flexibilizar los impuestos regionales, combatir la evasión, financiar el déficit fiscal, eliminar la doble tributación, fomentar la financiación de empresas con emisión de acciones, estabilizar la economía, aumentar el ahorro para inversión, aumentar los ingresos tributarios y compensar la reducción de aranceles, estimular el mercado de capitales, repatriar capitales del exterior, financiar nuevos gastos del gobierno central, compensar la reducción de recursos, equilibrar las finanzas públicas, estimular la inversión extranjera y la competitividad, incrementar los ingresos corrientes, “proporcionar más transparencia, neutralidad, equidad y eficiencia a la estructura administrativa vigente” (Arango 2007, 80), reducir el déficit fiscal, fortalecer el sector financiero, simplificar el sistema tributario, superar la crisis económica, ampliar la base gravable, y crear el impuesto al patrimonio, entre otros.

**Gráfico 1.1. Reformas tributarias en Colombia según período de gobierno presidencial, 1990–2018**



\* Para el segundo período presidencial de Juan Manuel Santos sólo se tiene en cuenta las reformas tributarias del período 2014–2015.

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, las reformas se concentraron en la siguiente tipología de impuestos: predial y complementarios, industria y comercio, de circulación y tránsito de vehículos, al consumo de cigarrillos, al consumo de licores, timbre sobre vehículos automotores, a la gasolina motor, de renta y complementarios a las personas naturales, a las ventas, al comercio exterior, impuesto al valor agregado, a las sociedades, a las ganancias ocasionales, al endeudamiento externo, al patrimonio, y el gravamen a los movimientos financieros. Un hecho revelador, es que los impuestos más reformados en este período han sido: renta y complementarios a las personas naturales, al valor agregado, y al comercio exterior.

A medida que se reformaba el sistema tributario, se “fortalecía” la institucionalidad a través de la incorporación de mecanismos cada vez más sofisticados contra la evasión, para el control de facturación, para el control del flujo de divisas, para el control de pagos al exterior, y para el control de aduanas y el contrabando, entre otros. Uno de los mecanismos más importantes fue el Registro Único Tributario (RUT) de 1989, con el que se buscó la identificación y clasificación de los contribuyentes (naturales o jurídicos). Según la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), para 2014 había 12.282.867 personas inscritas en el RUT, 46,7% más con respecto al 2013 debido a la reforma tributaria que amplió el número de contribuyentes del impuesto de renta. Además, el hecho de que los contribuyentes puedan registrarse en el RUT por internet y presentar su declaración *online* ha incidido en un aumento en el número de declaraciones presentadas virtualmente, pasando de 260.161 en 2006 a 5.013.023 en 2014, generando un ahorro de \$21.403.125.000 correspondiente al costo de los formularios litográficos en 2014.

Sin embargo, estos esfuerzos modernizantes de la institucionalidad no han sido suficientes para evitar los males que acosan al sistema tributario colombiano, tales como el fraude, el contrabando, la elusión y la evasión, así como el descontento ciudadano que se materializa en ocasiones mediante protestas en contra del aumento de los impuestos. Por ejemplo, según la

DIAN. se estima que por contrabando de bienes ingresan al país cerca de US\$6.000 millones al año. Además, a través del contrabando se lava dinero por medio de mecanismos como el pago en especie de actividades ilícitas, el contrabando técnico, la sobre/subfacturación de exportaciones, la triangulación de mercancías y el *Courier* (Asobancaria 2013). Los sectores arancelarios más afectados por el contrabando según el valor de las aprehensiones ocurridas entre 2010 y 2011 fueron: i) calzado (\$12.762.963.856 y \$20.188.074.773 respectivamente), ii) materiales textiles (\$4.798.610.371 y \$8.316.665.826), y vehículos, materiales para vías férreas y aparatos mecánicos de señalización (\$3.420.239.458 y \$3.141.954.689) (DIAN 2015).

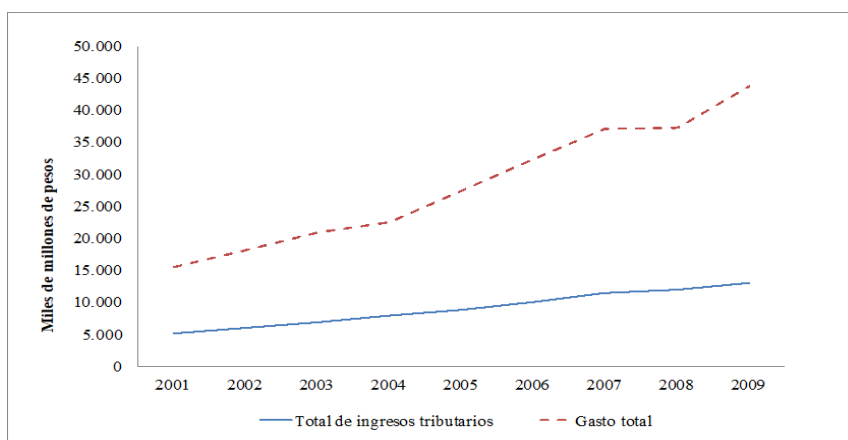
Un acercamiento preliminar al sistema impositivo colombiano deja entrever que tiene como propósito en primer lugar, convencer al ciudadano-contribuyente de ayudar a cumplir los fines del Estado, aceptados como pacto social, mediante su cofinanciación; en segundo lugar, de incorporar en la conciencia del ciudadano-contribuyente la disciplina por el pago oportuno del impuesto; y en tercer lugar, corregir mediante sanciones al ciudadano-contribuyente que decide burlar su obligación de modo que rectifique su conducta y evitar reincidencias en el futuro.

Con las recientes reformas tributarias, el Estado colombiano ha dejado una impronta en la ciudadanía al tener como objetivo ampliar el número de contribuyentes con cada reforma tributaria que se implementa. Esto ha sido posible gracias a la modernización del sistema de información de administración de impuestos, denominada Muisca. Al respecto, el académico Julio Roberto Piza expone: “a raíz del potencial de este instrumento, una política muy clara de este gobierno ha sido multiplicar por cinco el número de declarantes en el impuesto de renta, sin aumentar las cargas tributarias, tan solo bajando notablemente los topes para declarar” (Piza 2013, 9). Así, el sistema Muisca se convierte en el panóptico para la vigilancia de los ciudadanos-contribuyentes, ya que posibilita que diferentes bases de datos se interrelacionen de manera eficiente para la identificación en tiempo real de aquellos sujetos objetos de imposición. De esta manera, la institucionalidad tributaria pretende cumplir con su función de control, al tiempo que ofrece a los contribuyentes “facilidades” para cumplir con sus obligaciones, como, por ejemplo, el pago de impuestos mediante medios electrónicos.

### Impuestos territoriales

Las múltiples reformas tributarias no sólo han generado malestar a la ciudadanía, sino también a los gobiernos subnacionales que han visto disminuidos sus ingresos tributarios (Weisner 1992). Según Fedesarrollo (2005, 6), “en los últimos años la estructura tributaria colombiana se ha caracterizado por un elevado grado de inestabilidad... Aunque durante esta época [1991–2004] varias reformas fiscales aumentaron el ingreso tributario, éste último se expandió mucho menos que el gasto corriente”. Ello ha afectado mucho más a los gobiernos territoriales, especialmente en años recientes (ver gráfico 1.2). Si bien los ingresos tributarios de las entidades territoriales se duplicaron para el periodo 2001–2009, pasando de \$5.164 millones a \$12.938 millones, el gasto total también se incrementó, casi hasta triplicarse, pasando de \$15.132 a \$43.763 durante el mismo período. Este incremento en los gastos llamó la atención del gobierno nacional, el cual aduciendo déficits fiscales de los gobiernos subnacionales estableció la Regla Fiscal en 2011.

**Gráfico 1.2. Ingresos tributarios y gasto total de las entidades territoriales, 2001–2009**



Fuente: Adaptado de Subgerencia de Estudios Económicos Banco de la República (2015). *Balance fiscal - Consolidado entidades territoriales*. Sección: Estadísticas, finanzas públicas, gobiernos territoriales, situación Fiscal. Recuperado a partir de [http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see\\_finanzas\\_publi.htm](http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see_finanzas_publi.htm).

Actualmente, Colombia cuenta más de 40 impuestos: 12 impuestos del orden nacional, 13 del orden departamental y 20 del orden municipal (ver cuadro 1.1). Además de 24 gravámenes, contribuciones y otros tributos como las estampillas, la mayoría aplicables en el ámbito de los gobiernos locales (municipios). A pesar de este volumen de impuestos, el recaudo en los departamentos y municipios se concentra en pocos impuestos, lo que afecta la eficiencia tributaria y dificulta la administración tributaria (comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria<sup>4</sup> 2015). Adicionalmente, es necesario expresar que en Colombia sólo el Congreso de la República tiene la potestad para crear impuestos, delegando sólo parte de su reglamentación a las asambleas departamentales y los concejos municipales, estos últimos catalogados como órganos legislativos del nivel subnacional.

<sup>4</sup> De ahora en adelante se nombrará solo como Comisión de expertos.

**Cuadro 1.1. Principales impuestos colombianos según nivel de gobierno a cargo de su recaudo**

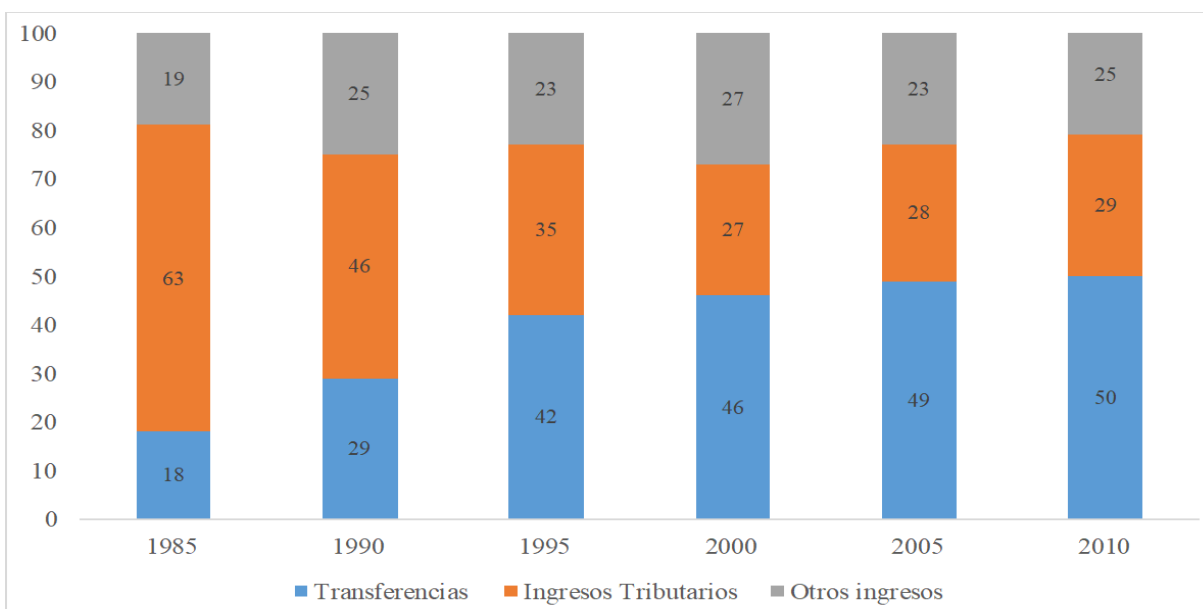
<b>Importancia</b>	<b>Gobierno Nacional</b>	<b>Gobierno Departamental</b>	<b>Gobierno Local</b>
Alta	Impuesto de Renta Impuesto al Valor Agregado (IVA).	Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas. Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. Sobretasa a la gasolina y al ACPM. Impuesto de degüello de ganado mayor.	Impuesto predial unificado. Impuesto de industria y comercio, avisos y tableros. Sobretasa a la gasolina.
Media	Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. Gravamen a los movimientos financieros. Impuesto a la riqueza. Impuesto al patrimonio.	Impuesto sobre vehículos automotores.	Impuesto de delineación urbana. Contribución de valorización. Participación en la plusvalía.
Baja	Impuesto sobre la renta para la Equidad (CREE <sup>5</sup> ). Sobretasa al CREE. Impuestos sobre las ganancias ocasionales. Impuesto nacional al consumo. Impuesto de timbre. Impuestos complementarios de remesas. Impuesto complementario de normalización tributaria.	Impuesto de registro. Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. Impuesto a loterías foráneas y sobre premios de loterías. Impuesto de rifas, apuestas y juegos. Sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. Contribución sobre contratos de obra pública. Contribución de valorización departamental. Peajes y tasas por estacionamiento o por contaminación vehicular.	Impuesto sobre el servicio de alumbrado público. Impuesto a las ventas por el sistema de clubes. Impuesto de circulación y tránsito de vehículos de servicio público. Impuesto de degüello de ganado mayor y menor. Impuesto a espectáculos públicos. Publicidad exterior visual. Impuesto de casinos. Impuestos sobre apuestas mutuas. Contribución sobre contratos de obra pública. Contribuciones, gravámenes y otros cobros para la infraestructura vial, rural y urbana. Impuesto al transporte de hidrocarburos. Sobretasa bomberil. Estampilla Pro-Dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano. Estampilla Pro-cultura.

Fuente: Elaboración propia a partir del informe final de la comisión de expertos (2015).

<sup>5</sup> Impuesto sobre la renta para la equidad-CREE-, creado a partir del 1 de enero de 2013.

A pesar de esta distribución territorial de los impuestos, es necesario destacar que el mayor volumen de recaudo lo concentra el gobierno nacional, seguido por los gobiernos locales y en último lugar, los gobiernos intermedios. Así, los ingresos tributarios del gobierno nacional, como porcentaje del PIB, pasaron del 8,6 en 1994 al 14,3 en 2012; los ingresos tributarios de los departamentos pasaron de 0,7 en 1994 a 0,8 en 2012; mientras que los ingresos tributarios de los municipios<sup>6</sup> pasaron de 1,1 en 1994 a 2,0 en 2012 (Freter y Terminassian 2015). Es decir, en los últimos años se ha reducido la participación tributaria de la recaudación territorial en el total nacional, ya que se pasó del 18,1%, en 2003, al 17,1%, en 2011. Este indicador es importante, ya que el gobierno nacional propuso, para el período 2010–2014, un fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y estableció objetivos estratégicos para “aumentar el esfuerzo fiscal subnacional esperando como resultado el incremento de la participación de la recaudación tributaria territorial en el total nacional” (Contraloría 2014, 15). Esto último, debido a que los ingresos de los gobiernos subnacionales provienen en mayor medida de las transferencias del gobierno nacional mediante el Sistema General de Participaciones y las regalías, más que de los ingresos tributarios propios (ver gráfico 1.3).

**Gráfico 1.3. Composición de los ingresos territoriales en Colombia, 1985–2010 (%)**



Fuente: Comisión de expertos (2015).

Vale la pena destacar que a pesar de que los ingresos tributarios como porcentaje del PIB en Colombia (17,3) se mantienen por debajo del promedio de América Latina (19,4) y los países miembros de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (33,8), es considerado como el cuarto país con mayor carga tributaria para empresas del mundo, según el Informe de Competitividad Global de 2015 elaborado por el Foro Económico Mundial. Esta visión internacional, concuerda con el informe de la Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria en el que identifican que la carga tributaria, además de ser

<sup>6</sup> Del total del recaudo de los 1.122 municipios, el 54,1% lo aportan las cuatro ciudades analizadas en esta investigación: Bogotá (36,6%), Medellín (8,2%), Cali (5,3%) y Barranquilla (4,0%).



excesivamente elevada, se concentra en un número reducido de personas jurídicas en tanto existen múltiples impuestos que recaen sobre una misma actividad económica (Comisión de expertos 2015, 15–16). Es así como en el país del total de impuestos directos para el 2012 las personas naturales contribuyen con el 17,4%, mientras que las personas jurídicas lo hacen con el 82,6%, lo que hace que la evasión del impuesto de renta para el mismo año se haya ubicado en el 39% (Comisión de expertos 2015, 64 y 68).

Volviendo al asunto de la territorialización de los impuestos, vale la pena destacar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), de carácter nacional, y el Impuesto Predial Unificado, de carácter municipal, dentro de los cuatro aspectos que analiza este estudio. En el caso del IVA, aunque ha sido uno de los impuestos más importantes del país en términos de su recaudo, ha perdido productividad a partir de 2004. En este sentido, es considerado como un impuesto ineficiente, regresivo e inequitativo<sup>7</sup>, además, su administración es muy compleja y fomenta la informalidad, por lo que se hace urgente una reforma de este impuesto (Comisión de expertos 2015). En Colombia, el recaudo del IVA representó el 6,1% del PIB en 2007 y del 5,7% del PIB en 2014, y en términos del peso de este impuesto sobre el total de los ingresos tributarios fue del 44,7% en 2010. A pesar de ello, en 2013 el IVA en Colombia (4,8%) mantuvo niveles inferiores comparados con el promedio de América Latina (6,2%) y de los países miembros de la OCDE (6,6%). En cuanto a su tarifa, en 2012 Colombia (16%)<sup>8</sup> estaba por encima del promedio Latinoamericano (15%) y por debajo del promedio de la OCDE (19%) (Comisión de expertos 2015).

Cálculos recientes muestran que el IVA tiene niveles de productividad y eficiencia bajos en Colombia (...) En los dos casos, Colombia ocupa uno de los últimos lugares y se encuentra por debajo de los promedios de la OCDE y de América Latina. De esta manera, mientras en los países con IVA más productivos por cada \$100 de recaudo potencial se recogen \$80, en América Latina se recogen un poco más de \$50 en promedio y en Colombia cerca de \$40.

Un estudio reciente del BID descompone para diferentes países de América Latina la pérdida de productividad del IVA en dos elementos: i) la pérdida de recaudo debido a las exenciones y tasas reducidas, y ii) la erosión del recaudo debido a la evasión y las debilidades en materia de gestión y la ausencia de una fiscalización eficiente y oportuna. Los resultados sugieren que para el caso de Colombia ambos aspectos resultan importantes en explicar la baja productividad del IVA (Comisión de expertos 2015, 97–98).

Por ello, los expertos recomendaron una reforma al IVA que tuviera en cuenta lo siguiente: “Ampliar la base gravable, tanto en IVA como en el impuesto al consumo, revisar la estructura tarifaria, revisar el tratamiento bienes de capital, revisar el régimen simplificado, eliminar inequidades en el tratamiento entre bienes y servicios similares, implementar de la manera más rápida y eficiente la factura electrónica y adoptar cambios procedimentales y de control que fortalezcan la capacidad de la administración tributaria para mejorar el control y reducir la evasión” (Comisión de expertos 2015, 112–113).

---

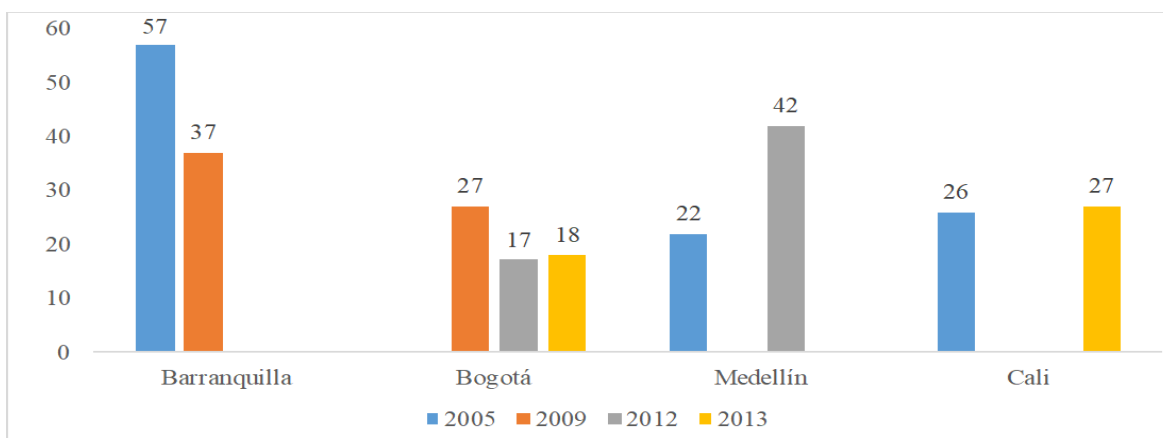
<sup>7</sup> Ya que grava productos de la canasta básica. La Comisión de expertos señalaba que para el 2002 el IVA gravaba el 50% de los productos y servicios en Colombia.

<sup>8</sup> La tarifa del IVA en Colombia ha permanecido invariable por 20 años, salvo en el período 1998-2000, cuando se bajó del 16% al 15%.

Por su parte, el Impuesto Predial Unificado es uno de los impuestos más importantes para los gobiernos locales, especialmente para las ciudades con mayor población. Como porcentaje del PIB este impuesto en Colombia pasó de representar el 0,4 en 1994 a representar el 0,6 en 2012 (Freter y Terminassian 2015, 192–193). Su base gravable es el avalúo catastral, determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), autoridad catastral del país, excepto para las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y el departamento de Antioquia, que tienen autonomía debido a que cuentan con oficinas de catastro propias. El avalúo catastral se debe actualizar cada cinco (5) años y no puede ser inferior al 60% del valor comercial del bien inmueble, incluyendo terreno y construcción. Su tarifa es definida por cada concejo municipal entre 0 y 16 por mil. Este impuesto a pesar de su importancia tiene varias falencias: i) la elevada heterogeneidad en criterios para fijar parámetros del tributo dentro de los rangos permitidos por la ley, ii) las dificultades metodológicas y operativas para mantener un catastro actualizado a nivel urbano y rural, a excepción de algunos de los catastros independientes que han venido haciendo esfuerzos en esta materia, y iii) las diferencias existentes entre municipios en cuanto a la capacidad de recaudo y fiscalización (Comisión de expertos 2015, 160).

Para el 2014, Colombia contaba con 15,4 millones de predios, de los cuales el 70% tenía actualización catastral dentro de los últimos 5 años. Bogotá cuenta con 2.359.102 predios, Medellín con 912.752 predios, Cali con 664.883 predios y 320.000 predios en Barranquilla. En total, estas cuatro ciudades concentran el 29,7% de los predios del país. En las ciudades con oficinas de catastro autónomo la actualización catastral estaba cerca del 100%; mientras que en el resto de los municipios y las zonas rurales la actualización catastral era del 60% y el 56%, respectivamente. Con miras a moderar el valor del impuesto predial a pagar por los contribuyentes, derivado del incremento de los avalúos producto de las actualizaciones catastrales, se aplica la Ley 44 de 1990, que establece que el impuesto predial no podría subir más allá del 100% de lo pagado en el año inmediatamente anterior, y la Ley 1450 de 2010, que establece que la tarifa del impuesto predial solo podrá incrementarse hasta el 25% de lo pagado el año inmediatamente anterior (Comisión de expertos 2015). A medida que se mantiene actualizado el catastro, las tarifas se mantienen relativamente estables (ver gráfica 1.4).

**Gráfico 1.4. Tasa de crecimiento del valor total catastral según año de actualización en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Medellín y Cali, (%)**



Fuente: Comisión de expertos (2015), basados en Arango, Vallejo y Fagua (2015).

Así, “el elevado grado de desactualización de los catastros del sector rural no sólo impacta de manera negativa el recaudo tributario de los entes territoriales. También implica que no existe una base de información adecuada para la formulación de políticas de ordenamiento territorial y desarrollo rural y para el funcionamiento eficiente del mercado de tierras” (Comisión de expertos 2015, 163).

Comparado con América Latina y los países miembros de la OCDE, el recaudo del impuesto a la propiedad como porcentaje del PIB ubica a Colombia (1,5) por encima del promedio Latinoamericano (0,8) y por debajo de la OCDE (1,8). De ahí que los expertos recomienden una reforma a este impuesto que solucione los siguientes problemas: “1) no hay un censo inmobiliario que dé cuenta de cómo está distribuido en el territorio nacional, 2) no existe coincidencia entre la información física y jurídica de los predios cuando éstos han sido incorporados a un registro catastral, 3) no hay valoración adecuada de los predios y la información se mantiene con un alto nivel de desactualización, y 4) no hay la suficiente capacidad administrativa, técnica y operativa para completar el censo y actualizar la información catastral con avalúos creíbles” (Comisión de expertos 2015, 163–164).

Finalmente, habría que anotar que la contribución por valorización es otro tributo de importancia para las ciudades grandes, ya que se utiliza para financiar obras públicas, especialmente la infraestructura vial. Asimismo, es utilizado por las ciudades intermedias en sus procesos de urbanización y expansión.

La contribución por valorización en Colombia es clasificada como un tipo de contribución especial, que se utiliza para cobrarles a los contribuyentes una participación en un beneficio que les proporcione las obras públicas que realiza el Estado. La contribución por valorización es un instrumento de regulación del urbanismo, el cual “no sólo tiene una larga historia de aplicación continua (aunque irregular), pero también una historia demostrada de recaudar ingresos significativos para financiar obras públicas” (Borrero 2011, s.p.). En este sentido,

(...) En Colombia la contribución de valorización ha jugado un papel importante en el financiamiento de obras públicas y ha tenido una considerable participación en los ingresos de las ciudades. A finales de los años 1960 alcanzó a representar el 16% del total de los ingresos de Bogotá y el 45% de los ingresos del municipio de Medellín. A principios de la década de 1980 permitió recaudar el 30% de los ingresos de Cali y en 1993 el recaudo alcanzó el 24% de los ingresos de Bogotá. Durante la década del 2000 este instrumento ha sido muy utilizado en Bogotá, Medellín, Cali, Manizales, Bucaramanga, Barranquilla y en general en casi todas las ciudades con más de 300.000 habitantes en Colombia. (Borrero 2011).

Y a pesar de lo impopular o las resistencias que este instrumento ha generado en algunos países de América Latina, debido en parte a argumentos que van desde su limitada practicidad, complejidad técnica y capacidad requerida para implementarlo (Borrero 2011), su legitimidad no es cuestionada socialmente.

## 1.2 Contexto en el que aparecen las protestas fiscales en las ciudades analizadas

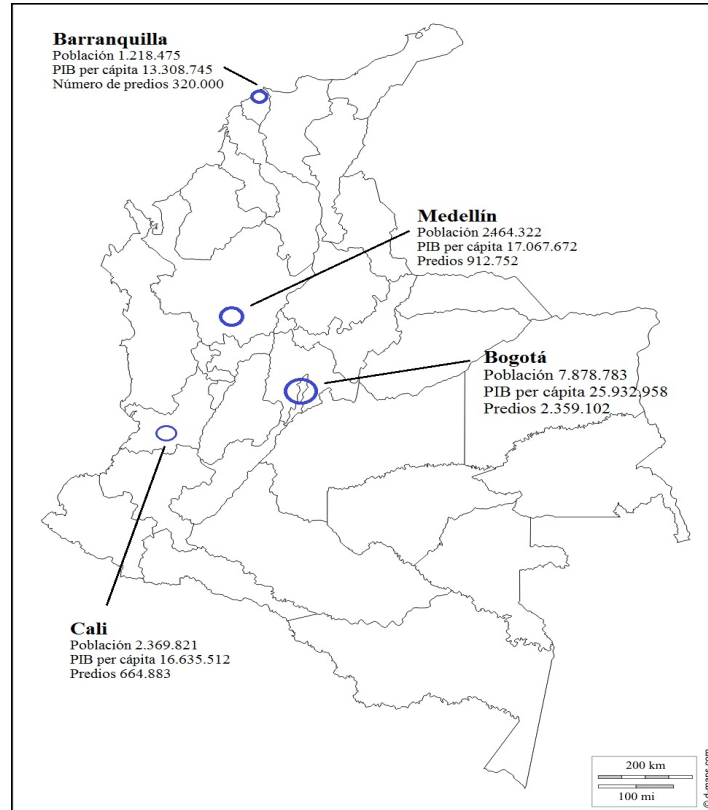
### 1.2.1 Barranquilla

El marco del Plan de Desarrollo<sup>9</sup> 2012–2015 “Barranquilla florece para todos” contiene tres (3) ejes programáticos: Barranquilla con equidad social, Barranquilla competitiva y Barranquilla ordenada. Dentro del eje 2, *Barranquilla competitiva*, se estableció la estrategia *Barranquilla Atractiva y Preparada*, desde la cual se promocionó esta ciudad como “la capital estratégica del Caribe y de los tratados de libre comercio” (Alcaldía de Barranquilla 2012, 49). Ello significó acondicionar la ciudad a las exigencias de los tratados internacionales que se promueven desde el nivel central. Fue así como, complementariamente, se promocionó a Barranquilla como destino para desarrollar negocios y atraer inversiones, por lo que se aplican reformas asociadas a la simplificación de trámites en las actividades para la competitividad, por ejemplo. También se invirtió en infraestructura y transporte a partir de la estrategia *Barranquilla conectada*, que tenía como propósito “optimizar y articular la infraestructura vial y de transporte con la logística local, su interconexión con los ejes metropolitano y regional, logrando mejorar las condiciones de movilidad, competitividad, bienestar social y ordenamiento del territorio” (Alcaldía de Barranquilla 2012, 50).

---

<sup>9</sup> Los planes de desarrollo son los instrumentos de gobierno en el que se consigna la visión programática y el plan de inversión de cada uno de los niveles de gobierno.

## Mapa 1.1. Ubicación de las ciudades analizadas (Bogotá, Barranquilla, Cali y Medellín) en el mapa de Colombia



Fuente: Mapa en blanco tomado de Google.com, datos por autores referenciados. Los datos poblacionales son tomados de la proyección de población a 2015 del DANE, el PIB per cápita es calculado a nivel departamental a precios corrientes, provisional a 2015. Los datos del número de predios son tomados de la Comisión de expertos (2015).

También se propone en el plan un programa para la optimización del sistema vial, de tal manera que se mantenga en buen estado la malla vial de la ciudad, el mejoramiento de la conexión de los barrios de la ciudad con las vías principales, la construcción de autopistas urbanas que garanticen una mejor movilidad en la ciudad y un adecuado acceso al aeropuerto, a los puertos y a las zonas francas. Asimismo, en el plan se propuso la tercera fase del proyecto de *Urbanismo comunitario*, denominado *Barrios a la obra*, que busca el mejoramiento de la interconexión vial regional, así como proyectos de obras para el mejoramiento de la conectividad y pavimentación de la red terciaria perteneciente al distrito (Alcaldía de Barranquilla 2012, 51). Un aspecto importante en este período fue la intervención de los arroyos<sup>10</sup> en la ciudad, para lo cual se realizaron estudios técnicos y se diseñaron obras en zonas prioritarias identificadas en el Plan Estratégico de Intervención. Asimismo, se propuso el desarrollo de transporte multimodal intencionado a la

<sup>10</sup> Los arroyos típicos de la ciudad de Barranquilla en invierno son los desbordamientos de las quebradas (ríos pequeños que atraviesan parte de la ciudad), así como el acumulado de las aguas lluvias que inundan las calles de la ciudad, convirtiéndose en ríos que recorren las calles arrastrando carros y, en algunas ocasiones, personas. Durante el tiempo que dura este fenómeno, la ciudad y sus actividades se paralizan debido a lo peligroso que resultan.

recuperación de la navegabilidad de río Magdalena, ya que según el Plan Barranquilla debería conectarse con los centros de consumo del país a través de este río.

Dentro del Eje *Barranquilla ordenada*, que plantea un modelo de ciudad sostenible y competitiva, se propuso la estrategia *El Río Magdalena, Base del Desarrollo de Barranquilla*, que buscó el restablecimiento de la ribera occidental como arteria fluvial y polo de desarrollo económico social y cultural. De igual manera, el programa de desarrollo urbanístico implementó proyectos dirigidos a la revitalización urbana para “generar un modelo de calidad de vida para Barranquilla a partir de la ejecución de los instrumentos de gestión del suelo y sus diferentes planes parciales” (Alcaldía de Barranquilla 2012, 56) y a la generación de zonas verdes y espacios públicos en áreas aledañas al río Magdalena, sus canales y el distrito central mediante el proyecto *Corredor Verde*.

Otra de las apuestas del gobierno 2012–2015 fue la estrategia *El Centro Histórico Renovado*, mediante la cual se intervino la ciudad desde la perspectiva de renovación urbana y arquitectónica con el propósito de incrementar la seguridad, ordenar el comercio, despejar el espacio público y atraer la inversión privada en la zona (Alcaldía de Barranquilla 2012, 56). El logro de estos propósitos estuvo a cargo del programa para la renovación integral y redensificación del centro, desde el cual se impulsó la renovación integral y de largo plazo del centro histórico de Barranquilla, estimulándose allí el uso de vivienda y el sentido de pertenencia y la memoria de los barranquilleros.

El plan señala como imperativo mantener finanzas saludables y responsables para realizar las inversiones necesarias que logren el desarrollo socioeconómico sostenible de la ciudad. En este sentido, el objetivo es asegurar la sostenibilidad fiscal de la administración local. Parte de este propósito recae en la administración de los impuestos y los contribuyentes:

Acciones que propendan por consolidar una cultura del buen comportamiento tributario que se refleje en el recaudo oportuno y efectivo de los impuestos distritales, mediante la ejecución de campañas de información, educación, sensibilización y comunicación en materia tributaria y la expansión de los canales medios y lugares en los cuales los contribuyentes puedan cumplir sus obligaciones tributarias (Alcaldía de Barranquilla 2012, 71).

En este sentido, se propusieron los siguientes programas y proyectos:

Efectividad y estabilidad en sistema tributario y normativo: programa encaminado al incremento de los ingresos tributarios, al cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales por los contribuyentes y a la recuperación de cartera. A la ejecución permanente y estratégica de programas de fiscalización y cobro (persuasivo–coactivo) de los tributos y rentas distritales, atinentes a la correcta determinación y recuperación de cartera de éstos, ejerciendo un control efectivo a la evasión y elusión.

Proyecto Actualización Catastral. Renovación de los datos de la formación catastral, mediante la revisión de los elementos físicos y jurídicos del catastro y la eliminación en

el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Proyecto Implementación del proceso de liquidación y cobro de la participación en plusvalía. Determinación, liquidación, discusión, recaudo y cobro de la participación en plusvalía en el distrito (Alcaldía de Barranquilla 2012, 72).

### 1.3.2 Bogotá

El Plan de Desarrollo 2008–2011: “Bogotá positiva: para vivir mejor” denominó una de sus líneas estratégicas como “Derecho a la ciudad”, desde el cual presupuestó la construcción de una ciudad que dignificara el hábitat e hiciera más eficiente la movilidad. Esto desencadenó acciones que, ordenadas en el plan de ordenamiento territorial para la ciudad, armonizaran con el sistema vial y los procesos de renovación urbana que se venían adelantando. En este sentido, algunas de las metas para el período fueron: incrementar a 50% de km/carril de la malla vial arterial e intermedia en buen estado, incrementar a 4,2 m<sup>2</sup> el espacio público por habitante y recuperar 238.600 m<sup>2</sup> de espacio público (Alcaldía de Bogotá 2008). Además, se propusieron metas para el mejoramiento de la malla vial rural: mantener 115 km/carril de malla vial rural y construir 27 km/carril de malla vial rural. Otras metas relacionadas con la movilidad (ver cuadro 1.2), se relacionaron principalmente con la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías en la ciudad.

En cuanto a las metas relacionadas con el espacio público, se propusieron las siguientes: construcción de 473.200 m<sup>2</sup> y mantenimiento de 10.648 m<sup>2</sup> de espacio público, construcción de 33 puentes peatonales y mantenimiento de otros 20, construcción de siete rampas de puentes peatonales, adecuación de 105 hectáreas de espacio público y diseño de 85 parques nuevos (Alcaldía de Bogotá 2008). En relación con la ejecución del plan de ordenamiento territorial, se ajustaron los criterios de formulación programática de proyectos para la continuidad de las inversiones territoriales, promoción de nuevas áreas de desarrollo, materialización de planes maestros, desarrollo e implementación de instrumentos de gestión del ordenamiento territorial, previsión de impactos sobre el territorio y previsión de impactos sobre el territorio.

Para lograr todas las metas planteadas, el plan de inversiones de la ciudad previó el financiamiento de las obras por medio de la contribución por valorización. Asimismo, se señala el incremento de recursos mediante la actualización de la base gravable en el impuesto predial y racionalización tributaria de beneficios. En consecuencia, se aspira a la “construcción de una ciudad modelo de sostenibilidad fiscal y financiera, eficiente en el recaudo, en la asignación de recursos, en el manejo del financiamiento y en la ejecución del gasto” (Alcaldía de Bogotá 2008).

**Cuadro 1.2. Metas de infraestructura para la movilidad de Bogotá, según Plan de Desarrollo de Bogotá 2008–2011**

<b>Vías para la movilidad</b> Sectores relacionados: Movilidad y Planeación		
Proyectos	Metas	Línea Base
Construcción, adecuación y mantenimiento de la malla vial	Construir 207,21 km.-carril de malla vial arterial	Malla vial arterial: 2.780,4 km- carril IDU - 2007
	Rehabilitar 97,9 km.-carril de malla vial arterial	
	Mantener 1560,2 km.-carril de malla vial arterial	
	Construir 7 km.-carril de malla vial intermedia	Malla vial intermedia: 4.092 km - carril IDU - 2007
	Rehabilitar 195,9 km.-carril de malla vial intermedia	
	Mantener 1.087,8 km.-carril de malla vial intermedia	
	Promover y estructurar vías para el transporte de carga	
Promover y estructurar vías por concesión		
Suelo para la movilidad	Generar 10 hectáreas de suelo para malla vial arterial, intermedia y local mediante la adopción de planes parciales de desarrollo	
Red de ciclorrutas	Construir 20 km. de ciclorruta	347 km IDU - 2007
	Mantener 100% de la red de ciclorrutas	
Intersecciones viales	Construir 17 puentes vehiculares	
	Reforzar 15 puentes vehiculares	
	Mantener 15 puentes vehiculares	

Fuente: Alcaldía de Bogotá (2008).

**1.3.3 Cali**

El Plan de Desarrollo 2008–2011: “CaliDA, una ciudad para todos” se configuró alrededor de las siguientes líneas estratégicas: *Equidad para todos*, *Bienestar para todos*, *Prosperidad para todos*, *Un entorno amable para todos*, *Proyección global para todos* y *Buen gobierno para todos*. Particularmente, dentro de la línea *Proyección global para todos* se propuso:

Posicionar a Cali a nivel regional, nacional e internacional como un municipio dinámico, innovador, solidario e incluyente, orgulloso de su diversidad y rico patrimonio cultural, atractivo al turismo, al intercambio y la inversión, abierto al mundo y al cambio, y conectado e integrado efectivamente con su entorno más próximo, el país y el resto del planeta (Alcaldía de Cali 2012, 208).



En ese mismo sentido se propuso la profundización de la ciudad–región, desde la cual se buscó la articulación con la región del Pacífico, a través de la articulación de políticas públicas en los municipios que la conforman (Alcaldía de Cali 2012, 221). De igual manera, en materia de conectividad, del componente *Cali Conectada con el Mundo*, se buscó la inversión en infraestructura, servicios logísticos y plataformas digitales de conectividad. Particularmente, la inversión en vías, propuesta en el programa Impulso a la Integración Nacional por Vía Terrestre, buscó crear proyectos estratégicos de infraestructura terrestre de la red nacional, incluyendo “apoyo y vinculación en grandes proyectos viales y férreos” (Alcaldía de Cali 2012, 222).

Para lograrlo se propuso la sostenibilidad fiscal y soberanía tributaria con resultados (programa dentro de la línea *Buen gobierno para todos*), entendiéndose por este último concepto:

(...) la gestión directa de los tributos por el municipio, así como el mejoramiento del flujo de caja de los recursos públicos, a través del desarrollo de estrategias como la actualización catastral y de las distintas bases gravables de los tributos municipales, el fomento del pago oportuno de los contribuyentes, la gestión de la cartera, la fiscalización, la planeación sostenible y de largo plazo del municipio con información contable altamente confiable, así como el aprovechamiento efectivo de los bienes inmuebles municipales. (Alcaldía de Cali 2012, 249)

Para lograr la soberanía tributaria, se establecieron los siguientes objetivos:

- Avance en la implementación de gestión tributaria propia.
- Declaración tributaria electrónica implementada.
- Cumplimiento oportuno contribuyentes (predial).
- Cumplimiento oportuno declarantes (ICA).
- Reducción de la cartera morosa (cobro de multas y comparendos).
- Actualización catastral urbana (sobre base catastral urbana).
- Predios actualizados mediante conservación catastral.
- Bienes inmuebles del municipio administrados de manera integral (información cualitativa y cuantitativa del bien).
- Confiabilidad en la información contable del municipio.

Asimismo, el plan de desarrollo considera relevante el uso de la contribución de valorización para el cumplimiento de sus fines, especialmente para la ejecución de las 21 mega obras:

Por medio de la contribución por valorización se espera recaudar \$528.201 millones en el periodo 2012–2015. Para la proyección, se toma como referencia la distribución inicial que determina por estrato y uso el valor a contribuir por cada predio. La proyección toma como referencia la distribución inicial de predios, el recaudo acumulado a la fecha, según las modalidades de pago seleccionadas y las expectativas de mejorar el recaudo con base en la gestión de cobro persuasivo y coactivo. Igualmente se tiene en cuenta que un 90,13% del recaudo corresponde a la modalidad de pago de cuotas, mientras el 9,87% restante proviene de una creciente recuperación de cartera. La modalidad de pago mediante la cual aproximadamente 10% de los propietarios de predios se acogieron al pago de esta

contribución en dos cuotas, se refleja en el incremento del recaudo en 2014, año en el que se recauda la segunda cuota. En 2015, año final de la contribución, se pagan las últimas cuotas hasta mitad de año completando el calendario de recaudo, por lo que el monto disminuye a \$79 mil millones por pago de capital (Alcaldía de Cali 2012, 267–268).

#### 1.3.4 Medellín

Durante el período 2008–2011, el gobierno local propuso la construcción de nueva infraestructura vial para la ciudad. Ello, sustentado en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Acuerdo 46 de 2006) y en el objetivo de “construir infraestructura vial, ampliación del espacio público, mejoras en la movilidad y consolidar el derecho de disfrute de la ciudad, aprovechando instrumentos de financiación como la valorización”, tal como se estableció en la línea 4: *Hábitat y Medio Ambiente para la Gente* del Plan de Desarrollo *Medellín es Solidaria y Competitiva*. La necesidad de esta nueva infraestructura se fundamentaba en que:

“(…) la ciudad presenta un grave retraso en la conformación de su malla vial principal, que requiere de inversiones en el corto plazo para garantizar una adecuada movilidad privilegiando la consolidación del sistema vial requerido para un transporte público colectivo” (Concejo de Medellín 2008, 163).

Y aunque se realizaron obras por toda la ciudad, la mayoría de ellas se localizaron en la comuna 14 El Poblado debido a que estas serían financiadas por medio de la contribución por valorización y en esa zona se asentaban las personas de mayor ingreso en la ciudad, quienes podrían pagar dicha contribución (ver mapa 1.2). Para El Poblado se propuso la ampliación del espacio público, mejoras en la movilidad, en tanto en el sector circulan 680.000 vehículos diariamente, y la consolidación del derecho de disfrute de la ciudad. Para lograrlo, se construirían 14 obras que fueron proyectadas con un costo de \$197.712.000.000, de los cuales se esperaba recaudar un total de \$182.712.000.000 por medio de la contribución por valorización, es decir, se esperaba que los contribuyentes financiaran el 92,4% del costo total de las obras, el resto del costo \$15.000.000.000 (que equivalen al 7,6%) sería asumido por el gobierno local.

El proyecto de valorización de El Poblado, como se denominó dicha inversión en obras públicas, se definió en la Resolución 0725 del 29 de julio de 2009, por medio de la cual se decretaron obras susceptibles de financiarse total o parcialmente con la contribución de valorización. Esta resolución se articuló a un cuerpo de normas que conforman un marco de actuación para el gobierno local en cuanto al cobro de la contribución por valorización<sup>11</sup>. Algunas de las obras se desagregaron para ser ejecutadas parcialmente; pero, se destaca que luego de varias modificaciones entre 2009 y 2014, finalmente el proyecto de valorización de El Poblado pasó de proyectar 14 obras en 2009 a 23 obras en 2014.

Todos estos cambios incidieron en el costo final de las obras, pasando de un total pronosticado en 2009 de \$197.712.000.000 a \$425.633.427.385 en 2012, aumentando en un 215% el valor inicial. Ello significó que la financiación que recayó sobre los contribuyentes mediante la

---

<sup>11</sup> Además de las ya citadas, se deben tener en cuenta: la Resolución 246 de 2012, la Resolución 094 de 2014 y la Resolución 0197 de 2014.

contribución por valorización pasó de \$182.712.000.000 a \$458.362.761.892<sup>12</sup>. Es decir, inicialmente los propietarios beneficiarios de estas obras cubrirían el 92,4% de su valor, pero luego de los cambios, debieron cubrir el 100% del costo de las obras. Del total de beneficiarios (70.867), el 87,8% corresponden a propietarios de El Poblado, quienes finalmente pagaron \$408.961.628.019.

Fue así como el proyecto de valorización de El Poblado y sus múltiples ajustes a lo largo de los períodos de gobierno (2008–2011 y 2012–2015) se convirtió en una causa constante de protestas ciudadanas que se dieron en este sector entre el 2012 y el 2015.

