

EFFECTOS DE LA POLITICA TRIBUTARIA DE ALBERTO LLERAS CAMARGO
EN EL PERIODO PRESIDENCIAL DE (1958-1962), EN LO REFERENTE AL
DEFICIT FISCAL Y LA EVASION DE IMPUESTOS.

JESNER CAMILO SANCHEZ MANYOMA

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
DEPARTO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE CONTADURIA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI
2007

EFFECTOS DE LA POLITICA TRIBUTARIA DE ALBERTO LLERAS CAMARGO
EN EL PERIODO PRESIDENCIAL DE (1958-1962), EN LO REFERENTE AL
DEFICIT FISCAL Y LA EVASION DE IMPUESTOS.

JESNER CAMILO SANCHEZ MANYOMA

Trabajo de Grado Para optar titulo de Contador Publico Titulado

Directora
MYRIAM RUTH MONTEALEGRE HOFFMANN
Contadora Pública Titulado

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
DEPARTO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE CONTADURIA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI
2007

Nota de aceptación:

Aprobado por el Comité de Grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad Autónoma de Occidente para optar al Título de Contador público.

Dra. MYRIAM RUTH MONTEALEGRE HOFFMANN.
Jurado.

Dr. VICTOR HUGO BECERRA
Jurado

Santiago de Cali, 25 de Julio de 2007

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	8
INTRODUCCION	9
1. FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA DECADA DEL 50	11
1.1. FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL	11
1.1.1. Sobre la política fiscal.	12
1.1.2. Las reformas durante 1950-1955.	16
1.1.3. Inversión social de la década del 50.	17
1.1.4. Misiones internacionales sus recomendaciones y sus efectos	18
1.2. EFECTOS FISCALES DEL COLAPSO CAFETERO DE LA DÉCADA DEL 50	19
1.3. PERSPECTIVAS	22
2. PERIODO PRESIDENCIAL 1958-1962	24
2.1. ALBERTO LLERAS CAMARGO	24
2.2. EL FRENTE NACIONAL	27
3. PRINCIPALES REFORMAS	31
3.1. LEY 19 DE 1958 NOVIEMBRE 18, SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA	31
3.1.1 de los organismos de dirección económica y planeación	32
3.1.2. Del servicio civil y la carrera administrativa	33
3.1.3. De la descentralización y de la tutela administrativa	33
3.2. REFORMA AGRARIA DE 1961 (LEY 135 DE 1961).	34
3.2.1 Objetivo de la ley 135 de 