Frente a este proyecto de valorización, se presentaron un total de 23.346<sup>13</sup> recursos de reposición por 20.821 propietarios. Entre los motivos expuestos en dichos recursos se encontraron: solicitud de revocatoria, 31,9%; solicitud de descuentos, 21,4%; inconsistencias en la identificación del propietario, 19,8%; valor alto, 18,4%; entre otros. Y como mecanismos para solucionar las inquietudes y dar respuestas a los recursos de reposición formulados por los propietarios, el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín (Fonvalmed), entidad gubernamental responsable de la formulación y ejecución de proyectos de interés público mediante el recaudo e inversión de la contribución de valorización, implementó: i) un microsítio en su página web para las preguntas frecuentes sobre el proyecto específico de El Poblado, el responsable de las obras, la cuantía de la valorización, cómo pagar y los responsables de su pago, entre otras<sup>14</sup>; y ii) una encuesta *online* que, si bien tenía como propósito recoger las opiniones de los contribuyentes, ha resultado no ser representativa para los habitantes del sector dada la cantidad de respuestas recabadas<sup>15</sup>.

---

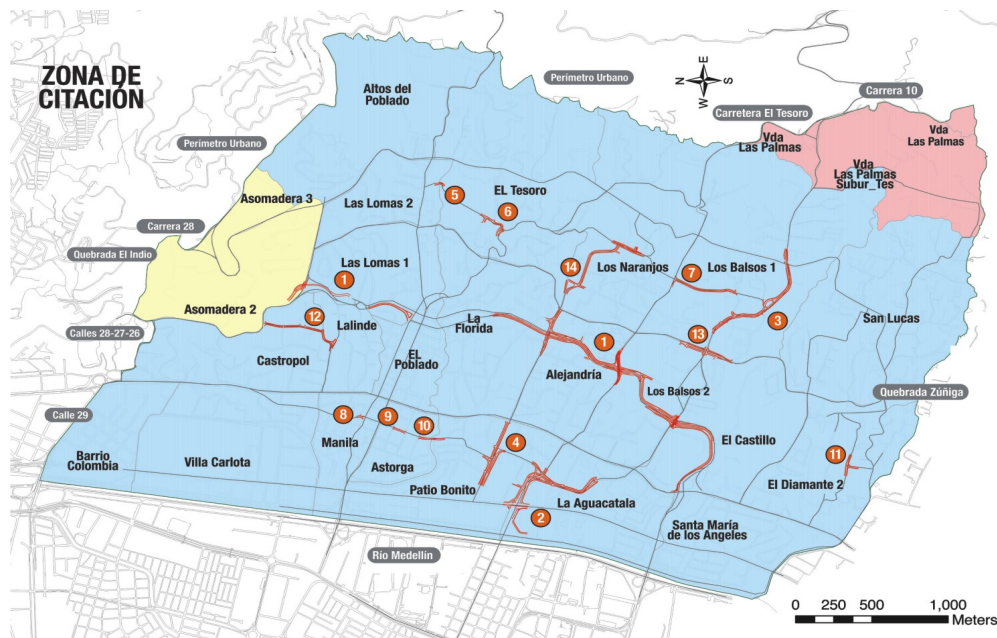
<sup>12</sup> Datos presentados por el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín (Fonvalmed) durante la Sesión plenaria ante el Concejo de Medellín del 13 de noviembre de 2014 en la cual se dio el debate sobre la valorización en la Comuna 14-El Poblado.

<sup>13</sup> Datos presentados por el Fonvalmed durante la Sesión plenaria ante el Concejo de Medellín del 13 de noviembre de 2014 en la cual se dio el debate sobre la valorización en la Comuna 14.

<sup>14</sup> Para ampliar información, se puede visitar la página <http://fonvalmed.gov.co>.

<sup>15</sup> Por ejemplo, respecto a la pregunta sobre el principal problema de El Poblado, el 67,4% de un total de 258 votos respondió que era la movilidad vehicular; a la pregunta por la importancia de las obras, de un total de 80 respuestas, el 57,5% seleccionó la ampliación de la Avenida 34, seguido de un 20% que seleccionó la prolongación de la Loma de los Balsos. Ante la pregunta por la percepción de los ciudadanos de las obras de valorización, el 40% de un total de 85 respuestas, piensa que estas son absolutamente necesarias, seguidas por un 29,4% que piensa que son necesarias. Cabe anotar que entre las opciones no se incorporó la categoría de “innecesarias” o “poco necesarias”. Otras dos preguntas que destacar de dicha encuesta son las siguientes. En primer lugar, ¿en qué mejorará El Poblado con las obras?, ante la cual el 68,5% (de un total de 54 respuestas) respondió que en movilidad y en último lugar quedó el espacio público con un 9,2%. Este último es uno de los objetivos principales del proyecto de valorización. En segundo lugar, sobre la pregunta por el conocimiento que los ciudadanos tienen de la contribución de valorización, el 47,3% de un total de 57 respuestas lo asoció a un impuesto, seguido del 28% que indicó que era un tributo. Para confirmar la información sobre la encuesta, remitirse a la dirección: <http://fonvalmed.gov.co/Encuestas.php?seccion=7>. Datos actualizados a junio 7 de 2015.

**Mapa 1.2. Localización de las 14 obras públicas a construirse en El Poblado, según el proyecto de valorización de El Poblado para el período 2008–2011**



Fuente: Resolución 725 de 2008, Anexo 1: zona de citación. Mapa tomado de *Google imágenes*.

Nota: Las obras ubicadas en el plano resaltado de color azul son las pertenecientes a la comuna 14 El Poblado.

### *La política pública de internacionalización de la ciudad*

La internacionalización de Medellín se instaló como un asunto permanente en la agenda gubernamental de la ciudad desde 2004, cuando el entonces alcalde Sergio Fajardo (2004–2007) se propuso implementar la transición del modelo de desarrollo económico basado en la industria hacia un modelo de servicios (Molina et al. 2012). El buen desempeño que esta política ha tenido, según los balances que hace el gobierno local, se debe en buena medida a las medidas tomadas respecto al fortalecimiento institucional (lo cual incluyó infraestructura, agencias especializadas, eventos, políticas de regeneración urbana y redes de trabajo, entre otras) y al mercadeo territorial. Y es que, según el *ranking* de las mejores ciudades de América Latina para hacer negocios, las mejoras en la infraestructura inciden en la internacionalización de las ciudades, por lo que este es uno de los factores evaluados en este tipo de mediciones. Para la edición de 2010, Medellín ocupó el puesto 15 entre las ciudades, en el que el factor de *infraestructura y conectividad física* obtuvo una calificación de 26,0<sup>16</sup>.

La infraestructura vial ha tenido un peso significativo en la internacionalización de Medellín, por lo que las metas en este sentido tienen cada vez más presencia en los planes de desarrollo. Por ejemplo, la línea de intervención inscrita en programas y proyectos para la integración regional contó con recursos por \$577.233 millones durante el período de gobierno 2008–2011, correspondiente al alcalde Alonso Salazar, con el propósito de mejorar la conexión de Medellín

<sup>16</sup> Recuérdese que, en 2009, el mismo factor fue medido en 13,7. Lo que significó un incremento de más de 12 puntos en un año. Más exactamente puede afirmarse que se duplicó en un año.

con el país y el mundo. La relación de mutua influencia entre infraestructura (incluyendo la de carácter vial) e internacionalización fue sostenida por la entonces directora de la Fundación *Medellín Convention Bureau*, Paola Piza, como:

La internacionalización de la ciudad permite avanzar en la globalización, alcanzar la competitividad, los estándares internacionales y la participación en el mercado. Se ha fortalecido en los temas de infraestructura y grandes eventos (...) La internacionalización permite progresar en temas como la infraestructura, la cultura y la educación (Molina et al. 2012, 105).

En caso de la comuna 14 El Poblado, las mejoras en infraestructura vial y para la movilidad ha incidido favorablemente en la actividad económica de este sector de la ciudad, que concentra la mayoría de la oferta de servicios, especialmente el subsector de turismo. Este impulso turístico, concuerda con los efectos de la internacionalización expuesto por Natalia Restrepo, Subsecretaria de Turismo de Medellín en 2010: “La internacionalización de Medellín hace de la ciudad un referente para la inversión porque está globalizada y abierta al mundo como destino turístico (...) Desde la Subsecretaria de Turismo se trabaja por incrementar el número de visitantes extranjeros” (Molina et al. 2012, 105).

Recoger el asunto de la infraestructura vial en El Poblado en el marco de la internacionalización es importante porque permite explicar, en parte, las decisiones adoptadas por los gobernantes de Medellín entre 2008 y 2015. El Poblado es una de las zonas de la ciudad con mayor crecimiento, no sólo en el ámbito de la actividad económica comercial y de servicios, sino en ámbitos como el turístico, la construcción de vivienda y oficinas, la circulación vehicular, entre otros. Además de tener déficit en cuanto a malla vial y andenes, otro factor crítico de la zona es su localización geográfica, ya que es el paso para muchos de los vehículos que transitan hacia los municipios del sur. Según la Encuesta de Calidad de Vida de 2013, el parque automotor en la ciudad pasó de 767.548 en 2008 a 1.181.817 en 2012. De este total, El Poblado concentró el 24%, según datos de la Encuesta Origen y Destino de Hogares 2012<sup>17</sup>.

Teniendo en cuenta lo planteado, es interesante la dinámica que se presenta en El Poblado derivada del proyecto de valorización de 2008. Con la oferta de obras presentada por el gobierno local, se estableció como principal instrumento de financiación la contribución por valorización. Aprovechando las ventajas normativas en Colombia, este instrumento “se convirtió en uno de los principales mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano en los municipios colombianos” (Agence Française de Développement 2014, 33). El éxito de este instrumento en Medellín está asociado con las posibilidades de recaudo que garantiza la valorización en zonas de estratos medios y altos (estratos 4, 5 y 6). De esta manera, la dotación de obras públicas se combina con el auge de negocios inmobiliarios que, siguiendo a De Mattos, para el caso de El Poblado ha “sostenido incremento de la demanda habitacional derivado de la continuidad del crecimiento de

---

<sup>17</sup> “Las comunas de El Poblado, Laureles, Belén concentran el 44% de los autos del Valle de Aburra, y si se le suma Envigado, se tiene el 57% de los autos del Valle de Aburra, concentrados en menos de un 20% de la población de la región”, lo que significa que por El Poblado transita buena parte del parque automotor del Valle de Aburrá. Se puede consultar en:

<http://www.metropol.gov.co/Movilidad/Documents/Encuesta%20origen%20y%20destino%20de%20hogares%2012.pdf>.

la población urbana” (De Mattos 2014, 17); acompañado además por un “incremento de la demanda por la infraestructura inmobiliaria requerida para la localización y el funcionamiento de los nodos o filiales de circuitos globales productivos, financieros o de consumo” (De Mattos 2014, 18), que también se ha mantenido en este sector, en el que se ha concentrado no solo la demanda habitacional de lujo, sino una importante aglomeración de dotación turística, financiera y de servicios. Coincidiendo así con “grandes proyectos urbanos, nuevos centros de negocios, *shopping-malls*, complejos para oficinas (donde los rascacielos han adquirido una presencia dominante), aeropuerto, *shoppings*<sup>18</sup>, centros para grandes eventos culturales y deportivos e infraestructura para servicios globales” (De Mattos 2014, 18).

## 2. Marco analítico

### 2.1 Las protestas fiscales y la sociología fiscal

La sociología fiscal “explica los procesos sociales que subyacen en la realidad fiscal en determinados contextos históricos y políticos” (Velásquez 2009, 15); también ayuda a explicar la definición de la “cultura fiscal en un contexto histórico, geográfico y político concreto” (Goenaga y Pérez 2011, 28). Como disciplina social, la sociología fiscal tiene como objeto de estudio “el comportamiento de la sociedad frente a un tema cotidiano como es el pago de los impuestos” (Velásquez 2009, 13), en tanto los contribuyentes son los pilares de toda política fiscal.

Conocer la práctica fiscal de cualquier sociedad, no sólo ayuda a explicar asuntos como la eficiencia recaudatoria de los impuestos y las representaciones sociales asociadas al tema fiscal (Velásquez 2009), sino que permite ampliar los conocimientos de la estructura social, de los contribuyentes y la relación de éstos con el Estado. Es decir, se trata de comprender la configuración de los Estados desde la presencia y participación del ciudadano contribuyente, quien mediante el pago de impuestos hace que los fines y funciones del Estado sean posibles. Es por ello, que autores como Velásquez (2009) invitan a los estudiosos de este tema en América Latina a indagar sobre:

(...) el estudio del contribuyente, además de otros sujetos sociales involucrados en el proceso de recaudación, como la burocracia tributaria en los diferentes niveles de gobierno, entre otros. El contribuyente ha sido inexplorado en términos empíricos y analíticos como individuo y agente colectivo, como fuerza ciudadana y como factor determinante en las dinámicas que determinan las características estructurales de los asuntos fiscales (Velásquez 2009, 13).

En consonancia con esto, Pessoa (2009) afirma que la sociología fiscal no solo se centra en los impuestos, sino en la relación de estos con la sociedad y la forma cómo la construyen. Marc Leroy (2002, 5) delimita el objeto de investigación de la sociología fiscal en “las relaciones entre la fiscalidad, el Estado (y las otras colectividades públicas), y la sociedad”. En otras palabras, el objeto de estudio de la sociología fiscal se centra en la constitución y transformación del Estado

---

<sup>18</sup> Si bien en este sector no existe esta infraestructura, la vía que conduce al aeropuerto internacional va aumentando las dotaciones para las personas que deben transitar hacia este.

en el marco de los impuestos y la política fiscal, así como de su legitimidad y la afectación del contribuyente. Desde esta visión, Leroy reconoce la importancia de la sociología fiscal para los estudiosos del tema, la ciudadanía en general y los tomadores de decisiones, ya que se pueden analizar aspectos y casos relacionados con las “políticas tributarias y la exoneración de categorías socioeconómicas, la historia de las revueltas fiscales, las variadas formas de evitar los impuestos (del error al fraude fiscal), del funcionamiento de las burocracias fiscales, las controversias alrededor de la base de los impuestos” (Leroy 2002, 5).

Considerando los dos grandes elementos básicos del objeto de estudio de la sociología fiscal, Estado y contribuyente, se despliegan tres tipos de relaciones que configuran a su vez tres objetos de indagación: la primera, la relación Estado-ciudadano-contribuyente; la segunda, las relaciones al interior del Estado (es decir, entre sus estructuras o ramas de poder, agencias y niveles de gobierno); y finalmente, la relación que se da entre los contribuyentes. Desde cada una de estas relaciones se derivan objetos de investigación específicos, por ejemplo, el que convoca esta investigación: las revueltas fiscales, que para el contexto colombiano se denominan protestas fiscales, como se explicará más adelante.

Y aunque se reconoce un importante desarrollo de autores clásicos como Adam Smith, Alexis de Tocqueville (Leroy 2010), Max Weber, así como otros autores pertenecientes a las escuelas austriaca e italiana en la profundización de la sociología fiscal en el trabajo de Jürgen Backhaus (2005) *Ensayos sobre Sociología Fiscal*, en el que reconstruye el campo de estudio de la sociología fiscal para Europa occidental a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, para efectos de este acercamiento se priorizan los trabajos de Marc Leroy e Isaac Martin, que hacen parte de una nueva corriente disciplinar denominada como la nueva sociología fiscal.

En *The new fiscal sociology*, Martin et al. (2009) sostiene que con la creciente importancia que la academia le ha dado a los impuestos, emerge una nueva sociología fiscal que aprovecha las contribuciones de diferentes disciplinas. Este “renovado” interés por la tributación es consistente con la importancia de este tema en las sociedades modernas, en las que “los impuestos conllevan la promesa implícita de que se gastarán los recursos en bienes públicos” (Martin et al. 2009, 3). Bajo esta perspectiva, las consecuencias de la tributación para la vida social moderna son:

En primer lugar, los impuestos establecen una de las relaciones más amplias y experiencia persistente que tienen los individuos con su gobierno y con la sociedad en su conjunto (...) En segundo lugar, los impuestos establecen una relación dinámica entre el contribuyente y el Estado, en la que siempre existirá un potencial conflicto de intereses (...) En tercer lugar, los impuestos proporcionan recursos para el Estado. En este sentido, es otro sacrificio que el Estado exige de sus ciudadanos (Martin et al. 2009, 3–4; traducción propia).

Para abordar estos temas, la propuesta de la nueva sociología fiscal enfatiza en la política fiscal, el consentimiento de los contribuyentes y las implicaciones de la tributación. Para ello, los estudios de las instituciones sociales informales, o instituciones de pergamino (Carey 2000), que no pasan por las reglas formales o la normativa legal, son un asunto vital. Especialmente, porque la política tributaria toma diferentes formas: “como los patrones de confianza pública; patrones de escisión social; instituciones de la familia, la religión, el trabajo y el ocio” (Martin et al. 2009,

13; traducción propia). También se enfatiza en el período histórico y el contexto, en tanto esto es importante para conocer las dependencias de senda en el desarrollo de las instituciones sociales, continuidades o divergencias que afectan a las instituciones. Asimismo, enfatizan en aquellos fenómenos que miden aspectos sociales, más que en los individuales.

Reconociendo que la visibilidad institucional que actualmente tiene la sociología fiscal se debe en parte a que ha recibido aportes de múltiples disciplinas, Leroy (2003a) establece que las rebeliones contra los impuestos se inscriben en el paradigma de la acción colectiva, así como la aceptación social del impuesto está relacionado con la legitimidad de la acción estatal. Esto es debido a que las protestas en contra de los impuestos dependerán de la legitimidad del sistema tributario (Leroy 2003). En su texto *L'approche sociologique du contrôle fiscal*, este autor expone que las representaciones del impuesto que los individuos o grupos sociales crean están en función de razones políticas y morales, por lo que no basta con la obligación tributaria que se determina por la norma. En este sentido, advierte Leroy que “la sobrecarga de impuestos (situación en la que la carga fiscal se considera insoportable) debe evitarse ya que, por supuesto, alientan la evasión, el fraude o la revuelta” (Leroy 2003, 36; traducción propia).

El equilibrio entre los impuestos y los gastos es, según este autor, fundamental para la legitimidad de la acción estatal. Entonces, un “Estado derrochador o corrupto toma demasiados impuestos en comparación con el nivel y la justificación de la intervención pública” (Leroy 2003, 36, traducción propia), genera una reducción de la moral tributaria y disminuye la confianza de los ciudadanos en las instituciones, tal como lo corroboraron Almirante, Martínez-Vázquez y Torgler (2005) en su estudio sobre moral tributaria en Rusia para la década de 1990. Sumado a esto, las crisis financieras del Estado no pueden justificar la creación de nuevos impuestos, por lo que el gasto social y la financiación de intervenciones demandadas requieren de la legitimidad de los impuestos por parte de los ciudadanos, así como “funciones de política fiscal claramente definidas y discutidas” (Leroy 2003, 37; traducción propia).

La clasificación que Leroy hace de las funciones sociológicas del impuesto (ver cuadro 2.1) aporta metodológicamente en tanto sugieren categorías analíticas para la indagación de la moral fiscal y la legitimidad social de los impuestos.

Ahora, no toda la responsabilidad recae sobre la institucionalidad. Leroy (2002) reconoce que la ciudadanía tiene un rol fundamental en los estudios de la sociología fiscal, por ejemplo, en su relación de contribuyentes con las normas sociales que se constituyen culturalmente en función del entorno y otros colectivos. Así, algunos estudios muestran que la religión, el nacionalismo o la confianza en el gobierno inciden positivamente en el cumplimiento tributario de los contribuyentes. Este autor también reconoce el altruismo como un factor que demuestra que “muchas personas están dispuestas a pagar impuestos adicionales para los programas que consideran importantes para ellos y no egoístamente útil: Mueller, 1963 p. 224 (en Leroy 2003), Taylor-Gooby, 1983 p.29 (en Leroy 2003), Welch, 1985 p.316 (en Leroy 2003)” (Leroy 2003, 35). También se observa un consenso social a cerca del financiamiento de servicios básicos y políticas sociales para los más desfavorecidos, y que no todos los contribuyentes están en contra del cobro de impuestos. Un concepto importante que expone Leroy es el de *democracia financiera*, “definida como la participación de las personas en las decisiones de las finanzas públicas, tiene un impacto positivo en el cumplimiento tributario” (Leroy 2003, 36; traducción



propia). Ello, se sustenta desde estudios empíricos que demuestran que cuando existe la posibilidad de elegir, se mejora el cumplimiento tributario.

### **Cuadro 2.1. Funciones sociológicas de los impuestos**

<b>Función</b>	<b>Descripción</b>
Financiera tradicional	Ingresos por impuestos para financiar los gastos
Regulación económica	Acción económica para los impuestos: los sectores prioritarios, las exportaciones, la investigación industrial...
Función social	- Redistribución por medio de impuestos progresivos va a los más pobres - Categorización fiscal de la sociedad: fiscalidad de la familia, de ciertas categorías, de ciertos productos (tabaco, alcohol, juegos ...), de ciertos sectores socialmente valorados (cultura ...)
Función territorial	- Territorio de competencia jurídica en derecho fiscal - Desigualdades fiscales en el territorio nacional - Planificación fiscal y el desarrollo del territorio: a favor de territorios frágiles (zonas rurales, urbanas); a favor del fortalecimiento de las áreas de competitividad
Función política	- Impuesto-obligación de la autoridad pública - Impuesto-contribución de la ciudadanía a la financiación de las políticas públicas de interés general - Legitimidad política - Democracia de impuestos: consentimiento al impuesto

Fuente: Leroy 2003, 38; traducción propia.

Entre los aportes de Isaac Martin a la comprensión de los factores que desatan revueltas fiscales se destacan los estudios sobre el caso americano. En su libro, *The permanent tax revolt. How the property tax transformed American politics*, Martin (2008) analiza el movimiento denominado la marea anti impuesto que se configuró en Estados Unidos en la década de 1970 y que, según el autor, transformó la política americana:

(...) la revuelta fiscal de la década de 1970 fue algo menos de una rebelión armada. Pero fue mucho más que una tendencia en la opinión pública. Era lo que los sociólogos llaman un movimiento social: un reto constante, colectivo y no convencional a la autoridad (Martin 2008, 2; traducción propia).

Lo ocurrido en la década de 1970 es considerado como la política por otros medios, a través de los movimientos sociales, usando canales por fuera de lo establecido para la participación política. Y aunque, “la política tributaria es hecha generalmente por las élites, las revueltas tributarias vinieron de todos los ámbitos de la vida” (Martin 2008, 3; traducción propia), por ejemplo, propietarios, hombres blancos de mediana edad, casados, con ingresos por encima del promedio; también se observó el apoyo de todo tipo organizaciones, algunas con experiencia política. Todos, expresaron su descontento por el impuesto a la propiedad, el impuesto que más recauda y el más antiguo de Estados Unidos, al considerarlo como injusto y muy costoso. Y aunque el impuesto a la propiedad no era el más costoso, comparado con el impuesto a la renta, los manifestantes pedían impuestos a la propiedad más bajos, dejando así la pregunta por la causa de las revueltas. Martin demuestra entonces, que:

(...) las revueltas ejercidas por los contribuyentes se causaron porque las reformas que incrementaron la equidad del impuesto a la propiedad, también expusieron a los

contribuyentes a nuevos choques en los ingresos (...) [Es decir], las autoridades estatales causaron la revuelta tributaria mediante la supresión de los privilegios fiscales informales, y la gente luchó para restaurar esos privilegios ya que estos habían proporcionado una especie de protección social frente al mercado (Martin 2008, 4–5; traducción propia).

Dichos privilegios, de carácter formal e informal, provenían de normas y leyes, así como de las prácticas del sistema tributario que se tenían en las diferentes comunidades. Ello produjo que los contribuyentes esperaban la continuidad de estos privilegios, por lo que reaccionaron fuertemente cuando estos se vieron amenazados. Por eso, luego de la revuelta, la política americana se transformó debido a que se popularizó una nueva política pública de recortes de impuesto que ha permanecido en la agenda pública. Incluso, esta política de recortes quedó plasmada en una ley que limita el incremento anual de la tarifa del impuesto a la propiedad y del valor de tasación (Martin 2008). Además, otros privilegios que se generaban mediante mecanismos informales fueron introducidos en la ley, generando más beneficios a los contribuyentes.

Finalmente, Martin (2008) expresa que contrario a lo que algunos historiadores piensan, las revueltas fiscales no son cosa del pasado. Varias revueltas fiscales han sucedido en el siglo XX, la mayoría, asociadas a cambios en la técnica de evaluación y tasación de los impuestos, así como en la creación de impuestos en períodos fuera de la guerra. Ello, lo evidencian las revueltas ocurridas entre 1967 y 1973 en Francia, Bélgica, Italia, Dinamarca y Noruega. De hecho, en abril de 2010, cientos de miles de estadounidenses salieron a protestar contra los impuestos a la renta y a la riqueza y el ensanchamiento del gobierno (big government); eventos que Martin analiza en su texto *Rich people's movements. Grass roots campaigns to untax the one percent* (2013).

## **2.2 Protestas y movimientos sociales**

La relación protestas y movimientos sociales pasa por la relación entre derechos, democracia y participación. Estos tres componentes cimientan el actuar del Estado y de la sociedad civil en todos los campos, y la protesta y los movimientos no son la excepción (Archila 2006). Desde la perspectiva de los derechos humanos, la protesta está protegida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20a: Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Adicionalmente, varios organismos, tratados y convenios internacionales velan por la protección y defensa de los grupos y movimientos sociales. En este sentido, la Resolución 60/161 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) del 13 de agosto de 2007, expresa:

El derecho a la protesta es un derecho plenamente desarrollado que comprende el disfrute de una serie de derechos reconocidos internacionalmente y reiterados en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. Esos derechos incluyen la libertad de expresión y opinión, la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y los derechos sindicales, en particular el derecho de huelga. (...) El respeto y la realización del derecho a la protesta impone a los Estados la obligación de adoptar medidas deliberadas, concretas y selectivas para consolidar, mantener y fortalecer en la sociedad el pluralismo, la tolerancia y una actitud abierta con respecto al disenso. Los Estados deben imponer un código de conducta a los agentes de las fuerzas del orden, en particular en relación con el control de masas y la utilización de la fuerza, y asegurar que el marco jurídico incluya disposiciones efectivas para la supervisión y la rendición de cuentas de esos agentes, especialmente en relación con su respuesta ante protestas públicas.

En consecuencia, los Estados deben ser garantes de estos derechos para que la protesta tenga espacio, ya que “en ocasiones constituyen la única forma de que los sectores vulnerables o excluidos puedan hacerse oír y dar a conocer sus opiniones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han sostenido que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública” (Amnistía Internacional, s.f., 1). Y en tanto la democracia se ampara especialmente en el derecho a la libre expresión, se deben promulgar y ejecutar leyes internas en cada Estado que promuevan el derecho a la protesta.

Estas obligaciones contraídas por los Estados se configuran en un conjunto de derechos para que “los ciudadanos podamos exponer nuestra inconformidad ante actos arbitrarios de las autoridades, la corrupción o los gobiernos que no respondan a las necesidades de los gobernados y dejar nuestra supuesta categoría de súbditos” (Richter 2014, 25). Desde este planteamiento, la protesta se define como una oposición y opinión diferente a la establecida o a la que va en curso. La protesta nace de la indignación y la inconformidad ante ciertos hechos, que pueden desencadenar en problemas, que llevan al individuo o a las colectividades a la queja, a un fuerte deseo de no repetición de estos actos y que sean remediados. Richter expresa que los problemas que llevan a la queja suelen ser:

En primer lugar, por los problemas de orden social, es decir, en pro de un mejor nivel de vida. Después, en busca de soluciones de índole ambiental, como las promovidas por la emblemática Greenpeace, o para quejarse por los recortes a las prestaciones sociales, los actos de corrupción, las crisis económicas, las alzas en bienes y servicios (como la gasolina, la luz, el transporte), la falta de representación de la clase política, los fraudes electorales, las malas decisiones gubernamentales, la falta de oportunidades para los jóvenes, la falta de libertad de expresión, la raquítica seguridad de los gobernados, la carencia de respeto, el alto grado de violencia que se padece, la desigualdad, la pobreza, los recortes a la educación, la simulación o falta de democracia, decisiones judiciales muy polémicas, por motivo de una huelga (incluso de hambre), en fin: por el deseo de cambiar una situación que no nos satisface y que engloba los temas de orden social, económico, político y hasta de justicia (Richter 2014, 33).

Asimismo, este autor propone la siguiente clasificación de las protestas, según la forma de concretarse y su finalidad:

1. *Protesta pacífica*, la cual es un derecho fundamental de los ciudadanos ya que alberga la libre expresión.
2. *Protestas creativas*, las cuales buscan llamar la atención. Esta expresión está plasmada por el arte en pinturas, canciones, poemas, grafitis, entre otros; también “[...] consiste en manifestarse con métodos más susceptibles de llamar la atención que una pancarta y un megáfono. Ejemplo: mujeres feministas salen desnudas a la calle como protesta por el maltrato a la mujer” (Richter 2014, 35).
3. *Protesta social*, la más común y suele expresarse a través de “huelgas, marchas, motines, movilizaciones, tomas de instalaciones, paros o revueltas [...] contra alguna instancia pública o privada [...] a la que considera responsable de dicha situación” (Richter 2014, 39). Cabe anotar que el nivel más elevado de esta clase de protesta es el movimiento social.
4. *Protesta positiva*, que busca acuerdos que se transforman en metas y resultados concretos. Se caracteriza por propuestas concretas a los conflictos o parte de ellos. Como ejemplo encontramos el siguiente: “El 9 de abril de 2013, cientos de miles de colombianos vestidos con camisas blancas marcharon por las calles de Bogotá en apoyo al proceso de paz entre el gobierno y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el fin del conflicto armado. Ese día, defensores de derechos humanos, soldados, policías, personas afectadas por el conflicto y políticos enterraron sus diferencias de años y se unieron en apoyo a las negociaciones iniciadas en noviembre de 2012” (Richter 2014, 40).
5. *Protesta conmemorativa*, que busca recordar hechos históricos trascendentes para los manifestantes, “el propósito de estas protestas es recordar situaciones que en su momento fueron coyunturales, y rendir un homenaje o reconocimiento a quienes participaron en ellas para que su causa no sea olvidada” (Richter 2014, 41).

Independiente del tipo de protesta, ésta es considerada como mecanismo de participación ciudadana para la construcción y fortalecimiento de la democracia; además, cuando alcanza altos niveles de participación puede configurarse como movimiento social.

En la actualidad hay dos grandes espacios o lugares de la política. Uno de ellos es el que articula elecciones y sistema de partidos, con su prolongación en el parlamento y el poder ejecutivo. Otro es el campo del conflicto social, que más bien es un no lugar político, ya que no es un espacio delimitado ni tiene instituciones regulares para su tratamiento. Aparece en diferentes lugares en tanto fuente de generación, pero empieza a moverse a través de la sociedad y otros espacios políticos cuando la acción colectiva se convierte en un movimiento social (Tapia 2008, 7).

El movimiento social es definido de diversas formas. Según Tapia (2008, 3), “un movimiento social es una política de algunos gobernados que cuestionan ese ordenamiento y la distribución de los recursos, así como los reconocimientos sociales y políticos que lo complementan. En este sentido, pretenden cambiar su lugar político y social, a la vez que para hacerlo de facto ya cambia el lugar de la política”. Rabinovich et al. (2011, 36) por su parte argumenta que “los nuevos movimientos sociales<sup>19</sup> son grupos que detentan espacios de resistencia respecto a los poderes institucionales hegemónicos (Estado, gobierno, justicia, poder legislativo, grandes empresas, entre ellas medios de comunicación masivos, etc.) [que] construyen demandas más amplias que exigen un cambio en la estructura hegemónica imperante y que por lo tanto implican una lucha que supera la coyuntura de la protesta como evento”. Finalmente, Archila complementa el panorama al introducir que “[...] concebimos a los movimientos sociales como parte de la arena pública y del debate político, elementos que son cada vez más evidentes en América Latina” (Archila 2006, 12).

Al igual que las protestas, los movimientos sociales se clasifican en seis grupos:

1. *Movimientos sociales*. Desde el punto de vista que los individuos son emocionales y éstos articulan las relaciones políticas entre la sociedad y el Estado. Los que son “[...] primordialmente encabezados por la ciudadanía, son la competencia de los partidos políticos, puesto que los ciudadanos tienen más identidad ahora con este tipo de movimientos con los que se sienten representados. Quizá esto explique por qué los partidos se resisten a dotar a la ciudadanía de herramientas que la puedan hacer más fuerte, como las candidaturas ciudadanas, sobre las que se han negado legislar” (Richter 2014, 57–58). Completando el panorama, “el movimiento social, dice Melucci, ataca las reglas del sistema y escapa de los procedimientos institucionalizados para, desde fuera, intentar transformaciones que alteren la distribución de los recursos (movimientos reivindicatorios), los canales de participación y/o las relaciones de poder (movimientos políticos) o la propiedad o control de los medios de producción (movimientos de clase)” (Richter 2014, 58).
2. *Los movimientos sociales, los medios de comunicación y la red*. Los movimientos se dan a conocer por los mecanismos de comunicación y hoy día se cuenta con herramientas que abren el discurso, “los movimientos sociales siempre han dependido de la existencia de mecanismos de comunicación específicos: rumores, sermones, panfletos y manifiestos, divulgados de persona a persona, desde el púlpito, la prensa o por cualquier medio de comunicación disponible. En nuestra época, la comunicación multimodal con redes digitales de comunicación horizontal es el medio de comunicación más rápido, autónomo, interactivo, reprogramable y autoprogramable de la historia” (Richter 2014, 59). Los medios de comunicación tradicionales en muchas ocasiones no abren sus espacios para la difusión de la protesta, por ello la red hoy en día configura el mejor

---

<sup>19</sup> Para el caso Latinoamericano, los nuevos movimientos sociales surgen hacia la década de los 70’ y cobran auge hacia los 80’ y 90’. No se construyen bajo la identidad de clase exclusivamente, sino que parten de la configuración de identidades desde lo étnico, los sectores campesinos, rurales y urbanos, entre otros. Se caracterizan por producir acciones colectivas de resistencia frente a los poderes institucionales, por configurar demandas que exigen un cambio de sistema. Desde el punto de vista comunicativo hacen uso de estrategias de comunicación basadas en el contacto y en los medios de comunicación primero, populares, como la radio, y luego alternativos, como internet (Rabinovich et al. 2011, p. 36).

aliado para este propósito. Sancho (2013) argumenta que “a diferencia de la prensa, la televisión o la radio, Internet permite no sólo el consumo sino la creación y la recreación, la redundancia y la alteración del mensaje” (Sancho 2013, 115) y así el mundo virtual y el mundo real trabajan conjuntamente en la configuración de los movimientos:

(...) el internauta navega en la soledad de su persona, frente a la pantalla de su computadora o de su plataforma móvil. Pero por otro, tiende a formar “comunidades de práctica”, es decir: grupos de individuos que comparten intereses, valores y creencias, que se definen por criterios de distintos tipos, por proyectos científicos, culturales, políticos, y que forman fuertes vínculos durante la práctica, aunque no se mantengan a largo plazo. Las comunidades en Internet son “efímeras pero intensas”, pueden reproducirse y expandirse, y en el caso de inconformidades políticas pueden convertirse en “comunidades insurgentes espontáneas” que crecen con gran celeridad: la ira condensada en un mensaje simbólico fuerte puede ser la chispa que prenda la mecha cuando hay un sentimiento de agravio o frustración ya maduro. Entonces, quienes se sienten interpelados se convierten en ágiles multiplicadores del llamado a la movilización, que se extiende por esas redes de confianza que son las comunidades en las que participa cada actor individual. La celeridad y la redundancia viral logra construir multitudes que de forma imprevista irrumpen en el espacio público y toman las calles (Sancho 2013, 116–117).

3. *Movimiento ecologista*. Trabaja en pro de la tierra, “es un movimiento plural que recoge los planteamientos de las opciones más puramente conservacionistas, las luchas enmarcadas en la ecología política, las reivindicaciones eco-feministas, posicionamientos en los conflictos ecológico-distributivos y, en muchos casos, todos ellos a la vez” (Richter 2014, 60).
4. *Movimiento ciudadano*. Los ciudadanos salen a las calles y ponen el tema en la mesa de los gobernantes. “Las organizaciones que componen este movimiento, también llamadas de la sociedad civil, son vigilantes del Estado y la clase política, además de contrapeso de los poderes fácticos y el mercado, colaborando con el Estado para proteger su autonomía y mejorar su capacidad regulatoria” (Richter 2014, 63).
5. *Movimiento estudiantil*. A este movimiento se adhieren estudiantes, profesores, padres de familia, funcionarios, sindicalistas, entre otros, que se sienten vulnerados por la calidad de la educación; “ahí, en la universidad, se encuentra la oposición más coherente, extrema e intransigente al gobierno” (Richter 2014, 65). Los intelectuales son un grupo que presenta mayor oposición precisamente por su calidad de investigadores del contexto político, social y económico del país. En Colombia los temas que más abarca este movimiento son “la financiación de las universidades públicas, la autonomía, el bienestar universitario, la calidad académica, las libertades democráticas y la participación en asuntos que competen a la sociedad en su conjunto (...) y hoy constituyen los puntos que contiene el Programa Mínimo de los Estudiantes” (García 2011, 17).

6. *Movimientos rebeldes internacionales*. Son aquellos que se mueven fuera de la legalidad judicial. “Un grupo rebelde es entonces toda agrupación que no puede ostentarse como movimiento de liberación nacional (MLN) o grupo beligerante, únicas figuras a las que el derecho internacional reconoce subjetividad jurídica internacional temporal” (Richter 2014, 65).

En el ámbito internacional y nacional, los movimientos y protestas han aumentado y se configuran como una forma de participación en la política, “los ciudadanos debemos hacer política, pero no desde cargos públicos, sino desde nuestra trinchera, para contribuir de manera determinante en las decisiones primordiales de la sociedad, influyendo en autoridades y políticos” (Richter 2014, 111). Esa influencia se da con argumentos claros en la demanda y con una participación más activa. En esa lógica “la participación ciudadana se hace presente cuando los ciudadanos intervienen en el gobierno, no para asumir un cargo público, sino para contribuir al mejoramiento de su país. El propio término participación se traduce en acción. Por eso no existe una participación pasiva, ésta siempre será activa. La participación debe ser elemento rector en la vida de un ciudadano, por el cual tiene que ser activo no sólo el día de la votación, sino siempre” (Richter 2014, 116).

La participación logra encausar la protesta en una vía que transforme las quejas, demandas e indignación en acciones que contribuyan al cambio. Existen varias formas de democracia participativa<sup>20</sup> basadas en la participación ciudadana: los presupuestos participativos, las consultas ciudadanas, la participación en el ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas, el control social y la gobernanza. Estas son algunas herramientas o escenarios que brindan el espacio entre Estado y sociedad civil para adelantar las luchas que por décadas han aportado a la transformación social, económica y política de las sociedades.

### 2.2.1 La protesta en Colombia: entre criminalización y legitimación

En Colombia los movimientos han ido adquiriendo fuerza en las últimas décadas:

(...) aunque hay cambiantes protagonismos en los actores sociales, resalta el peso de los que portan una identidad de clase: obreros y campesinos. Sin embargo, estos últimos han disminuido su visibilidad en términos de protestas, lo cual es una consecuencia más del conflicto armado colombiano, entre otros factores. Algo similar ocurre con los estudiantes, pero en forma menos dramática que los campesinos. En cambio, cobra protagonismo el sector de “pobladores urbanos”, un actor poli-clasista por definición. Estos cuatro sectores dan cuenta de más del 90% de las protestas observadas en el país en los últimos 31 años. Ello sugeriría el peso de demandas por igualdad de clase, cosa que es ratificada parcialmente cuando se miran los motivos de las luchas sociales. En efecto, si bien históricamente más de la mitad de las demandas giraron en torno a asuntos “materiales”—salarios y empleo, tierra y vivienda, servicios públicos domiciliarios y servicios sociales—, desde los años noventa para acá las exigencias más políticas—

---

<sup>20</sup> Cabe aclarar que “participación ciudadana y democracia participativa no son sinónimos, ni una el género ni la otra la especie. Pero sí, la primera es fundamental para que exista la segunda” (Richter 2014, p. 123) y en última instancia lo que se busca es una democracia participativa, incluyente y representativa para la participación ciudadana.

incumplimientos de leyes y pactos, respeto a los derechos humanos y el DIH, papel de las autoridades y debates políticos, incluido el conflicto armado—cobran creciente importancia para constituir el grueso de las protestas actuales. (...) Nuestro caso es un ejemplo, tal vez extremo, de la construcción de una ciudadanía civil y política en permanente disputa. Conviene resaltar también que las protestas por respeto a las diferencias étnicas, culturales, de género y de opción sexual, aunque no son muy numerosas tienden a aumentar en los últimos años, en consonancia con los vientos que soplan en otras partes del planeta (Archila 2006, 25–26).

Y junto con el fortalecimiento de los movimientos sociales, se han incrementado las protestas en Colombia. Actualmente la protesta es un derecho constitucional<sup>21</sup> y una “conquista normativa para evitar la criminalización de la libertad de expresión ejercida por medio de la protesta” (Bertoni 2010, 72), tal como sucedía antes de la Constitución Política de 1991. Sin embargo, tal como se verá más adelante, el tratamiento de la protesta mediante la autorización a las autoridades para disolverlas o restringirlas que le otorgó la Constitución de 1886 (vigente hasta mediados de 1991) se constituiría en una dependencia de senda que todavía se mantiene, a pesar de los cambios normativos que le sucedieron. Y aunque la reforma a la Constitución. (...) significó un avance en la limitación del uso de los estados de excepción, inclusión de los derechos humanos y garantías fundamentales, restricción a las facultades del Poder Ejecutivo y utilización de la jurisdicción penal militar en casos de violaciones a los derechos humanos, entre otros. Sin embargo, el marco jurídico ha sido incapaz de limitar el uso arbitrario del poder y de la fuerza en contra de los detractores y/o críticos del régimen político imperante” (Federación Internacional de los Derechos Humanos 2006, 39).

Entonces, en Colombia no todo tipo de protesta goza de protección constitucional, de hecho, se mantienen límites a la protesta en la actualidad. La Corte Constitucional ha enfatizado que el uso de la violencia con fines políticos es inadmisibles en el marco de un Estado democrático de derecho porque tal uso elude el camino abierto por los mecanismos institucionales previstos para permitir la participación popular y canalizar los reclamos de los ciudadanos. Si bien resulta admisible la penalización de actos de protesta violenta, debe estar estrictamente definida por la ley y operar de conformidad con criterios de proporcionalidad y bajo la premisa de que lo que puede ser objeto de reproche penal es el uso de la violencia, no el acto de protestar. Además, “es preciso que la respuesta penal sea proporcional a la entidad del derecho afectado porque, de lo contrario, se genera una criminalización ilegítima de la protesta” (Bertoni 2010, 48).

Esa criminalización ilegítima de la protesta se presenta por inconsistencias en el Código Penal, tanto en la tipificación como en la práctica o ejecución de las mismas leyes. La raíz de esta inconsistencia se encuentra en el contexto histórico del conflicto armado interno del país y los vínculos estrechos que se tienen con Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, ya que se adoptaron leyes, como el Código Penal, que restringen el libre ejercicio de los movimientos sociales y la protesta. Y al no dejar clara la línea divisoria entre la protesta y la rebelión, la protesta y la violencia, la protesta y el terrorismo, se terminó por criminalizar la protesta.

---

<sup>21</sup> Soportada en los artículos 20, 37 y 39 de la Constitución Política de 1991 sobre derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión y sindicatos.



Frente a la criminalización de la protesta, un estudio realizado al Código Penal colombiano muestra que: “(...) es importante advertir que en el contexto colombiano la existencia del conflicto armado interno favorece otras formas de criminalización de la protesta que se sustentan en el señalamiento público de la infiltración de grupos guerrilleros en las movilizaciones sociales. Bajo esta perspectiva, y particularmente con ocasión de la política de seguridad democrática de los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002–2010), es usual la judicialización de activistas por delitos asociados al conflicto armado” (Bertoni 2010, 50). De igual forma y en esta misma línea, en el estudio se enmarcan las inconsistencias de las leyes al dejar de forma abierta el umbral de interpretación para los juristas, instituciones de regulación, policías, entre otros, donde se puede incorporar la protesta en el delito de asonada; el delito de terrorismo y los delitos cometidos con fines terroristas; los delitos de violación de la libertad de trabajo y de perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial; el delito de rebelión y el delito de concierto para delinquir; los cuales en últimas da libertad a los jueces a ejecutar sentencias rigurosas a los activistas. Con lo antes expuesto debe agregarse que “la Ley 1453 del 24 de junio del 2011, conocida como de “seguridad ciudadana”, que reforma entre otros, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, mantiene una perspectiva puramente represiva de la protesta social” (Cruz 2015, 58).

Sintetizando la criminalización de la protesta, Bertoni (2010, 73) argumenta que “es claro que muchos de los riesgos que se dan en la tipicidad se concretan precisamente porque los operadores del sistema penal no optan por interpretaciones de los tipos que resulten más acordes con los postulados constitucionales en materia del derecho a la protesta”. Lo que lleva a concluir que, en última instancia, en Colombia pesan más las leyes del Código Penal que las emitidas por la Corte Constitucional.

Tanto la investigación dogmática como la empírica ponen de manifiesto que aún hay muchas tareas pendientes en aras de garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la protesta. La primera de ellas consiste en posibilitar que la perspectiva constitucional penetre en todos los niveles del sistema penal. Todos los policías, fiscales, jueces, legisladores están en mora de asumir plenamente que protestar es un derecho y que quienes protestan deben ser tratados como ciudadanos, no como delincuentes, ni mucho menos como enemigos. Tal perspectiva no implica que todo lo que se realice en el curso de una manifestación es válido y debe ser permitido. Lo que implica es introducir parámetros de racionalidad constitucional tanto en los actos de control policial como de control penal, de tal modo que se protejan adecuadamente todos los intereses y derechos en juego (Bertoni 2010, 73).

La criminalización de las protestas comienza desde el mismo momento de la regulación o contingencia de éstas. En Colombia, la institución encargada del control de las manifestaciones es el Escuadrón Móvil Antidisturbios (más conocido por su sigla: ESMAD), grupo élite de la Policía Nacional creado en 1971. Tiene como función: "apoyar a los Departamentos de Policía y Metropolitanas en la atención de desórdenes, cuando su capacidad en talento humano y medios sea rebasada. Esta función la realizan en tres niveles: el primero de ellos con la simple demostración de fuerza, el segundo con el empleo de bastones de mando, y el tercero con el empleo de agua y gases lacrimógenos” (FIDH 2006, 39). Actualmente existen diez grupos

ESMAD en Colombia, ubicados en las principales ciudades: Bogotá<sup>22</sup>, Medellín, Bucaramanga, Pereira, Cali, Popayán, Valledupar, Barranquilla y Nariño. “Aunque [el ESMAD] formalmente ha incorporado el concepto de seguridad ciudadana, tanto en las normas que lo regulan como por el hecho de depender de la Dirección de Seguridad Ciudadana, en la práctica se caracteriza por un sesgo militarista respecto a la protesta producto del legado de las políticas de contrainsurgencia” (Cruz 2015, 62).

Es así como lo expuesto por Cruz (2015) fue acogido en el informe de la Federación Internacional de los Derechos Humanos:

Los incidentes en los cuáles han sido lesionadas o, incluso, asesinadas personas que han participado en movilizaciones y protestas del todo legítimas ocurren en el tercer nivel de actuación del ESMAD, dado que, por su formación, entienden a los grupos manifestantes como un elemento "destructivo".

En la normatividad de 1986 la Unidad Antimotines de la Fuerza de Reacción se empleaba para: control de multitudes, disturbios, invasiones y combate y control de localidades (ataques guerrilleros).

Esto significa, en la práctica, que la labor "disuasiva" de las masas de los escuadrones antidisturbios, se entremezcla con una preparación operacional para afrontar labores contrainsurgentes, lo que en un país como Colombia se traduce de inmediato en la criminalización total de la movilización y protesta ciudadana.

(...) La utilización de este nivel de operación es recurrente, del todo cotidiana, así como la presencia del ESMAD, no en apoyo a los Departamentos de Policía y Metropolitanas cuando su capacidad es "rebasada" sino como escoltas desde el inicio de las marchas que realizan los ciudadanos o las movilizaciones que realizan o, incluso, realizando otras labores de seguridad. Esto ha sido reconocido por la misma Policía Nacional: se aprecia reiteradamente la utilización de los ESMAD en actividades de servicios ordinarios de vigilancia, puestos de control, custodia de detenidos en centros hospitalarios, vigilancias a entidades financieras, plan toma de localidades y otros servicios que desdibujan la finalidad para la cual fueron creadas estas unidades especializadas (FIDH 2006, 39–40).

El modelo de contención de la protesta está basado en el uso intensivo de la fuerza, lo cual hace que se violenten derechos fundamentales de los ciudadanos. “(...) Los derechos de protesta, reunión y libertad de expresión son objeto de un control diferenciado para distintas clases de protesta. La policía determina unilateralmente qué tipo de alteraciones de la convivencia está dispuesta a tolerar, la comunicación con los manifestantes es selectiva y unidireccional, al igual que los arrestos, el uso de la violencia y el control del espacio” (Cruz 2015, 61–62), llevando en última instancia al ciudadano a ser tipificado como el enemigo interno.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ofrece como guía para el tratamiento de las protestas, manifestaciones o movimientos sociales:

---

<sup>22</sup> En Bogotá tienen asiento dos grupos de ESMAD.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden recurrir a la fuerza únicamente cuando todos los demás medios para lograr el objetivo legítimo resulten ineficaces (necesidad) y el uso de la fuerza pueda justificarse (proporcionalidad) en relación con la importancia del objetivo legítimo (legalidad) que se desea alcanzar. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener moderación al emplear las armas de fuego y actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga (principios 4 y 5). Sólo podrán utilizar la fuerza necesaria para lograr un objetivo legítimo. El uso de armas de fuego para lograr objetivos legítimos de cumplimiento de la ley se considera una medida extrema. Por ello, los principios de necesidad y proporcionalidad se definen con mayor precisión en los principios 9, 10 y 11 (CICR 2012, 51).

También Amnistía Internacional propone medidas al uso regulado de la fuerza en las protestas:

El Estado debe garantizar que el uso de la fuerza sólo será utilizado como último recurso y con estricto apego a las normas internacionales de proporcionalidad y necesidad en función de la amenaza existente;

Si se produce violencia en el contexto de una reunión y si el uso de la fuerza es inevitable, por ejemplo, para proteger a participantes, transeúntes o agentes, frente a dicha violencia. Los agentes deben utilizar la fuerza mínima necesaria para contener la situación, y deben cumplir los principios básicos de la ONU;

Los Estados deben elaborar y hacer públicas normas claras sobre el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el contexto de la labor policial durante las manifestaciones;

El uso arbitrario o abusivo de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe castigarse como delito (Amnistía Internacional, s.f., 9–10).

Estas prácticas demuestran que el “Estado ha optado, en una gran cantidad de oportunidades, por criminalizar a quienes llevan sus demandas a la calle, en lugar de proteger la expresión de las voces sistemáticamente ignoradas” (Rabinovich et al. 2011, 22). Y “si bien la violencia es inadmisibles en la protesta social, ello no justifica una penalización del derecho a protestar” (Cruz 2015, 57).

Para que la libertad de expresión a través de la protesta pueda ver sus frutos en Colombia, es necesario quitar el estigma que se tiene del manifestante como el “enemigo interno”, regular el accionar del cuerpo policial ESMAD para que así muchos ciudadanos no sean criminalizados por ejercer su derecho, y, de igual forma, establecer los límites de interpretación de las leyes del Código Penal que involucran a la protesta en delitos punitivos. Esto es importante en tanto quienes protestan son ciudadanos de diversos tipos, que se encuentran en la protesta para ejercer su derecho a la participación.

Estos grupos—estudiantes, indígenas, mujeres, minorías sexuales, inmigrantes, entre otros— suelen carecer de los medios de incidencia que poseen otros actores sociales: no

tienen “línea directa” con los gobernantes, como la tienen algunos empresarios (...); no pueden contratar lobistas ni cuentan con recursos suficientes para situar sus demandas en la agenda pública a través de los medios tradicionales de expresión. La posibilidad de que sus demandas sean al menos escuchadas depende de poder llamar la atención de las autoridades; y para lograrlo las libertades de asociación, de reunión y expresión configuran las garantías sustantivas y procedimentales que les van a permitir dotar de fuerza a esas demandas. Sustantivas porque sus puntos de vista no podrán ser censurados por su contenido, y procedimentales porque esas libertades les permiten definir las actividades específicas con las que manifestarán sus críticas (Contesse 2009, 52–53).

Proteger el derecho a la protesta social en una democracia es urgente, necesario e importante:

Primero, porque está ligado a los derechos de reunión, asociación y expresión, los cuales son condiciones necesarias para concebir como democrático a un régimen político, incluso en las perspectivas minimalistas de la democracia (Linz 1993, 18–19). Segundo, puesto que garantiza que exista pluralidad, que es la base de la democracia. Tercero, porque en un régimen democrático la función de los ciudadanos es controlar la gestión del gobierno; tener la libertad de protestar es una garantía de que éste no se extralimitará en el ejercicio del poder público. Cuarto, la protesta social debe entenderse como parte de la protección a las minorías de todo tipo, puesto que un régimen político no es democrático si las minorías no tienen los mismos derechos y oportunidades que las mayorías (Gargarella 2012, 24–25). Finalmente, la protección del derecho a la protesta está respaldada por la necesidad de asegurar que en el debate público tengan presencia los argumentos de aquellos ciudadanos cuyos recursos para hacer oír su voz son limitados o se reducen a la protesta (Gargarella 2007, 160) (Cruz 2015, 57).

Existen otras razones por las cuales la protesta aporta al fortalecimiento de la democracia: como primera medida se encuentra que “(...) los reclamos de los grupos que utilizan la protesta están directamente vinculados con el diseño e implementación de políticas sociales (...)” (Contesse 2009, 53); en segunda instancia, “(...) buena parte de los avances en materia de ciudadanía, así como las democratizaciones del Estado, son resultado del margen de reconocimiento de las reformas propuestas por movimientos sociales” (Tapia 2008, 5); como tercer punto, porque “(...) una democracia se fortalece si permite la expresión del descontento” (Archila 2006, 27); y finalmente porque “(...) es la válvula de escape del conflicto en democracia y, por lo tanto, nunca es un atentado a las lógicas de la democracia sino un requisito y hasta un “indicador” de los niveles de democracia de un régimen político y comunicativo. Si no hay posibilidad de protesta social, si los gobiernos criminalizan la protesta social, si los medios de comunicación la invisibilizan y la estigmatizan, entonces asistimos a un régimen democrático endeble o al menos restringido. La protesta social es en últimas la garantía del derecho a la resistencia” (Rabinovich et al. 2011, 32).

*¿Revuelta o Protesta en el caso colombiano?*

Arendt define las revoluciones en términos de una "nueva política", una "ruptura inaugural", un “acontecimiento que nos ponen directa e inevitablemente en contacto con el problema del origen”. Se trata de un proceso puramente político que está en búsqueda de la libertad como fin

último de las sociedades. También hace referencia al consenso, a la acción conjunta, la isonomía, como característica fundamental de los procesos revolucionarios, en la medida que sólo la integración de un grupo de individuos reflejará un verdadero poder creador de un nuevo orden.

Si se entienden las revoluciones como procesos generadores de cambios, que suelen originarse por la inconformidad de los individuos con respecto a determinadas situaciones sociales, políticas o económicas que generan sentimientos de exclusión, privación, opresión o violencias extremas, las cuales suelen acumularse hasta el punto de resultar insoportable y generar un “estallido” en rechazo a esas formas establecidas, podrían conectarse con otros tipos de movimientos de masas, como las rebeliones, las revueltas, las protestas, entre otros. Sin embargo, aunque los orígenes puedan ser similares, las finalidades de cada uno de estos procesos colectivos suelen ser distintos y tener implicaciones diversas en el sistema político en el que se desenvuelven.

Al respecto es interesante la anotación que realiza Julie Massal (2014) al precisar los conceptos de “rebelión, revuelta, insurrección” y sobre todo el de “revolución”, usados tan irresponsablemente en ocasión a los hechos producidos en el mundo árabe en la última década y conocidos mundialmente como “la primavera árabe”. Al respecto, Massal sustenta que todas estas expresiones implican la insumisión, la desobediencia, el cuestionamiento de las autoridades establecidas, la indisciplina y el radicalismo de la oposición; sin embargo mantienen ciertas diferencias: por un lado, la insurrección y rebelión son definidas como acciones colectivas violentas, y “rebelión” se define en particular como la acción contra oficiales y funcionarios públicos que implementan una ley o una decisión de justicia, también a veces con violencia o deterioros materiales.

En tanto que la revolución como se ha dicho hasta ahora pretende un cambio en el orden establecido, el fin de la revuelta será acabar con el poder establecido en el momento, lo cual no implica necesariamente tomar un rumbo diferente o establecer un orden distinto de las cosas. En este sentido las revueltas pueden ser sólo eso, o pasar a ser revoluciones cuando el sentimiento de inconformidad crezca a tal medida que pretenda instaurar un nuevo orden. Al respecto, Boaventura de Sousa Santos en sus estudios de la primavera árabe, del movimiento de los indignados en el sur de Europa (en Grecia, Portugal, España y también en Italia), del movimiento *Occupy* en varias ciudades de los Estados Unidos, del movimiento estudiantil chileno del 2012, del movimiento #YoSoy132 contra el fraude electoral en México y de las protestas en Brasil de junio del 2013, categoriza estos movimientos como revueltas, en la medida que critican las relaciones del poder existentes, pero más que exigir un cambio en el orden social democrático que poseen buscan replantear ese orden en aras de una realidad más acorde con los postulados de esta forma de régimen político. “*La gente está indignada, sabe lo que no quiere, pero no sabe muy bien lo que quiere*”, es la expresión que usa el autor para significar estos procesos de luchas que nacen por la inconformidad con el estado actual del sistema y sin una visión clara del cambio.

Como resultado de la comprensión del fenómeno ocurrido en Colombia, se propone una definición caracterizadora de las protestas fiscales desplegadas entre 2011 y 2015, que considere si estos fenómenos se inscriben en la lógica de actuación de los movimientos sociales o de la acción colectiva. Por ejemplo, si se considera desde el análisis de una acción colectiva tendría

que revisarse las dinámicas de la carga impositiva que el Estado asigna a los ciudadanos. En este sentido, la denominación de protesta sería adecuada para designar la acción colectiva cuyos repertorios varían de acuerdo a qué tipo de ciudadanos se vea afectado, proporcionando así un marco de actuación que se refleja en patrones de comportamiento, tanto de la institucionalidad como de los ciudadanos, que varían dependiendo de su pertenencia a una clase social. Por ejemplo, así como de las estructuras de oportunidad que da cuenta de la reacción institucional frente a los repertorios de protesta: “los gobiernos reaccionan a menudo ante los ciclos de protesta introduciendo reformas” (Tarrow 2012, 360), institucionalizando o, en caso contrario, reprimiendo las acciones colectivas. De todas formas, no debe olvidarse que las protestas ciudadanas en ámbitos democráticos hacen parte de las formas de expresión de las inconformidades y conflictos sociales Richter (2014).

La protesta como acción colectiva se refiere a aquellas “acciones realizadas por un conjunto de sujetos motivados por unos intereses comunes, que adoptan una forma de organización más o menos estructurada, y diseñan unas prácticas de movilización concretas, actuando en una estructura de oportunidad política que facilitará o dificultará la acción y condicionará sus posibilidades de influir en la articulación del poder” (Funes y Monferrer 2003, citado por García 2011, 3). Dichas acciones se caracterizan por: 1) los intereses comunes, que deben ser compartidos por los ciudadanos que protestan; 2) la organización del colectivo que protesta, que no necesariamente debe ser formal o duradera, pero sí con un cierto grado de estructura; 3) la movilización de la acción colectiva, lo que implica una acción que visibiliza las diferentes interacciones de los miembros de la protesta, así como de estos con la sociedad; y 4) el contexto, en el cual se desarrolla la protesta, fomentado por variables sociales, políticas, económicas o culturales y de las cuales depende el éxito o fracaso de la protesta (García 2011, 3).

Fabio Velásquez y Gonzáles (2003, 19) definen la participación para Colombia como “un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”. Es decir, para estos autores, la participación como proceso social es el resultado de una acción intencionada de individuos o grupos que buscan un propósito en el marco de un contexto entramado de relaciones sociales y de poder. Desde esta definición, la protesta sería una forma de participación, ya que “es también un proceso social que surge porque ciertos individuos, motivados por intereses propios o comunes, buscan cambiar, ajustar o transformar algo que los afecta directamente” (Posada 2015). La protesta permite a los ciudadanos enviar señales a cerca de demandas insatisfechas o no priorizadas por el gobierno, se trata de una forma de avance de las sociedades (Richter 2014).

Tanto la participación ciudadana como la libre asociación son derechos establecidos en la Constitución Política de 1991, pero las protestas mantienen una connotación negativa y de poca efectividad. El problema parece estar en la manera como se llevan a cabo las intervenciones, es decir, la forma como se manifiestan estas protestas. Por lo general, la imagen que se tiene es de una manifestación bulliciosa, incómoda y en hechos de violencia. Pero se ha demostrado que la protesta puede llegar a ser un mecanismo de participación no sólo positivo sino efectivo, por medio del cual se pueden solucionar distintos problemas que acaecen a la ciudadanía y que atentan contra el bien común (Posada 2015). La pérdida de legitimidad de la protesta está

relacionada con los actos violentos que durante ellas suelen presentarse, como heridas y muerte de protestantes y de personal de la policía. Tal como lo asegura Luis Gómez, si se evitan los actos violentos, “la protesta ganaría mucho en ascendencia y fuerza ante la opinión, y con ello nuestra democracia se fortalecería como expresión ciudadana pacífica” (Gomez 2013, 7 de julio). Otro aspecto que puede mejorarse para ganar en legitimidad es reducir el impacto negativo de las protestas.

En Colombia, la protesta ha tenido una connotación negativa porque a pesar de promover reivindicaciones de estudiantes, trabajadores y campesinos, se asocian con grupos al margen de la legalidad. Particularmente, para el caso colombiano, las protestas se caracterizan por un desorden espontáneo, bloqueo de vías, confrontación con la fuerza pública y disturbios que no logran los resultados propuestos, la mayoría de las veces. A pesar de esta caracterización, la protesta es una figura de participación ciudadana.

### **3. Diseño metodológico del estudio**

En América Latina cada vez es más frecuente el uso de instrumentos que gravan el suelo para financiar el desarrollo urbano y debido a que este es un asunto de suma importancia para la región, vale la pena profundizar en el impacto que estos mecanismos causan en los contribuyentes. Es el interés comprender las protestas fiscales que cuestionan la legitimidad y aplicabilidad de algunos instrumentos de gestión del suelo, contribución por valorización. En este sentido, se indaga por las características de las protestas fiscales que desencadenan la implementación de decisiones fiscales. Específicamente, se quiere caracterizar las protestas fiscales ocurridas en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín durante el período 2011–2015 a causa de: la actualización del catastro y del impuesto predial, el cobro de la contribución por valorización para la financiación de obras públicas de regeneración urbana, el impuesto al valor agregado y la promulgación de la Ley Anti-contrabando.

¿Cuál fue la incidencia de las protestas fiscales en las políticas y decisiones fiscales en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín? fue la pregunta central de la investigación, complementada por preguntas orientadoras, entre ellas: ¿cuál es el nivel de participación ciudadana en la promulgación de normas y decisiones fiscales?, ¿de qué manera los procesos participativos de toma de decisión pueden reducir las protestas fiscales?, y ¿qué tipo de demandas ciudadanas se configuran alrededor de las protestas fiscales?.

La investigación se desarrolló prioritariamente bajo un enfoque metodológico cualitativo de tipo exploratorio. Las estrategias metodológicas centrales fueron el análisis documental para el contexto nacional, y el estudio de caso para enfatizar en el contexto local de las cuatro ciudades seleccionadas.

La selección de las ciudades caso se fundamentó en las siguientes razones: i) son las cuatro ciudades con más población del país, concentrando el 30% de los habitantes; ii) en éstas se han presentado protestas fiscales en el período 2011–2015; iii) son ciudades capitales que vienen implementando políticas públicas de regeneración urbana, de expansión urbana, así como políticas de internacionalización; iv) en ellas se ha incrementado la oferta de infraestructura

pública financiada a través de la contribución por valorización; v) en éstas se actualizó el catastro inmobiliario y se incrementó el impuesto predial, a partir del año 2011; vi) las cuatro capitales aparecen en los *rankings* nacionales e internacionales como las más importantes del país; vii) son reconocidas dentro del sistema de ciudades de Colombia como las ciudades con mayor jerarquía poblacional y económica.

Entre las herramientas e instrumentos implementados se tuvo una ficha bibliográfica en la que se consignó la revisión de literatura (ver anexo 1); una matriz de prensa, en la que se consignó la revisión de la prensa local, específicamente las noticias sobre protestas fiscales en el caso de tres tributos (el impuesto al valor agregado, el impuesto predial y la contribución por valorización) y la promulgación de la Ley Anti-contrabando; una encuesta, aplicada de manera personal y virtual en las cuatro ciudades (ver anexos 3.2 y 3.3); y entrevistas a actores clave (funcionarios gubernamentales, empresarios, expertos y líderes sociales que organizaron protestas ciudadanas), aplicada de manera personal en las cuatro ciudades mediante una guía semiestructurada.

Las fuentes de información primaria consultadas fueron: los ciudadanos, contribuyentes o no de las ciudades estudiadas; también se consideraron aquellas personas que siendo miembros de grupos de interés organizados participaron en las protestas llevadas a cabo en estas ciudades. Asimismo, fueron actores fuentes de información funcionarios gubernamentales, empresarios y expertos en el tema. Por su parte, las fuentes de información secundaria consultadas fueron: datos estadísticos del nivel nacional y local del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), encuestas de calidad de vida de cada ciudad, normativa nacional y local, noticias de prensa, estudios y literatura académica, información institucional pública y de organizaciones sociales en cada una de las ciudades estudiadas.

### **3.1 Análisis documental**

#### Elaboración del marco jurídico

Luego de la revisión de las normas y leyes vigentes en el país sobre participación ciudadana en general y participación ciudadana en decisiones fiscales en específico, se construyó un marco normativo enfocado en los mecanismos, instancias y espacios de participación ciudadana en Colombia, el cual partió de la revisión de la Constitución Política de 1991, las leyes vigentes sobre el tema y la revisión de actos administrativos en cada una de las ciudades objeto de indagación. Este marco normativo va de lo general (en términos de normas, de nivel de gobierno y objeto de estudio: el impuesto al valor agregado y la Ley Anti-contrabando) a lo específico, siendo esto último las referencias no sólo a la norma local, sino en relación con la contribución por valorización y el impuesto predial unificado, tal como lo indica la directriz nacional.

#### Estado del arte y revisión de literatura

La revisión de literatura académica se hizo bajo los siguientes criterios:

- A. *Descriptor*es: seleccionados según dos dimensiones de prioridad. Una principal, de alta prioridad, en la que los descriptores fueron: protesta fiscal, revuelta fiscal, moral fiscal y moral tributaria; y una secundaria, de prioridad media y utilizada como complemento del



rastreo inicial, cuyos descriptores fueron: cultura tributaria, comportamiento del contribuyente, fraude fiscal, evasión, elusión, cumplimiento fiscal, actitudes fiscales y sociología fiscal.

B. *Delimitación temporal*: el espacio temporal en el que se concentró la búsqueda de la literatura fue el período 2011–2016.

C. *Delimitación espacial*: el ámbito territorial en la cual se concentró la búsqueda fue la producción académica sobre Colombia, y algunos países de América Latina (México, Brasil, Argentina y Chile).

D. *Tipo de publicación*: los tipos de documentos considerados para el rastreo bibliográfico fueron: libros, capítulos de libro, artículos en revista científica, y tesis o monografías de maestría y doctorado.

La búsqueda se dividió en dos fases: en la primera, se revisó la bibliografía sobre libros, capítulos de libro y tesis o monografías de maestría y doctorado consignada en las bibliotecas de las siguientes universidades: Universidad de Antioquia, Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá y Medellín), Universidad Eafit, Universidad Pontificia Bolivariana y Universidad de Medellín. En la segunda fase, se revisaron artículos en revistas científicas en las siguientes bases de datos: DialNet, DOAJ (Directory of Open Acces Journals), Ebsco, Jstor, Oxford Journals, Scielo, Cambridge Journals Online, OECD, Science Direct, Scopus, Web of Science y Wilson. También se incluyó una revisión de artículos en Google académico. El material consultado se seleccionó teniendo en cuenta los criterios establecidos, del tal forma que aquellos que cumplieron estos criterios fueron leídos y fichados.

#### Rastreo de prensa local

El rastreo de prensa se propuso con la finalidad registrar las protestas, marchas, plantones y demás manifestaciones y acciones colectivas en contra de los incrementos del impuesto al valor agregado y del impuesto predial, del cobro de la contribución por valorización y la promulgación de la Ley Anti-contrabando en las ciudades objeto durante el período 2011–2015. Para ello, se seleccionaron 10 periódicos (ver cuadro 3.1): El Heraldo y La Libertad de la ciudad de Barranquilla, El País y Diario de Occidente de la ciudad de Cali, El Colombiano y El Mundo en la ciudad de Medellín, y La República y Portafolio en la ciudad de Bogotá. También se incluyeron los periódicos El Tiempo y El Espectador de circulación nacional.

**Cuadro 3.1. Relación de noticias analizadas según periódico y ciudad, 2011–2015**

Ciudad	Periódico	Características	Número de noticias analizadas
Barranquilla	El Heraldo	Circulación: regional. Línea editorial: desconocida. Trayectoria temporal: 83 años.	23
	La Libertad	Circulación: local. Línea editorial: liberal e independiente. Trayectoria temporal: 37 años.	20
Bogotá	El Tiempo	Circulación: nacional. Línea editorial: liberal. Trayectoria temporal: 106 años.	38
	El Espectador	Circulación y cobertura: nacional. Línea editorial: desconocida, se declara independiente. Trayectoria temporal: 129 años.	33
	La República	Circulación: local. Línea editorial: desconocida. Trayectoria temporal: 62 años.	12
	Portafolio	Circulación: local. Línea editorial: desconocida. Trayectoria temporal: 23 años.	11
Cali	El País	Circulación: regional. Línea editorial: conservadora. Trayectoria temporal: 66 años	12
	Diario Occidente	Circulación: regional. Línea editorial: inicialmente conservadora, actualmente se declara independiente. Trayectoria temporal: 55 años.	14
Medellín	El Colombiano	Circulación: nacional con cobertura regional. Línea editorial: conservadora. Trayectoria temporal: 104 años.	41
	El Mundo	Circulación: local. Línea editorial: liberal. Trayectoria temporal: 37 años.	17
<b>Total</b>	<b>10</b>		<b>221</b>

Fuente: elaboración propia.

El rastreo de prensa se realizó en cuatro etapas: i) conocimiento de las fuentes de información, ii) búsqueda y exploración de las noticias, iii) registro de la noticia en una matriz diseñada para su almacenamiento y procesamiento, y iv) análisis del contenido de la noticia. En la etapa de conocimiento de las fuentes periodísticas se consultó información acerca de la historia, la orientación política e ideológica, las filiaciones y dueños de cada uno de los periódicos seleccionados. Esta información fue consultada principalmente en las páginas web oficiales de los periódicos, páginas de información sobre la prensa en el país, noticias y ediciones especiales de estos medios, elaborándose una reseña corta sobre el contexto general de cada uno de los diarios.

En la etapa exploratoria se realizó una búsqueda virtual en las páginas web oficiales de cada uno de los periódicos seleccionados, atendiendo a la delimitación temporal (2011–2015), la delimitación espacial (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) y haciendo uso de los descriptores:

incremento del impuesto predial, contribución por valorización, ley Anti-contrabando, incremento del impuesto al valor agregado y protestas ciudadanas. La búsqueda virtual de noticias se hizo para facilitar el filtro y selección de información, así como para garantizar el acceso a todos los periódicos seleccionados, ya que algunos de ellos en su versión impresa sólo tienen circulación en sus respectivas regiones. Posteriormente, se procedió a revisar la prensa en formato impreso, corroborando y ampliando el rastreo virtual, ya que el formato impreso de la noticia suele ser más detallado en tanto su publicación exige mayor rigurosidad en su contenido y análisis. Sobre la exploración virtual, vale la pena destacar que fue difícil el acceso a la información del periódico La Libertad de la ciudad de Barranquilla, ya que este en su página web sólo permite consultar las noticias de los años 2014 y 2015 en imagen fotográfica del formato impreso.

La recolección de esta información se hizo en una base de datos denominada *Matriz de prensa* que incluyó información sobre: datos básicos de la noticia como lugar, fecha, titular, autor; los aspectos más importantes de la noticia, sobre qué versaba la protesta, quién la convocó, dónde se desarrolló, cuántos protestaron, quiénes protestaron, cuáles eran sus pretensiones, por qué protestaron, qué mecanismos usaron, cómo se desarrolló, cuál fue la percepción de la ciudadanía y cuál fue la percepción del Estado frente al asunto. Finalmente, a partir de la información contenida en la *Matriz de prensa* se realizó un análisis del contenido de cada noticia, considerando elementos como la forma de presentación de ésta, el uso de imágenes y fotografías, la precisión en el uso de conceptos y las diferencias en la exposición de los hechos de una misma protesta en un periódico u otro y, en especial, de los contenidos de la noticia en relación con cada uno de los tópicos fiscales.

### **3.2 Recolección de datos empíricos**

#### Encuesta

Se propuso la elaboración de una encuesta, tipo sondeo de opinión pública, aplicada en cada una de las ciudades analizadas. El cuestionario elaborado (ver anexos 2 y 3) se construyó con 16 preguntas que buscaban conocer la percepción de los ciudadanos respecto del impuesto al valor agregado, el impuesto predial y la contribución por valorización, así como la efectividad de las protestas contra los impuestos en Colombia, además de algunos elementos referidos a la moral fiscal y los espacios de participación ciudadana. Es necesario destacar que el diseño del cuestionario pasó por varias discusiones al interior del grupo de trabajo, ajustándose en siete versiones previas y la aplicación de una prueba piloto con 40 personas de la ciudad de Medellín de diferentes estratos socioeconómicos<sup>23</sup>, niveles educativos y edades, de tal manera que se pudiera garantizar la redacción de las preguntas en un lenguaje sencillo, fácil de entender y visualizar la estructura del cuestionario. Dicho pilotaje se realizó entre el 12 y 17 de agosto de 2016 y permitió hacer los ajustes necesarios antes de la divulgación de la versión definitiva. A pesar de que la aplicación personal de la encuesta finalizó el 30 de noviembre de 2016, fecha en que terminó el trabajo de campo, en todos los casos el formulario virtual estuvo disponible hasta el 31 de enero de 2017.

---

<sup>23</sup> Forma de clasificación de la población en cuanto a grado de riqueza y calidad de vida. Estratos 1, 2 refieren a la población de menor ingresos (pobres), estratos 3 y 4 refieren a la población de ingresos medios (clase media) y estratos 5 y 6 refieren a la población de ingresos altos (ricos).

Las encuestas diligenciadas se almacenaron en un archivo en Excel vinculado al formulario en Google y aquellas que fueron aplicadas personalmente y diligenciadas en formato físico fueron digitadas y almacenadas en el mismo repositorio. Los datos recolectados mediante las encuestas se procesaron siguiendo las categorías analíticas propuestas en el marco analítico. Inicialmente se proyectó un total de 380 encuestas diligenciadas como meta de la investigación (ver cuadro 3.2), aplicadas de manera personal y virtual; sin embargo, al final de la investigación se obtuvieron 1.866 encuestas diligenciadas: 185 para la ciudad de Barranquilla, 276 para Bogotá, 139 para Cali y 1.266 para la ciudad de Medellín<sup>24</sup>.

**Cuadro 3.2. Relación de encuestas estimadas y aplicadas por ciudad, 2016–2017**

Ciudad	Encuestas estimadas (No.)	Encuestas diligenciadas válidas (No.)
Barranquilla	80	185
Bogotá	100	276
Cali	100	139
Medellín	100	1.266
Total	380	1.866

Fuente: elaboración propia.

### Entrevistas

Las entrevistas estuvieron dirigidas a funcionarios gubernamentales, empresarios, expertos y líderes sociales que hubieran organizado o participado en protestas ciudadanas de tipo fiscal, para lo cual se diseñó una guía de entrevistas semiestructurada según el actor a entrevistar. No obstante, las entrevistas tuvieron como propósito principal recolectar información más precisa respecto de la caracterización de las protestas fiscales en cada ciudad, el nivel de satisfacción de los protestantes con respecto al logro de los objetivos de la protesta, y los efectos de ésta en las decisiones fiscales que las originaron, entre otros.

**Cuadro 3.3. Relación de entrevistas estimadas y aplicadas por ciudad, 2016**

Ciudad	Entrevistas estimadas (No.)	Entrevistas realizadas (No.)
Barranquilla	10	8
Bogotá	15	15 + 1 grupo focal de 6 personas
Cali	10	9
Medellín	10	12
Total	45	44 + 1 grupo focal de 6 personas

Fuente: elaboración propia.

Las entrevistas se grabaron, siempre que ello fue autorizado por el entrevistado y consignado en el consentimiento informado, y se procesó en el software *Nvivo* teniendo en cuenta las categorías analíticas establecidas para este estudio.

<sup>24</sup> En esta última se obtuvo más encuestas de las proyectadas debido a que se pudo llegar a más personas en tanto que se tuvo acceso a más bases de datos e instituciones que interactúan con la Universidad de Antioquia y se pudo tener un período de tiempo más amplio para el trabajo de campo.

### **3.3 Consideraciones éticas**

Esta investigación se catalogó como de mínimo riesgo, pues no realizó intervención de tipo experimental sobre alguna comunidad o población. Se consultaron actores locales para conocer su experiencia y percepción sobre temas relativos a las protestas fiscales ocurridas en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín, mediante instrumentos aplicados de manera personal y virtual. En todos los casos se tuvieron en cuenta las consideraciones éticas durante y después de la investigación, tal como se detalla a continuación:

- Manejo de fuentes documentales. El uso y manejo de fuentes documentales siguió los estándares académicos establecidos, esto es, una adecuada citación, referenciación, reconocimiento y respeto por la propiedad intelectual y derechos de autor. Ello se evidencia principalmente en la citación y referenciación bibliográfica de la literatura académica, la revisión de prensa y demás información y fuentes secundarias.
- Consentimiento informado. La inclusión de entrevistas como una fuente primaria fue fundamental para la investigación, por lo que se siguió un protocolo en el que se dio a conocer a cada uno de los sujetos que participaron en ésta los aspectos generales y los alcances del proyecto, así como el alcance de la información que les fue solicitada mediante una guía semiestructurada de preguntas. Para ello, se solicitó previamente a cada uno de los entrevistados la firma del consentimiento informado. A quienes diligenciaron la encuesta en formato electrónico, se les garantizó la confiabilidad de sus respuestas y el consentimiento informado se expresó en el encabezado de la comunicación electrónica y se asumió su aceptación con el envío del formulario. En todo caso, se mantuvieron diferentes canales de comunicación y retroalimentación para garantizar el respeto por los entrevistados y encuestados.
- Reserva del sumario. Se tuvo en cuenta todas las consideraciones éticas y normativas sobre la protección y reserva de información sensible o que fuera parte de procesos judiciales o administrativos catalogados como tal.
- Contrastación y validación de la información. Las distintas fuentes de información utilizadas en la investigación fueron contrastadas y validadas con el propósito de mantener la rigurosidad académica en la producción de conocimiento.

### **3.4 Alcances de la investigación**

Documentar y analizar las protestas fiscales ocurridas en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín durante el período 2011–2015 permite aportar al conocimiento y posterior fortalecimiento de procesos participativos de toma de decisión sobre políticas y uso de instrumentos fiscales en Colombia. Particularmente esta investigación abre una ventana para observar la realidad de los efectos de la política fiscal y la utilización de instrumentos de gestión del suelo, de tal manera que ello puede brindar una oportunidad de conocer el sistema fiscal desde aspectos poco estudiados en el contexto colombiano.

Dado que lo que se busca es conocer los factores que desencadenan las protestas fiscales, la investigación se centra en la relación entre el ciudadano contribuyente y el Estado, particularmente expresado en la materialización de dicha relación mediante las protestas. De ahí que la investigación busca conocer las motivaciones de los ciudadanos de las ciudades que protestaron en contra de la actualización del catastro y de incrementos del impuesto predial, del cobro de la contribución por valorización para la financiación de obras públicas de regeneración urbana de estas ciudades, y de quienes protestaron por incrementos del impuesto al valor agregado, así como por la promulgación de la Ley Anti-contrabando durante el período 2011–2015.

Además de revisar lo teórico-conceptual, la investigación prioriza el componente empírico en cuanto su objetivo son las protestas fiscales ocurridas. En este sentido, se espera que los resultados del estudio no sólo beneficien a la academia sino a los tomadores de decisión e implementadores de políticas públicas fiscales e instrumentos de gestión del suelo.

## **4. Marco normativo**

### **4.1 Mecanismos, instancias y espacios de participación ciudadana en Colombia**

Aunque en Colombia suele confundirse (y hasta utilizarse indistintamente) entre instancias, mecanismos y espacios de participación ciudadana, la normativa las diferencia y define de manera separada, ya que tienen propósitos y procedimientos de implementación diferente.

Los mecanismos de participación ciudadana son procedimientos normativamente condicionados que permiten la incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas y administrativas. Estos son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (Constitución Política, 1991, artículo 103). Pueden aplicarse en todos los ámbitos territoriales según el asunto de interés que los convoque, ya sea del orden nacional, departamental o local. Algunas características propias de los mecanismos de participación ciudadana son:

- Logran la concreción del derecho de participación ciudadana.
- Tienen una predeterminación constitucional y un desarrollo legal posterior.
- Algunos se agrupan en ejercicios electorales explícitos (referendo, plebiscito, revocatoria del mandato, voto directo), otros son deliberativos (cabildo abierto, consulta popular, iniciativa legislativa).
- Tienen una regulación normativa, unos de forma más amplia que otros, conforme a su naturaleza. En todo caso, no son sometidos a la plena disposición del ciudadano, sino que son proporcionados por el Estado para el logro de objetivos de incidencia en lo público.
- Algunos pueden vincularse con un espacio o instancia de participación determinada.

Las instancias de participación ciudadana, por su parte, se consideran espacios de interlocución permanente entre la ciudadanía y el Estado respecto de temas específicos de la gestión pública (Alcaldía de Pasto, s.f.). De este modo, las instancias de participación tienen una delimitación

específica frente a quienes participan, independiente de los mecanismos de participación ciudadana. Así, se entiende que la participación ciudadana se genera en las instancias de participación, estas últimas reguladas por cada nivel de gobierno mediante actos administrativos<sup>25</sup>, según las competencias asignadas en este campo. Algunas características de las instancias de participación ciudadana son las siguientes:

- Entienden la participación desde el actor que participa y su ejercicio a través de la individualidad o de la agrupación ciudadana y su relación con lo administrativo (gobierno).
- Constitucionalmente previstas y desarrolladas en leyes o actos administrativos.
- Las instancias de participación parten de diferentes niveles de incidencia, relacionándose de este modo con los escenarios de participación.
- Su acción puede abordar asuntos de interés general o específico.
- Aunque algunas están reguladas, existen otras instancias informales que son reconocidas y utilizadas (por ejemplo, la asociación).
- Las instancias de participación ciudadana pueden hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana, pero también pueden abstraerse de los mismos, a través de su operatividad misma como órgano (en razón de sus funciones). Significa que, como tal, comportan una vía alternativa a la participación tipificada en los mecanismos (como procedimientos).

En tanto, los escenarios de participación ciudadana son los espacios físicos y geográficamente delimitados donde las instancias de participación ciudadana desempeñan sus funciones o en los cuales se desenvuelven los mecanismos de participación ciudadana. Cada escenario de participación delimita el nivel de incidencia de la participación en tanto cada escenario dialoga con un nivel de gobierno respecto de un tema o asunto público. Tienen de este modo una predeterminación por la instancia o mecanismo, conforme a la previsión de su alcance. Las características de los escenarios de participación ciudadana:

- Obedecen a espacios geográficos, físicos e institucionales en los cuales se desenvuelve la participación, sea por medio de las instancias de participación o por los mecanismos de participación activados por las instancias.
- Tienen diferentes niveles de incidencia: nacional, departamental, municipal y local. Dialogan con un nivel de gobierno determinado.
- Su regulación normativa no está específicamente prevista, pero es deducible, en tanto las instancias y los mecanismos de participación ciudadana deben desenvolverse en la realidad y bajo pretensiones jurisdiccionalmente determinadas.

---

<sup>25</sup> Los actos administrativos son el conjunto de disposiciones normativamente vinculantes que emiten los órganos de la administración pública desde sus diferentes niveles. Así como el poder legislativo emite leyes; el judicial, autos y sentencias; el poder ejecutivo emite actos administrativos, entre los que pueden comprenderse ordenanzas, acuerdos, decretos, resoluciones, entre otros, y cuya denominación dependerá del órgano emisor y su correspondiente alcance territorial.

**Cuadro 4.1. Paralelo entre mecanismos, instancias y espacios de participación ciudadana**

Aspecto comparativo	Mecanismos de participación ciudadana	Instancias de participación ciudadana	Escenarios de participación ciudadana
Presencia normativa	Constitucionalmente previstos y legalmente desarrollados.	Constitucionalmente previstos. Desarrollados legalmente vía actos administrativos.	Constitucional, legal y administrativamente presupuestos.
Condicionamiento normativo	Jurídicamente condicionados (delimitados específicamente).	Jurídicamente previstos, pero no condicionados.	No condicionados.
Definición	Son procesos o medios por los cuales se puede ejercer la participación ciudadana.	Son marcos, bajo los cuales, el individuo participa: sean el ejercicio de su ciudadanía individual, la agrupación ciudadana y/o la agrupación ciudadana-administrativa.	Son espacios institucionales, geoespaciales y físicos donde se desenvuelven los mecanismos e instancias de participación ciudadana.
Relación con los otros conceptos	Se desarrollan por instancias de participación y en escenarios de participación.	Ejercen su función mediante mecanismos de participación o en atención a su funcionalidad, en escenarios de participación.	En ellos se desenvuelven los mecanismos e instancias de participación.

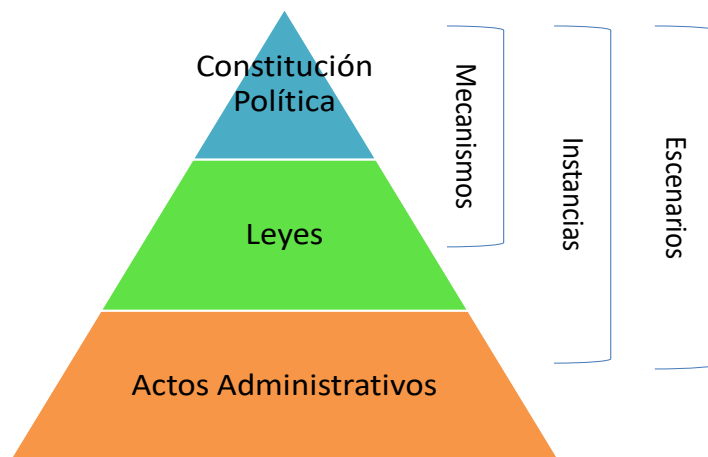
Fuente: elaboración propia.

Entonces, el uso indistinto de estos tres términos puede obedecer a que tienen una operatividad común y frecuentemente simultánea. Así, los mecanismos de participación ciudadana configuran la vía o medio por el cual, jurídicamente, se le permite a la ciudadanía participar. Al tiempo que las instancias configuran el entendimiento de esa ciudadanía en cuanto a la función participativa, que puede hacer uso de los mecanismos jurídicamente previstos para participar o, en atención a sus funciones, puede lograr la incidencia de sus pretensiones en el entorno de lo público. Y los escenarios de participación ciudadana comprenden la zona institucional, geográfica y de incidencia participativa en la cual actúan las instancias de participación y en las que se desenvuelven los mecanismos de participación.

Ahora bien, los mecanismos, instancias y escenarios de participación ciudadana tienen una jerarquía, que va ligada a la jerarquía del sistema jurídico nacional y que es propio del orden normativo occidental. La Constitución Política de 1991 es fundamento del Estado y por lo tanto es la norma de mayor jerarquía y nivel en Colombia, pues fue creada por “el pueblo de Colombia” mediante la Asamblea Nacional Constituyente que la proclamó. Le siguen las leyes emanadas por el Congreso de la República, las cuales tienen un sustento democrático secundario y representativo, pues es la ciudadanía quien, de forma directa, elige al órgano legislativo. Las leyes deben respetar los límites de la Constitución. En la base de la pirámide (ver esquema 4.1) están los actos administrativos, normas de tercer nivel de contenido democrático variable pero supeditadas legislativa y constitucionalmente. Los emisores de los actos administrativos son todas las autoridades administrativas de la nación, desde el presidente hasta el concejo municipal, manteniendo una jerarquía determinada por el alcance territorial del acto: prevalecerán los de orden nacional frente a los departamentales y estos frente a los municipales.



#### Esquema 4.1. Pirámide de jerarquía normativa y su relación con los mecanismos, instancias y escenarios de participación ciudadana en Colombia



Fuente: elaboración propia.

Así las cosas, la correspondencia de los mecanismos, instancias y escenarios de participación respecto de estos tres niveles de normas es la siguiente (ver esquema 4.1): los mecanismos de participación ciudadana tienen una previsión constitucional cerrada, designando su regulación a la ley (exceptuando a la protesta, de la cual no se especifica medio de regulación más allá de la previsión del articulado constitucional). Hay reserva de ley en ellos, lo que significa una garantía reforzada frente a su proceso de limitación y regulación general. Las instancias, dada su regulación vía leyes y actos administrativos, tienen una composición normativa variada. Los escenarios de participación abarcan las tres tipologías normativas.

##### 4.1.1 Fundamento constitucional y legal de la participación ciudadana en Colombia

La Constitución Política de 1991 proclamó un nuevo modelo político democrático, cuyo fin es la participación de los ciudadanos en la vida social, económica y política del país:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política 1991, artículo 2).

De ahí que sea importante partir de una revisión de la Constitución Política para la determinación de los fundamentos constitucionales de los mecanismos, instancias y escenarios de participación ciudadana (ver anexo 4). Y aunque la protesta no se reseña como mecanismo de participación en el artículo 103 de la Constitución Política, es considerada como derecho fundamental y constitucionalmente protegida; en este sentido, en su aplicación—y bajo el entendimiento de sus

objetivos de existencia—se asemeja a un mecanismo de participación ciudadana que comparte la reserva de ley en su regulación por mandato constitucional:

Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho (Constitución Política 1991, artículo 37).

Respecto a las instancias de participación, aunque la Constitución no las trata bajo la exhaustiva convergencia de denominación con la que lo hace frente a los mecanismos, puede deducirse su tratamiento en los artículos 38 de la libre asociación y 40 de la participación en el control político (ver anexo 4). Del cumplimiento de estos derechos se desarrollan las instancias de participación que sustentan en la agremiación ciudadana, bajo la premisa asociativa con fines lícitos y el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano, mediante la configuración de las instancias de participación individual y colectiva (ver anexo 5).

La consideración constitucional de los escenarios de participación va adherida a la previsión de los mecanismos e instancias, según su modulación territorial interna, tal como lo establece el artículo 318 de la Constitución Política:

Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales (Constitución Política 1991, artículo 318).

Se evidencia entonces que la disposición del escenario de participación está predispuesta a la operación de una instancia o mecanismo de participación. De forma general, los escenarios de participación ciudadana están consagrados en la Constitución bajo el entendido de llamar a la descentralización participativa y a la articulación dentro de la incidencia jurisdiccional de la instancia o mecanismo.

A continuación, se presentan las principales leyes nacionales que regulan la participación ciudadana en Colombia:

- *Ley 131 de 1994*: reglamenta el artículo 259 de la Constitución Política sobre el voto programático, entendido éste como “el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura” (Artículo 1). Asimismo, reglamenta otro mecanismo de participación ciudadana: la revocatoria del mandato.

- *Ley 134 de 1994*: reglamenta el artículo 103 de la Constitución Política, dictando normas sobre mecanismos de participación ciudadana (ver cuadro 4.2).

#### Cuadro 4.2. Mecanismos de participación ciudadana regulados en la Ley 134 de 1994

Mecanismo	Definición y aclaraciones
Plebiscito	<p>“Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo” (Artículo 7).</p> <p>-Se encuentra específicamente regulado del artículo 77 al 80.</p> <p>-En tal mecanismo sólo se podrán someter a votación las políticas que no necesiten ser aprobadas previamente por el Congreso de la República (exceptuándose, entonces, la consulta en materia fiscal y tributaria, pues la regulación de tales temas es de competencia exclusiva del legislador).</p>
Iniciativa popular legislativa	<p>“...es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales, y de resolución ante las Juntas Administradoras Locales y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente (Artículo 2).</p> <p>-Para que opere tal mecanismo, conforme a la ley, se debe realizar primero la inscripción de un comité de promotores, el cual será respaldado por apoyos representados en firmas equivalentes al 5 por mil del censo electoral.</p> <p>-Se encuentra específicamente regulado del artículo 10 al 31.</p> <p>-Hay restricción de la iniciativa frente a aspectos tributarios, fiscales y presupuestales.</p>
Referendo	<p>“Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente” (Artículo 3).</p> <p>-Similar a la iniciativa legislativa, como primer paso se debe constituir un comité promotor con requerimientos iguales.</p> <p>-Se encuentra específicamente regulado del artículo 10 al 27, y del artículo 32 al 49.</p>
Revocatoria del mandato	<p>“...derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde” (Artículo 6).</p> <p>-No es extensiva a otras autoridades.</p> <p>-Se encuentra específicamente regulado del artículo 64 al 76.</p> <p>-Las revocatorias del mandato podrán promoverse siempre y cuando hayan pasado 12 meses desde la posesión del gobernante.</p> <p>“...un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario podrá solicitar, ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente” (Artículo 64).</p>
Cabildo abierto	<p>“Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad” (Artículo 9).</p> <p>-Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones.</p> <p>-Se encuentra específicamente regulado del artículo 81 al 90.</p>
Consulta popular	<p>“La consulta popular es la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto” (Artículo 8).</p> <p>-Se encuentra específicamente regulado del artículo 50 al 63.</p>

Fuente: elaboración propia.

- *Ley 1757 de 2015*: nuevo Estatuto de Participación Ciudadana, promulgado el 6 de julio de 2016. Establece cambios e introducciones novedosas frente a la Ley 134 de 1994. Por ejemplo, presenta un tratamiento de la protesta como elemento constitutivo del acceso a la participación como atributo de este derecho:

**Acceso:** cuando el ciudadano puede ejercer la libre expresión, libre asociación, libre movilización, protesta social, elegir y ser elegido; en condiciones de equidad e igualdad, sin ningún tipo de discriminación, que permita la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones políticas y visiones de futuro de manera autónoma... (Ley 1757, 2015, artículo 109).

Sin embargo, la protesta como mecanismo de participación ciudadana y como derecho a la manifestación pública pacífica mantiene reserva de ley en su regulación, e incluso en esta reforma reciente a la participación ciudadana no fue objeto de modificación. Y es que la protesta, ha sido un mecanismo “satanizado” en la historia del país. Recuérdese que bajo la anterior Constitución la protesta era penalizada, y sólo hasta la reforma de 1991 ingresó al sistema jurídico como un derecho y un mecanismo de participación ciudadana con protección constitucional. Pese a ello, no se encuentra regulada bajo ley específica, y ante la realidad práctica bajo la cual se desarrollan las protestas en Colombia ha sido tarea de la jurisprudencia constitucional señalar bajo cuáles supuestos la protesta se torna constitucionalmente válida. Ello ante el vacío legislativo que, como sospecha, se comprende como hecho deseable, al no someterla a una regulación que contraría su naturaleza “espontánea”.

Recientemente, mediante la Sentencia C-150 de 2015, el Tribunal Constitucional de Colombia revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, que configura el nuevo Estatuto de Participación Ciudadana, e hizo importantes consideraciones frente a la participación ciudadana y la democracia participativa en atención a la regulación de los mecanismos e instancias de participación. Algunas de esas consideraciones fueron sobre el análisis de constitucionalidad del tipo penal de la obstrucción a vías públicas que afecten el orden público que se utilizan como acciones en la manifestación pública o protestas y que estaban en consonancia con lo establecido en la Sentencia C-742 de 2012, en la que se resaltaba:

La Constitución rechaza expresamente el uso de la violencia dentro del marco del Estado de derecho. Cuando existen instrumentos idóneos para expresar la inconformidad, como el estatuto de la oposición, la revocatoria de mandato, el principio de la soberanía popular, el control de constitucionalidad, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares, o las manifestaciones pacíficas, pierden sustento los posibles motivos usados para legitimar la confrontación armada o las actitudes violentas de resistencia a la autoridad, pese a que tales, por ejemplo, no se circunscriben a la permisión de la incidencia poblacional en la esfera fiscal (Corte Constitucional de Colombia 2012).

## **4.2 Instancias de participación ciudadana en las decisiones fiscales y tributarias en el ámbito nacional relacionadas con el impuesto al valor agregado –IVA- y la Ley Anti-contrabando**

### 4.2.1 Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Impuesto de orden nacional que se aplica al consumo en proporción al valor agregado del producto y la prestación de servicios. Este impuesto se aplica sobre las ventas de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidas expresamente, la prestación de servicios realizados en el territorio del país y la importación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente. Aunque la tarifa general es del 16%<sup>26</sup>, existen tarifas diferenciales que van desde 0% hasta el 35%. Se caracteriza principalmente por ser:

1. Indirecto, ya que no atiende a la capacidad económica de las personas y se aplica sobre el consumo y las importaciones.
2. Regresivo, pues a medida que aumenta la capacidad de pago del contribuyente, disminuye la tarifa del impuesto a pagar.
3. De naturaleza real, pues recae sobre los bienes y actos de las personas sin considerar la situación personal o subjetiva del sujeto pasivo.
4. Proporcional, porque a medida que aumenta la base del producto o servicio mayor será el valor del impuesto a pagar, considerando que el porcentaje siempre es el mismo.
5. Instantáneo, puesto que nace en el momento en que ocurre el hecho generador.
6. Plurifásico, ya que se cobra en las distintas fases de la producción, exceptuando los cigarrillos, licor, cervezas, gaseosas, gasolina y derivados del petróleo (Universidad Eafit 2016, 1).

En Colombia, este impuesto está regulado por una abundante normativa, además de ser objeto de modificaciones en cada reforma tributaria. El impuesto al valor agregado es de gran importancia para el gobierno nacional central en tanto representa el 4,0% del PIB y el 30% del total del recaudo tributario anual, esto lo convierte en uno de los principales pilares tributarios del país. También es considerado el impuesto más eficiente, en el sentido que un aumento del 1 % en la tasa del gravamen produce aumentos en el recaudo mayores que los que se obtendrían con otros impuestos (Rutherford et al. 2006). Esta ventaja en eficiencia se ve limitada en la práctica por la percepción sobre su progresividad que, como la de otros impuestos al consumo, es difícil de modular.

El impuesto tiene además un impacto importante sobre el consumidor, pues su incidencia sobre bienes en la canasta familiar es aproximadamente igual a uno (Jaramillo y Tovar 2007). En el sentido teórico, el IVA es un impuesto al consumo innovador y complejo, particularmente cuando se compara con los impuestos a las ventas tradicionales. Esta complejidad es el costo que se paga para minimizar los problemas de cascadas y de distorsión de precios de insumos que se pueden generar con impuestos al consumo. La complejidad teórica viene acompañada de una significativa complejidad administrativa, tanto en términos logísticos como de los incentivos para que el contribuyente reporte su actividad gravable (Ebrill et al. 2001). Además, el IVA

---

<sup>26</sup> Al momento de presentar este informe, la reforma tributaria del 2016 aumentó la tarifa del IVA al 19%, sustentado en las recomendaciones de la OCDE y la Comisión de Expertos (2015)

recauda a lo largo de las diferentes etapas de producción, así que no se pierde la totalidad del recaudo cuando hay evasión en un punto de la cadena (Zee 1995, en Jaramillo y Tovar 2007, 172).

Dentro del período de análisis, el sistema tributario colombiano fue reformado en dos oportunidades. La primera, mediante la Ley 1607 de 2012 que modificó ciertas prescripciones frente al IVA, por ejemplo, pasó de tener siete tarifas a tres. Sin embargo, la reforma no estipuló nada respecto de la previsión de veedurías o participación ciudadana frente a la determinación del impuesto y su retención posterior. La segunda, con la Ley 1793 de 2014, aunque en esta ocasión no se modificó el IVA. Al igual que en 2012, en esta oportunidad tampoco se incluyó la participación ciudadana en la discusión de la reforma.

#### 4.2.2 Ley Anti-contrabando

La Ley Anti-contrabando 1762 de 2015, se promulga con el objetivo de fortalecer la capacidad estatal para controlar las conductas de transacción, proteger la industria nacional de la conducta desleal, atacar el comercio delictivo, acometer contra los grandes contrabandistas, prevenir riesgos sanitarios y fitosanitarios, y otorgar herramientas a la institucionalidad para perseguir delitos relacionados con el comercio de bienes (Congreso 2013). Según la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en su informe de contexto del proyecto de ley, no se busca “atacar a los pequeños comerciantes, restringir las reglas de ingreso de productos a la canasta básica, modificar o eliminar el régimen de zonas aduaneras especiales” (2013). Por el contrario, el proyecto de ley se estructuró como respuesta a una serie de problemáticas como la cultura laxa de la ilegalidad, la presencia de intereses de las organizaciones delictivas en los intercambios comerciales fraudulentos, el aprovechamiento ilegal de las tasas de cambio, la subfacturación y sobrefacturación, la competencia desleal, el clima de violencia y corrupción, la ausencia de estrategias integrales y debilidad institucional, la ausencia de unidades de inteligencia para la persecución del contrabando, etcétera. Se proponen soluciones a la ley que abarcan la adecuación de tipos penales, fortalecimiento de infraestructura en materia de control aduanero, robustecimiento del régimen sancionatorio en atención a la evasión, articulación entre entidades y fomento de la cooperación internacional (Congreso 2013).

Finalmente, el contenido de la Ley aprobada da cuenta de los siguientes temas: En primer lugar, de las disposiciones penales y procesal-penales que cataloga el contrabando como una conducta subyacente al lavado de activos.

En segundo lugar, establece sanciones aplicables por evasión al impuesto al consumo (decomiso, cierre de establecimiento, suspensión o cancelación de licencias, concesiones, registros o autorizaciones). También se sanciona el consumo de ciertos productos adquiridos mediante contrabando; determina un régimen de dosificación de multas en atención al valor de las mercancías ilícitas; prevé multas por no declarar el impuesto al consumo, importar con franquicia sin pago al impuesto al consumo, extemporaneidad en el registro, no movilizar mercancías dentro del término legal, y no radicar tornaguías para legalización. De forma complementaria, prevé procedimientos sancionatorios específicos y formas de proceder cuando exista reincidencia.

En tercer lugar, amplía las funciones del revisor fiscal, ajusta la cuantía de la multa por incumplimiento de las obligaciones del comerciante, así como un proceso administrativo para la imposición de dicha multa.

En cuarto lugar, propone el fortalecimiento institucional en contra del contrabando, mediante el robustecimiento de la Policía Fiscal Aduanera, la ampliación de las funciones de la Unidad de Información y Análisis Financiero y sus subdirecciones, la obligación de emisión de un informe anual en materia de defensa jurídica, la adquisición de equipos tecnológicos para el fortalecimiento de la lucha contra el contrabando, la creación de un plan de fortalecimiento de laboratorios técnicos y la creación de la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando. En este sentido, se propone la suscripción de protocolos para la cooperación eficaz e intercambio de información interinstitucional y reportes sobre el estado de las investigaciones. En quinto lugar, propende por el mejoramiento de la cooperación internacional contra el contrabando mediante acuerdos comerciales, fijación de informes anuales y modelos de trazabilidad, controles de frecuencia de ingresos de mercancías, protocolos y convenios de trabajo conjunto, inmovilización de equipos y fijación de destinación de bienes aprehendidos y decomisados.

Sin embargo, las principales objeciones a esta Ley se centraron en el tratamiento del intercambio de bienes. Por ejemplo, se alegó un endurecimiento del régimen represivo penal y sancionatorio que recae sobre los pequeños comerciantes, mientras se protege a los grandes grupos transaccionales. Derivado de esto, se criminaliza la actividad laboral de quienes no causan el detrimento patrimonial significativo que deviene del contrabando, los que, a su vez, son quienes tienen menores posibilidades de pago de aranceles y suscripción a procesos aduaneros específicos. En este sentido, los pequeños comerciantes rechazaron medidas como la subsunción del contrabando como una conducta constitutiva de lavado de dinero y las sanciones por no declarar el impuesto al consumo. Otra de las preocupaciones de los pequeños comerciantes era el posible recrudescimiento de los operativos de incautación de mercancía, así como la falta de garantías del pequeño comerciante ante un aparato estatal robustecido que tendrá como principal objetivo su persecución (Diario del Sur 21 de junio de 2015).

En resumen, las críticas a la Ley estuvieron alrededor de los siguientes asuntos:

- Las medidas de control que generan una situación de represión al ejercicio del libre comercio.
- La ampliación desproporcionada e incoherente de las penas, que además concilian el contrabando con el lavado de activos.
- La ausencia de lesividad de ciertas conductas, frente al advenimiento de penas incoherentes con su grado de afectación a los bienes jurídicos protegidos.
- La protección de monopolios y oligopolios comerciales, en detrimento de los pequeños comerciantes que poseen una reducida capacidad de adaptación y contribución.

La Ley Anti-contrabando no sustenta dentro de su articulado la conformación de alguna instancia de participación ciudadana. Ahora bien, la norma crea la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando (artículo 31) que, si bien no se reconoce como una instancia de

participación ciudadana, estaría conformada como un grupo interinstitucional con réplica en las entidades territoriales. Esta comisión:

(...) formulará directrices tendientes a generar estrategias de educación y prevención, a fortalecer la legitimidad social y cultural de la tributación, el ingreso legal de mercancías al país y las estrategias para eliminar barreras administrativas asociadas a estas conductas y la incidencia transnacional de estos fenómenos (Ley 1762, 2015, artículo 31).

Tales directrices deben “ser propuestas e implementadas por los diferentes sectores y entidades involucradas en la lucha contra el contrabando y sus delitos conexos, tanto de los gobiernos locales como del orden nacional” (Ley 1762, 2015, artículo 31). Adicionalmente, se faculta a la comisión para reunirse con el sector privado en el marco del desarrollo de sus funciones.

#### **4.3 Instancias de participación ciudadana en las decisiones fiscales y tributarias en el ámbito local relacionadas con el impuesto predial y la contribución por valorización**

La revisión de instancias de participación local se hace sobre los actos administrativos de cada una de las ciudades estudiadas debido a que su regulación es de exclusiva competencia del gobierno local, teniendo en cuenta los dos objetos de indagación de esta investigación que son competencia exclusiva del nivel local: el impuesto predial y la contribución por valorización. Sin embargo, vale la pena aclarar que desde el gobierno nacional se dieron las directrices para las modificaciones del impuesto predial a través del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, el cual determinó en relación con el impuesto predial lo siguiente:

El incremento de la tarifa mínima del impuesto predial unificado. El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así: “Artículo 4°. La tarifa del impuesto predial unificado, al que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo. Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como: 1. Los estratos socioeconómicos. 2. Los usos del suelo en el sector urbano. 3. La antigüedad de la formación o actualización del catastro. 4. El rango de área. 5. Avalúo catastral. A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes, se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil, y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3. A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifiquen en los procesos de actualización del catastro.



### 4.3.1 Impuesto predial unificado

#### *Barranquilla*

El Decreto 924 de 2011 compila la normativa vigente sobre los ingresos tributarios de la ciudad, pero no establece instancia o espacios específicos de participación ciudadana en cuanto a la determinación del impuesto predial unificado en la ciudad. Pueden permitirse ciertas solicitudes a manera personal y con relación al pago por cuotas:

Los contribuyentes podrán cancelar el impuesto predial unificado hasta en diez cuotas iguales en el periodo comprendido dentro de los meses de marzo y diciembre, previa solicitud por escrito y exhibiendo el documento de identificación para la respectiva liquidación diferida en la Administración de Impuestos Distritales. En este evento no se tendrá derecho a los descuentos previstos en este artículo (Alcaldía de Barranquilla 2011).

Entonces, puede afirmarse que en Barranquilla la participación ciudadana en los asuntos relacionados con el impuesto predial unificado se ejerce mediante la posibilidad de solicitar información y gestionar la reconsideración de la base gravable de su impuesto, asimismo, frente a la impugnación de los actos administrativos de liquidación y la posibilidad de conformación de instancias informales de participación con sus iguales.

#### *Bogotá*

El Decreto 352 de 2002 compila la normativa vigente sobre los ingresos tributarios de la ciudad, pero no determina espacios específicos de participación ciudadana en cuanto al impuesto predial unificado en la ciudad. Luego, el Acuerdo 469 de 2011<sup>27</sup> modificó el Decreto 352 en dos aspectos específicos: el primero, sobre el sujeto pasivo del tributo, atención al mandato de la Ley 1430 de 2010: “de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, son sujetos pasivos del impuesto predial los tenedores a título de concesión, de inmuebles públicos” (Concejo 2011). El segundo, frente a la posibilidad de pagar el impuesto predial unificado con el predio:

El impuesto predial unificado, por ser un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo sobre el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá "DIB" podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el propietario, sin importar el título con el que lo haya adquirido, previo el debido proceso. Esta disposición no tendrá lugar contra el tercero que haya adquirido el inmueble en pública subasta ordenada por el juez, caso en el cual el juez deberá cubrirlos con cargo al producto del remate.

---

<sup>27</sup> Para el año 2014 se gestionó dentro del Concejo Distrital de Bogotá una reforma tributaria respecto a la modernización del cobro del impuesto del predial unificado, que finalmente fue hundida (en atención a los medios de comunicación, por cuestiones de determinación política). Tal reforma era promovida por el entonces alcalde Gustavo Petro. Tal proyecto “...proponía, entre otras cosas, que se eliminara el factor del estrato para liquidar el impuesto predial, y sólo se tuviera en cuenta el avalúo. También se proponía reducir a tres las tarifas: 4, 11 y 15 por mil” (Redacción periódico El Tiempo 2014, 3 de septiembre).

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero el presente artículo, cuando se expidan liquidaciones oficiales de revisión con posterioridad a la transferencia del predio, la responsabilidad para el pago de los mayores valores determinados recae en cabeza del propietario y/o poseedor de la respectiva vigencia fiscal (Concejo 2011).

El Acuerdo 469 de 2011 determinó condiciones especiales para el pago general de los tributos especiales en la ciudad (incluyéndose el impuesto predial unificado) para aquellos que tuvieran deudas por concepto de impuestos correspondientes a los períodos gravables 2008 y anteriores.

Conforme indagación que se sustrae a la previsión normativa, existen instancias informales de participación que procuran el control y solución de problemáticas frente al alza de la base gravable y la modulación del impuesto, por ejemplo el Comité Distrital en Defensa del Contribuyente (Redacción revista Semana 2015).

Entonces, puede afirmarse que en Bogotá la participación ciudadana en los asuntos relacionados con el impuesto predial unificado se da en las siguientes instancias: 1) el ciudadano propietario frente a la posibilidad de solicitar información y gestionar la reconsideración de la base gravable de su impuesto, asimismo, frente a la impugnación de los actos administrativos de liquidación y conformación de instancias informales de participación con sus iguales; y 2) el Comité Distrital en Defensa del Contribuyente, de carácter informal y no vinculante.

### *Cali*

El Acuerdo 321 de 2011 contempla la estructura del estatuto tributario municipal y no determina espacios específicos de participación ciudadana en cuanto al impuesto predial unificado en Cali. Aunque de manera individual pueda solicitar la revisión del avalúo catastral:

El sujeto pasivo del impuesto predial unificado podrá obtener la revisión del avalúo catastral que conforma la respectiva base gravable, por medio de solicitud ante la Subdirección de Catastro Municipal, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio. Dicha solicitud podrá presentarse a partir de la fecha de la resolución de inscripción del predio o la mejora en la Subdirección de Catastro Municipal, acompañada de las pruebas que la justifiquen (Concejo de Cali 2011).

Posteriormente, el Acuerdo 380 de 2014 modifica parcialmente el 321, adicionando tarifas de impuesto predial unificado en los suelos de expansión con plan parcial.

Conforme a la indagación que se sustrae a la previsión normativa, existen instancias informales de participación que procuran el control y solución de problemáticas frente al alza de la base gravable y la modulación del impuesto, por ejemplo, la designación de voceros por comunas del municipio que parten de mesas innominadas por la defensa de las pretensiones ciudadanas (Redacción Diario Occidente 2013). Asimismo, aparece la articulación del asunto de la determinación del impuesto predial unificado y la socialización de sus cambios con la comunidad, mediante la participación del Comité Intergremial de Cali (Castro 2013).

Entonces, puede afirmarse que en Cali son instancias de participación ciudadana en los asuntos relacionados con el impuesto predial unificado las siguientes: 1) el ciudadano propietario frente a la posibilidad de solicitar información y gestionar la reconsideración de la base gravable de su impuesto, asimismo, frente a la impugnación de los actos administrativos de liquidación y conformación de instancias informales de participación con sus iguales; y 2) instancias asociativas por sectores que canalizan la participación ciudadana, como el Comité Intergremial de Cali.

### *Medellín*

El Acuerdo 64 de 2012 contiene la normativa vigente sobre la estructura tributaria de la ciudad, pero no determina espacios específicos de participación ciudadana en la gestión o determinación del impuesto predial unificado; aunque existen instancias informales de participación que procuran el control y solución de problemáticas frente al alza de la base gravable y la modulación del impuesto, como el Comité Habitantes de Medellín Impuesto Predial y el Comité Ciudadano Predial Justo. Asimismo, entidades sin ánimo de lucro asociativas como el Comité Intergremial de Antioquia fungen como instancias de participación y representación de ciertos sectores socioeconómicos de la ciudad en relación con la determinación del impuesto, teniendo como objetivo de constitución “impulsa[r] mecanismos veedores de la gestión de las autoridades, especialmente a nivel regional” (Comité Intergremial de Antioquia, s.f.).

Entonces, puede afirmarse que en Medellín la participación ciudadana en los asuntos relacionados con el impuesto predial unificado se ejerce mediante: 1) el ciudadano propietario frente a la posibilidad de solicitar información y gestionar la reconsideración de la base gravable de su impuesto, asimismo, frente a la impugnación de los actos administrativos de liquidación y conformación instancias informales de participación con sus iguales; y 2) instancias asociativas por sectores que canalizan la participación ciudadana como el Comité Intergremial de Antioquia.

#### 4.3.2 La contribución por valorización

### *Barranquilla*

Barraquilla instituyó su Estatuto de Valorización mediante el Decreto 223 de 2011, en el que además regula la participación de los propietarios y la comunidad en la instancia de participación denominada Consejo Distrital de Valorización. En dicho consejo tienen asiento tres representantes de los poseedores y propietarios de predios valorizados, siempre y cuando los predios valorizados no superen los cinco mil. En caso de superarse el número de predios valorizados “se adicionará un representante más por cada 3.000 predios adicionales, sin que en ningún caso el número de ellos sobrepase de siete” (Alcaldía de Barranquilla 2011). El Consejo, entre otras, tiene las siguientes funciones:

Revisar y hacer recomendaciones respecto del estudio de prefactibilidad preparado por la Secretaría de Hacienda Distrital, para presentación del proyecto de acuerdo de aprobación del cobro de la contribución de valorización, con el fin de sustentar el sistema y método de distribución de la contribución, el sistema y método para determinar la zona de influencia, el monto total de distribución, la propuesta del plan de obras, las exenciones y

tratamientos preferenciales. (...) Revisar y hacer recomendaciones respecto del estudio de factibilidad para realizar el decreto por el Alcalde Distrital del plan de obras en la contribución por beneficio general, del monto de distribución, de las zonas de influencia en la contribución por beneficio local y/o de su modificación y ajuste, y de la aplicación del método de distribución. Recomendar los ajustes a realizar al área de influencia, generados por inconsistencias en su determinación. (...) Realizar seguimiento a la correcta inversión de los fondos y a la ejecución de las obras. (...) Realizar seguimiento respecto al proceso de asignación y/o liquidación oficial de la contribución de valorización y de la atención a las quejas y peticiones de los ciudadanos (Alcaldía de Barranquilla 2011).

El Decreto, a diferencia del Estatuto de otras ciudades (ver cuadro 4.3), permite que en el Consejo Distrital de Valorización tenga asiento un representante de la comunidad, organizaciones comunitarias, gremiales, de control y de veeduría ciudadana. Serán representantes de la comunidad:

a) El personero distrital; b) el defensor del pueblo; c) un arquitecto elegido conjuntamente por la Asociación de Arquitectos del Atlántico y por la Sociedad Colombiana de Arquitectos-Seccional Atlántico; d) un delegado de la Sociedad de Ingenieros del Atlántico; e) un representante de los industriales, elegido por la Asociación Nacional de Industriales de Colombia - Seccional Atlántico, entre los representantes de sus afiliados; f) un representante de los pequeños industriales, elegido por la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI) -Seccional Barranquilla, entre los representantes de sus afiliados; g) un representante de la Unión de Comerciantes (UNDECO), elegido entre los representantes de sus afiliados; h) un representante de la Cámara de Comercio de Barranquilla, elegido entre los representantes de sus afiliados; e i) un representante de las organizaciones comunales, elegido por éstas entre sus miembros (Alcaldía de Barranquilla 2011).

Bajo la abstracción administrativa, se crean instancias en la ciudad que dentro de su margen de participación tratan de incidir en la determinación del cobro por valorización, ejemplo de ello resulta el Frente Amplio Cívico por el Rescate de Barranquilla (Redacción Locales 2013) o el Movimiento No a la Valorización (Corresponsales Colombia Informa 2014).

Entonces, puede afirmarse que en Barranquilla la participación ciudadana en los asuntos relacionados con la contribución por valorización se ejerce mediante: 1) el ciudadano propietario y poseedor frente a la posibilidad de solicitar información y efectuar el control social en el proceso de determinación de la valorización, asimismo, frente a la discusión de proyectos de acuerdo que sobre el tema se agenden en el Consejo Municipal; 2) la junta de representantes de poseedores y propietarios y la junta de representantes de la comunidad, ambas suscritas a las funciones del Consejo Distrital de Valorización, conforme al Decreto 223 de 2011; y 3) instancias que surgen de la posibilidad legal de asociación para la veeduría de la gestión pública y defensa de los intereses de entidades locales, por ejemplo, el Frente Amplio Cívico por el Rescate de Barranquilla o el Movimiento No a la Valorización.

## *Bogotá*

El Estatuto de Valorización de Bogotá se promulgó por medio del Acuerdo Distrital 7 de 1987 y se modificó por el Acuerdo Distrital 16 de 1990. Frente a la participación de los beneficiarios estipula que:

Los propietarios y poseedores de los inmuebles comprendidos en la zona de influencia provisional de una obra, plan o conjunto de obras, por los cuales ha de exigirse la contribución de valorización, serán citados por el Instituto de Desarrollo Urbano para que elijan sus representantes, quienes participarán en el proceso de determinación de la zona de influencia, en la elaboración de los presupuestos o cuadro de valores, en la determinación del costo de la obra, la distribución de la contribución, en la vigilancia de la inversión de los fondos destinados a la misma, y en la liquidación, terminación y entrega de la obra, de conformidad con lo establecido en el presente Estatuto (Concejo del Distrito Especial de Bogotá 1987).

La norma estipula la forma de convocatoria, el número de representantes, la previsión sobre la participación de los nuevos contribuyentes, las calidades de los representantes, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la representación, y los honorarios que tales devengarán. Así como el procedimiento de elección de los representantes de los beneficiarios, obligaciones, poderes, escrutinio, derecho a la información, elección subsidiaria y demás. También crea la junta de vigilancia, con funciones de veeduría ciudadana, conformada por los siguientes miembros:

Para cada zona de influencia de una obra o conjunto de obras se elegirán tres representantes de la comunidad beneficiada por la respectiva obra o conjunto de obras. En representación del Distrito Capital, actuará el director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital o su delegado; el director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital o su delegado y el director ejecutivo del Instituto de Desarrollo Urbano o su delegado, quien presidirá la junta. En esta junta, todos sus miembros tendrán voz y voto. Será convocada por escrito cada dos meses, con cinco días de anticipación (Concejo del Distrito Especial de Bogotá 1987).

Ahora bien, entre las modificaciones que estableció el Acuerdo Distrital 16 de 1990, se conformó el Comité Distrital de Valorización y Vigilancia, integrado por:

Los propietarios de los inmuebles objeto de la contribución de valorización por beneficio general, estarán representados por tres contribuyentes que harán parte del Comité Distrital de Valorización y Vigilancia, el cual estará integrado por nueve miembros de la siguiente manera: tres concejales, elegidos por el cabildo distrital; tres representantes de los propietarios, elegidos por la comunidad a través de las asociaciones comunitarias, comités cívicos y juntas de acción comunal; tres representantes de la administración distrital, que serán el director del IDU, el director del Departamento Administrativo de Planeación y el director del Departamento Administrativo de Catastro (Concejo del Distrito Especial de Bogotá 1990).

Importante es señalar que la funcionalidad del Comité Distrital de Valorización y Vigilancia está enmarcada en los proyectos de valorización generales, es decir, “los conjuntos de obras de interés público, de amplia cobertura relacionados con el sistema vial general de la ciudad” (Concejo del Distrito Especial de Bogotá 1990). La reglamentación de este Comité fue delegada en el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), el cual mediante la Resolución 206 de 1996 le asignó las siguientes funciones:

Primera: vigilar que la distribución de la contribución de valorización por beneficio local se ajuste a lo dispuesto por el Acuerdo 25 de 1995. Segunda: vigilar los resultados de la gestión adelantada por el IDU, los cuales se materializan en la memoria técnica de cada contribución de valorización por cada obra o conjunto de obras en particular. Tercera: comunicar a la dirección ejecutiva del IDU o la junta directiva cualquier irregularidad que ocurra dentro del proceso de liquidación, asignación y cobro de la contribución. Cuarta: suministrar a los propietarios de predios agravados con la contribución de valorización, los datos e informaciones pertinentes sobre la misma. Quinta: efectuar un seguimiento al desarrollo general del proceso desde su posesión hasta el recaudo de la contribución. Sexta: presentar informes trimestrales al director ejecutivo sobre su desempeño y las actividades realizadas (IDU 1996).

En atención al derecho a la información del contribuyente frente a la contribución por valorización, el Acuerdo Distrital 16 de 1990 preceptúa que “el IDU a partir de la publicación del aviso de citación dispondrá de funcionarios en las alcaldías menores, por el lapso de veinte días calendario, con el propósito de ilustrar y aclarar las dudas del contribuyente” (Concejo del Distrito Especial de Bogotá, 1990, artículo 9). En concreción de tal derecho, el IDU al ser el competente para la producción material del acto de liquidación por valorización, en atención a la posibilidad de devolución de pagos realizados por este rubro, dispone de una herramienta de interacción ciudadana directa, donde éste puede realizar reclamaciones y solicitudes de devolución de dineros pagados por valorización en proyectos no concluidos donde el cobro se hizo de manera anticipada.

Importante resaltar que se gestionó dentro del Concejo de Bogotá el Proyecto de Acuerdo 428 de 2009 para adoptar un régimen jurídico general para la valorización en Bogotá. Incluía reformas a la participación ciudadana en la valorización que no distaban mucho de las posibilidades generales que actualmente tiene la ciudadanía frente los Proyectos de Acuerdo en los municipios. Y aunque propendía porque los ciudadanos propusieran obras públicas por valorización como un asunto novedoso, aspecto no incluido en reformas anteriores, esta reforma no fue aprobada en su momento.

Entonces, puede afirmarse que en Bogotá la participación ciudadana en los asuntos relacionados con la contribución por valorización se da mediante: 1) el ciudadano propietario y poseedor frente a la posibilidad de suscribirse a las instancias normativamente determinadas, solicitar información y efectuar el control social en el proceso de determinación de la valorización, asimismo, alrededor de su intervención en los Proyectos de Acuerdo en el Concejo Distrital; 2) representantes de propietarios y poseedores convocados por el IDU, conforme al Acuerdo Distrital 7 de 1987; 3) el Comité Distrital de Valorización y Vigilancia, conforme al Acuerdo

Distrital 16 de 1990 y la Resolución 206 de 1996; y 4) la junta de vigilancia ciudadana, según el Acuerdo Distrital 7 de 1987.

**Cuadro 4.3. Comparativo de los estatutos de valorización de las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín**

Elemento de comparación	Barranquilla	Bogotá	Cali	Medellín
Tipología de norma	Decreto del Alcalde Distrital	Acuerdo del Concejo Distrital	Acuerdo del Concejo Municipal	Acuerdo del Concejo Municipal
Año de inicio de vigencia	2011	1987, modificado por uno de 1990	2006	2008
Número de integrantes de la junta de representantes de propietarios y poseedores	Tres representantes por obra. Cuando los predios valorizados superen los cinco mil, se adicionará un representante más por cada 3.000 predios adicionales, sin que en ningún caso el número de ellos supere los siete	Tres representantes por obra	Tres representantes por obra	Cinco representantes por obra, de los cuales cuatro serán poseedores o propietarios, y un edil (J.A.C) propietario o poseedor
Derecho a honorarios de los representantes	Sí (artículo 39)	Sí (artículo 21)	Sí (artículo 40)	Sí (artículo 41)
¿Quién convoca a la junta?	Secretaría de Hacienda Distrital	Instituto de Desarrollo Urbano	Secretaría de Infraestructura y Valorización	Subsecretaría de Valorización
Funciones de la junta de representantes	Artículo 42*	No estipula específicamente las funciones de la junta. Se pueden deducir del artículo 15*	Artículo 53*	Artículo 40 del Estatuto*
¿Quiénes pueden votar?	Artículo 48 y 50 del Estatuto*	Artículo 24 del Estatuto*	Artículo 45 y párrafos del Estatuto*	Artículo 29 del Estatuto*

Fuente: elaboración propia.

\* No se transcribe en atención a la síntesis del cuadro.

*Cali*

El Estatuto de Valorización de Cali fue promulgado mediante el Acuerdo 178 de 2006 y determina la obligación de que, dado el proyecto de valorización respectivo, se cree un grupo de representantes en los siguientes términos:

Los propietarios o poseedores de inmuebles que han de ser gravados con contribución de valorización por una obra, plan o conjunto de obras, serán convocados a elegir sus representantes, quienes intervendrán en las etapas del estudio del presupuesto o cuadros de costo de la obra (...) y fijación del monto total a distribuir, así como en el análisis del

proyecto de liquidación de distribución de las contribuciones y en la vigilancia en la inversión de los fondos (...) (Concejo Municipal de Cali 2006).

En este Estatuto se especifica el número de representantes, sus calidades, sus inhabilidades, sus honorarios, la forma de convocatoria, votación, divulgación e inscripción, entre otros. Es importante destacar que el acuerdo preveía tres representantes electos por proyecto o plan de obras, pero tal número fue elevado a cinco por el mismo concejo municipal mediante el Acuerdo 241 de 2008. El Estatuto de Valorización exalta el derecho a la información, determinándose que "...los representantes de propietarios tendrán acceso a toda la información y documentación necesaria para cumplir sus funciones" (Concejo Municipal de Cali 2006). Seguidamente se limita la representación de la junta bajo la prescripción de que:

Los representantes tendrán la condición de voceros de la totalidad de los contribuyentes de la obra, plan o conjunto de obras y no de grupos o sectores, y sus actuaciones no comprometen individualmente a los contribuyentes, quienes conservan sus derechos de hacer peticiones respetuosas a la Secretaría de Infraestructura y Valorización o a la dependencia que haga sus veces, y de interponer los recursos a los que haya lugar, lo mismo que acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en los casos de inconformidad con las contribuciones por valorización definitivamente asignadas (Concejo Municipal de Cali 2006).

Posteriormente, el Decreto 717 de 2009 crea la Junta Cívica para la revisión de los recursos por valorización, encargada de acompañar la oportuna y transparente inversión de los recursos provenientes por valorización general y específica. Esta está conformada por representantes del sector social, empresarial, gremial, académico, gubernamental y comunitario (Alcaldía de Cali 2009). También, el Decreto 210 de 2010 prevé la conformación de auditorías visibles para el control ciudadano de los contratos celebrados por el municipio. Tales contratos cobijan aquellos que se proyectan como ejecutorios del plan de obras por valorización.

En los contratos a celebrarse que sean superiores a la menor cuantía del Municipio, se convocará a todas las personas a través de la página web del municipio o de un medio de comunicación masivo, para que, si se tiene el interés en conformar el grupo de auditorías visibles, se inscriban ante la alcaldía (Alcaldía de Cali 2010).

Es así como en el decreto se prevén foros de retroalimentación, seguimiento y finalización con el contratista y las auditorías visibles. También lineamientos de publicación de actas a la comunidad sobre la realización de las respectivas congregaciones. También se formalizó el Observatorio de la Infraestructura del Valle del Cauca, cuya misión es "facilitar un escenario de revisión y reconocimiento de los avances y etapas de los proyectos de infraestructura que han sido priorizados para la región y el departamento, que están en etapa precontractual, contractual y/o de mantenimiento" (Observatorio de la Infraestructura del Valle del Cauca). Otras instancias de participación existentes en la ciudad están relacionadas con veedurías ciudadanas conformadas por expertos y ciudadanos, que hacen seguimiento a la secretaría respectiva y a Fidupetrol:



Las mega obras cuestionadas por algunos expertos en arquitectura e ingeniería, según ellos por falta de requisitos, diseños y más socialización, cuentan con varios comités de veedurías conformados por la comunidad y especialistas para hacerle seguimiento a los concesionarios y a Fidupetrol, fiducia encargada de administrar el dinero de los caleños recaudado mediante valorización (Redacción Caracol Radio 2010).

Entonces, puede afirmarse que en Cali son instancias de participación ciudadana en los asuntos relacionados con la contribución por valorización las siguientes: 1) el ciudadano propietario y poseedor frente a la posibilidad de solicitar información y efectuar el control social en el proceso de determinación de la valorización, asimismo, frente a su intervención en los Proyectos de Acuerdo en el Concejo Municipal; 2) la junta de representantes de poseedores y propietarios, conforme al Acuerdo Municipal 178 de 2006; 3) instancias que surgen de la posibilidad legal de asociación para la veeduría de la gestión pública y defensa de los intereses de entidades locales, estando el Observatorio de la Infraestructura del Valle del Cauca entre las que se encuentran institucionalizadas; y 4) la junta cívica y auditorías visibles a contratos, creadas respectivamente por el Decreto 717 de 2009 y el Decreto 210 de 2010.

### *Medellín*

En Medellín el Estatuto de Valorización se formaliza mediante el Acuerdo 58 de 2008. En él, la participación ciudadana se fomenta a través de la junta de representantes de poseedores y propietarios, conformada por 5 representantes de propietarios y poseedores y convocada por la Subsecretaría de Valorización cuando se emprenda un proyecto de valorización. El estatuto determina la forma de llamamiento a los participantes, la posibilidad de participación de entidades públicas en la elección, documentos para la inscripción, elección, legitimación para el voto, escrutinio, y gestión de resultados, entre otros. La junta de representantes tiene como funciones:

1. Conceptuar sobre el alcance de las obras civiles.
2. Conceptuar sobre la adición y modificación de obras.
3. Conceptuar sobre las modificaciones a la zona influencia.
4. Conocer y conceptuar sobre los estudios que fundamentan la distribución y la asignación individual de las contribuciones.
5. Conceptuar sobre el presupuesto de la obra.
6. Conceptuar sobre las conclusiones y recomendaciones de los estudios de beneficio socioeconómico y de impacto ambiental de la zona de citación.
7. Conceptuar sobre el tratamiento especial que debe dársele a los inmuebles contemplados en el artículo 13 (predios con requisitos especiales) de este Estatuto.
8. Velar por el cumplimiento de los programas de ejecución, recaudo y por la correcta inversión de los recursos.
9. Visitar con regularidad los frentes de trabajo.
10. Informar a los propietarios o poseedores sobre el desarrollo de las obras.
11. Conceptuar sobre la liquidación de la obra y la redistribución del déficit por causas diferentes a la elaboración del presupuesto.
12. Recibir y transmitir a la Subsecretaría de Valorización las observaciones que formulen los propietarios.
13. Asistir a las reuniones de la junta de representantes y a cualquier otra que sean convocados por el titular de la Subsecretaría de Valorización, siempre que tenga relación con el proyecto u obra de la cual son representantes.
14. Suministrar un informe sobre su gestión a la comunidad que los eligió.
15. Las demás que le señale el Consejo Municipal de Valorización (Concejo de Medellín 2008).

También aparecen en la ciudad, otras instancias de participación como Corpoblado, que se constituyó como instancia de participación alrededor del diálogo permanente con las autoridades frente a la técnica de valorización implementada de forma mayoritaria en la comuna 14 de Medellín (El Poblado), y el Comité de Valorización del Poblado, que tiene por visión:

Velamos porque los derrames de valorización, que aplique la administración municipal, contribuyan al mejoramiento del Poblado, produzcan impactos positivos y minimicen los negativos que puedan afectar la calidad de vida de sus residentes. Somos guardianes de la protección de la comunidad, la solidaridad, el desarrollo del sentido de pertenencia y la participación ciudadana. Incentivamos la comunicación abierta y activa con el aporte de todos para contribuir colectivamente con la proyección de una mejor imagen de nuestros barrios, de Medellín y del área metropolitana del Valle de Aburrá (Comité de Valorización del Poblado).

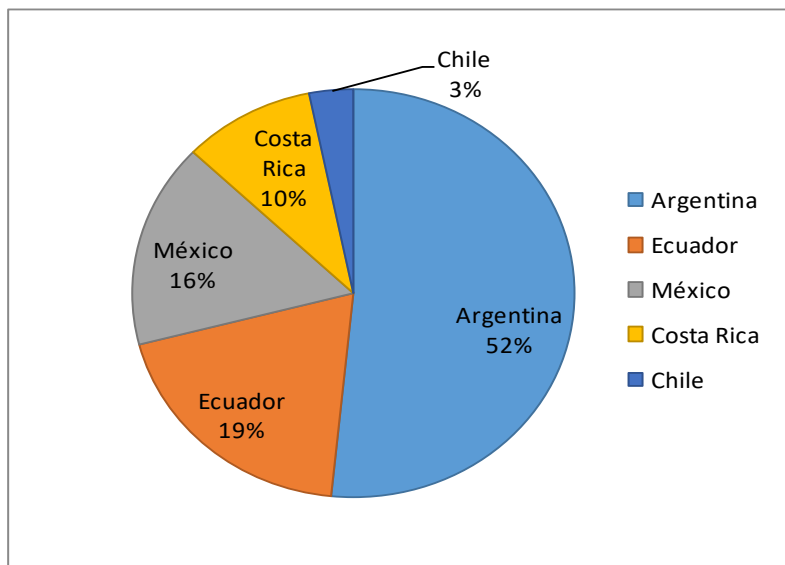
Entonces, puede afirmarse que en Medellín son instancias de participación ciudadana en los asuntos relacionados con la contribución por valorización las siguientes: 1) el ciudadano propietario y poseedor frente a la posibilidad de solicitar información y efectuar el control social en el proceso de determinación de la valorización, asimismo, frente a su intervención en los Proyectos de Acuerdo en el Concejo municipal; 2) la junta de representantes de poseedores y propietarios, conforme al Acuerdo 58 de 2008; y 3) instancias que surgen de la posibilidad legal de asociación para la veeduría de la gestión pública y defensa de los intereses de entidades locales, tales como el Comité de Valorización del Poblado y Corpoblado.

## **5. Caracterización de protestas fiscales en Colombia**

Las reformas tributarias recientes han generado protestas y movilizaciones ciudadanas en contra de incrementos en los impuestos, los cuales se han percibido como injustos, inequitativos y con escasa redistribución social por los contribuyentes. Durante el período 2011–2015 en varios países de América Latina se presentaron protestas, la mayoría de ellas detonadas por el incremento en los impuestos, incluyendo los impuestos a la propiedad. Por ejemplo, en 2011 se realizaron protestas ciudadanas por el incremento de entre 500 y mil por ciento del impuesto predial en la ciudad de Cuernavaca, México. En Argentina, en 2012 los contribuyentes protestaron por el incremento de los impuestos a las tierras rurales. Ese mismo año también se protestó en contra de la reforma tributaria presentada por el gobierno de la República Dominicana que pretendía un incremento generalizado de todos los impuestos y la creación de otros (Selman 2012). En 2013 se protestó en Brasil por el incremento de las tarifas en los varios impuestos y peajes (La Tercera, junio 30 de 2013) y en 2014 se protestó en Honduras por el incremento entre un 12 y 15% de los impuestos (Globedia enero 10 de 2014). También se presentaron protestas en enero de 2014 en la ciudad de Nogales (Estado de Sonora, México) por el incremento del impuesto al valor agregado (IVA), cuya tarifa pasaría del 11 al 16%; y en julio de 2014 los habitantes de la ciudad de San Salvador se concentraron frente a la alcaldía para protestar por el aumento de impuestos municipales, exigiendo un “alto a los incrementos arbitrarios a las tasas” (La Página julio 15 de 2014).

Para complementar el rastreo anterior, se realizó un ejercicio de indagación contextual en el que se revisaron las protestas fiscales entre 2011 y 2015 en México, Ecuador, Costa Rica, Chile y Argentina con el propósito de caracterizar estas protestas y su efectividad. El resultado fue un total de 31 noticias: 16 fueron sobre Argentina, 6 sobre Ecuador, 5 sobre México, 3 sobre Costa Rica y 1 sobre Chile. En el gráfico 5.1 se presenta la proporción de noticias para cada uno de estos países.

**Gráfico 5.1. Relación de noticias sobre protestas fiscales en México, Ecuador, Costa Rica, Chile y Argentina, 2011–2015 (%)**



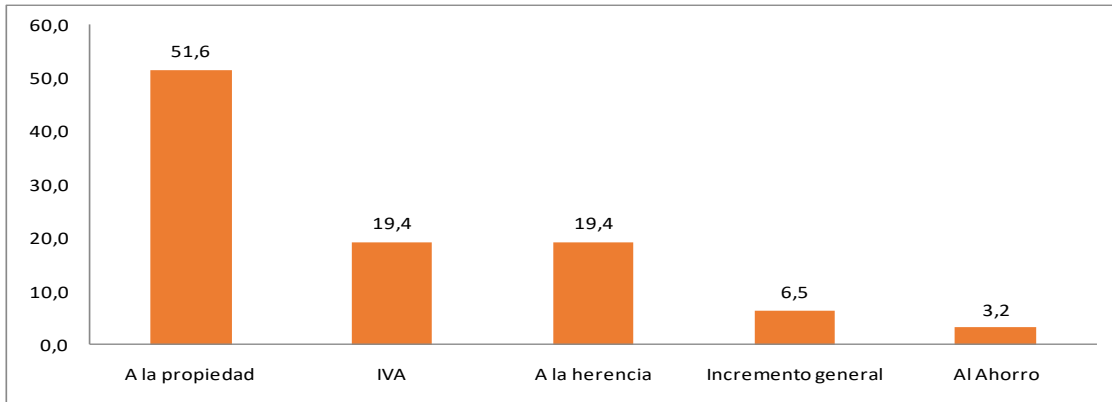
Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa internacional.

Los impuestos que para este período causaron las protestas (ver gráfico 5.2) fueron: en primer lugar, los impuestos a la propiedad con el 51,6%, lo que equivale a un total de 16 noticias; el segundo lugar lo comparten el IVA y el impuesto a la herencia con 6 noticias cada uno (vale la pena destacar que las noticias sobre el impuesto a la herencia se concentraron en Ecuador, en donde se estaba adelantando la reforma tributaria que creaba este impuesto; y en México cuatro de las cinco noticias de este país fueron sobre el IVA); el tercer lugar lo ocuparon las noticias sobre incrementos de impuestos generalizados, sin mencionar un impuesto particular, con 2 noticias; y el último lugar fue para el impuesto al ahorro en el caso de México con 1 noticia al respecto.

Para el caso colombiano, en el mismo período, la prensa registró manifestaciones y protestas en contra del incremento del impuesto predial y del pago de la contribución por valorización, los cuales fueron considerados como excesivos en ciudades como Bogotá, Medellín, Envigado, Cartagena y Cali, así como en los municipios de Suba, Facatativá e Itagüí. En algunas ciudades, como Cartagena, fueron los concejales de la oposición quienes llamaron a la desobediencia civil ante incrementos del 24,1% en el impuesto predial (Polo Democrático Alternativo, febrero 10 de 2013). Y aunque fueron varias las ciudades colombianas en las que se desencadenaron protestas,

a continuación se presentan los hallazgos para Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín, que son los casos estudiados en esta investigación.

**Gráfico 5.2. Tipo de impuesto que desencadena la protesta fiscal en México, Ecuador, Costa Rica, Chile y Argentina, 2011–2015 (%)**

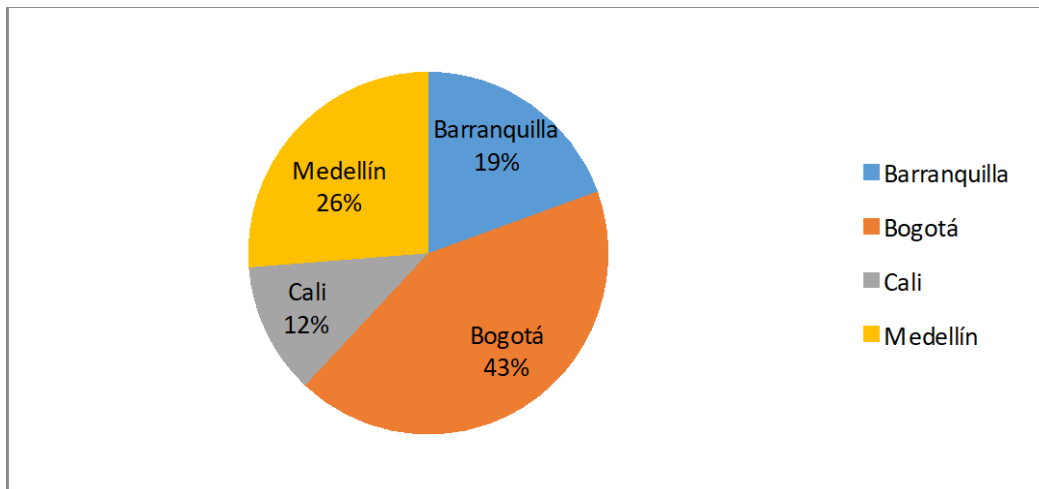


Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa internacional.

### 5.1 Las protestas fiscales en las cuatro ciudades estudiadas: una visión desde la prensa

La revisión de prensa para el período 2011–2015 arrojó un total de 221 noticias sobre protestas ciudadanas que tuvieron como detonante alguno de los siguientes asuntos fiscales: el impuesto predial unificado, la contribución por valorización, el impuesto al valor agregado (IVA) y la Ley Anti-contrabando. Del total de las 221 noticias, el 43 correspondieron a la ciudad de Barranquilla, 94 a Bogotá, 26 a Cali, y 58 a Medellín. También se referencian 25 noticias generales referidas al país o que mencionan varias ciudades a la vez. Esta distribución, en términos porcentuales, se muestra en el gráfico 5.3.

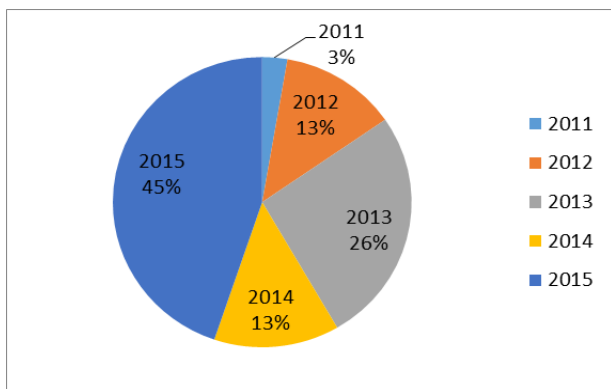
**Gráfico 5.3. Relación de noticias sobre protestas fiscales por ciudad, 2011–2015 (%)**



Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa nacional.

La distribución temporal de las noticias (ver gráfico 5.4) muestra que durante 2011 se publicaron seis (6) noticias sobre protestas fiscales, en 2012 se publicaron 28 noticias; en 2013, 58; 2014, 30; y en 2015, 99 noticias.

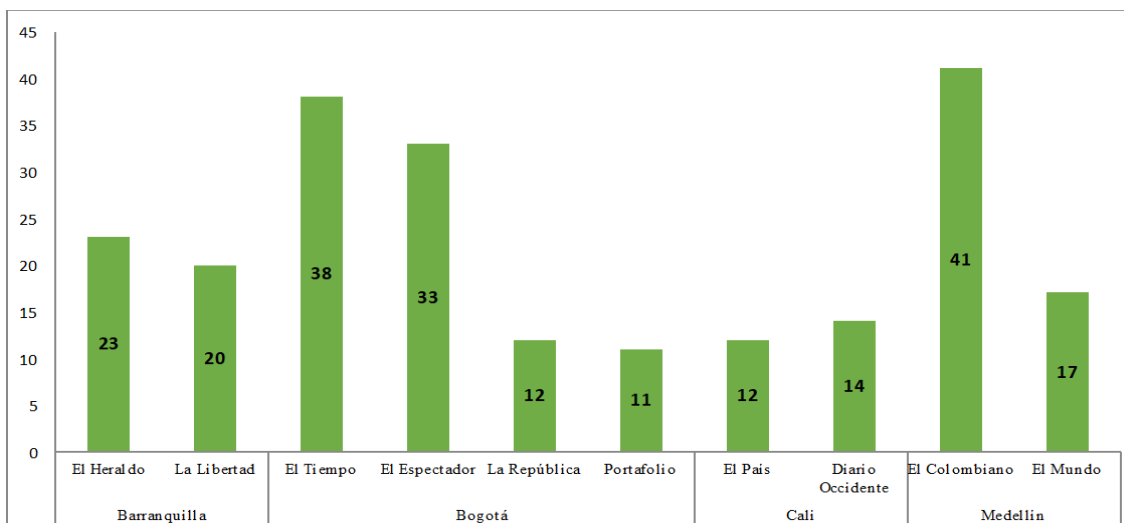
**Gráfico 5.4. Relación de noticias sobre protestas fiscales por año (%)**



Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa nacional.

Ahora bien, la distribución de noticias por periódicos (ver gráfico 5.5) muestra cifras similares al interior de cada ciudad; por ejemplo, en Barranquilla la diferencia numérica entre los periódicos El Herald y La Libertad fue de tres (3) noticias; en el caso de Bogotá fue de cinco (5) entre El Tiempo y El Espectador, y de una (1) noticia entre La República y Portafolio; en Cali la diferencia fue de dos (2) noticias. Medellín fue la ciudad con la mayor diferencia de noticias entre los periódicos El Colombiano y El Mundo, con un total de 24 noticias, en parte explicada por el hecho de que la familia del alcalde para el período 2012–2015 era dueña del periódico El Mundo y justo en dicha administración se protestó por el cobro de la contribución por valorización en varias zonas de la ciudad.

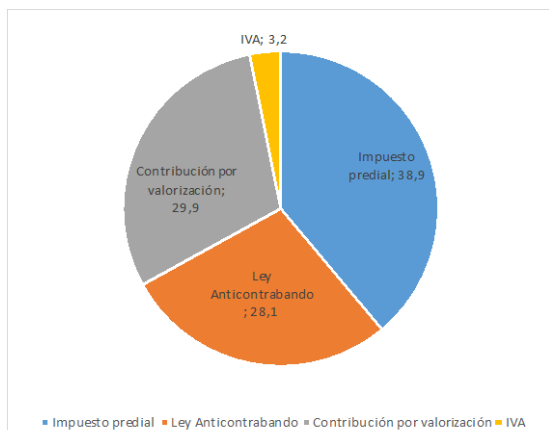
**Gráfico 5.5. Relación de noticias por periódico de cada ciudad, 2011–2015 (No.)**



Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa nacional.

Con respecto al número de noticias por tipo de asunto fiscal que desencadena la protesta (ver gráfico 5.6), en primer lugar aparece el impuesto predial con 86 noticias, lo que equivale al 38,9%; le sigue la contribución por valorización con 66 noticias, que equivale al 29,9%; posteriormente están las protestas por la promulgación de la Ley Anti-contrabando con 62 noticias, equivalente al 28,1%; y en último lugar está el IVA con siete (7) noticias, que equivalen al 3,2%.

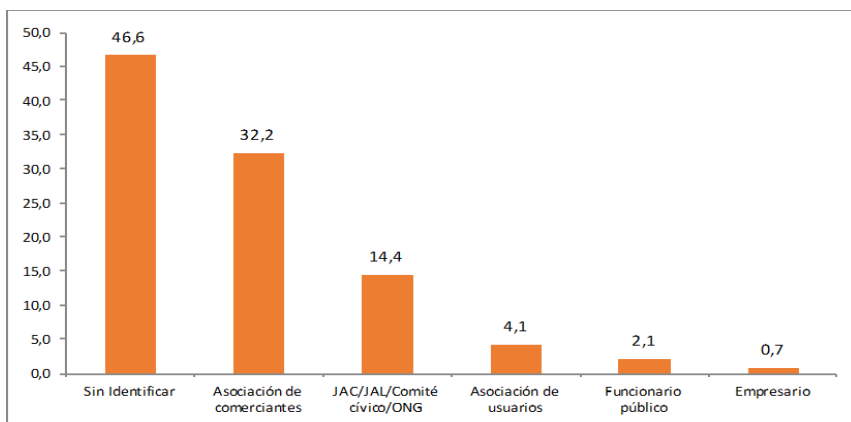
**Gráfico 5.6. Relación de noticias por tipo de impuesto que desencadena la protesta fiscal, 2011–2015 (%)**



Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa nacional.

En 146 noticias, del total de 221, se identifica o enuncia explícitamente el tipo de actor que convoca la protesta fiscal (ver gráfico 5.7). En ese sentido, se destacan las asociaciones de comerciantes con 47 menciones, seguida de las juntas de acción comunal, las juntas administradoras locales y los comités cívicos con 21 menciones, y las asociaciones de usuario con 6. También se destaca que funcionarios públicos hayan sido convocantes de protestas con tres (3) menciones, y los empresarios con una (1) mención. Sin embargo, en 68 noticias no fue posible identificar el actor convocante.

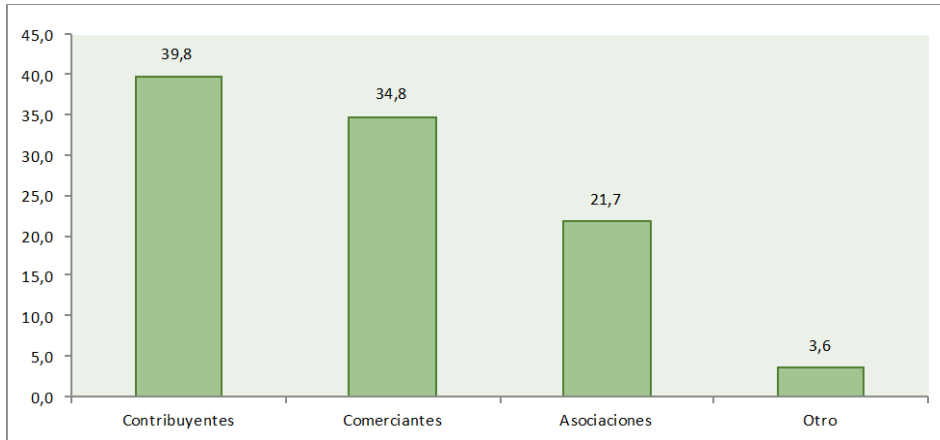
**Gráfico 5.7. Caracterización de la noticia según actor que convoca la protesta (%)**



Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa nacional.

La caracterización de la información según el actor que protesta (ver gráfico 5.8) muestra que el primer lugar lo ocupan los contribuyentes con el 38,9% (88 noticias), seguido por los comerciantes con el 34,8% (77 noticias), las asociaciones de usuarios con el 21,7% (48 noticias) y, en último lugar, otros actores que la prensa no identifica con el 3,6% (8 noticias).

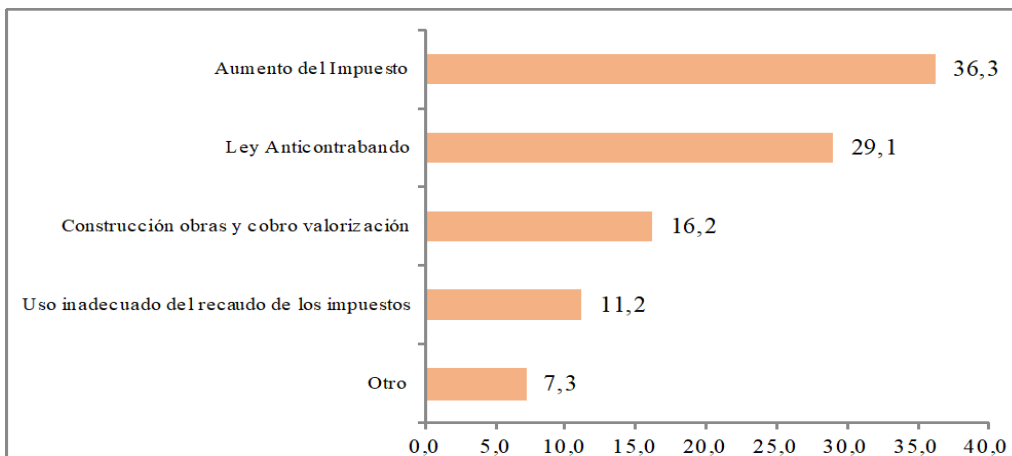
**Gráfico 5.8. Caracterización según actor que protesta (%)**



Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa nacional.

En cuanto a las causas de las protestas (ver cuadro 5.9), se destacan el incremento de impuestos (36,3%), la promulgación de la Ley Anti-contrabando (29,1%), la construcción de obras financiadas por la contribución por valorización (16,2%), el uso inadecuado del recaudo de los impuestos (11,2%), y otros (7,3%). En otros, se da cuenta de la sobrecarga del pago y del poco tiempo para pagar, en tanto las facturas llegan con el cobro del impuesto predial y contribución por valorización al mismo tiempo. También se plantean quejas sobre la poca información que ofrece el gobierno, la inconformidad por los procedimientos para la notificación de los cobros y la exclusión de los contribuyentes de la toma de decisiones.

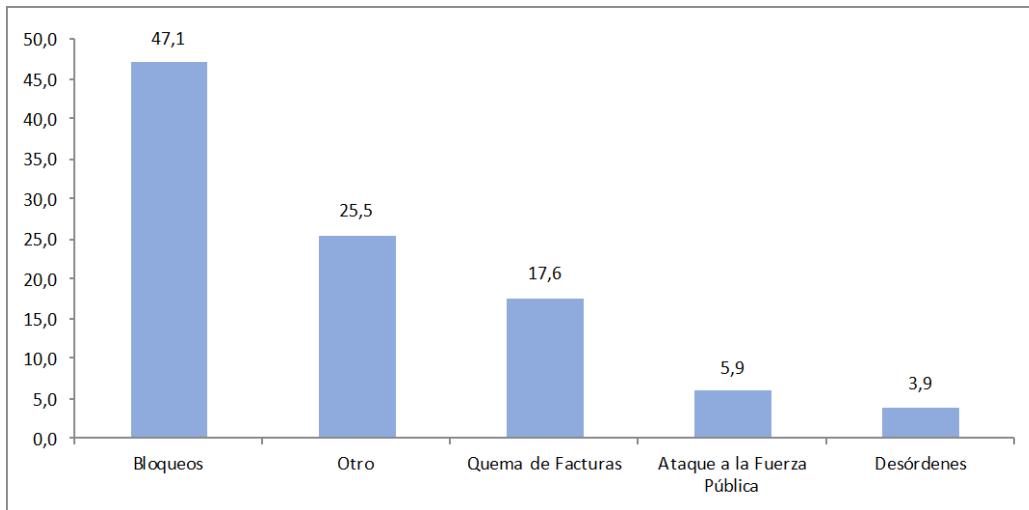
**Gráfico 5.9. Caracterización según causas de las protestas (%)**



Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa nacional.

En la revisión de la prensa se destacan las acciones que los manifestantes implementaron durante las protestas. Lo hallado da cuenta de que en un 47,1% se recurre a bloqueos en las vías y espacios públicos, en el 25,5% de los casos se implementan otro tipo de acciones como agresiones verbales, retiro de personas de las mesas de negociaciones, uso de pancartas y carteles y el cierre de establecimientos de comercio. El 17,6% apeló a la quema de facturas, el 5,9% atacó a la fuerza pública y el 3,9% recurrió a algún tipo de desorden. (ver gráfico 5.10)

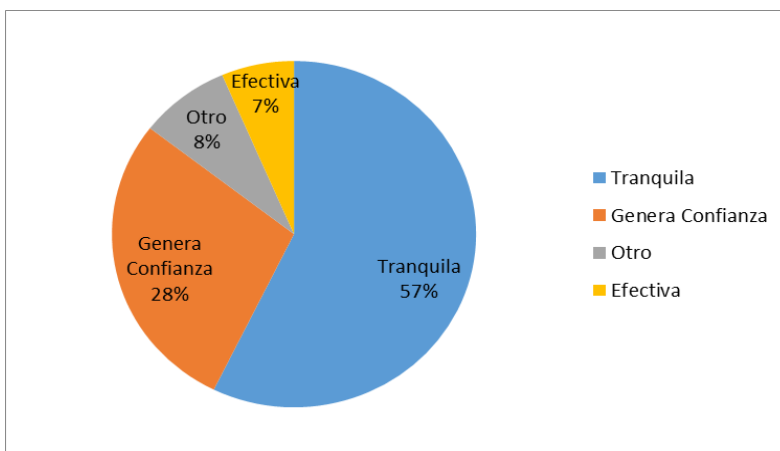
**Gráfico 5.10. Caracterización según las acciones implementadas durante la protesta (%)**



Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa nacional.

La valoración de las protestas en la prensa muestra que en el 57% de los casos es calificada como tranquila (ver gráfico 5.11), en el 28% que genera confianza y en un 7% que es efectiva. Otros, con el 8%, tuvo valoraciones asociadas a la organización, la concurrencia de personas y la tensión implícita en los manifestantes.

**Gráfico 5.11. Caracterización según la calificación que la noticia hace de la protesta (%)**

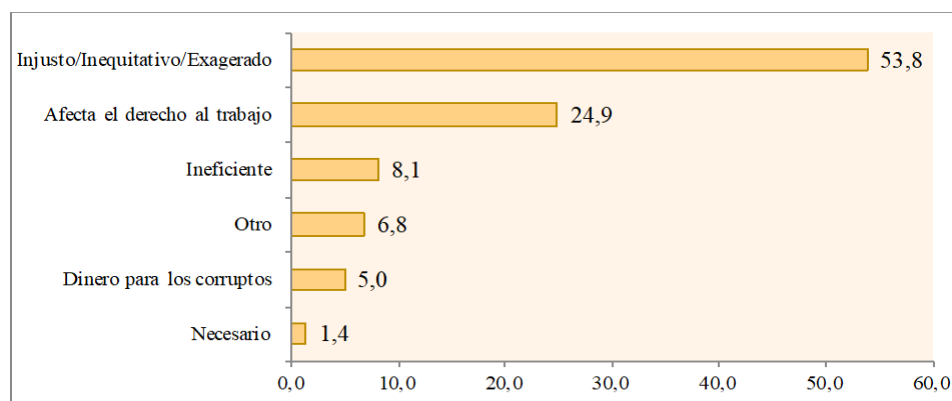


Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa nacional.



Respecto a la percepción que tienen los contribuyentes del impuesto o asunto fiscal por el que protestan (gráfico 5.12), se destaca que el 53,8% percibe el impuesto como injusto, inequitativo y exagerado; el 24,9% expresa que afecta su derecho al trabajo. Esta respuesta estuvo asociada a los manifestantes que protestaron en contra de la Ley Anti-contrabando. El 8,1% de los manifestantes percibió el impuesto como ineficiente; el 5,0% considera que es dinero para los corruptos y solo el 1,4% lo considera como necesario. El 6,8% indicó otro tipo de percepciones, asociadas a las fallas en la actualización catastral, la incapacidad de la administración municipal para financiar obras y la afectación del sector inmobiliario, por ejemplo.

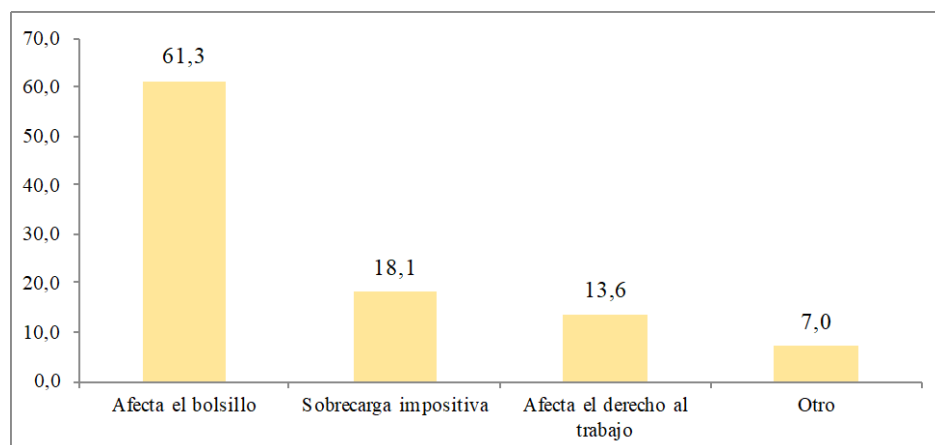
**Gráfico 5.12. Caracterización según percepción del impuesto que tienen los contribuyentes**



Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa nacional.

Finalmente, respecto de la percepción de la capacidad de pago de los contribuyentes, el 61,3% considera que afecta su bolsillo, el 18,1% que genera una sobrecarga impositiva (incrementa la carga tributaria), el 13,6% que afecta el derecho al trabajo y el 7,0% expresa otro tipo de percepción entre las cuales sobresalen la imagen de criminalización que la Ley Anti-contrabando asocia con los pequeños comerciantes al catalogarlos de contrabandistas.

**Gráfico 5.13. Caracterización según percepción de la capacidad de pago de los contribuyentes**



Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la prensa nacional.

## *Barranquilla*

En Barranquilla las principales protestas fiscales del período fueron en contra de la contribución por valorización para financiar las obras de modernización de la ciudad. Aparecen en 2012 con la programación del cobro de la valorización II y con la denuncia de los manifestantes que indicaban que las obras de la valorización I <sup>28</sup> no habían sido terminadas, pero sí cobradas. A pesar de estas primeras protestas, la administración defiende las obras programadas en el Plan de Desarrollo 2012–2015 que buscan el desarrollo y la renovación urbana, a partir de la recuperación y mejoramiento del espacio público, la intervención del centro histórico, y las obras para el mejoramiento de la conectividad y el mejoramiento del equipamiento urbano (El Heraldo 11 de marzo de 2012).

Como efecto inmediato de las primeras protestas, la administración distrital decidió “aplazar para mediados de año el cobro de la valorización II” (El Heraldo 27 de marzo de 2012, y El Heraldo 30 de marzo de 2012). Sin embargo, se mantuvieron las protestas ciudadanas en la ciudad, a través de marchas y caravanas (ver fotografía 5.1) que recorrieron la ciudad en sentido norte-centro histórico para expresar inconformidades no solo con el cobro de la valorización, sino con las obras entregadas y la administración de estos recursos, tal como lo evidenció uno de los organizadores:

Según sostuvo Zuly Borrero Molina, miembro del comité organizador, lo que busca esta caravana es sumar la mayor cantidad de gente posible que exprese su rechazo al pago de valorización, puesto que las obras terminadas quedaron con evidentes fallas técnicas. Asegura Borrero Molina que no ha habido transparencia en el manejo de los dineros recaudados ni se ha socializado el proyecto con la comunidad (El Heraldo 16 de junio de 2012).

### **Fotografía 5.1. Caravana de protesta frente a la valorización II en Barranquilla**



Fuente: El Heraldo, 25 de mayo de 2012.

<sup>28</sup> Ya se había manifestado una primera ola de protestas en 2005, cuando el gobierno local cobró la valorización para un paquete de obras que se desarrollarían en dicho período de gobierno (2004-2008).

Posteriormente, y ante la negativa de la administración de retroceder en la decisión de cobrar la valorización, el Frente Amplio Cívico presentó mediante apoderado judicial demandas de nulidad contra el acto administrativo que ordenaba la contribución por valorización, al considerarla contraria a la Constitución Política en tanto la medida no tuvo el control político por parte del concejo municipal. Según el apoderado,

(...) el principio se incumplió porque el concejo de ese entonces no asumió la obligación de trazar las reglas y procedimientos, sino que le transfirió esa responsabilidad al alcalde del momento. “El alcalde de esa época lo hizo a través del Decreto 323 de 2004, y el concejo renunció a esa facultad a través del Acuerdo 06 de 2004. De ahí arrancó una génesis de irregularidades (El Heraldó 10 de julio de 2012).

Estas movilizaciones sociales se siguieron en agosto de 2012, cuando se convocó a marchar nuevamente. “Nos movilizaremos de una forma ordenada, pacífica y civilizada” dijo Norman Alarcón, miembro del Frente Amplio Cívico, quien agregó que “aún no han decidido si ese día quemarán o romperán los recibos” (El Heraldó 02 de agosto de 2012). Sin embargo, “todo se hará de manera organizada. Contaremos con extinguidores de incendios, la idea es que no se hagan quemas individuales y quien no logre introducir su factura en esos tanques, la podrá romper donde se encuentre” (El Heraldó 02 de agosto de 2012). Por otra parte, mediante las redes sociales se continuó con las manifestaciones de protesta. “En las redes sociales el movimiento del No a la Valorización también se ha hecho sentir. En *Facebook* existen varios grupos que se oponen al cobro de esa contribución. Uno de ellos, con el nombre de ‘No a la Valorización II en Barranquilla’, que cuenta con cerca de 12 mil miembros” (El Heraldó 22 de agosto de 2012)

Dado el volumen de las quejas ciudadanas, el concejo municipal se pronunció indicando que:

Los integrantes de la Comisión de Presupuesto del Concejo solicitaron a la Administración Distrital la revisión del proceso de valorización II, pues aseguraron que la corporación nunca fue consultada en aspectos tales como el plan de obras, el derrame de la contribución, los plazos de pago, ni los estudios de prefactibilidad (El Heraldó 10 de septiembre de 2012).

El anterior argumento fue aprovechado por los ciudadanos en septiembre de 2012, quienes presentaron una iniciativa de acuerdo contra la valorización, en el que además solicitaban la creación de un comité, denominado No a la Valorización. Finalmente, esta iniciativa fue inscrita ante la registraduría con la Resolución 050 del 3 de noviembre de 2012. Complementariamente, entre enero y abril de 2013, se continuaron realizando plantones frente a algunas entidades involucradas en la decisión, como fue el caso de la oficina territorial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para exigir “una revisión general de los avalúos catastrales” (El Heraldó 27 de febrero de 2013).

Luego, el septiembre de 2013, los manifestantes se reunieron nuevamente frente a la alcaldía distrital, esta vez para “celebrar la decisión del Tribunal Administrativo del Atlántico de declarar la nulidad del artículo 4 del Acuerdo 006 del 9 de julio de 2004, proferido por el concejo distrital. Fallo que, según ellos, tumbó la valorización 2005 y es la base jurídica para hacer caer

la de 2012” (El Heraldo 19 de septiembre de 2013). Sin embargo, el triunfo no fue duradero, ya que, si bien la vigencia de la sentencia del tribunal que dejó sin fundamento jurídico la valorización, ésta aún se encuentra vigente pese al pronunciamiento reciente del Consejo de Estado, ya que otros artículos del Acuerdo 006 siguen vigentes. Tal es el caso del convenio con la empresa Edubar, encargada del cobro y la ejecución del plan de valorización, lo que hace legal los cobros realizados hasta el momento de la sentencia.

### *Bogotá*

Las protestas en Bogotá fueron detonadas por el incremento del impuesto predial y la contribución por valorización. Frente al impuesto predial, la controversia central se asoció a la liquidación del gravamen durante los años 2014 y 2015, sin desconocer que Bogotá ha realizado actualizaciones catastrales anualmente desde el 2009. Con relación a la contribución por valorización, la inconformidad se mantuvo todo el período 2011–2015 frente el cobro de ésta.

En 2014 los concejales denunciaban el aumento indiscriminado del impuesto predial del que serían objeto algunas zonas de Bogotá, producto de los errores de actualización catastral, por lo instaron al gobierno distrital a aclarar tal tema. Las primeras protestas se realizaron en el mes de marzo, en los barrios de Normandía y Villa Luz, en la Avenida Boyacá con calle 53<sup>29</sup>, argumentando el aumento excesivo del valor del impuesto predial a pagar. Ante esto, la Secretaría de Hacienda de la ciudad dictaminó que cualquier solicitud de revisión del proceso, debía emprenderlo el ciudadano ante la instancia correspondiente si observaba un aumento injustificado de su base gravable o tarifa aplicada.

Un primer efecto de las protestas ocurrió en abril de 2015 cuando se radicó un proyecto de ley que buscaba la imposición de un tope al incremento del impuesto predial, el cual no podría ser superior al incremento del salario mínimo. Sin embargo, en ese mismo mes se vencía el pago del impuesto con derecho a un descuento del 10%, por lo que, ante la lentitud del proceso y sus nulos resultados, las protestas se hicieron más continuas y multitudinarias. Algunos manifestantes expresaron:

(...) definitivamente no tenemos con qué pagar, nos tocaría vender nuestras viviendas, además nos mandan la misma respuesta con diferentes números de radicado. Es una payasada lo que están haciendo con nosotros (El Espectador 10 de abril de 2015).  
el hecho de que vivamos en estratos cuatro y cinco, no quiere decir que tengamos millonadas para pagar estos impuestos tan caros. No hay que abusar de los ciudadanos (El Tiempo 8 de abril de 2015).

A pesar de las protestas, el plazo del pago con descuento no se extendió. Entonces, los manifestantes continuaron alegando que el incremento del impuesto excedía su capacidad de pago; mientras que la administración mantenía firmemente la decisión del cobro y las fechas de pago, así como de responder las solicitudes de manera individual y no colectiva. Adicionalmente,

---

<sup>29</sup> Este sector de la ciudad es de alto conflicto entre propietarios y la administración distrital debido al interés de esta última por renovar esta zona de la ciudad. Por su parte, los propietarios de estos barrios perciben una persecución de las empresas inmobiliarias, a través de las políticas implementadas por la administración en tanto desean re-densificar y construir en altura.

vale la pena destacar que a algunos residentes de la ciudad les llegó conjuntamente el cobro del impuesto predial y el cobro de la contribución por valorización, lo que produjo quejas frente a la concurrencia de ambos pagos. Un ciudadano, con una corbata al cuello, dijo estar ahorcado por ambos cobros: “acabamos de pagar la valorización, que también llegó carísima, y el Distrito no esperó siquiera dos meses para mandar el predial” (El Tiempo 8 de abril de 2015). De ahí que el eslogan de varias de las protestas fue: “se vende para pagar el predial” (ver fotografía 5.2).

### **Fotografía 5.2. Ciudadanos que protestan por el incremento del impuesto predial en Bogotá y alrededores**



Fuente: El Tiempo, 8 de abril de 2015 (izquierda) y El Espectador, 10 de abril de 2015 (derecha).

Ante la presión de los contribuyentes, se planteó una reunión de ciudadanos en el cabildo de la ciudad, a la cual asistieron representantes de la Secretaría de Hacienda y concejales de diferentes partidos políticos. Dicha reunión se extendió por seis (6) horas y se debatieron las siguientes propuestas: “que al valúo catastral tenga un tope máximo del ochenta por ciento del valor del inmueble, también, que se incluyera la capacidad de pago como una de las variables en la asignación del impuesto y la exoneración del pago para los predios afectados por catástrofes naturales, como inundaciones, remociones en masas o granizadas” (El Tiempo 8 de abril de 2015).

Finalmente, en mayo de 2015, el Concejo de Bogotá se reunió para tomar medidas que frenaran el incremento desmedido del impuesto predial en ciertas zonas. Estas medidas incluyeron métodos de divulgación del incremento de las tarifas, descuentos a tarifas, ampliación de plazos para acceso a beneficios por pronto pago y límites a la base gravable. Ésto como reacción a las recurrentes protestas y quejas por el aumento, que incluso llevaron a la radicación de una acción de inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado por la adopción indebida de tarifas por parte del Concejo de la ciudad, solicitándose medidas de corrección del cobro inequitativo.

Ahora bien, en lo que respecta al cobro de la contribución por valorización, las primeras protestas aparecieron en 2012, cuando los vecinos de la Carrera Séptima se opusieron a tal cobro y demandaron el Acuerdo 180 de 2005 que incluía las 35 obras a financiarse por medio de este instrumento fiscal.

En 2013, se deroga parcialmente el Acuerdo 180 de 2005, modificando las obras a financiar por medio de la contribución por valorización. Entonces se pasó de 35 obras iniciales a 18, de tal manera que se respetara el margen de endeudamiento establecido en el Plan de Desarrollo de Bogotá 2012–2015. Esta decisión no calmó los ánimos de protesta, ya que éstas se continuaron registrando en la ciudad y las localidades que conforman el Distrito. Adicionalmente, se radicaron ese año 20.000 peticiones de reconsideración de facturas ante el Instituto de Desarrollo Urbano, por considerar como excesivos dichos cobros.

### **Fotografía 5.3. Protesta ciudadana en contra el cobro por valorización en Bogotá**



Fuente: El Espectador, 26 de febrero de 2015.

La presión ejercida durante dos años consecutivos parece registrar frutos para finales de 2013, cuando se habilita la devolución de dineros por valorización producto de la derogación parcial del Acuerdo 180 de 2005. Sin embargo, para mayo de 2015 el Instituto de Desarrollo Urbano presentó el nuevo proyecto de valorización, que generó inconformidad a los bogotanos que ya se encontraban pagando tarifas por valorización. Adicionalmente, en octubre de 2015, producto del seguimiento ciudadano a estos temas, la ciudadanía denunciaba el desfase de algunas obras, como el caso de la glorieta de la N.Q.S. con la calle 94, en audiencia pública ante la personería de Bogotá. En dicha audiencia, se evidenciaron diferentes tipos de irregularidades en la previsión y ejecución del proyecto que se paga por valorización, lo cual hizo que la ciudadanía cuestionara de dónde se sacarían los recursos extras para terminar dichas obras, ante lo cual el concejo de la ciudad se manifestó en contra de esta iniciativa.

#### *Cali*

Las voces de protesta contra los asuntos fiscales en esta ciudad se alzaron en contra de: el incremento del impuesto predial (2013 y 2014), la falta de evolución de obras financiadas por la contribución por valorización (2015), y Ley Anti-contrabando (2015). A continuación, se tratarán dos primero asuntos, ya que en un acápite aparte se trata el tercer elemento.

En febrero de 2013 se empezó a divulgar el incremento de las tarifas del impuesto predial, producto de la actualización catastral llevada a cabo en 2012 y 2013. En este sentido, la prensa registraba: “En Cali, la preocupación ronda entre los propietarios de 167.359 predios de las comunas 2, 4 y 17, donde también se realizó este proceso en el 2012 y cuya consecuencia principal es el aumento del impuesto predial este año” (El País 18 de febrero de 2013). Un mes después de las primeras noticias, aparecen las protestas ciudadanas y las quejas asociadas no sólo a la actualización catastral sino al posible incremento exagerado del impuesto predial. Una de las acciones implementadas por los ciudadanos fue la radicación de solicitudes de revisión de sus avalúos, lo que afecta el sistema en tanto es obligatorio resolver todas las solicitudes.

Como efecto inmediato de estas protestas y quejas, la administración municipal prometió un mes de plazo para el pago del impuesto. Ante la solicitud de la ciudadanía de una prórroga de un mes más, esta posibilidad fue descartada por la entonces directora de Hacienda Municipal, Cristina Arango. La respuesta ciudadana no se hizo esperar. El 30 de abril de ese mismo año se registraron plantones ante la alcaldía de Cali no solo por el alza en impuesto predial, sino “por los elevados avalúos de la actualización catastral, los incrementos en el impuesto predial y los altos costos de los servicios públicos” (Diario Occidente 30 de abril de 2013).

En junio de 2014 las protestas se mantuvieron, esta vez acompañadas de inconformidades puntuales respecto del estado de algunas vías de la ciudad, argumentando que, a pesar del pago cumplido de este impuesto, no se ve la inversión de los recursos en la malla vial:

(...) la comunidad ha tapado infinidad de huecos con recursos propios, siendo esta una obligación del municipio. Me parece inaudito que nosotros paguemos cumplidamente [sic] los impuestos predial y valorización y no tengamos derecho a una vía adecuada para el tránsito de tantos vehículos. La vía parece una trocha atiborrada de huecos (El País 12 de junio de 2014).



#### Fotografía 5.4. Protesta ciudadana frente la alcaldía de Cali en contra del incremento del impuesto predial



Fuente: Diario de Occidente, 30 de abril de 2013.

Las reclamaciones por la actualización catastral siguieron durante el 2014, las cuales fueron procesadas por la Administración y respondidas de manera individual. Para este año, la asociación de comerciantes del centro de Cali también se manifestó sobre este “desmedido incremento en el valor de los avalúos catastrales” (Diario Occidente 2 de julio de 2014). A pesar de las protestas y las quejas, en 2015 los contribuyentes continuaron recibiendo facturas del impuesto predial con incremento del 37% con respecto al año anterior y de un 57% con respecto a lo que se pagaba antes de la actualización catastral. Esta constante inconformidad ha sido interpretada como indolencia con la ciudadanía caleña: “no son pocas las quejas de ciudadanos que entre 2013 y 2015 han visto crecer de manera exponencial sus obligaciones tributarias con el municipio” (Diario Occidente 16 de marzo de 2015). Dichas inconformidades empeoran considerando que en la construcción de las mega- obras se han generado atrasos que generan sinsabores en la ciudadanía, por ejemplo “Hugo Correal, residente en el barrio Prados del Sur, dijo que se pagó la valorización para mejorar el acceso a los barrios del suroccidente y aún está pendiente que esas obras se hagan realidad” (El País 6 de marzo de 2015).

#### *Medellín*

Aunque no pertenecen al período analizado, las primeras protestas se presentaron durante la sesión conjunta de las comisiones primera y tercera del Concejo de Medellín, el 26 de noviembre de 2008, cuando se aprobó el primer debate del proyecto de valorización. “En las barras del concejo las voces de protesta frente al tema se dejaron oír. Tanto que, mientras el concejal Santiago Martínez exponía su propuesta, los gritos de un grupo de mujeres no paraban” (El Colombiano noviembre 27 de 2008). Y aunque algunos de los concejales señalaban las ventajas de la contribución por valorización, argumentando que con este instrumento la ciudad podría recuperar el atraso vial de 20 años, uno de los líderes comunales interpeló estos argumentos señalando que “el sistema de valorización es útil cuando se incorporan terrenos al desarrollo,



pero en ciudades saturadas, donde la escasez de tierra es evidente, imponer este sistema es algo que no es bien visto” (El Colombiano 27 de noviembre de 2008).

Durante 2011, las protestas en Medellín se concentraron principalmente alrededor del incremento del impuesto predial derivado de la actualización catastral que se realizó al inicio del año. Las afirmaciones que se identificaron en las protestas ciudadanas se relacionaron con la inconformidad de los contribuyentes por tal incremento. Luego, a mediados del mismo año, se protestó por el cobro de la contribución por valorización, que iniciaba con la citación de los contribuyentes por la autoridad administrativa. En esta oportunidad, la protesta fue acompañada de acciones legales en tanto se demandó al proyecto de valorización de El Poblado por considerar que se incumplía con la obligación de aplicar la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana para obras que ya habían sido rechazadas anteriormente, según la Ley 42 de 1989. Otro argumento que expresaron los manifestantes fue en sentido de injusticia: “La comuna de El Poblado aporta más del 40 por ciento del recaudo por impuesto predial de la ciudad y es la única a la que se le quieren hacer obras por valorización” (El Colombiano 16 de agosto de 2011).

En 2012 no se registran protestas de ningún tipo. Ello se explica en parte porque en el 2012 inició un nuevo período de gobierno y el recién electo alcalde, Aníbal Gaviria, quien, si bien debía darle continuidad al proyecto de valorización de El Poblado por estar inscrito en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, anunció una revisión del proyecto y de las recientes tarifas del impuesto predial que los contribuyentes interpretaron como posible retroceso de la decisión. Durante la revisión, el nuevo gobierno decidió mantener la actualización del impuesto predial, así como agregar obras al proyecto de valorización de El Poblado y, finalmente, todo ello redundó en un incremento del 215% del valor de las obras a financiar por medio de la contribución por valorización.

En consecuencia, se generó un despliegue de protestas durante el primer semestre de 2013. La primera protesta se realizó el 31 de enero, en la que los manifestantes pedían la reducción del impuesto predial y aumento del plazo para su pago. Como el gobierno local no escuchó dichas demandas, la comunidad interpuso numerosos reclamos entre enero y mayo de ese mismo año. Así lo reseñó la prensa cuatro meses después: “superamos la barrera de los 10.000, muchos de ellos por la creencia de que la aplicación no podía superar un incremento del 25 por ciento” (El Colombiano 2 de mayo de 2013). Según la Subsecretaría de catastro de Medellín, los reclamos llegaron masivamente por incrementos del impuesto (10.000 reclamos) y solicitando revisión del avalúo catastral (60.000 reclamos). Al menos cuatro protestas de importancia se produjeron en los meses de enero y febrero de 2013, las cuales se enfocaron en contra de la valorización, el incremento del impuesto predial y los avalúos catastrales. Esos fueron los argumentos de la protesta del 17 de febrero en el parque de El Poblado, cuyos promotores recolectaron firmas para solicitar un cabildo abierto al tiempo que llamaban a más contribuyentes a protestar en días posteriores: se cuestiona “(...) que el considerable aporte de este sector en impuestos no se ve retribuido” (El Colombiano 17 de febrero de 2013).

Pocos días después, el 21 de febrero de 2013, se realizó otra protesta fundamentada en la escasa diferencia de días para pagar dos facturas, la del impuesto predial y la de valorización. Por este motivo, los manifestantes destruyeron las facturas que llevaron consigo, cuyas tarifas oscilaban

entre los \$2 y \$5 millones (ver fotografía 5.5) En respuesta, el alcalde se comprometió a “buscar fórmulas para suavizar esa carga para el ciudadano” (El Colombiano 21 de febrero de 2013), pero a la vez fue enfático en afirmar que no aplazaría la valorización. Mientras ellas ocurrían, en abril de 2013 el gobierno local decidió posponer el cobro de la contribución por valorización como una medida para evitar la simultaneidad de los cobros (del impuesto predial y la valorización) y, por tanto, evitar nuevas protestas que se sumaran a las que se venían presentando por el aumento del impuesto predial.

Para el 2014 disminuyeron las protestas ciudadanas en contra del aumento del impuesto predial y la actualización del avalúo catastral, pero se incrementaron las protestas en contra del cobro por valorización asociadas al proyecto de valorización de El Poblado, así como a la afectación que sufría dicha comunidad por la construcción de las obras. Particularmente, los habitantes de El Poblado y Envigado<sup>30</sup> realizaron protestas conjuntas en contra de la tala de árboles ubicados en el lateral norte de la quebrada Zúñiga, entre las avenidas Las Vegas y Regional, argumentando que además de soportar problemas de movilidad generados por las obras, también se afectaba el medio ambiente del sector. De ahí que los manifestantes interpusieran una acción popular para evitar la tala de estos árboles; sin embargo, la respuesta de la administración se sustentó en: primero, la imposibilidad de invertir en el municipio de Envigado, por lo que cambiar el diseño de la vía y el parque lineal era imposible jurídicamente; y segundo, la obligación de cumplir con lo estipulado en el POT, en el que se incluye el parque lineal.

### **Fotografía 5.5. Protesta ciudadana frente al cobro del impuesto predial y valorización en El Poblado**



Fuente: El Colombiano, 21 de febrero de 2013.

Uno de los efectos de las protestas ciudadanas fue el aplazamiento, en tres oportunidades, de la emisión de las facturas por la administración municipal. La última emisión de la resolución de cobro de la valorización se agendó para el 22 de septiembre de 2014, fecha avalada por la junta de representantes de los propietarios; y aunque con esta decisión se esperaba que pararan las protestas, el 8 de octubre se realizó un plantón en el parque principal de El Poblado, con la

---

<sup>30</sup> Municipio que colinda con el barrio El Poblado de la ciudad de Medellín.

intención de que sus demandas fueran escuchadas, según lo expresó el presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Manila, Rodrigo Molina Morales. Las demandas se siguieron concentrando en el incremento de los gastos asociados al aumento de los precios del suelo para los habitantes del sector, así como los problemas de movilidad y la percepción de injusta hacia el cobro por valorización: “las obras no sólo valorizan a los barrios aledaños a El Poblado, sino a todos los habitantes de Medellín” (El Colombiano 8 de octubre de 2014).

El 17 de octubre de 2014, los ciudadanos del sector, cumplieron la cita para realizar una nueva protesta. “Con carteles que reiteran su ‘no a la valorización’, los manifestantes expresan su inconformidad por los cobros que está realizando la alcaldía de Medellín y la supuesta inequidad en los mismos” (El Colombiano octubre 17 de 2014). En este mismo evento, el presidente de la Junta de Acción Comunal Poblado Sur y miembro del Comité de Valorización del Poblado, Alfonso Vergara, convocó a otras dos protestas más a realizarse el 24 y 31 de octubre. En esta ocasión, se sumó el argumento de cobros que no deberían ser atribuidos a los propietarios, como el caso de los arreglos en la Avenida 34. Esta protesta, aunque obstruyó el paso vehicular en la Avenida El Poblado, no colapsó la movilidad del sector.

Con cada protesta, la ciudadanía buscaba nuevos argumentos para no pagar el cobro por valorización. Por ejemplo, en la manifestación del 31 de octubre, se argumentó “que las obras contempladas en el plan de valorización de El Poblado, en lugar de beneficiarlos, afectan su calidad de vida” (El Colombiano 31 de octubre de 2014). La afectación de la calidad de vida se sustentó en el aumento del ruido y la inseguridad que estas obras pueden generar. También se reiteró lo injusto que resultaban los cobros para la comunidad.

Para el 13 de noviembre del 2014, las protestas pasaron del parque de El Poblado a las instalaciones del Concejo de Medellín. Los manifestantes insistieron nuevamente en que la valorización no era equitativa, puesto que las obras benefician a varios sectores de la ciudad y no solamente a El Poblado. Producto de las presiones sociales, el 26 de noviembre el Concejo de Medellín solicitó al alcalde Gaviria la suspensión del cobro de la valorización en El Poblado, argumentando falta de estudios técnicos y la no garantía de incremento de valor en los predios. El Fonvalmed no estuvo de acuerdo con la solicitud del Concejo y aunque la junta de propietarios de El Poblado citó a nuevas protestas, tanto las obras como el cobro de la valorización siguieron su curso.

A inicios de 2015 las voces de los ciudadanos que protestaban en contra del cobro por la valorización se fueron apagando, tal como lo evidencian las marchas del mes de marzo, a las cuales asistieron alrededor de 50 manifestantes (El Colombiano 9 y 20 de marzo de 2015); sin embargo, las demandas de la comunidad para tumbar el estatuto de valorización y algunas de sus medidas reaparecieron a finales de ese mismo año, entre los meses de septiembre y noviembre. La reducción de las protestas de inicio de año se debió al fallo en segunda instancia emitido por el Tribunal Administrativo de Antioquia a favor del Fonvalmed, lo que dio vía libre al cobro de la valorización en tanto “el procedimiento de notificación se realizó atendiendo las normas vigentes (Estatuto de valorización, acuerdo 058 de 2008), quedando surtido el recurso legal. Por otro lado, la administración local empezó a entregar las obras según lo programado. En marzo de 2015 se entregaron las obras *Transversal Inferior con la calle 10 y paso a desnivel de la Transversal Superior con la Loma del Tesoro*, sumando un total de 7 obras de las 23 del

proyecto de valorización. Según Fonvalmed, para ese mismo mes ya se había recaudado el 15% del costo total de las obras y para el mes de mayo ya se habían recaudado \$100.413.273.311, es decir, el 22% del valor total, tan solo en seis meses de haberse iniciado el proceso de facturación.

A finales de 2015, Fonvalmed esperaba entregar 19 de las 23 obras y las restantes en 2016, logrando así que “en ese lado de la ciudad [los tiempos de recorrido] disminuirán entre cinco y 12 minutos (...), [ya que] las 13 nuevas conexiones que comunicarán vías que estaban interrumpidas, así como a nuevos puentes, pasos a desnivel, dobles calzadas, carriles y glorietas” (El Tiempo 19 de enero de 2015). La meta es duplicar la circulación vehicular en el sector, pasando de 1.000 vehículos a 2.000; así como pasar de dos vías de conexión de El Poblado con la ciudad a cinco, que incluyeran, además de las avenidas Las Vegas y El Poblado, las transversales Inferior y Superior, la carrera 29, la avenida 34 y la carrera 43 BCD.

Sin embargo, el problema de la movilidad no se resolverá por completo<sup>31</sup> porque según el experto en movilidad de la Universidad Nacional, Iván Sarmiento, “en siete años estas [obras] no serán suficientes por el crecimiento desmedido del parque automotor” (El Tiempo enero 19 de 2015). Pero, estas nuevas obras costarían más de \$200.000 millones. Y según el Fonvalmed y la Secretaría de Infraestructura, serían obras necesarias para contrarrestar el aumento del flujo vehicular que se pronostica dentro de tres años. Finalmente, la crítica de Iván Sarmiento expresa con claridad lo que muchos ciudadanos de El Poblado y Medellín piensan respecto de las obras de valorización: “Cada día es más difícil resolverlo, la forma como se soluciona no es sólo de manera estructural; esos son pañitos de agua tibia que no tienen vigencia de mucho tiempo ni continuidad en las administraciones” (El Tiempo 23 de enero de 2015).

### 5.1.1 Las protestas en contra de la Ley Anti-contrabando

El Gobierno Nacional y el Congreso de la República defendieron la iniciativa legislativa de lucha contra el contrabando con el propósito de combatir los grandes contrabandistas y lavadores de dinero, aclarando que no afectaría a los pequeños comerciantes en las fronteras o en las ciudades del interior, según comunicado de la DIAN (El País 21 de junio de 2015). La Ley Anti-contrabando busca “apoyar a la industria y el comercio del país, y combatir la competencia desleal a la que se enfrentan por el contrabando” (Diario Occidente 2 de julio de 2015). Sin embargo, los comerciantes reclaman:

- Concertación de la reglamentación de la ley: una vez comience el proceso de reglamentación de la ley, se trabajará con los pequeños comerciantes de acuerdo con lo establecido en el acta.
- Eliminación de barreras monopólicas, prácticas anticompetitivas y expedición de permisos y licencias por el Invima<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Respecto a la insuficiencia de las obras para mejorar la movilidad, se reportaba que: “cuando la alcaldía entregue las 23 obras de valorización de El Poblado, en el 2016, quedarán pendientes proyectos que serán necesarios para completar la red vial que descongestionará esa zona del sur de la ciudad. Se trata de la ampliación del puente de la 4 Sur, la conexión de éste con la loma de Los González, los pasos a desnivel (vía sobre vía) de la avenida El Poblado, y la avenida 34 sobre las calles 10 y 10A (El Tiempo 23 de enero de 2015).

<sup>32</sup> Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos. Entidad de control de carácter técnico-científico que trabaja para la protección de la salud individual y colectiva mediante la aplicación de normas sanitarias.

- Aprobación de la estrategia de lucha integral contra el contrabando técnico, especialmente en temas de subfacturación, origen falso y clasificaciones arancelarias irregulares.
- Aplicación de instrumentos financieros y de cooperación técnica.
- Estudio de posibles reformas a la ley: se reafirma la voluntad de trabajar en beneficio de los pequeños comerciantes, y de revisar sus propuestas (Diario Occidente 2 de julio de 2015).

Estos asuntos, entre otros, generaron movilizaciones de los comerciantes de los Sanandresitos<sup>33</sup>, quienes protestaron contra la Ley Anti-contrabando (Diario Occidente 3 de julio de 2015) reivindicando que “la marcha se da porque en la ley hay vacíos profundos que quedan a la libre interpretación de los funcionarios, lo cual afectará a los pequeños comerciantes” (El País 2 de julio de 2015).

Se argumenta que sólo en Barranquilla la ley afectará a unos 4 millones de informales. En esta ciudad “los comerciantes no se oponen a ley, sino que están en la pugna porque se abran espacios deliberativos en los que se generen consensos sobre la puesta en marcha de este proyecto y que sea socializado con el comercio formal e informal” (El Heraldo 16 de junio de 2015). Además, afirman que, en algunos puntos específicos de la ley, el gobierno nacional pretende generar monopolios permitiéndole sólo a unos cuantos importadores tener acceso a esta actividad en el país con ventanas de oportunidad para incrementar ganancias en mercados vírgenes y desplazar a miles de comerciantes informales (La Libertad 18 de junio de 2015).

A la par que se presentaban los debates de la Ley Anti-contrabando en el Congreso, se promovieron y realizaron marchas para protestar en su contra en todo el país. Los manifestantes y sus marchas fueron nombradas por funcionarios y medios de comunicación con títulos tales como “marcharon los contrabandistas”, haciendo apología al delito del contrabando (Diario Occidente 18 de junio de 2015). No obstante, en el transcurso de las protestas se firman pactos de urgencia sobre la reglamentación de la ley por el ejecutivo, pero días posteriores se anunciaban nuevas protestas por el incumplimiento de los acuerdos, ante un gobierno que reconocía que: “el acuerdo que firmaron antes de la aprobación final de la ley no se puede cumplir” (El Espectador 23 de junio de 2015). Al respecto, Alberto Camacho, presidente de la Federación Nacional de Sanandresitos, señaló que el gobierno no cumplió sus promesas al retrotraerse de plasmar una ley que realmente buscara la elusión del contrabando. Estipula que las marchas se dieron en todo el país como reacción a la ley que parece beneficiar las transacciones complejas de las multinacionales ante la compraventa simplificada de los pequeños y medianos comerciantes, especialmente en operaciones de importación (El Espectador 2 de julio de 2015).

Frente a las abrumadoras críticas, el director de la DIAN dijo que la ley fue consultada a los comerciantes, y que “si hoy no han ido a la cárcel por contrabando, cuando entre en vigor la ley tampoco” (El Espectador 17 de junio de 2015). En línea, el presidente de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio dijo que el gobierno no busca afectar con esta ley a los empresarios que se encuentran dentro del marco legal. Por el contrario, “lo que busca esta ley es

---

<sup>33</sup> Conjunto de almacenes de venta formal e informal que, mayoritariamente, comercian productos importados en las principales ciudades del país, agremiados por la Federación de Sanandresitos de Colombia (FESACOL).

que se persigan todos los circuitos del delito, porque la informalidad y la ilegalidad pesan muy fuertemente con la actividad del empresario formal” (La República 2 de julio de 2015).

### **Fotografía 5.6. Comerciantes en Bogotá protestan frente al Congreso en contra de la promulgación de la Ley Anti-contrabando**



Fuente: El Espectador, 17 de junio de 2015 (izquierda) y Portafolio, junio 17 de 2015 (derecha).

Por su parte, los argumentos que exponían los comerciantes durante las protestas enfatizaban en: i) que no fueron tenidos en cuenta en las discusiones del proyecto de ley, ii) que dicha norma incrementaba las barreras administrativas para que ellos pudieran importar sus productos, iii) que la norma judicializa al trabajador y no a los “verdaderos promotores de contrabando”, iv) que no rechazan la ley ni la lucha contra el contrabando, pero si rechazan el favorecimiento que la ley da a los monopolios importadores, y v) que la ley afectaría el derecho al trabajo de los pequeños comerciantes y los comerciantes informales, así como la competencia del sector.

La discusión de fondo en los planteamientos de los comerciantes se sitúa en la confianza institucional que genera el gobierno nacional, asociado con hechos de corrupción en el manejo presupuestal y tributario, incumplimiento en los acuerdos pactados con el sector comercial, favorecimiento a grupos privilegiados en la cadena comercial, privilegio a monopolios económicos, opacidad en el manejo de la información, además de imposición normativa. Esto va en contravía de las políticas y lineamientos propuestos e implementado por el ejecutivo desde el año 2011 con la estrategia anticorrupción en el marco de los acuerdos internacionales y, en especial, de la necesidad urgente del país de atacar delitos como la evasión, la elusión, el contrabando, el favorecimiento a los monopolios comerciales, y el lavado de activos, entre otros.

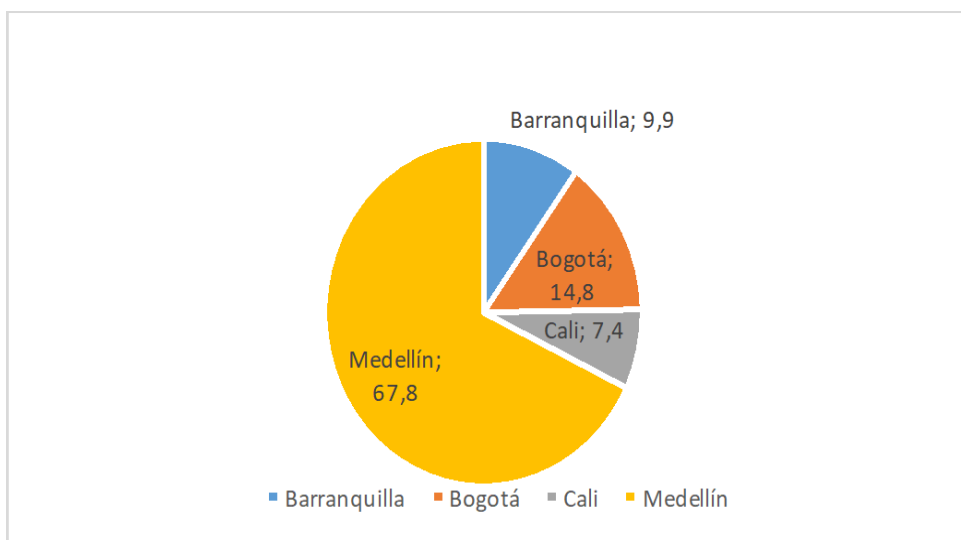
En este sentido, uno de los informes de Transparencia Internacional (2012) señala que en Colombia y Latinoamérica se ha establecido una cultura de elusión de las consecuencias de haber actuado incorrectamente o torcer las normas con la pretensión de no ser alcanzado por sanciones institucionales. Lo anterior ocurre considerando que la corrupción puede proveer a los infractores los medios necesarios para no ser detectados, investigados, ni sancionados por su conducta ilícita, a través de la compra de impunidad vía ecuación riesgo-recompensa que implica participar en actos corruptos. Es decir, el riesgo de ser sancionado es desigual a la recompensa de corromper el sistema. Hecho demostrado en los diferentes gremios empresariales, comerciales y de funcionarios del Estado.

En Colombia, el contrabando, expresión recurrente de la corrupción, se vincula y deriva de la débil institucionalidad; así como de los mecanismos de control insuficientes; de la joven normatividad y su poca capacidad vinculante; de la historia política, gubernamental y administrativa asociada a hechos de corrupción; del poco acatamiento de la norma doméstica e internacional frente al tema; de la fuerte vinculación histórica entre clases políticas, gremios económicos, administración pública y grupos ilegales, y de la cultura del narcotráfico que corrompió las estructuras e instituciones del poder público. El contrabando es uno de los delitos que ataca la confianza institucional.

## 5.2 Las protestas fiscales en las cuatro ciudades estudiadas: la percepción ciudadana

Con el propósito de realizar un sondeo sobre las protestas fiscales en las cuatro ciudades, se aplicó un cuestionario que indagó, además por una caracterización básica de los encuestados, sobre si participarían o han participado de protestas en su respectiva ciudad, las razones de la protesta y las acciones implementadas durante éstas. También se les preguntó por su vinculación a grupos sociales o comunitarios para la defensa de los contribuyentes (ver anexo 2). En total fueron 1.866 encuestas diligenciadas: 185 para Barranquilla, 276 para Bogotá, 139 para Cali y 1.266 para Medellín.

**Gráfico 5.14. Distribución de las encuestas por ciudad (%)**

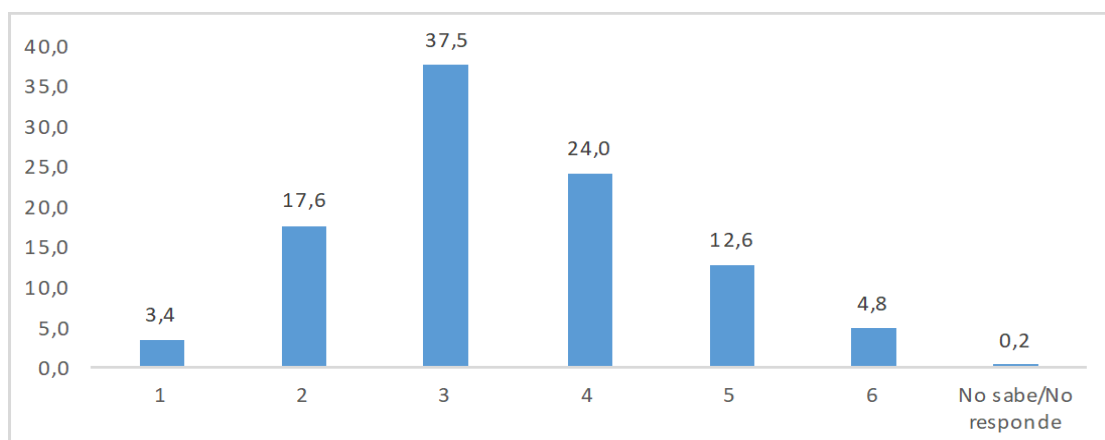


Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

La distribución global de los encuestados, según el estrato socioeconómico de la vivienda muestra una concentración (61,5%) de estos en los estratos 3 y 4, correspondientes a la clase media. Las cifras por ciudad siguen la tendencia global, así Barranquilla concentra el 55,7% de los encuestados en los estratos 3 y 4; Bogotá los concentra en un 75,4%; Cali en un 52,5% y Medellín en un 60,3%.



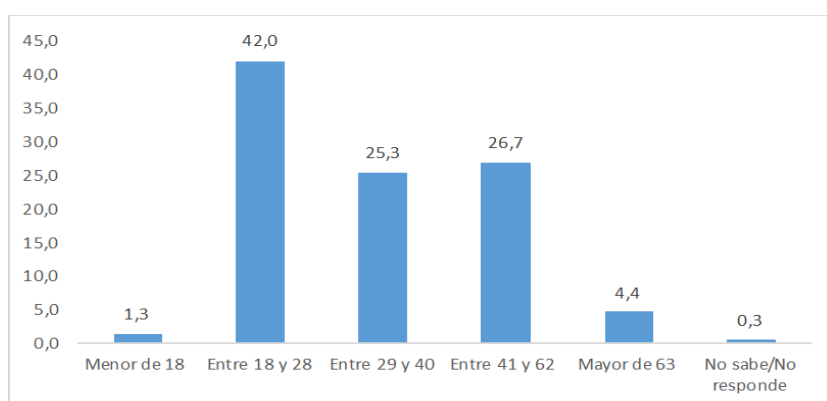
**Gráfico 5.15. Caracterización de los encuestados según estrato socioeconómico (%)**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

Ahora bien, en cuanto a su caracterización según rango de edad, el 1,3% de quienes diligenciaron la encuesta manifestó ser menor de 18 años, el 42,0% se encuentra en edades entre los 18 y 28 años, el 25,3% en edades entre los 29 y los 40 años, el 26,7% tiene edades entre 41 y 62 años y el 4,4% es mayor de 63 años. Al observar estos los datos en las ciudades, Barranquilla y Bogotá siguen la tendencia general; mientras que Cali presenta una ligera concentración de población en edades entre los 41 y 62 años (51,1%) y Medellín de población entre los 18 y 28 años (47,7%).

**Gráfico 5.16. Caracterización de los encuestados según edad (%)**

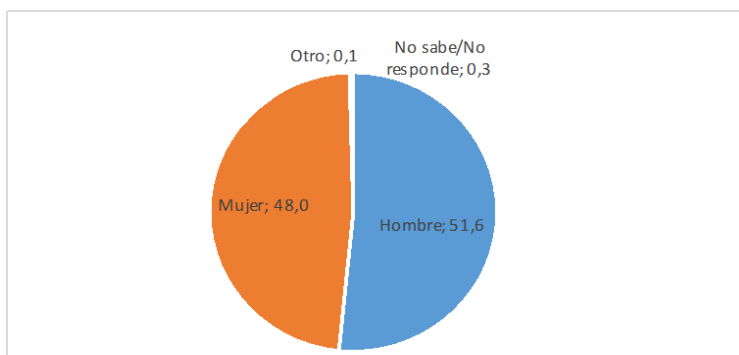


Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

En cuanto a la identidad de género, la distribución de los encuestados muestra que el 48% es mujer, el 51,6% es hombre, el 0,1% se identifica con otro género diferente al de hombre o mujer y el 0,3% no respondió esta pregunta. En las cuatro ciudades se mantiene la tendencia de proporciones cercanas al 50% para el género de hombre y mujer; sin embargo, Bogotá presenta una ligera proporción superior de hombres con el 56,2%.



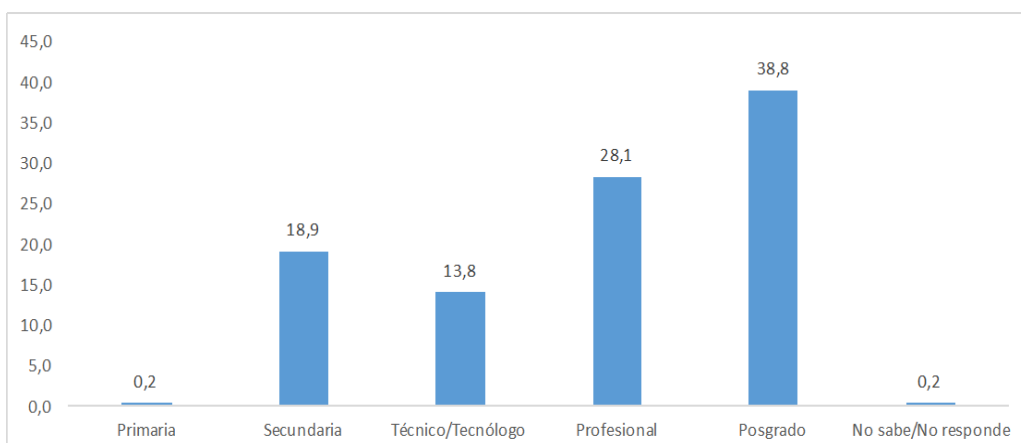
**Gráfico 5.17. Caracterización de los encuestados según identidad de género (%)**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

La caracterización de los encuestados según su nivel educativo se muestra en el siguiente gráfico. Los datos muestran que el 38,8% de los encuestados tiene formación posgradual, seguido por el 28,1% que tiene un título profesional. En menores proporciones se encuentran los que tienen secundaria (18,9%) y los que tienen una técnica o una tecnología (13,8%). Los datos para las ciudades muestran diferencias sustanciales: en el caso de Barranquilla los encuestados con formación de posgrado llega al 50,3%; en el caso de Bogotá es del 52,5%; en Cali es del 63,3% y en Medellín 31,4%. Medellín fue la única ciudad que reportó el 23,9% de encuestados con nivel educativo de secundaria.

**Gráfico 5.18. Caracterización de los encuestados según nivel educativo (%)**



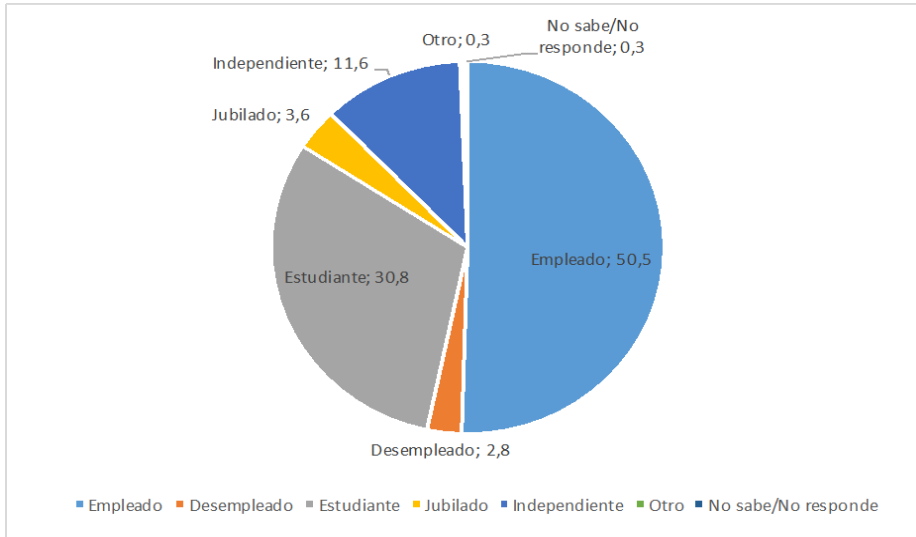
Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

En cuanto a la caracterización de los encuestados según su principal ocupación muestra que el 50,5% expresó estar empleado, seguido del 30,8% que manifestó tener como actividad principal estudiar<sup>34</sup>, el 11,6% ejerce como independiente o cuenta propia, el 3,6% es jubilado y el 2,8% manifestó estar desempleado. Los datos por ciudades muestran que, de los encuestados, la mayoría está empleado. Así, en Barranquilla el porcentaje de empleados es del 62,7%; en Bogotá

<sup>34</sup> De pregrado o posgrado.

el 59,4%; en Cali el 68,3% y en Medellín el 44,9%. Asimismo, la categoría de estudiante en el dato general (30,8%) es afectado por las cifras de Medellín, ya que sólo en esta ciudad esta población tiene un peso del 36,8%.

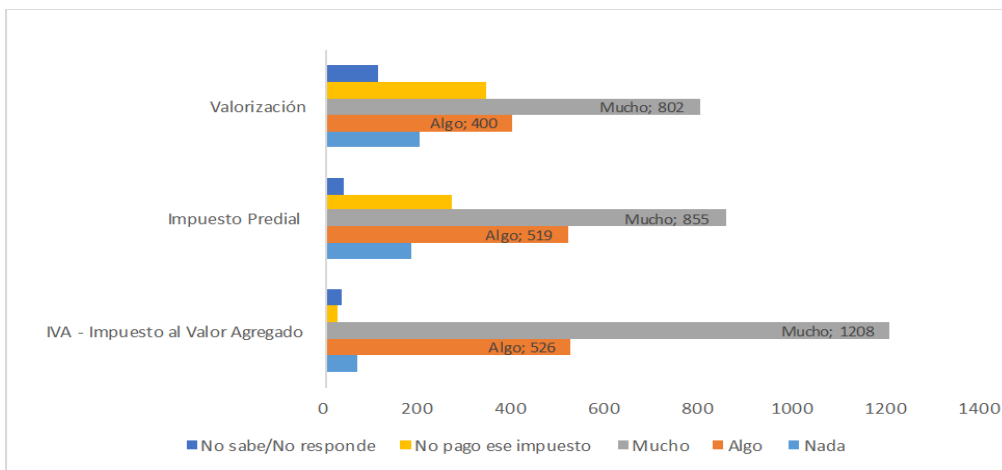
**Gráfico 5.19. Caracterización de los encuestados según ocupación (%)**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

A los encuestados se les pidió calificar (en una escala de nada a mucho) la afectación que el pago de los impuestos al valor agregado (IVA), predial y la contribución por valorización generaban sobre sus finanzas personales. Como puede observarse en la gráfica, la mayoría de los encuestados manifestó para los tres casos que existe una afectación que calificaron como de “mucho”. Esta tendencia se mantiene para las cuatro ciudades.

**Gráfico 5.20. ¿Qué tanto afecta su bolsillo el pago de los siguientes impuestos? (No.)**

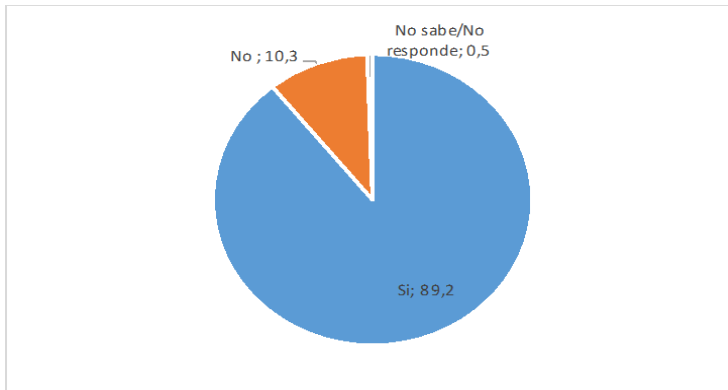


Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

## Protestas contra los impuestos

Otro conjunto de preguntas indagó por las protestas contra los impuestos. Así, la primera pregunta fue si protestaría en caso de considerar injusto el incremento de los impuestos. El 89,2% de los encuestados respondió que sí protestaría, el 10,3% respondió que no protestaría, y el 0,5% no respondió la pregunta. Aunque esta tendencia se mantiene para cada una de las ciudades analizadas, vale la pena señalar que Barranquilla y Bogotá presentan valores ligeramente superiores al promedio en cuanto al “sí”, del 94,1% y 90,2% respectivamente.

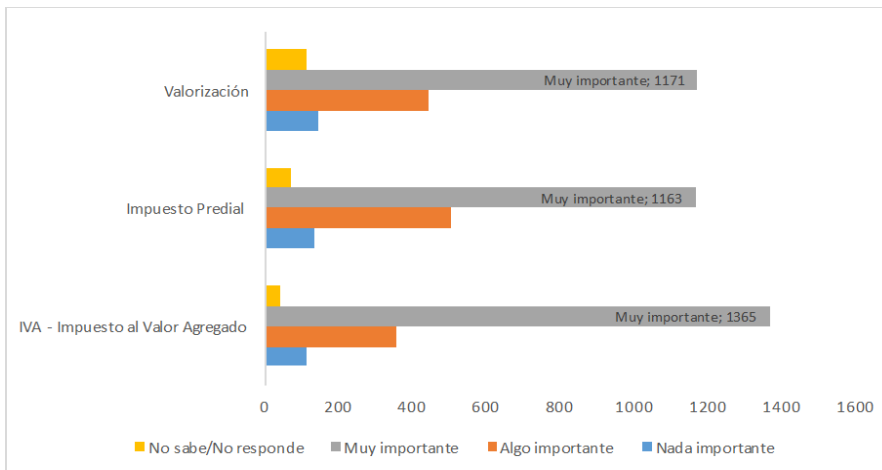
**Gráfico 5.21. ¿Protestaría, si cree injusto el aumento de los impuestos? (%)**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

En una segunda pregunta de este conjunto, se les pidió a los encuestados calificar (en una escala de nada importante a muy importante) el grado de importancia que le asigna a la protesta en contra del aumento de los impuestos al valor agregado (IVA), predial y la contribución por valorización. Una vez más, la tendencia fue a la valoración como “*muy importante*”.

**Gráfico 5.22. Grado de importancia que Usted le asigna a la protesta en contra del aumento de los siguientes impuestos (No.)**

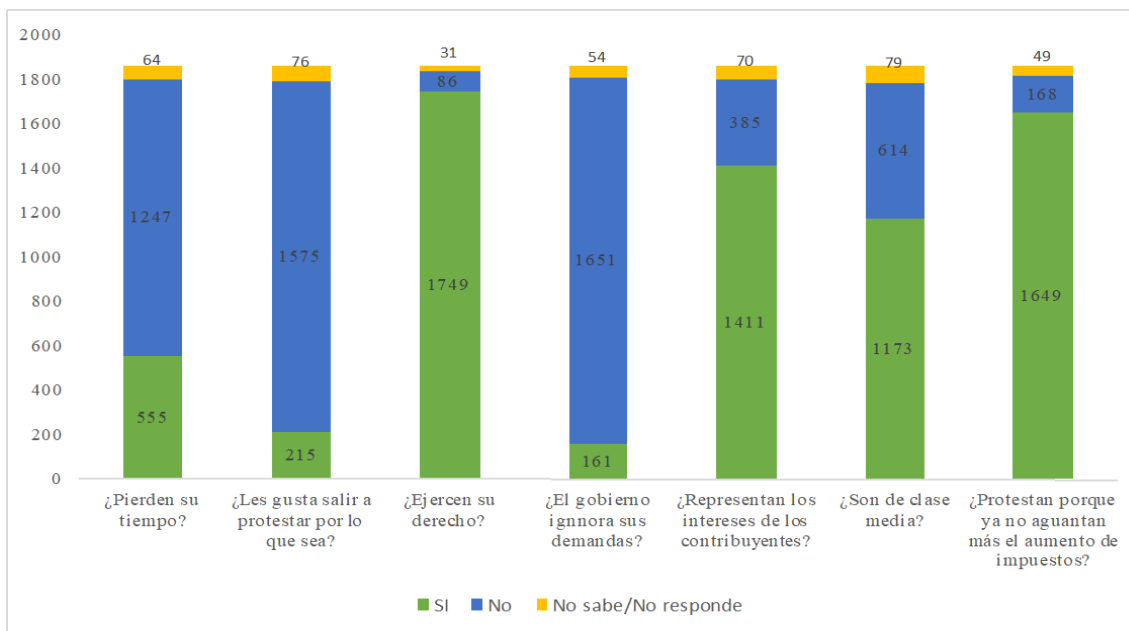


Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

La tercera pregunta se concentró en conocer las diferentes percepciones que tienen los encuestados de las personas que protestan. Así, el gráfico muestra que menos de un tercio de los encuestados considera que quienes protestan pierden su tiempo, y cerca del 11,1% considera que les gusta salir a protestar; sin embargo, el 93,7% considera que quienes protestan están ejerciendo su derecho. El 88,4% cree que si la gente lo hace es porque el gobierno ignora sus demandas. El 75,6% percibe a quienes protestan como representantes de los intereses de los contribuyentes, el 62,8% cree que protestan las personas que pertenecen a la clase media y el 88,3% considera que quienes protestan lo hacen porque ya no aguantan más el aumento de los impuestos. Los datos en cada ciudad siguen la tendencia global.

La cuarta y última pregunta de este conjunto indagó a los encuestados si habían protestado en los últimos cinco (5) años en contra del aumento de los impuestos. El 76,7% de los encuestados respondió que no había protestado, el 22,3% respondió que sí, y el 0,9% no respondió la pregunta. Los datos para cada una de las ciudades siguen la tendencia global. Sobresale Cali en donde el número llegó al 81,3% (gráfico 5.24).

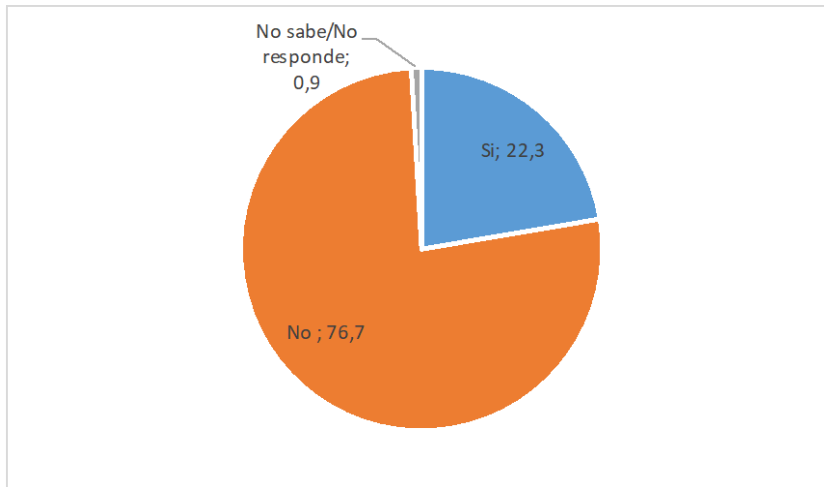
**Gráfico 5.23. Percepciones sobre las motivaciones de la gente que protesta en contra de los impuestos (No.)**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

Complementariamente, se preguntó a quienes indicaron haber protestado que relacionaran las acciones implementadas durante la protesta, así como los efectos producidos por ésta. En cuanto a las acciones, el 23,5% de los encuestados que respondió sí, indicó “*marchas*” como su principal acción durante la protesta. En cuanto a los efectos de la protesta, el 30,9% de los encuestados manifestó que no hubo efectos, 21,1% indicó que no hubo respuesta de las autoridades, el 12,2% expresó que hubo un incremento de la represión de las protestas, el 10,0% indicó que hubo una reducción del impuesto y el 7,1% de los encuestados expresó que un efecto fue el incremento de la movilización y organización social.

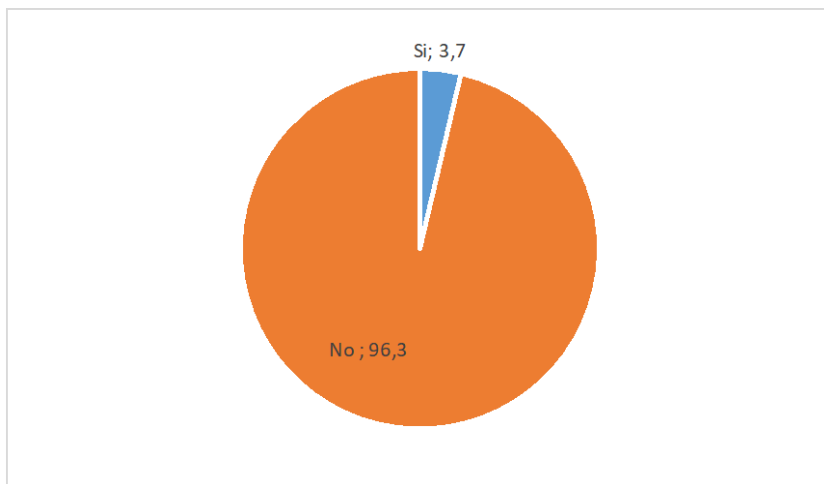
**Gráfico 5.24. ¿En los últimos cinco años ha protestado en contra del aumento de impuestos? (%)**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

Finalmente, se les preguntó a los encuestados si pertenecían a grupos sociales o comunitarios para la defensa de los contribuyentes: el 96,3% respondió que no, y el 3,7% respondió que sí. Esta tendencia se repite en cada una de las ciudades estudiadas.

**Gráfico 5.25. ¿Pertenece a algún grupo social o comunitario para la defensa de los contribuyentes? (%)**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

A quienes respondieron que pertenecían a un grupo social o comunitario para la defensa de los contribuyentes se les pidió que indicaran el tipo de organización a la que pertenecen. El 47,8% pertenece a una junta de propietarios, un 7,2% pertenece a un comité intergremial, un 7,2% pertenece a un consejo de usuarios, y otro 7,2% pertenece a grupos de defensor del contribuyente.

## **6. Resultados: incidencia de las protestas fiscales en las políticas y decisiones fiscales en las ciudades analizadas**

### **Mecanismos y escenarios de participación ciudadana en la política fiscal**

La normativa colombiana establece varios mecanismos, escenarios e instancias de participación ciudadana en la gestión pública, incluyendo algunos asuntos fiscales. Para el caso del IVA, las reformas recientes de 2012 y 2014 no establecieron instancias de participación en la discusión de la reforma ni en su implementación. Se evidenció poco interés de la comunidad, ya que en ninguno de los periódicos consultados se hallaron noticias relacionadas con la inconformidad frente a este impuesto. Los pocos registros corresponden a reclamos por la devolución de dos puntos del valor del impuesto pagado, para aquellas personas que realizaron sus pagos a través de tarjetas bancarias, devolución que no se realizó debido a la dificultad de tasar el monto a devolver. Es paradójico evidenciar, basado en la información de la prensa consultada, que: i) es uno de los impuestos más antiguos en el sistema tributario, ii) de los que más reformas ha tenido, especialmente su base gravable (ampliación de productos y servicios gravados), iii) es considerado como el impuesto más regresivo e inequitativo; sea el que genera menos protesta por los ciudadanos y no reconoce instancias de participación ciudadana.

Por su parte, la Ley Anti-contrabando cumple el trámite regular de las leyes nacionales y reconoce los mecanismos e instancias de participación ciudadana desde su formulación. En consecuencia, el Gobierno nacional se comprometió a incluir las propuestas generadas desde las asociaciones de comerciantes, aunque una vez aprobada esta Ley, el ejecutivo incumplió los acuerdos establecidos con este gremio, negando los derechos de participación inicialmente reconocidos, aun cuando en su articulado se destaca la conformación de una instancia de participación ciudadana, denominada Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando (artículo 31), integrada por un grupo interinstitucional en proceso de reglamentación.

En cuanto a la participación ciudadana en la gestión del impuesto predial y la contribución por valorización, la normativa colombiana permite una participación formal con limitaciones estructurales reglamentadas en el nivel local. Ejemplo de ello es que los alcances del ciudadano en comités creados en las jurisdicciones locales se limitan a los procedimientos de forma para el cumplimiento de la norma, por lo que la mayoría de las solicitudes deben presentarse de manera individual, limitando el derecho a la asociación. Aunque existen los mecanismos e instancias para la participación colectiva, por ejemplo, a través de las juntas de propietarios y comités de valorización, en la práctica las administraciones municipales restringen la participación a solicitudes formales e individuales, vinculadas a los procedimientos relacionados con los impuestos en mención. Estas prácticas no promueven la intervención ciudadana colectiva en las políticas fiscales de las ciudades, por el contrario, incentivan la participación en instancias informales, como la protesta, para la reclamación de los derechos y demandas ciudadanas.

Esta condición también se observa en la percepción ciudadana respecto de la intención de protestar si considera injusto el incremento de los impuestos, ya que se observó que el 89,2% de los encuestados estaría dispuesto a ello; sin embargo, al cruzar este dato con la pertenencia a un grupo social o comunitario para la defensa de los contribuyentes sólo el 3,7% se encuentra

vinculado a este tipo de colectivos. Lo que refuerza el imaginario de la ineficiencia de los escenarios de participación formales establecidos en las normas locales. En este sentido, si se quiere mejorar el cumplimiento tributario, las autoridades locales deberían fomentar la democracia financiera, tal como lo indica Leroy (2003) al reconocer la importancia de la participación de los ciudadanos en las decisiones relacionadas con las finanzas públicas.

Finalmente, la primera hipótesis del estudio se cumple parcialmente. La hipótesis plantea que: *Los contribuyentes colombianos a pesar de contar con mecanismos y escenarios de participación ciudadana, no cuentan con mecanismos y escenarios de participación ciudadana en la política fiscal del país.* Se puede afirmar que los contribuyentes colombianos sí cuentan con mecanismos y escenarios de participación ciudadana, incluyendo algunos mecanismos y escenarios de participación ciudadana en la política fiscal del país, que para efecto de los asuntos fiscales estudiados fueron el impuesto predial y la contribución por valorización. De hecho, algunos de los entrevistados en las cuatro ciudades reconocen la existencia de mecanismos formales por medio de los cuales los contribuyentes pueden utilizar el derecho a réplica, así como el acceso a la información relacionada con la gestión de estos impuestos (entrevistados 1, 17, 22 y 36). A su vez, la hipótesis se rechaza en tanto estos mecanismos y escenarios formales instrumentalizan (entrevistados 6, 13, 30, 31 y parte de grupo focal 1) y limitan la participación formal, al tiempo que la desplazan hacia instancias informales con poca o nula incidencia en las decisiones fiscales. De esta manera, la participación ciudadana en la promulgación de normas y decisiones fiscales es muy limitada en las cuatro ciudades analizadas; sin embargo, para el período analizado se destaca que los contribuyentes que apelaron a mecanismos formales, como las demandas de las normas locales en Barranquilla y Bogotá, lograron que las instancias judiciales superiores les otorgaran derechos y exigieron a los respectivos gobiernos locales el desmonte o suspensión de las medidas implementadas. En los casos de Cali y Medellín, las autoridades judiciales se pronunciaron a favor de los gobiernos locales, a pesar de los múltiples mecanismos formales e informales utilizados para tratar de incidir en las decisiones fiscales.

### **Tipo de demandas ciudadanas se configuraron alrededor de las protestas fiscales**

En términos generales, la caracterización de las protestas fiscales ocurridas en las cuatro ciudades analizadas presenta los siguientes elementos comunes: en primer lugar, los manifestantes se declaran pertenecientes a la clase media y media alta, concordando con el 61,5% perteneciente a los estratos 3 y 4 según la encuesta de percepción. En segundo lugar, se identifican como víctimas de la pobreza oculta y la dictadura tributaria, según palabras de ocho de los entrevistados complementado con los datos de la encuesta de percepción en la que la mayoría de los contribuyentes reconocieron que la contribución por valorización y el impuesto predial afectan sus finanzas personales; asimismo se reconoce la percepción de injusticia expresado en el 53,8% de la revisión de prensa. Recuérdese la advertencia de Leroy (2003) en cuanto a evitar la sobrecarga de impuestos para evitar no sólo la evasión y el fraude, sino la revuelta fiscal.

En tercer lugar, se reconoce un segmento importante de los contribuyentes como pensionados colombianos propietarios de varios inmuebles. Si bien este segmento poblacional representó el 3,6% de los encuestados y no se corroboró la propiedad sobre varios inmuebles, la revisión de prensa y algunos de los entrevistados reconocieron que, en Bogotá por ejemplo, esta población

era muy activa en las protestas, especialmente en algunas zonas de la ciudad como Normandía y Chapinero debido a las “amenazas” de expulsión que acaecen sobre estas locaciones por el interés del sector inmobiliario sobre ellas. Complementariamente, varios de los entrevistados afirmaron que este tipo de población posee varias propiedades tanto al interior como fuera de la ciudad, de ahí que protestan en contra de estos impuestos en tanto son afectados directos. En cuarto lugar, los manifestantes demandaban revisar la capacidad de pago y fórmula aplicada para el cobro, tanto del impuesto predial como de la valorización, ya que estos aspectos técnicos son de difícil comprensión por la ciudadanía, generando desconfianza o resistencia al momento de pago del impuesto. En este sentido, algunos de los entrevistados expresaron que tanto en caso de la contribución por valorización como del impuesto predial hace falta más educación tributaria, ya que, si bien todos somos contribuyentes, no contamos con suficiente información para entender la factura de cobro, lo cual implica una barrera de acceso a las reclamaciones y participación en este tipo de decisiones (más de la mitad de los entrevistados y todos los participantes del grupo focal estuvieron de acuerdo con esta afirmación).

En quinto lugar, una alta proporción de los ciudadanos lo hacen sustentados en la percepción que tienen de lo injusto de los impuestos ante lo cual demandan justicia tributaria. Esto complementa la característica presentada en el punto dos, en cuanto a la carga tributaria. Recuérdese que el 18,1% de los contribuyentes identificados por la prensa se refirió a la capacidad de pago y catalogó como un exceso de impuesto o sobrecarga impositiva lo ocurrido en las cuatro ciudades. En sexto lugar, se demanda la revisión del modelo de ciudad promovido desde los planes de desarrollo y las políticas públicas y de internacionalización, ya que a través de éstas se implementan alianzas público-privadas, así como la atracción de inversión extranjera que demanda infraestructura financiada por medio de instrumentos como la contribución por valorización a cargo de los contribuyentes. En este punto no hubo consenso entre los entrevistados, ya que la mayoría de los funcionarios defendieron los planes y las políticas de renovación urbana que se implementan en todas las ciudades analizadas así como las políticas de internacionalización que buscan, a excepción de Bogotá por lógica propia del distrito capital, la inserción de sus economías en el capital global, incluyendo el capital inmobiliario. Sin embargo, los líderes sociales y organizados de las protestas se manifestaron en contra de algunas de estas políticas en tanto las asocian con expulsiones de poblaciones en ciertas zonas intervenidas de las ciudades. La mayor desconfianza de estas políticas la registran las ciudades de Bogotá y Medellín, debido a sus antecedentes de expulsión.

Por otro lado, demandaron regulación y vigilancia de los entes de control, en tanto los funcionarios de la administración pública “se hacen los locos” ante los errores o abusos cometidos por el ejecutivo, según uno de los entrevistados, quien además recomienda la necesidad de promover más organización ciudadana alrededor de los temas fiscales. Este asunto es importante en tanto se relaciona con la legitimidad del sistema tributario. Sobre este punto Leroy (2003a) expresa que las rebeliones contra los impuestos se inscriben en la aceptación social del impuesto, lo cual implica la legitimidad de la acción estatal. Al respecto vale la pena señalar que el 88% de los encuestados reconoce que si las protestas se dan es debido a que la gente no aguanta más el incremento de los impuestos. Otra forma de expresar el cuestionamiento a la legitimidad del sistema tributario es a través de las acciones implementadas durante las protestas, por ejemplo, bloqueos de vías y espacio público, quema pública de facturas, ataques a la fuerza pública y desórdenes.



A continuación, se hace una breve reseña del tipo de protestas desplegado en cada una de las ciudades analizadas.

En la ciudad de Barranquilla, las protestas se caracterizaron por una intensa participación de la ciudadanía en contra de la contribución por valorización, promovidas por organizaciones sociales como el comité cívico y el movimiento “No a la valorización”, integrados en su mayoría por ciudadanos de clase media y alta, que rechazan por completo dichos cobros y buscaron alternativas para tumbar la medida de la administración local.

Para el caso de Bogotá las protestas y manifestaciones de los contribuyentes en contra del impuesto predial y el cobro de la contribución por valorización fueron respaldadas por el Concejo municipal y, aunque su sistematicidad en la actualización catastral es anual desde el 2009 lo que supondría un crecimiento estable, el número de protestas no ha disminuido. Los afectados por las medidas fiscales fueron principalmente los pensionados y la clase media quienes se autodenominaron como pobres ocultos cuya capacidad tributaria es menguada por los altos cobros tributarios.

En la ciudad de Cali las protestas se concentraron en contra de las alzas del impuesto predial en las comunas de estrato medio-alto, donde se realizaron las correspondientes actualizaciones catastrales. Las inconformidades se concentraron en el poco tiempo otorgado por la administración municipal para el pago del impuesto.

Finalmente, Medellín concentró las protestas en el cobro de la contribución por valorización de los contribuyentes de los sectores de clase media y media-alta. Las marchas fueron promovidas por habitantes del sector El Poblado, quienes exigían la revisión de la facturación y la reducción del valor a pagar.

### **Efectos de las protestas fiscales**

A lo largo de esta investigación se han presentado evidencias de la escasa funcionalidad de los mecanismos de participación y la poca incidencia de las protestas en las políticas y decisiones fiscales. Por ello es necesario ser prudentes a la hora de valorar la segunda y tercera hipótesis del estudio. La segunda hipótesis plantea: *la conformación, planeada o espontánea, de las protestas fiscales en Colombia no inciden en la modificación de las decisiones fiscales que las generan.* Esta hipótesis se rechaza para las ciudades de Barranquilla y Bogotá ya que en estas ciudades los manifestantes presionaron a la administración municipal respectiva para el desmonte de la decisión fiscal implementada, y en ambos casos la decisión estuvo relacionada con el cobro de la contribución por valorización. Si bien, en ambos casos medió la implementación de demandas judiciales a los acuerdos que establecieron los planes de obras a financiar en cada ciudad, las protestas sirvieron como instancia cohesionadora de los intereses de los manifestantes y representantes de los propietarios de los predios afectados por la valorización. Recuérdese que en Barranquilla se nombró un apoderado judicial para entablar la demanda contra el acto administrativo que ordenaba la contribución por valorización, mientras que en Bogotá se convocó a cabildo para incidir con algunas propuestas para la gestión del incremento del impuesto predial.

La hipótesis se rechazaría en los casos de las ciudades de Cali y Medellín, ya que en éstas la incidencia sobre las decisiones fiscales no tuvo efectos a pesar del despliegue de las protestas y otros mecanismos como las solicitudes de reclamación, derechos de petición y de nulidad de la decisión, entre otros. De hecho, en estos casos las administraciones municipales prometieron medidas para aliviar a los contribuyentes, pero inmediatamente fueron desconocidas por los funcionarios y autoridades a cargo. Sin embargo, en el caso de Medellín las protestas cuestionaron asuntos como la sobrecarga que la contribución por valorización genera sólo para estratos socioeconómicos correspondientes a los niveles 4, 5 y 6, estigmatizados como “ricos” o “pudientes”, a pesar de que las obras financiadas por este instrumento benefician a toda la ciudad; además del poco tiempo para el pago del impuesto predial y la valorización, lo que afecta las economías familiares. Aparecen también la percepción ciudadana de no retribución en beneficios sociales del pago de impuestos en la ciudad, la afectación del medio ambiente (tala de árboles), la especulación inmobiliaria, y los problemas de planeación, especialmente referidos al diseño de proyectos de valorización, incluyendo sus estudios económicos.

Finalmente, en el caso de las protestas por la Ley Anti-contrabando tampoco hubo efectos que derivaran en una modificación de la decisión, a pesar del despliegue nacional y el alto número de manifestantes. De ahí que solo el 7,0% de los actores de la revisión de la prensa califique las protestas como efectivas. Esto implica que la manera como Colombia está construyendo su relación Estado-contribuyentes (Pessoa, 2009) se va caracterizando por su poca efectividad y por las promesas incumplidas de los gobernantes, independientemente del nivel de gobierno, utilizadas para salir del paso ante presiones ciudadanas vía protestas. Asimismo, continúa la instrumentalización de los mecanismos y escenarios de participación en los asuntos fiscales, ya de por sí con alto riesgo de inoperancia debido a la limitación de la participación colectiva.

La tercera hipótesis plantea: *la poca incidencia de las protestas fiscales en Colombia está relacionada con la poca confianza en el logro de objetivo de las protestas*. La información recogida en la investigación no proporciona suficientes argumentos para establecer con determinación una comprobación de la hipótesis. Esta es una línea en la investigación a profundizar como elemento complementario y necesario en la comprensión del sistema tributario del país, conexas a la moral fiscal. No obstante, algunos acercamientos desde los entrevistados evidencian que la efectividad de las protestas fiscales en las ciudades estudiadas ha sido insuficiente para incidir en la política fiscal del nivel local y nacional, excepto un par de casos donde los ciudadanos logran revertir momentáneamente una medida tomada por el gobernante. Esto representó una detención de la medida, sin embargo no incidió en la estructura formal de la toma de decisión, ni logró evitar nuevas medidas desde la administración local. Por la histórica estigmatización social, la protesta en Colombia está en su fase inicial. Además, su condición coyuntural en sus propósitos no logra cohesionar masa poblacional con propósitos permanentes y de largo alcance en la incidencia de la política fiscal del país.

## **7. Reflexiones finales**

Las tres hipótesis que planteadas en esta investigación son: 1) los contribuyentes colombianos a pesar de contar con mecanismos y escenarios de participación ciudadana, no cuentan con mecanismos y escenarios de participación ciudadana en la política fiscal del país; 2) la

conformación, planeada o espontánea, de las protestas fiscales en Colombia no inciden en la modificación de las decisiones fiscales que las generan; y 3) la poca incidencia de las protestas fiscales en Colombia está respaldada en la poca confianza en el logro de objetivo de las protestas, abordadas desde la perspectiva de los elementos de la sociología fiscal, particularmente, de dos tipos de relaciones: la relación Estado-ciudadano-contribuyente y la relación que se da entre los contribuyentes, las cuales aportan otra mirada a la comprensión de las protestas fiscales.

### **Primera relación: Estado-ciudadano-contribuyente**

La autorización a las autoridades para disolver o restringir las protestas otorgada por la Constitución de 1886 (vigente hasta mediados de 1991) se constituyó en una dependencia de senda que se mantiene en la actualidad, a pesar de los cambios normativos que le sucedieron y de las exigencias hechas desde la sociedad civil y los organismos internacionales de derechos humanos. Las reglamentaciones complementarias limitan y criminalizan la protesta ciudadana, en el mejor de los casos es controlada desde la administración pública pero censurada socialmente por un segmento importante de la ciudadanía. Ello es un factor clave en la lectura de las protestas fiscales pues, a pesar del objetivo y de los individuos que protestan, no deja de tener una connotación negativa, producto de la dependencia de senda construida socialmente durante décadas en el país. Esto se ve reflejado en el número de personas que protestaron en las ciudades analizadas entre 2011 y 2015: entre 50 y 200 personas en promedio, con excepción de las convocatorias más amplias como en el caso de Bogotá con manifestaciones de 2.000 personas para los asuntos del impuesto predial y la contribución por valorización, y de 20.000 personas para el caso de la protesta contra la Ley Anti-contrabando.

Entre el Estado, el ciudadano y el contribuyente hay desarticulación en cuanto a la construcción de la política tributaria. Entre las causas de esta desarticulación se observa: el desequilibrio en la implementación normativa, en la que los gobiernos subnacionales ven limitada su potestad para reglamentar la tributación; el débil reconocimiento instrumental de derechos y de la participación ciudadana, lo cual se manifiesta en la apatía de los ciudadanos a participar en las instancias de toma de decisión, especialmente en temas con altos componentes técnicos; y la insatisfacción de los ciudadanos debido a las constantes reformas tributarias en el país y el cambio de reglas del sistema tributario. Esto último es visto por los contribuyentes como vacíos, ineficiencias administrativas y actuaciones generadoras de corrupción que son cargados a los contribuyentes por vía de incrementos o la creación de nuevos impuestos para compensar déficits fiscales.

También se destacan los altos niveles de conflictividad y tensión en cuanto al impuesto predial y cobro por valorización, impuestos direccionados a la propiedad; mientras que con respecto al IVA se observa incertidumbre y apatía por parte de los contribuyentes. Cada vez más, la relación entre ciudadanos y gobierno es más conflictiva y cíclica debido a las continuas reformas tributarias o nuevas medidas fiscales que implican bajo argumentos de comités técnicos, imposición de nuevos tributos, represión de la protesta ciudadana, desconocimiento de las condiciones socioeconómicas de la población y opacidad en la destinación y manejo de estos recursos.

En general los contribuyentes colombianos deben responder a la normativa nacional sobre tributación, ya que tiene mayor jerarquía y delimita la regulación local. Desde el gobierno nacional, el legislativo, los gremios y los técnicos del orden nacional se reconoce una línea sostenida y progresiva en la implementación de mecanismos y medidas para mejorar la tributación y la política fiscal del país, entre ellas: actualización normativa, fortalecimiento de instituciones como la DIAN, implementación de estándares de transparencia en la administración pública y lucha contra la corrupción, cualificación de instrumentos de la justicia tributaria, además de modernización del Estado a partir de estándares internacionales e implementación normativa, aún por la vía de la fuerza. No obstante, la ciudadanía percibe signos de debilidad e ineficiencia administrativa en el gobierno nacional y local frente al control de factores de riesgo, como la corrupción y delitos asociados con la evasión, elusión, contrabando, y lavados de activos que inciden sobre la desconfianza institucional. En este sentido, ellos i) expresan inconformidad frente a la administración de los impuestos independientemente del nivel de gobierno que lo recaude, ii) asocian las reformas tributarias con ineficiencia administrativa, y iii) manifiestan limitaciones a la hora de participar en las decisiones fiscales.

### **Segunda relación: entre los contribuyentes**

A partir de la Constitución Política de 1991 aparecieron nuevos actores sociales con aspiraciones de participar en la política del país. Muestra de ello es el incremento paulatino de las protestas fiscales como reflejo de las insatisfacciones de una ciudadanía cada vez más activa y conocedora del alcance de su poder organizado, aun cuando expresiones de inconformidad como la protesta son permanentemente censuradas.

La protesta fiscal, sin constituirse en movimiento social y aun siendo episódicas, aporta en el fortalecimiento de la democracia financiera, y con ello en las mejoras en el cumplimiento tributario. También aporta mayor conocimiento del uso de los mecanismos de participación ciudadana. Para el caso colombiano, esta modalidad de protesta inicia su posicionamiento social por la vía de reconocimiento básico de derechos, caracterizándose por destacar intereses comunes que adoptan una forma de organización más o menos estructurada y prácticas de movilización concretas en el marco de la oportunidad política que brindan las decisiones fiscales. Dichas acciones se han caracterizado por: 1) intereses comunes que comparten los ciudadanos que protestan; 2) organización del colectivo que protesta, que no necesariamente ha sido formal o duradera, pero sí con un cierto grado de estructura; 3) movilización colectiva que implica una visibilidad de las diferentes interacciones de los miembros de la protesta, así como de éstos con la sociedad; y 4) un contexto de la protesta, influenciado por variables sociales, políticas, económicas o culturales y de las cuales depende el éxito o fracaso de la protesta.

Aún lo anterior, las protestas fiscales en las ciudades estudiadas han sido poco estables, carecen de articulación entre los actores y tienen corta duración. Según la encuesta de percepción realizada, la ciudadanía siente el desprecio de los organismos técnicos a partir de las medidas tributarias tomadas. No obstante la afectación, son pocos los ciudadanos que se organizan, demandan atención del Estado, exigen derechos y protestan expresando inconformidad por las medidas irreversibles tomadas por el gobierno, ante lo cual cualquier acción ciudadana es insuficiente e ineficaz. Adicionalmente, debido a la imagen que se tiene en Colombia de la protesta, los ciudadanos no quieren ser estigmatizados, o incluso maltratados, perseguidos, judicializados o asesinados en las

protestas. En este sentido, ninguna medida tomada por el gobierno constituye razón suficiente que justifique el volcamiento de todos los ciudadanos a las calles a defender sus derechos o a manifestarse frente a una medida gubernamental.

La normativa existente reconoce instancias de participación ciudadana en materia fiscal. Sin embargo por un lado son insuficientes y de alcances limitados, es decir, sin incidencia en lo estructural de la norma y política tributaria en cualquiera de los niveles gubernamentales; y por otro lado, la ciudadanía hace un uso limitado y esporádico de ellas, sin exigir medidas más allá de las formales establecidas en la norma, por ejemplo: cambio en las fechas de pago, reliquidación del impuesto, o solicitud de información sobre las medidas tomadas, entre otras sin incidencia estructural.

## Referencias bibliográficas

Acevedo, Elda de Jesús Moreno. “Génesis del sistema fiscal mexicano: 1821–1824”. 2012. Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT) Documentos de Trabajo, No. 40:53—69.

Alcaldía de Bogotá. 2008. *Plan de Desarrollo de Bogotá 2008–2011: Bogotá positiva: para vivir mejor*.

Alcaldía de Barranquilla. 2012. *Plan de Desarrollo 2012–2015*.

———. 2011. *Decreto 924 de 2011*. Por el cual se renumera la normativa tributaria del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla contenida en el Decreto 0180 de 2010. Disponible en: [http://www.barranquilla.gov.co/normas/Decreto\\_0924\\_2011.pdf](http://www.barranquilla.gov.co/normas/Decreto_0924_2011.pdf).

———. 2011. *Decreto 223 del 2011*. Por el cual se ajusta y actualiza el régimen jurídico para la determinación, recaudo, discusión, cobro de la contribución de valorización y ejecución de las obras en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

———. 2011. *Decreto 924 de 2011*. Por el cual se renumera la normativa tributaria del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla contenida en el Decreto 0180 de 2010.

Alcaldía de Santiago de Cali. 2008. *Plan de Desarrollo 2008–2011: “CaliDA, una ciudad para todos”*.

———. 2009. *Decreto 717 de 2009*. Por medio del cual se conforma una junta cívica que acompañe la oportuna y transparente inversión de los recursos provenientes de la contribución de valorización.

———. 2010. *Decreto 210 de 2010*. Por medio del cual se establecen mecanismos para la creación de grupos de auditorías visibles en la administración central municipal de Santiago de Cali.

Alcaldía de Pasto (sin fecha). *Marco conceptual sobre instancias de participación ciudadana*. Disponible en: <http://www.pasto.gov.co/index.php/mapa-del-sitio/122-nuestra-entidad/secretarias/secretaria-de-desarrollo-comunitario/participacionciudadana/instancias-de-participacion-ciudadana/767-marco-conceptual-instancias-de-participacion-ciudadana>. Consultado el 18 de febrero de 2016.

Alcaldía Mayor del Distrito. 2002. *Decreto 352 (agosto 15 de 2002)*. Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5437>.

Agence Française de Développement, IPEA y Fundación Ciudad Humana. 2014. “El financiamiento de las ciudades latinoamericanas. Herramientas para el desarrollo urbano sostenible”. *Savoirs Communs* N.º 16.

Almirante, James; Jorge Martínez-Vásquez y Benno torgler. 2005. Russian tax morale in the 1990s. en Proceedings Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association. National tax Association, 2005, 287–291.

Amnistía Internacional (sin fecha). “El Derecho A La Protesta Social”. *Aportes De Amnistía Internacional Argentina Al Debate Sobre Protesta Social y Derechos Humanos*.

Arango, Juan. 2007. Análisis económico de las reformas tributarias en Colombia entre 1983 y 2006. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá.

Arango, C., G. Vallejo y A. Fagua. 2015. “Reflexiones sobre finanzas territoriales”, Presentación para la comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. Informe de actividades presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: [http://ccong.org.co/econg/documentos/informe-final-de-la-comision-de-expertos-para-la-equidad-y-la-competitividad-tributaria\\_598](http://ccong.org.co/econg/documentos/informe-final-de-la-comision-de-expertos-para-la-equidad-y-la-competitividad-tributaria_598).

Archila Neira, Mauricio. 2006. “Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia”. *Controversia* N.º 186, Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

Asobancaira. 2013. Contrabando y lado de activos. Bogotá: Asobancaria. Recurso electrónico.

Backhaus, Jürgen. 2005. *Essays on fiscal sociology*. Peter Lang.

Banco de la República. 2015. *Balance fiscal - Consolidado entidades territoriales*. Subgerencia de Estudios Económicos. Sección: Estadísticas, Finanzas públicas, Gobiernos territoriales, Situación Fiscal. Disponible en: [http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see\\_finanzas\\_publici.htm](http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see_finanzas_publici.htm).

Barberena, Viviana. 2010. “Las preguntas sin respuesta de la descentralización; la encrucijada y los nuevos caminos”. En: Konrad Adenauer Stiftung. *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauers Stiftung.

Bertoni, Eduardo Andrés. 2010. “¿Es legítima la criminalización de la protesta social?” En *Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina*. 1a ed. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Berrió, Mauricio. 2013. “Predial, propuestas ciudadanas”. En *El Mundo* (12 de febrero de 2013). Disponible en: [http://www.elmundo.com/movil/noticia\\_detalle.php?idx=211030&](http://www.elmundo.com/movil/noticia_detalle.php?idx=211030&).

Borrero, Oscar. 2011. "Evaluación de la contribución de valorización en Colombia." Land Lines. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: [http://www.lincolninst.edu/pubs/2165\\_Evaluaci%C3%B3n-de-la-contribuci%C3%a9n-de-valorizaci%C3%B3n-en-Colomiba](http://www.lincolninst.edu/pubs/2165_Evaluaci%C3%B3n-de-la-contribuci%C3%a9n-de-valorizaci%C3%B3n-en-Colomiba).

Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL). 2014. "Heterogeneidad inter e intra regional de los precios de la vivienda nueva: Evolución reciente y tendencias de largo plazo." *Informe Económico* N.º 57. Bogotá: Camacol. Disponible en: [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/Informe%20Econ%C3%B3mico%20Abril%202014%20-%20No%20%2057%20vf.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/Informe%20Econ%C3%B3mico%20Abril%202014%20-%20No%20%2057%20vf.pdf).

Carey, John. 2000. "Parchment, Equilibria, and Institutions." *Comparative political studies* 33: 735–61.

Castro, Ana. 2013. "Comité Intergremial a tono con los temas tributarios", en *Alcaldía de Santiago de Cali*. Cali, Colombia. Disponible en: [http://www.cali.gov.co/publicaciones/comit\\_intergremial\\_a\\_tono\\_con\\_los\\_temas\\_tributarios\\_public](http://www.cali.gov.co/publicaciones/comit_intergremial_a_tono_con_los_temas_tributarios_public).

Citrin, Jack and Isaac William Martin (Eds.) 2009. *After the Tax Revolt: California's Proposition 13 Turns 30*. Berkeley: Berkeley Public Policy Press, Institute of Governmental Studies, University of California.

Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. 2015. *Informe final* presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá: Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria.

Comité de Valorización del Poblado (sin fecha). "Visión", en *Comité de Valorización del Poblado*. Medellín, Colombia. Disponible en: <http://www.comitevalorizacionpoblado.com/sitio/comite-valorizacion-poblado>.

Comité Intergremial de Antioquia (sin fecha). "Objeto". Disponible en: <http://www.intergremialantioquia.org/objeto>.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). 2012. *Violencia y Uso de la Fuerza*.

Concejo del Distrito Especial de Bogotá. 2011. *Acuerdo 469 de 2011* (febrero 22 de 2011). Por el cual se establecen medidas especiales de Pago de Tributos en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

———. 2010. *Acuerdo 445 de 2010* (25 de agosto de 2010). Por el cual se modifica parcialmente el anexo 4 del acuerdo 180 de 2005 que autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, se modifica parcialmente el acuerdo 398 de 2009 y se dictan otras disposiciones.



———. 2009. *Proyecto de Acuerdo 428 de 2009* (11 de noviembre de 2009). Por medio del cual se adopta el Régimen Jurídico de la Contribución de Valorización para el Distrito Capital.

———. 2005. *Acuerdo 180 de 2005* (20 de octubre de 2005). Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras.

———. 1990. *Acuerdo 16 de 1990* (octubre 18 de 1990). Por el cual se adiciona y modifica el Acuerdo 7 de 1987 y se desarrolla el concepto de Valorización por Beneficio General en el Distrito Especial de Bogotá.

———. 1987. *Acuerdo 7 de 1987* (mayo 29 de 1987). Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá.

Concejo Municipal de Medellín. 2012. *Acuerdo 64 de 2012* Por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los ingresos tributarios en el Municipio de Medellín. En: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial/2012/Gaceta%204122/ACUERDO%20MUNICIPAL%2064%20DE%202012.pdf>.

———. 2008. *Acuerdo 58 de 2008* (diciembre 30 de 2008). Por medio del cual se expide el Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Medellín, se crea la Subsecretaría de Valorización y se dictan otras disposiciones.

———. 2006. Acuerdo 46 de 2006. Por medio del cual hace la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Concejo Municipal de Santiago de Cali. 2011. *Acuerdo 321 de 2011*. Por medio del cual se estructura el estatuto tributario municipal.

———. 2006. *Acuerdo 178 de 2006*. Por el cual se establece el Estatuto de Valorización en el Municipio de Cali.

Congreso de la República de Colombia. 2015. *Ley 1762 de 2015* (6 de julio de 2015). Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

———. 2015. *Ley 1757 de 2015* (julio 6 de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

———. 2013. Proyecto de Ley No. 94 de 2013. Senado – 190 de 2014 Cámara “Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal”. Bogotá. Disponible en: <http://www.comisionprimerasenado.com/proyectos-de-ley-en-tranmite/110-proyecto-de-ley-no-94-de-2-13-senado-190-de-2014-camara-por-medio-de-la-cual-se-adoptan-instrumentos-para-prevenir-controlar-y-sancinar-el-contrabando-el-lavado-de-activos-y-la-evasion-fiscal>.

———. 2003. *Ley 850 de 2003* (18 de noviembre de 2003). Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

———. 2003. *Ley 850 de 2003* (18 de noviembre de 2003). Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

———. 1998. *Ley 434 de 1998* (3 de febrero de 1998). Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones.

———. 1997. *Ley 388 de 1997* (julio 18 de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

———. 1997<sup>a</sup>. *Ley 387 de 1997* (julio 18 de 1997a). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

———. 1997<sup>b</sup>. *Ley 397 de 1997* (agosto 7 de 1997b). Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

———. 1994. *Ley 134 de 1994* (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

———. 1994. *Exposición de Motivos de Ley 134 de 1994*.

———. 1994<sup>a</sup>. *Ley 131 de 1994a* (9 de mayo de 1994a). Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.

———. 1994<sup>b</sup>. *Ley 142 de 1994* (julio 11 de 1994b). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

———. 1994<sup>c</sup>. *Ley 152 de 1994* (julio 15 de 1994c). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

———. 1993. *Ley 101 de 1993* (diciembre 23 de 1993a). Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

———. 1993. *Ley 62 de 1993* (agosto 12 de 1993). Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la República.

———. 1986. *Ley 11 de 1986* (enero 15 de 1986). Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

———. 1991. Constitución Política de Colombia. Bogotá: Gaceta constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Contesse Singh, Jorge. 2009. “Capítulo 2: Protesta Social y Derechos Humanos”. *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2009*. Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales.

Contraloría General de la República. 2014. *Impacto de la aplicación de las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y 1386 de 2010 en el Saneamiento Fiscal y Financiero de las Entidades Territoriales*. Bogotá: Contraloría General de la República.

Corte Constitucional de Colombia. 2015. *Sentencia C 150 de 2015*. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

———. 2012. *Sentencia C 742 de 2012*. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

———. 1994. *Sentencia C 180 de 1994*. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

Corresponsales Colombia Informa. 2014. (14 de diciembre). “Lanzan un movimiento cívico-político ‘por un nuevo modelo de ciudad’ en Barranquilla”, en *Política*. Disponible en: <http://www.colombiainforma.info/politica/seccion-politica/1946-lanzan-un-movimiento-civico-politico-por-un-nuevo-modelo-de-ciudad-en-barranquilla>.

Cruz Rodríguez, Edwin. 2015. “El derecho a la protesta social en Colombia”. *Pensamiento Jurídico*, N.º 42, 47–69.

Da Orden, María Liliana. Recursos fiscales, Estado y Sociedad. La Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional durante el peronismo, 1946–1952.

Delgado, Álvaro. 2012. “En marcha un nuevo reagrupamiento social”. *Revista Cien Días* N.º 75, 12–13.

De Mattos, Carlos. 2014. *Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Departamento de Planeación Municipal y Junta Administradora Local Comuna 14. 2010. Plan de Desarrollo de El Poblado. Medellín.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) 2002. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, Balance de una década*. Tomo I. Disponible en: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Proyección de Población a 2015.

De Zuazu, María Goenaga Ruiz y César Pérez López. 2011. “El barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales: una herramienta para la medición de la opinión fiscal”. *Índice: revista de estadística y sociedad*, N.º 45, 28–30.

Do Amaral, Roniere Ribeiro. 2002. “Sobre a sociología económica de Max Weber”. *Sociedade e Estado*. Vol.17, N.º 1, Brasília: jan/jun .

Dian. 2013. ABC Reforma Tributaria. S.c.: Disponible en : [http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2012/106\\_ABC\\_Reforma\\_Tributaria.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2012/106_ABC_Reforma_Tributaria.pdf).

Dos Santos, Antonio Carlos y Cidália Maria da Mota Lopes. 2013. *Fiscalidade-Outros Olhares*. Porto: Vida Economica Editorial.

Ebrill, L.; M. Keen; J. P. Bodin y V. Summers. 2001. *The Modern VAT*. Washington, DC: International Monetary Fund.

El tablero financiero (30 de 09 de 2012). *El rincón de los impuestos en Colombia*. Disponible en: <http://eltablerofinanzaseimpuestos.blogspot.com.co/2012/09/impuesto-del-iva.html>

Falcão, Maurin Almeida. 2012. “A teoria do fato social em Durkheim e os elementos de conexão para uma análise sociológica do tributo”. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 49, N.º 196, 39–51.

Fedesarrollo. 2005. *El sistema tributario colombiano: impacto sobre la eficiencia y la competitividad*. Bogotá: Cámara de Comercio Colombo-Americana, Confecámaras y USAID.

Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH). 2006. La Protesta Social Pacífica: ¿Un Derecho En Las Américas? N.º 460/3.

Fontella, Matheus. (próxima edición) *Ensaio de Sociologia Econômica: 22 Estudos*. Editora Prismas.

Foro Económico Mundial. 2015. *Informe de Competitividad Global*.

Foucault, Michel. 2003. *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI editores.

Freter, Vicente y Teresa Terminassian. 2015. “Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y cómo”. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Funes Rivas, María de Jesús y Jordi Monferrer Tomás. 2003. “Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación”, en M. J. Funes Rivas y R. Adell Argiles (Eds.), *Movimientos Sociales: Cambio social y Participación*. Madrid: UNED.

Gaceta Constitucional N.º 127. 1991. *Constitución Política de Colombia*.

Garavito, César Rodríguez y Diana Franco Rodríguez. 2012. “Impuestos, clientelismo y tecnocracia: una etnografía institucional de la administración de impuestos de Colombia”. En *Las Instituciones en Colombia: Un Análisis Sociológico*. Bogotá: Ediciones Uniandes: 182–212.

Garay, Luis Jorge. 2010. “Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia”. En: Konrad Adenauer Stiftung. *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

García, Martha Cecilia. 2011. “Una década de luchas estudiantiles”. *Revista Cien Días* N.º 74, 17–20.

Gargarella, Roberto. 2012. “El derecho frente a la protesta social”. *Temas*, 20: 22–29.

———. 2007. “Un diálogo entre la ley y la protesta social”. *Postdata*, 12: 139–170.

Garza, Néstor. 2007. “Precios del suelo en Bogotá durante la internacionalización”. Barranquilla: Instituto de Estudios Económicos del Caribe, Universidad del Norte. Presentado en el Fourth Urban Research Symposium. Washington D.C.: Banco Mundial (mayo de 2007).

Giachi, Sandro. 2014. “Dimensiones sociales del fraude fiscal: confianza y moral fiscal en la España contemporánea”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, vol. 145, N.º 1: 73–98.

Goenaga, María y César Pérez. 2011. “El barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales: una herramienta para la medición de la opinión fiscal”. *Índice: revista de estadística y sociedad*. No. 45: 28–30.

Gómez Roldán, Juan Guillermo. 2009. *Medellín. La contribución por valorización*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Gómez, Luis. 2013. La protesta social, una forma de participación ciudadana. La Patria, Edición del 7 de julio. Disponible en: <http://www.lapatria.com/columnas/la-protesta-social-una-forma-de-participacion-ciudadana#shash.rTt0zCqZ.dpuf>.

Gutiérrez Sanín, Francisco. 2010. “Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia”. En: Konrad Adenauer Stiftung. *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Herrero, Pedro Pérez y Claudia Eliana Herrera. 2013. “Sistemas fiscales y poder político en Iberoamérica (siglo XIX). Análisis comparado de Argentina, Colombia, Chile, México y España”. *Papeles de discusión IELAT*, N.º 10: 104–169.

Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). 1996. *Resolución 209 de 1996* (mayo 2). Por la cual se reglamenta la elección de los Representante de los Beneficiarios a las Junta de Vigilancia de la contribución de Valorización por Beneficio Local por el conjunto de las obras del Plan de Desarrollo y se fija el mecanismo de participación comunitaria, según lo ordenado en el párrafo del artículo 5 del Acuerdo 25 del 21 de diciembre de 1995.

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal de Bogotá (sin fecha). “Espacios de participación ciudadana en Bogotá”. Disponible en: [http://escuela.participacionbogota.gov.co/cursos\\_ev/c\\_basico/Web\\_ruta/documentos/abc\\_instancias.pdf](http://escuela.participacionbogota.gov.co/cursos_ev/c_basico/Web_ruta/documentos/abc_instancias.pdf). Consultado el 18 de febrero de 2016.

Instituto de Estudios Fiscales de España. 2009. *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2009*. Área de Sociología Tributaria Subdirección General de Estudios Tributarios. Doc. N.º 11/09.

Jaramillo, C., y J. Tovar. 2007. “Reflexiones sobre la teoría y la práctica del IVA”. *Revista Universidad del Rosario*. Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/1121/1015>.

Junguito, Roberto y Hernán Rincón. 2004. “La política fiscal en el siglo XX en Colombia”. Serie Borradores de economía N.º 318. Bogotá: Fedesarrollo y Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-318>.

La Patria.Com. 2013. “La protesta social, una forma de participación ciudadana”. Por: Luis F. Gómez. (Edición del 7 de julio.) Disponible en: <http://www.lapatria.com/columnas/la-protesta-social-una-forma-de-participacion-ciudadana#sthash.rTt0zCqZ.dpuf>.

La Página. 2014. “Comunidades protestan frente a Alcaldía de San Salvador por aumento de impuestos”. (Edición de 15 de julio.) Disponible en: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/97357/2014/07/15/Comunidades-protestan-frente-a-Alcaldia-de-San-Salvador-por-aumento-de-impuestos>.

La Tercera. 2013. “Brasil anuncia recortes o más impuestos para compensar gasto tras protestas”. Por EFE. Santiago de Chile. (Edición de 30 de junio.) Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2013/06/678-530742-9-brasil-anuncia-recortes-o-mas-impuestos-para-compensar-gasto-tras-protestas.shtml>.

Leroy, Marc y Gilbert Orsoni. 2014. *Le financement des politiques publiques*. Primento.

Leroy, Marc. 2014. Pareto, fondateur à (re) découvrir de la sociologie des finances publiques. *Sociologies*.

———. 2011<sup>a</sup>. “The concrete rationality of taxpayers”. *Tax Sociology*.

———. 2011<sup>b</sup>. Déviance fiscale, anomie et régulation biaisée de la globalisation économique. *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, N.º 6.

- . 2010. “Tocqueville Pioneer of Fiscal Sociology”. *European Journal of Sociology*, 51(02): 195–239.
- . 2008. Tax Sociology. Sociopolitical issues for a dialogue with economists. *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, N. ° 3.
- . 2003. *L'approche sociologique du contrôle fiscal*. Disponible en : <https://fr.readkong.com/page/l-approche-sociologique-du-contrôle-fiscal-6619734>.
- . 2003<sup>a</sup>. *L'Année sociologique* : 247–274.
- . 2002. *La sociologie de l'impôt*, Paris, P.U.F., Coll. « Que sais-je ? ».
- Linz, Juan. 1993. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia. 2012. *Estudio del valor del suelo urbanizado en Medellín y el Área Metropolitana en su versión 2012*. Medellín: Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia.
- López Padilla, Ismael. 2013. “Financiamiento de ciudades a través del impuesto predial”. En: Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: Teoría e Práctica / Diego Alfonso Erba (Organizador). Viçosa, MG: O editor. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. [recurso electrónico]
- López, Ernesto, Camilo Arriagada, Ivoy Gasic y Daniel Meza. 2015. “Efectos de la renovación urbana sobre la calidad de vida y perspectivas de relocalización residencial de habitantes centrales y peri centrales del AMGS”. *Revista De Estudios Urbano Regionales (EURE)*, 41(124).
- Lozano, José Luis Sáez. 2006. “La opinión pública hacia la hacienda pública: una revisión de la moderna teoría positiva”. *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, N.º 23: 7–24.
- Massal, Julie. 2010. “Democracia participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI”. *Análisis Político*, 23(69): 79–91.
- Massal, Julie. 2014. *Revueltas, insurrecciones y protestas: un panorama de las dinámicas de movilización en el siglo XXI*. Bogotá: IEPRI Universidad Nacional de Colombia.
- Martin, Isaac and Nadav Gabay (2012). “Fiscal Protest in Thirteen Welfare States, 1980–1995”. *Socio-Economic Review* 11(1): 107–130
- Martin, Isaac William. 2013. *Rich People's Movements: Grassroots Campaigns to Untax the One Percent*. New York: Oxford University Press.
- . 2008. *The Permanent Tax Revolt. How the Property Tax Transformed American Politics*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Martin, Isaac, Ajay Mehrotra y Monica Prasad. 2009. *The new fiscal sociology. Taxation in comparative and historical perspective*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Manrique, Alfredo. 2003. “Las trampas en el control social de la gestión pública”. En *Participación y control social de la ciudadanía en la gestión de lo público*. Bogotá, Colombia: Instituto UNIJUS.
- Mazo Giraldo, Hernán Alonso. 1996. *Apuntes para una teoría del control fiscal en Colombia*. Medellín, Colombia: Contraloría General de la República de Colombia.
- Méndez Peña, María. 2003. “Dimensiones Morales de los Impuestos”. En: *FERMENTUM Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 13 (37). Mérida: Universidad de los Andes, Venezuela, 335–354.
- Molina et al. 2012. *Administración pública y procesos de internacionalización de ciudades. Medellín 1998–2010*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Observatorio de la Infraestructura del Valle del Cauca (sin fecha). Misión, en “Quiénes somos”. S.c. Disponible en: <http://www.oiv.com.co/index.php/quienes-somos>.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.
- Pessoa, Leonel Cesarino. 2009. “Reseña de ‘The permanent tax revolt’ de Isaac Martin”. *Prisma Jurídico*, vol. 8, N.º 2: 559–562.
- Piza, Julio Roberto. 2013. *Revista impuestos: 25 años de historia tributaria*. Bogotá: Legis.
- Presidencia de la República de Colombia. 1994. *Decreto 646 de 1992* (abril 14 de 1994<sup>d</sup>). Por el cual se reglamentan los artículos 20, 21 y 24 de la Ley 52 de 1990 y se determina la Constitución, composición y funciones del Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad.
- . 1999. *Decreto Ley 1137 de 1999* (junio 29 de 1999). Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.
- ONU. 2005. Resolución 60/161. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Asamblea General de 16 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol-A/RES/60/161>.
- Posada, Alejandro. 2015. “Protesta ¿mecanismo de participación ciudadana?” *Plaza Capital*, Edición 32, jueves 1 de octubre de 2015. Bogotá: Universidad del Rosario. Disponible en: [http://portal.urosario.edu.co/pla\\_2004\\_2008/articulo.php?articulo=216](http://portal.urosario.edu.co/pla_2004_2008/articulo.php?articulo=216).



Medellín, en “Regional”. S.c. En:

[http://caracol.com.co/radio/2013/02/17/regional/1361086560\\_843522.html](http://caracol.com.co/radio/2013/02/17/regional/1361086560_843522.html).

Rabinovich, Eleonora, Ana Lucía Magrini y Omar Rincón. 2011. “*Vamos a Portarnos Mal*” *Protesta social y libertad de expresión en América Latina*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina - Friedrich Ebert Stiftung.

Redacción Caracol Radio (24 de octubre de 2010). “Cali se transforma con 21 megaobras”. En *Regional*. Disponible en:

[http://caracol.com.co/radio/2010/10/23/regional/1287812280\\_375404.html](http://caracol.com.co/radio/2010/10/23/regional/1287812280_375404.html).

Redacción Caracol Radio (17 de febrero de 2013). “Nueva protesta por el alza del predial en Medellín”. Disponible en:

[http://caracol.com.co/radio/2013/02/17/regional/1361086560\\_843522.html](http://caracol.com.co/radio/2013/02/17/regional/1361086560_843522.html).

Redacción El Colombiano (noviembre 27, 2008). “Valorización pasó primer debate”. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/historico/valorizacion\\_paso\\_primer\\_debate-LHEC\\_22678](http://www.elcolombiano.com/historico/valorizacion_paso_primer_debate-LHEC_22678).

———. (agosto 16, 2011). “Valorización, a pesar de demanda”. Disponible en:

[http://www.elcolombiano.com/historico/valorización\\_a\\_pesar\\_de\\_demanda-IAEC\\_145940](http://www.elcolombiano.com/historico/valorización_a_pesar_de_demanda-IAEC_145940).

———. (febrero 17, 2013). “Persiste malestar por el predial”. Disponible en:

[http://www.elcolombiano.com/historico/persiste\\_malestar\\_por\\_el\\_predial-MDEC\\_229577](http://www.elcolombiano.com/historico/persiste_malestar_por_el_predial-MDEC_229577).

———. (febrero 21, 2013). “Gaviria analiza simultaneidad en cobros del predial y la valorización”. Disponible en:

[http://www.elcolombiano.com/historico/gaviria\\_analiza\\_simulaneidad\\_en\\_cobros\\_del\\_dial\\_y\\_la\\_valorizacion-FEC\\_230225](http://www.elcolombiano.com/historico/gaviria_analiza_simulaneidad_en_cobros_del_dial_y_la_valorizacion-FEC_230225).

———. (mayo 2, 2013) “Tras 10.000 reclamos llega la segunda factura del predial”. Disponible en:

[http://www.elcolombiano.com/historico/tras\\_10000\\_reclamos\\_llega\\_la\\_segunda\\_factura\\_del\\_predial-FBEC\\_240423](http://www.elcolombiano.com/historico/tras_10000_reclamos_llega_la_segunda_factura_del_predial-FBEC_240423).

———. (marzo 9, 2014). “Vecinos de El Poblado marcharon contra la valorización”. Disponible en: <http://elcolombiano.com/antioquia/vecinos-de-el-poblado-marcharon-contra-la-valorizacion-BB1535883>.

———. (marzo 20, 2014). “Mínima participación en marcha contra valorización”. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/antioquia/minima-participacion-en-marcha-contra-valorizacion-MB1535482>.

———. (octubre 8, 2014). “El Poblado cita plantón contra la valorización”. Disponible en:

[http://www.elcolombiano.com/historico/el\\_poblado\\_cita\\_planton\\_contra\\_la\\_valorizacion-CFEC\\_314600](http://www.elcolombiano.com/historico/el_poblado_cita_planton_contra_la_valorizacion-CFEC_314600).

———. (octubre 17, 2014). “Habitantes de El Poblado protestan por cobros de valorización”. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/historico/habitantes\\_de\\_el\\_poblado\\_protestan\\_por\\_cobros\\_de\\_valorizacion-CFEC\\_315755](http://www.elcolombiano.com/historico/habitantes_de_el_poblado_protestan_por_cobros_de_valorizacion-CFEC_315755).

———. (octubre 31, 2014). “Nuevas protestas contra cobro de valorización en El Poblado”. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/historico/nuevas\\_protestas+contra+cobro\\_de\\_valorizacion\\_en\\_el\\_poblado-CFEC\\_317612](http://www.elcolombiano.com/historico/nuevas_protestas+contra+cobro_de_valorizacion_en_el_poblado-CFEC_317612).

Redacción Comunidad Contable (LEGIS) (26 de diciembre de 2012). “Los cinco puntos más relevantes de la reforma tributaria”. Disponible en: [http://www.comunidadcontable.com/BancoConocimiento/N/noti-121226-02%28los\\_cinco\\_puntos\\_mas\\_relevantes\\_de\\_la\\_reforma\\_tributaria%29/noti-121226-02%28los\\_cinco\\_puntos\\_mas\\_relevantes\\_de\\_la\\_reforma\\_tributaria%29.asp](http://www.comunidadcontable.com/BancoConocimiento/N/noti-121226-02%28los_cinco_puntos_mas_relevantes_de_la_reforma_tributaria%29/noti-121226-02%28los_cinco_puntos_mas_relevantes_de_la_reforma_tributaria%29.asp).

Redacción Corpoblado (sin fecha). “Valorización, al rojo vivo, en ‘Corpoblado’”. Medellín, Colombia. Disponible en: <http://www.corpoblado.com/component/content/article?id=219:valorizacion-al-rojo-vivo>.

Redacción Diario del Sur (21 de junio 2015). “Miedos y dudas por Ley Anticontrabando”. Disponible en: <http://diariodelsur.com.com/noticias/nacional/miedos-y-dudas-por-ley-anticontrabando-144109>.

Redacción Diario Occidente (13 de marzo de 2013). “Comunidad hará plantón por predial, en Cali”. Cali, Colombia. Disponible en: <http://occidente.co/comunidad-hara-planton-por-predial/>.

———. (marzo 16, 2015). “Del predial a la indolencia”. Disponible en: <http://occidente.co/del-predial-y-la-indolencia/>.

———. (julio 2, 2014). “Avanza la ley anticontrabando”. Disponible en: <http://occidente.co/avanza-la-ley-anticontrabando/>.

———. (julio 3, 2015). “Marchas colapsaron el centro”. Disponible en: <http://occidente.co/marchas-colapsaron-el-centro/>.

———. (junio 18, 2015). “Rechazo a ley anticontrabando”. Disponible en: <http://occidente.co/rechazo-a-ley-anticontrabando/>.

Redacción El Espectador (26 febrero 2015). “¿Tendrán que devolver más plata de valorización?”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogotatendran-devolver-mas-plata-de-valorizacion-articulo-546465>.

———. (abril 10, 2015). “Protestan nuevamente por cobro excesivo del predial en Bogotá”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/protestan-nuevamente-cobro-excesivo-del-predial-bogota-articulo-554230>.

———. (junio 23, 2015). “Comerciantes de sanandresitos anuncian nuevas jornadas de protestas”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacinal/comerciantes-de-sanandresitos-anuncian-nuevas-jornadas-articulo-569760>.

Redacción El Heraldó (marzo 27, 2012). “Consejo aplaude aplazamiento de cobro de valorización” Disponible en: <http://www.elheraldo.com/noticias/politica/consejo-aplaude-aplazamiento-de-cobre-de-valorizacion-61915>.

———. (marzo 30, 2012). “Cobro de valorización ii se aplazó por el clamor de la ciudadanía”. Disponible en: <http://www.elheraldo.com/local/cobro-de-valorizacion-ii-se-aplazo-por-el-clamor-de-la-ciudadania-62290>.

———. (16 junio 2012). “Hoy, marcha en rechazo a cobre de valorización”. Disponible en: <http://www.elheraldo.com/local/hoy-march-en-rechzo-a-cobre-de-valorizacion-71408>.

———. (25 mayo 2012). “Con caravana, opositores dijeron no a la valorización 2012”. Disponible en: <http://www.elheraldo.com/local/con-caravana-opositores-dijeron-no-a-la-valorizacion-2012-68768>.

———. (10 junio 2012). “Con demandas, pretenden suspender valorización 2012”. Disponible en: <http://www.elheraldo.com/local/con-demandas-pretenden-suspender-valorizacion-2012-74236>.

———. (2 agosto 2012). “Anuncian movilización para rechazar valorización 2012”. Disponible en: <http://www.elheraldo.com/local/anuncian-movilizacion-para-rechazar-valorizacion-2012-77176>.

———. (22 agosto 2012). “Esta tarde, el ‘no a la valorización’ se toma el Paseo Bolívar”. Disponible en: <http://www.elheraldo.com/local/esta-tarde-el-no-a-la-valorizacion-se-toma-el-paseo-bolivar-78996>.

———. (10 septiembre 2012). “Consejo pide revisión de valorización”. Disponible en: <http://www.elheraldo.com/noticias/politica/consejo-pide-revision-de-valorizacion-81346>.

———. (27 febrero 2013). “Protesta del o a la valorización ii, frente al Teatro Amira”. Disponible en: <http://www.elheraldo.com/local/protesta-del-no-a-la-valorizacion-ii-frente-al-teatro-amira-101736>.

———. (19 septiembre 2013). “En plantón en contra de valorización, piden renuncia de Fidel Castaño”. Disponible en: <http://www.elheraldo.com/local/en-planton-en-contra-de-valorizacion-piden-renuncia-de-fidel-castano-125309>.

———. (16 junio 2015). “Federación de sanandresitos dice que ley anticontrabando afectará a unos 4 millones de informales”. Disponible en: <http://www.elheraldo.com/nacinal/federacion-de-sanandresitos-dice-que-ley-anticontrabando-afectara-unos-4-millones-de-informales/>.

Redacción el El País (18 febrero 2013). “167.359 inmuebles de Cali sentirán cambios en el impuesto predial en 2013”. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/notiicas/167359->

———. (12 junio 2014). “Comunidad pide obras en vías del sector de Menga”. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/comunidad-pide-obras-vias-sector-mega->

———. (6 marzo 2015). “megaobras del sur: tres años de atraso ...y contando”. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/megaobras-sur-tres-anos-atrasoy-contando>.

———. (21 junio 2015). “No afectaremos a los pequeños comerciantes: director de la Dian”. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/afectaremos-pequenos-comerciantes-director-dian>.

———. (2 julio 2015). “Imágenes: comerciantes de Cali se tomaron cales de Cali en rechazo a ley anticontrabando”. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/fotos/imagenes-comerciantes-tomaron-cales-cali-rechazo-ley-anticontrabando>.

Redacción El Tiempo (29 de abril de 2009). “Concejo aprueba mayor número de veedores para aplicación de valorización en Cali”. En *Archivo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5099927>.

———. (3 septiembre 2014). “A pesar de las quejas no hay cambio para el pago de impuesto predial”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/bogota/impuesto-predial-no-hay-cambios-para-el-pago-del-cobro/15533555>.

———. (8 abril 2015). “Vecinos protestaron en Usaquéen por el predial”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15534615>.

———. (19 enero 2015). “A fin de año operarán 19 de las 23 obras de valorización de El Poblado”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15071780>.

———. (23 enero 2015). “Se Enreda devolución de dos puntos de IVA”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documnto/CMS-13397643>.

Redacción Globedia (10 enero 2014). “Protestas ante Confreso hondureño por aumento de impuestos”. Disponible en: <http://co.globedia.com/protestas-congreso-hondureno-aumento-impuestos>.

Redacción La Libertad (18 junio 2015). “Comerciantes protestaron por ley anticontrabando”. Disponible en: <http://lalibertad.com.com/dia/2015jun18/bg1.html>.

Redacción La Página (15 julio 2014). “Comunidades protestan frente a Alcandía de San Salvador por aumento de impuestos”. Disponible en: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/973557/2014/07/15/Comunidades-portestan-frente-a-Alcadia-de-Sam-Salvador-por-aumento-de-impuestos->

Redacción Locales (23 de febrero de 2013). “Cobro de valorización agita protesta social en dos ciudades”. En *Regional*. Disponible en: <http://www.elheraldo.co/local/cobro-de-valorizacion-agita-protesta-social-en-dos-ciudades-101201>.

Redacción Revista Semana (7 de abril de 2015). “Bogotanos reclaman para que predial ‘Lo pague Petro’”. En *Nación*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/bogota-ciudadanos-protestan-por-cobro-del-predial/423335-3>.

Redacción Polo Democrático Alternativo. (10 febrero 2013). “Convocan jornada de protesta contra el abusivo incremento del impuesto predial”. Disponible en: <http://moir.org.co/Concovan-jornada-de-portesta.html>.

Registraduría Nacional del Estado Civil (sin fecha). *Glosario electoral*. Disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/-Glosario-electoral,225-.html>. Consultado el 18 de febrero de 2016.

Richter Morales, Ulrich. 2014. *De la protesta a la participación ciudadana*. México: Editorial Océano.

Rodríguez, Roberto Ramírez. 2014. “La teoría de la crisis fiscal del Estado desde la perspectiva de la sociología fiscal”. *Paradigma económico*, vol. 6, N.º 1: 77–92.

Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco. 2008. *Entre el clientelismo y la modernización: Una etnografía institucional de la administración de impuesto de Colombia*. Princeton University, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Center for Migration and Development.

Rutherford, T; M. Light y F. Barrera. 20016. “Equidad y eficiencia de costos de incrementar los ingresos impositivos en Colombia”. En: Bird, Poterba, Slemrod (Eds.). *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Banco de la República y Fedesarrollo.

Sancho, Guiomar Rovira. 2013. “De Las Redes A Las Plazas: La Web 2.0 y El Nuevo Ciclo De Protestas En El Mundo”. *Revista Acta Sociológica* N.º 62: 105–134.

Sandoval Salazar, Martha Yaneth. 2010. “Los retos del gobierno Santos en materia de descentralización”. *Periódico Caja de Herramientas*. Una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá. Año 19, N.º 136, julio de 2010. Sección Mural (Descentralización): 16–17.

Santos, Boaventura de Sousa. 2015. *Revueltas de indignación y otras conversas*. Disponible en: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/BSS\\_Revueltas.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/BSS_Revueltas.pdf).

Soares, Domitília. 2013. “A sociologia fiscal: um esquisso histórico”. *Fiscalidade Outros Olhares*, (recurso electrónico). Antonio Carlos dos Santos e Cidália Maria da Mota Lopes (Eds>) Livraria Vida Económica: 115.

Sartore, Marina y Elaine Leite. 2013. “Introdução ao dossiê–Sociologia Econômica e das Finanças: Perspectivas contemporâneas sobre a economia, as finanças e seus atores”. *NORUS*, 2013, vol. 1, N.º 1.

Selman, Ernesto. 2012. “República Dominicana: Incremento de impuestos en contexto”. Centro Regional de Estrategia Económica Sostenible (CREES) en República Dominicana. 9 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.elcato.org/republica-dominicana-incremento-de-impuestos-en-contexto>.

Schumpeter, Joseph. 2000. “La crisis del Estado fiscal”. *Revista española de control externo*, vol. 2, N.º 5: 147–192.

Svampa, Maristella. 2010. “Movimientos sociales, matrices sociopolíticas y nuevos escenarios en América Latina”. *OneWorld Perspectives*.

Tanaka, Martín. 2009. *La Nueva Coyuntura Crítica en los Países Andinos*. “Capítulo 5: Luchas Sociales y Democracia en Colombia, 2001–2005” por Mauricio Archila. Editores: IDEA Internacional y El Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Tapia, Luis. 2008. “Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política”. *Política salvaje*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Tarrow, Sidney. 1997. *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial. Versión española de Herminia Bevia y Antonio Resinas.

Transparencia por Colombia (TPC). 2015. Índice de Transparencia Nacional (ITN) 2013–2014. Bogotá.

Universidad EAFIT. 2016. Boletín 18 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.eafit.edu.co/escuelas/administracion/consultorio-contable/Documents/Boletin%2018%20IVA%20Impuesto%20al%20Valor%20Agregado%20De%20Finitivo.pdf>.

Universidad Nacional de Colombia (19 de abril de 2012). “Normativa para el cobro de valorización en el país”, en *Centro Virtual de Noticias de la Educación (CVNE)*. Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-302921.html>.

Valencio-Barros, Rafael. “A educação fiscal brasileira como ferramenta aplicada da sociologia fiscal”. (publicación próxima).

Vargas, Norbey (sin fecha). “Límites en el incremento del impuesto predial. El caso del Municipio de Medellín”. Disponible en: <http://www.ceta.org.co/html/archivos/foro/archivoforoid951.pdf>.

Vargas Rodríguez, Víctor. 2014. “Grandes obras de Medellín financiadas con dineros de valorización”. *Periódico ADN*, 24 de octubre de 2014. Disponible en: <http://diarioadn.co/medellin/mi-ciudad/valorizaci%C3%B3n-en-medell%C3%ADn-obras-que-se-hicieron-con-estos-dineros-1.130106>.

Velasco Jaramillo, Marcela, et al. 2007. “Los efectos de la constitución de 1991 sobre la protesta social en Colombia: un análisis estadístico”. En *Revista Colombiana de Sociología*. N.º28: IX Congreso Nacional de Sociología; 73-93 2256-5485 0120-159X. Universidad Nacional de Colombia.

Velásquez Trejo, Alfonso. 2009. La sociología de las finanzas públicas. Universidad Veracruzana, *Finanzas Públicas*. N.º 7 (enero-junio): 11.

Velásquez, Fabio y Esperanza González. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia: Fundación Corona.

Weisner, Eduardo. 1992. Misión para la descentralización: “Colombia: descentralización y federalismo fiscal”. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

Zapata, Olga. 2016. “Re-Centralización fiscal en Colombia, 2001–2011”. *Revista Ciudades, Estados y Política* 3(2): 67–87.

Zibechi, Raúl. 2006. “Movimientos sociales: nuevos escenarios y desafíos inéditos. *OSAL*, Año VII, N.º 21 (septiembre-diciembre).

## Anexo 1. Ficha bibliográfica

### I. Datos Generales Sobre la Publicación

Título del libro:  
Nombre del Autor:  
Editorial:  
Año de edición:  
Número de edición:  
ISBN:  
Palabras clave:

Referencia completa:

### Datos Generales Sobre el Contenido

Resumen:	Palabras Claves:
----------	------------------

<b>Objeto de estudio (aplica para textos de investigación que lo tengan):</b> <b>Hipótesis (si la tiene):</b>
--

Contenido (se copia el contenido textual):
--

<b>Campo disciplinar principal en el que se inscribe el texto:</b>
--

<b>Descripción de la metodología empleada:</b>
--

<b>Conclusiones:</b>
----------------------

Bibliografía destacada (la más relevante):
--

### II. Otros Datos

Observaciones:
----------------

Responsable de consulta:	Código temático interno:
--------------------------	--------------------------



## Anexo 2. Encuesta Protestas contra los Impuestos en Colombia

**Objetivo:** Conocer la percepción de los ciudadanos respecto del IVA, el impuesto predial y la valorización, así como la efectividad de las protestas contra los impuestos en Colombia.

- 1. Ciudad de residencia:** Barranquilla \_\_\_ Bogotá \_\_\_ Cali \_\_\_ Medellín \_\_\_  
Otra ciudad \_\_\_ ¿Cuál? \_\_\_\_\_
- 2. Estrato socioeconómico:** 1 \_\_\_ 2 \_\_\_ 3 \_\_\_ 4 \_\_\_ 5 \_\_\_ 6 \_\_\_
- 3. Edad:** Menor de 18 años \_\_\_ Entre 18 y 28 años \_\_\_ Entre 29 y 40 años \_\_\_  
Entre 41 y 62 años \_\_\_ Mayor de 63 años \_\_\_
- 4. Identidad de género:** Hombre \_\_\_ Mujer \_\_\_ Otro \_\_\_
- 5. Último nivel educativo alcanzado:** (Seleccione solo una opción).  
Primaria \_\_\_ Secundaria \_\_\_ Técnico/Tecnólogo \_\_\_ Profesional \_\_\_ Posgrado \_\_\_
- 6. Ocupación principal:** (Seleccione solo una opción).  
Empleado \_\_\_ Desempleado \_\_\_ Estudiante \_\_\_ Jubilado \_\_\_ Independiente \_\_\_  
Otro \_\_\_ ¿Cuál? \_\_\_\_\_

**7. Por favor indique si está de acuerdo o no, está Usted con cada una de las siguientes afirmaciones.**

Afirmaciones	De acuerdo	Me es indiferente	En desacuerdo	No sabe/No Responde
En Colombia es justificable evadir impuestos				
La mala administración de los impuestos genera corrupción				
Ante el incremento de impuestos, me rehúso a pagar				
Estoy dispuesto a pagar más impuestos porque ayudan a cumplir los fines del Estado				
La contribución por valorización sirve para financiar las obras públicas en mi ciudad				
En mi ciudad los contribuyentes pagamos más impuestos que en otras ciudades de Colombia				
Si otros evaden y no son sancionados, también quisiera evadir				
En mi ciudad, la clase media paga más impuestos				
En mi ciudad es justificable evadir impuestos				
Si tuviera la opción de no pagar impuestos, lo haría				

**8. ¿Qué tanto afecta su bolsillo el pago de los siguientes impuestos?**

Impuesto	Afectación de su bolsillo				
	Nada	Algo	Mucho	No pago ese impuesto	No sabe/No Responde
IVA - Impuesto al Valor Agregado					
Impuesto Predial					
Valorización					

**9. ¿Protestaría, si cree injusto el aumento de los impuestos?** Si \_\_\_ No \_\_\_

10. Por favor califique el grado de importancia que Usted le asigna a la protesta en contra del aumento de los siguientes impuestos.

Impuesto	Grado de importancia			
	Nada importante	Algo importante	Muy importante	No sabe/No Responde
IVA - Impuesto al Valor Agregado				
Impuesto Predial				
Valorización				

11. Para Usted, la gente que protesta en contra de los impuestos en su ciudad:

Aspecto a evaluar	Si	No
¿Pierden su tiempo?		
¿Les gusta salir a protestar por lo que sea?		
¿Ejercen su derecho?		
¿El gobierno ignora sus demandas?		
¿Representan los intereses de los contribuyentes?		
¿Son de clase media?		
¿Protestan porque ya no aguantan más el aumento de impuestos?		

12. ¿En los últimos cinco años ha protestado en contra del aumento de impuestos? Si \_\_ No \_\_  
Si respondió negativamente, por favor pase a la **pregunta 15.**

13. Por favor seleccione las acciones implementadas durante la protesta. (Selecciones máximo tres opciones).

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Bloqueos          | <input type="checkbox"/> Ataque a la Fuerza Pública      |
| <input type="checkbox"/> Omisión del pago  | <input type="checkbox"/> Daño bienes                     |
| <input type="checkbox"/> Quema de facturas | <input type="checkbox"/> Plantón                         |
| <input type="checkbox"/> Huelgas           | <input type="checkbox"/> Comunicados o mensajes públicos |
| <input type="checkbox"/> Marchas           | <input type="checkbox"/> Otro: ¿Cuál? _____              |

14. ¿Qué efecto(s) produjo la protesta en la que participó? (Selecciones máximo tres opciones).

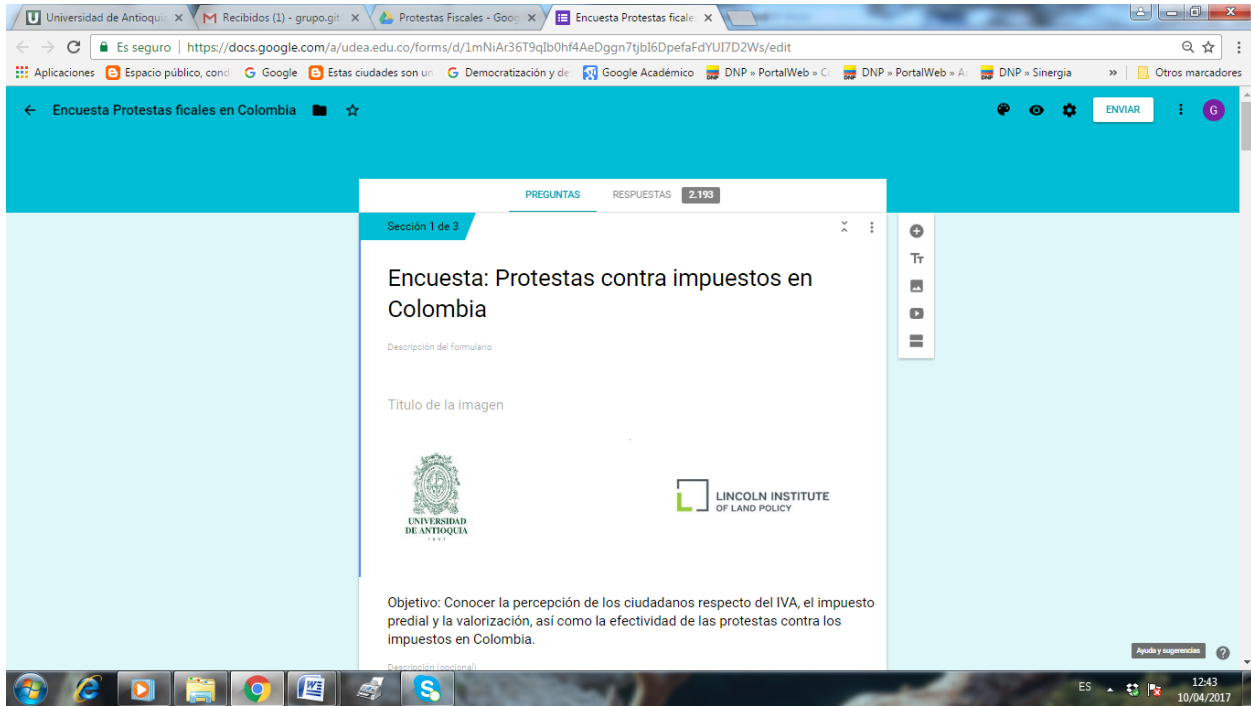
- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Reducción del monto a pagar                      | <input type="checkbox"/> Aumento del monto a pagar                           |
| <input type="checkbox"/> Ampliación de plazos para el pago                | <input type="checkbox"/> No se cobró el impuesto                             |
| <input type="checkbox"/> Aumento de la represión social                   | <input type="checkbox"/> Aumento de la movilización y la organización social |
| <input type="checkbox"/> No hubo respuesta de la Administración municipal | <input type="checkbox"/> No hubo efectos                                     |
| <input type="checkbox"/> Pronunciamiento de la autoridad competente       | <input type="checkbox"/> Otro: ¿Cuál? _____                                  |

15. ¿Pertenece a algún grupo social o comunitario para la defensa de los contribuyentes? Si \_\_ No \_\_

16. Si respondió afirmativamente, por favor indique a cuál o cuáles pertenece. (Selecciones máximo tres opciones).

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Junta de propietarios      | <input type="checkbox"/> Consejo de usuarios |
| <input type="checkbox"/> Defensor del contribuyente | <input type="checkbox"/> Comité intergremial |
| <input type="checkbox"/> Ninguno                    | <input type="checkbox"/> Otro: ¿Cuál? _____  |

### Anexo 3. Presentación de la encuesta en plataforma Google para divulgación virtual



#### Anexo 4. Fundamento constitucional de los mecanismos, instancias y espacios de participación ciudadana en Colombia

Alusión conceptual	Artículo constitucional	Tema tratado
Mecanismos, instancias y escenarios	Artículo 1	Delimitación del Estado (democrático, participativo, pluralista...)
Mecanismo de participación (bajo clasificación propia en atención a la definición denotativa) Escenarios de participación ciudadana	Artículo 37	Manifestación pública pacífica (protesta). Límite exclusivamente legal a la protesta
Derecho del que parten las instancias de participación asociativas	Artículo 38	Derecho a la libre asociación
Derecho del que parten las instancias de participación individuales y asociativas, asimismo, el ejercicio de los mecanismos de participación Escenarios de participación ciudadana	Artículo 40	Derecho ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control político
Mecanismos, instancias y escenarios de participación ciudadana	Artículo 103 <sup>35</sup>	Mecanismos de participación ciudadana; cláusula de regulación legal Deber del estado en la promoción de asociación ciudadana para la constitución de las instancias de participación en los diferentes escenarios
Mecanismo de participación ciudadana Escenario municipal y departamental	Artículo 105	Consultas populares de alcaldes y gobernadores a ciudadanos
Mecanismo de participación ciudadana Escenario territorial	Artículo 106	Presentación de proyectos normativos en las entidades territoriales
Mecanismo de participación ciudadana. Escenario nacional	Artículo 154	Proyecto de ley por iniciativa popular
Mecanismo de participación ciudadana Escenario nacional	Artículo 155	Proyectos de ley o de reforma constitucional ciudadana
Mecanismo de participación ciudadana Escenario nacional	Artículo 170	Convocatoria de referendo para derogatoria de una ley
Mecanismo de participación ciudadana Escenarios de participación diversos	Artículo 258	Voto directo
Mecanismo de participación ciudadana Escenarios de participación diversos	Artículo 260	Elección directa

<sup>35</sup> Artículo central frente a la consagración constitucional de las instancias, mecanismos y escenarios de participación.

<b>Alusión conceptual</b>	<b>Artículo constitucional</b>	<b>Tema tratado</b>
Instancias, mecanismos y escenarios de participación	Artículo 270	Organización de las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública y sus resultados
Instancias donde se abordan mecanismos, en diferentes escenarios	Artículo 107	Partidos políticos
Escenarios e instancias de participación ciudadana, locales y municipales	Artículo 318	Posibilidad de división territorial de los municipios para la instalación de juntas administradoras sectoriales

Fuente: elaboración propia, a partir de la Constitución Política colombiana.

## Anexo 5. Algunas instancias de participación ciudadana y leyes que la regulan

Instancia	Ley que la regula	Definición y aclaraciones
Veeduría ciudadana	<p>Ley 1757 de 2015 (artículos 67 al 62)</p> <p>Ley 850 de 2003</p>	<p>-Pese a ser una instancia, se define legalmente como un mecanismo.</p> <p>...mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (Artículo 1, Ley 850).</p> <p>-Fines de vigilancia, denuncia y fiscalización.</p> <p>-Regulación de principios (democracia, autonomía, transparencia igualdad, legalidad, etcétera).</p> <p>-Instrumento de acción por excelencia: derecho de petición.</p> <p>-Uno de sus derechos como instancia es: “Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa” (Artículo 17, Ley 850).</p> <p>-Posibilidad de redes entre veedurías, trascendiendo al escenario propio de acción.</p> <p>-El número de composición es variable.</p> <p>-Parten de la representación de la sociedad globalmente o por sectores.</p> <p>-Su escenario de participación se circunscribe al alcance del servicio o la obra</p> <p>-No son obligatorias.</p>
Consejo municipal ambiental	Ley 99 de 1993	<p>-Su escenario de acción se circunscribe al municipal. Varía su conformación dentro de cada municipio.</p> <p>-Son obligatorios.</p> <p>-Desarrollan participación en temas ambientales (iniciativa, concertación y gestión).</p>
Consejo consultivo de ordenamiento	Ley 388 de 1997	<p>...instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberá conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano. Así mismo los curadores urbanos forman parte de este consejo en las ciudades donde exista esta institución. Serán funciones de este Consejo, además de las previstas en esta Ley y</p>

Instancia	Ley que la regula	Definición y aclaraciones
		<p>su reglamento, el seguimiento del plan de ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso (Artículo 29).</p> <p>-Escenario municipal.</p> <p>-Su obligatoriedad es condicionada al número de habitantes por municipio.</p>
Comisión nacional de policía y participación ciudadana	Ley 62 de 1993	<p>-Pese a ser una instancia, se define legalmente como un mecanismo:</p> <p>...mecanismo del más alto nivel encargado de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía, la Policía Nacional y las autoridades administrativas. Esta comisión tiene por objeto atender las necesidades de distintos grupos sociales en relación con los asuntos de Policía, emitir opiniones sobre el conjunto de normas procedimentales y de comportamiento que regulan los servicios de la Institución y promoverlas investigaciones a que haya lugar (Artículo 26).</p> <p>-Igualmente, tal comisión tendrá adaptación respectiva frente a los escenarios municipales y departamentales: “En los departamentos municipios y localidades que lo requieran, existirán comisiones de participación ciudadana presididas por gobernadores, alcaldes y las autoridades correspondientes. El Gobierno determinará la composición de las comisiones, previo concepto de las respectivas autoridades político, administrativas” (Artículo 29).</p> <p>-No es obligatoria.</p>
Consejo nacional de paz	Ley 434 de 1998	<p>...con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión será propender por el logro y mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente (Artículo 3).</p> <p>-Hace parte de una instancia de participación conformada por la sociedad civil y autoridades administrativas y legislativas (Artículo 4).</p> <p>-Establece los Consejos regionales, en el orden departamental y municipal.</p> <p>-No es obligatorio.</p>
Comité municipal, distritales y departamental de desplazados	Ley 387 de 1997	<p>-Son los “...encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia...” (Artículo 7).</p> <p>-Hacen parte de una instancia de participación conformada por la sociedad civil y autoridades administrativas (Artículo 7).</p> <p>-No es obligatorio.</p>

Instancia	Ley que la regula	Definición y aclaraciones
Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos	Ley 142 de 1994	<p>-Conformados por usuarios, suscriptores, o suscriptores potenciales de los servicios públicos regulados en la referenciada ley.</p> <p>- Parten de asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>-Se destacan frente a sus funciones y en atención al objeto de investigación:</p> <p style="padding-left: 40px;">...Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación. [...]</p> <p style="padding-left: 40px;">Estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos; examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios; y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto...</p> <p style="padding-left: 40px;">(Artículo 63).</p> <p>-Son obligatorios en el escenario de participación correspondiente.</p>
Consejo nacional de cultura	Ley 397 de 1997	<p>-Instancia mixta, conformada por autoridades gubernamentales, gremios y población civil.</p> <p>-Su constitución es obligatoria por ley.</p> <p>-Se prevén los consejos municipales, distritales y departamentales de cultura (ampliación de escenarios de participación, al recibir una traducción territorial):</p> <p style="padding-left: 40px;">Son las instancias de concertación entre el Estado y la sociedad civil encargadas de liderar y asesorar a los gobiernos departamentales, distritales y municipales y de los territorios indígenas en la formulación y ejecución de las políticas y la planificación de los procesos culturales (Artículo 60).</p> <p>-Tiene como una en sus funciones, vigilar la ejecución del gasto público invertido en cultura.</p> <p>-Su constitución es obligatoria.</p>
Junta administradora local	Ley 134 de 1994 Ley 11 de 1986	<p>-No son obligatorias, su creación es potestativa de las autoridades locales.</p> <p>-Su elección se da mediante el mecanismo de participación ciudadana del voto: de 3 a 7 miembros.</p> <p>-Tienen representatividad territorial local: comunas y corregimientos de los municipios.</p> <p>-“Consulta, iniciativa, fiscalización. En Bogotá adoptan planes de las localidades. En Cali aprueban el plan de desarrollo de la comuna o corregimiento” (Velásquez y González, 2003, 98).</p> <p>-Nacen para mejorar la administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios.</p> <p>-Entre sus funciones, legislativamente dispuestas, se destacan:</p> <p style="padding-left: 40px;">Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción</p>



Instancia	Ley que la regula	Definición y aclaraciones
		[...] <u>Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones...</u> (Artículo 17, Ley 11).
Consejo de planeación	Ley 152 de 1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>-De obligatoria constitución, aunque, no existen sanciones para autoridades que no los convoquen.</li> <li>-Sus niveles de organización se distribuyen conforme a la incidencia de los escenarios de participación: nacional, departamental, municipal, y local (si hay sistema de planeación local).</li> <li>-De lo anterior se derivará que exista un Consejo de Planeación Nacional y Consejos de Planeación Territorial.</li> <li>-Su nivel de intervención se destaca por: “consulta (concepto sobre propuesta de planes de desarrollo), iniciativa (recomendaciones a las autoridades respectivas sobre el Plan [de Desarrollo respectivo]) y fiscalización del Plan de Desarrollo...[respectivo]” (Velásquez y González, 2003, 98).</li> <li>-Se componen de representaciones sectoriales (sector económico, educativo, ecológico, indígena), nombrados por autoridad pública.</li> <li>-Destacan dentro de sus funciones, la discusión del Plan de Desarrollo, organizar y coordinar su discusión, formular recomendaciones, y conceptuar sobre tal.</li> <li>-Frente a la correspondencia funcional entre el Consejo de Planeación Nacional y los Consejos de Planeación Territorial, “son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sea compatibles, sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas” (Artículo 35).</li> </ul>
Consejo municipal de desarrollo rural	Ley 101 de 1993 Ley 160 de 1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>-De obligatoria constitución.</li> <li>- Se prevé <ul style="list-style-type: none"> <li>...como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, y cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación (Congreso de la República de Colombia, 1993, s.p.).</li> </ul> </li> <li>-Se prescribe que, en ellas, la participación de los miembros de las comunidades debe sustentarse en la comprensión pluralista, permitiéndose la formación de comités para temas específicos, incluyéndose la veeduría popular en los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en la circunscripción territorial del Consejo.</li> <li>-El número de miembros varía dependiendo del acuerdo municipal que les da origen.</li> </ul>
Consejo municipal de seguridad social en salud	Ley 100 de 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Son de constitución obligatoria.</li> <li>- “[Participan] representantes de instituciones sectoriales en salud. La norma es ambigua sobre la participación de los usuarios en salud” (Velásquez y González, 2003, 99).</li> </ul>

Instancia	Ley que la regula	Definición y aclaraciones
		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Configura una instancia sectorial con incidencia municipal.</li> <li>-Su desarrollo legal es, en general, incipiente.</li> </ul>
Comités de participación ciudadana en salud	Decreto 1216 de 1989  Decreto 1416 de 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Integrados por autoridades públicas y representantes de las iglesias, Juntas Administradoras Locales, organizaciones comunales reconocidas, gremios de producción y servicios, etcétera.</li> <li>-Funciones de participación, divulgación, fiscalización, concertación y gestión, en torno a la prestación de los servicios de salud.</li> <li>-Se desarrolla bajo escenarios municipales y locales.</li> </ul>
Comité local de prevención de desastres	Decreto 93 de 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Conformado por el alcalde, jefe de planeación municipal, un delegado del hospital municipal y representantes cívicos.</li> <li>-Configura una instancia conformada por autoridades públicas y ciudadanos, bajo desenvolvimiento local y municipal, a partir de la imagen nacional. Significa lo anterior que es una instancia que se ejecuta en los diferentes escenarios de participación.</li> <li>-Sus funciones se encuadran en la difusión de información y prevención de desastres.</li> </ul>
Comité municipal de integración y desarrollo de la comunidad	Decreto 646 de 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo Decreto se define como un "...órgano de consulta, asesoría y coordinación del Ministerio de Gobierno para la promoción y fomento de las organizaciones comunitarias con finalidades de convivencia ciudadana, participación y desarrollo" (Artículo 1).</li> <li>-Al igual que los comités previos, tiene una adecuación normativamente determinada en el escenario municipal, departamental y nacional.</li> <li>-De entre sus funciones se destacan: la iniciativa de propuesta normativa a autoridades públicas, planificar el desarrollo de políticas oficiales, "...proponer mecanismos, pautas e instrumentos financieros que permitan el adecuado desarrollo de la gestión comunitaria" (Artículo 2), evaluar el compromiso institucional, etcétera.</li> </ul>
Consejo municipal de política social	Decreto Ley 1137 de 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Normativamente se estipula sobre su proceder:            La integración y fijación de funciones de tales consejos serán de competencia del gobernador del departamento o del alcalde, según el caso, pero deberán contar con un subcomité o subcomisión permanentes, encargados del análisis y políticas de infancia y familia (Artículo 11).</li> <li>-Conformado por "...representantes de todos los sectores sociales: vivienda, educación, salud, ICBF, agua potable y saneamiento básico, finanzas públicas, territoriales, organizaciones de la comunidad, no gubernamentales, privadas y entidades de control, como la Defensoría del Pueblo, Procuraduría y redes" (Velásquez y González, 2003, 99).</li> <li>-Funcionalmente se delimitan así:            Los consejos o comités recomendarán a la Dirección Regional los planes y programas que deban adoptarse</li> </ul>

<b>Instancia</b>	<b>Ley que la regula</b>	<b>Definición y aclaraciones</b>
		<p>en materia de infancia y familia, propugnarán por fortalecer el Sistema Nacional de Bienestar Familiar en su respectiva jurisdicción; realizarán evaluaciones periódicas sobre la marcha de éste; formularán recomendaciones para garantizar su adecuado desenvolvimiento; y contribuirán a las políticas de control de los agentes prestadores del servicio de bienestar familiar (Artículo 11).</p>

Fuente: elaboración propia, a partir de la regulación normativa colombiana.

**Anexo 6. Relación de la normativa municipal vigente para el período 2011–2015 y que regula la financiación de obras públicas por medio de la contribución por valorización**

Norma	Descripción
<b>Barranquilla</b>	
Acuerdo 10 de 2008	<p>*Se prevé la valorización para un conjunto de obras elegidas del Acuerdo 6 de 2004 y del Plan de Desarrollo 2008 a 2011.</p> <p>*Se determina el derrame de valorización por estratificación socioeconómica y se le asignan competencias específicas al alcalde de Barranquilla.</p>
Decreto 1023 de 2011	<p>*Se adopta un plan de obras definitivo del delimitado por el Acuerdo 10 de 2008, a financiarse por valorización general. Se incluyen tres obras para el desarrollo y renovación urbana, siete obras para el mejoramiento de la conectividad y cuatro obras para el mejoramiento del equipamiento urbano. En todo caso, la elección de las obras se encuentra en el artículo primero del Decreto.</p> <p>*Se fija el monto distribuible para la valorización y se especifican los costos que éste incluye (valor de las obras, imprevistos, y gastos de distribución y recaudación de las contribuciones).</p> <p>*Se circunscribe la aplicación del sistema de valorización y su método de distribución, en atención al estrato socioeconómico habitacional, a la destinación comercial, institucional, industrial y a los predios no urbanizados.</p>
Decreto 695 de 2012	<p>*Modifica parcialmente el Decreto 1023 de 2011. Se está a lo dictaminado frente al listado de obras elegidas para ser financiadas por valorización. Modifica el método de distribución del monto de valorización (disminuyendo levemente el costo por metro cuadrado). Cambia el artículo que fijaba valor del monto distribuible. Señala al responsable para emitir las liquidaciones (Secretaría de Hacienda Distrital). Fija descuentos por pronto pago. Señala intereses de financiación y de mora.</p>
<b>Bogotá</b>	
Acuerdo 180 de 2005	<p>*Se referencia tal acuerdo pues en él se prevén obras que se extienden dentro de los años de análisis.</p> <p>*Se constituye con el fin de autorizar el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras.</p> <p>*El plan de obra consta de cuatro grupos de obras, de sistema de movilidad y espacio público. El grupo tres y cuatro de obras prevé su iniciación para las fechas de análisis:  El grupo 3 se construirá a partir del año 2012 y su costo total en pesos de junio de 2005 es de \$575.053.767.157.  El grupo 4 se construirá a partir del año 2015 y su costo total en pesos de junio de 2005 es de \$629.525.839.294 (Consejo del Distrito Especial de Bogotá, 2005, s.p.).</p> <p>*Se excluyen ciertas unidades prediales dentro de la contribución por valorización.</p> <p>*Señala fases (I, II, III y IV) para la asignación de montos distribuibles (costos de obras).</p> <p>*Las obras corresponden a un generoso listado, entre las que se intervienen y elaboran vías, intersecciones viales y puentes peatonales. En todo caso, el listado detallado se anexa al final del Acuerdo.</p>
Acuerdo 451 de 2010	<p>*Se referencia tal acuerdo pues en él se prevén obras que se extienden dentro de los años de análisis.</p> <p>*Por el cual se adopta una contribución de valorización por beneficio local, en el marco del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios del plan de ordenamiento zonal del norte de la ciudad.</p> <p>*Se determina que el plazo de iniciación de las no podrá exceder el término de dos contados a partir del momento en que se expida el acto administrativo que ordena asignar el valor del monto distribuible.</p>

Norma	Descripción
	<p>*Designa, entre otras cosas, el monto distribuible, las políticas de pago y recaudo, exenciones, exclusiones, excedentes y montos máximos anuales de cobro.</p> <p>*Las obras corresponden al denominado anillo vial uno norte. En todo caso, la descripción del anillo se anexa al final del Acuerdo.</p>
Acuerdo 445 de 2010	<p>*Modifica parcialmente el anexo 4 del Acuerdo 180 de 2005, cambiando la estipulación de ciertas obras.</p> <p>*Expresa que “La contribución de valorización correspondiente a las Fases II, III y IV del Acuerdo 180 de 2005 se asignará en los años 2012, 2014 y 2016 respectivamente” (Concejo del Distrito Especial de Bogotá, 2010, s.p.).</p>
Acuerdo 500 de 2012	*Modifica el acuerdo 180 de 2005, esto respecto a la ampliación de plazos establecidos para la iniciación de obras específicas.
Acuerdo 523 de 2013	<p>*Modifica parcialmente el acuerdo 180 de 2005, en aspectos importantes: ordena que ciertas obras del grupo 2 y 3 sean construidas por valorización específica, excluye ciertas obras del grupo 2, se excluyen todas las obras especificadas para los grupos 3 y 4 (exceptuándose una), se suprimen las fases III y IV, se ordena devolver ciertos recaudos correspondientes al grupo de obras dos, se determinan obras que pueden ser construidas con otras fuentes de financiación diferentes a la valorización, se señalan plazos máximos para el inicio de obras y se suspende la vigencia del Acuerdo 445 de 2010 por dos años.</p>
<b>Cali</b>	
Acuerdo 190 de 2006	<p>* Se referencia tal acuerdo pues en él se prevén estipulación es que se extienden dentro de los años de análisis.</p> <p>*Se define valorización directa y local.</p> <p>*En él se determina la forma en la cual se extraerá la tasación de valorización general en atención al estrato socioeconómico y a la destinación predial. Se categorizan los predios.</p> <p>*Se determina el monto distribuible conforme a la tipología predial. Entre otras cosas prescribe la definición de zona de influencia, bienes del Fondo Rotatorio de Valorización, métodos de determinación del beneficio y forma de liquidación.</p>
Acuerdo 241 de 2008	<p>*Se referencia tal acuerdo pues en él se prevén obras que se extienden dentro de los años de análisis.</p> <p>*Se modifican ciertos aspectos del Acuerdo 190 de 2006, referentes a la absorción del monto distribuible y la liquidación por tipo de predio.</p> <p>*Se fija el monto distribuible para un plan de obras contempladas bajo valorización general. El número total de obras es de veintiuna. Se establecen términos para los estudios técnicos definitivos de las mismas y para el inicio de las obras (catorce meses a partir del acto administrativo de adjudicación). Se fija la destinación de excedentes, que se destinarán a la construcción de más obras de interés público.</p> <p>*Se autoriza comprometer vigencias presupuestales futuras para los años 2011, 2012 y 2013, con el propósito de financiar el conjunto de obras previstas.</p>
Acuerdo 261 de 2009	<p>*Modifica el Estatuto de Valorización y el Acuerdo 190 de 2006.</p> <p>*Transforma prescripciones atinentes a los inmuebles exentos, número de representantes de la Junta de Representantes (cinco), régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la Junta de Representantes, etcétera.</p>
Acuerdo 342 de 2013	*Se determina un alivio tributario o exoneración de cartera morosa del impuesto predial unificado y contribución por valorización, ello a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado.
<b>Medellín</b>	
Resolución Decretadora 725 de 2009	*En la norma se elabora un listado de obras que son susceptibles de ser financiadas vía valorización. Pese a no circunscribirse a las fechas límite de investigación, es importante

Norma	Descripción
	<p>citarla pues ella fija el conjunto de proyectos que, en futuros actos jurídicos, podrán determinarse como financiados por contribución por valorización.</p> <p>*Se ordena el inicio de la convocatoria de las juntas de representantes respectivas.</p>
<p>Resolución Decretadora 824 de 2010</p>	<p>*Modifica la Resolución 725 de 2009 en cuanto a las obras susceptibles de ser financiadas por valorización, estableciéndose un listado final de 22 proyectos. Pese a no circunscribirse a las fechas límite de investigación, es importante citarla pues ella fija el conjunto de proyectos que, en futuros actos jurídicos, podrán determinarse como financiados por contribución por valorización.</p>
<p>Resolución Decretadora 197 de 2014</p>	<p>*Modifica la Resolución 725 de 2009 en cuanto a las obras susceptibles de ser financiadas por valorización, estableciéndose un listado de 24 proyectos. Modifica la demarcación de la zona valorizable, comprendiendo varias comunas de Medellín.</p>
<p>Resolución Decretadora 94 de 2014</p>	<p>*Se distribuye en la norma la contribución por valorización del Proyecto de Valorización El Poblado, previsto dentro de las obras susceptibles de financiación por valorización en la Resolución Decretadora 725 de 2009.</p> <p>*Se adopta un total de 23 obras, se determina la zona de influencia de los predios beneficiados, se señala el valor a distribuir, se fija el cronograma de construcción de las obras, se establece un plazo máximo para la cancelación de la valorización, ordena las tasas de interés moratorio, ofrece descuentos por pago anticipado, orden de compensación de partes enajenadas para el desarrollo de los proyectos y posibilidad de estipulación de otras formas de pago.</p>

Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la normativa local en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín.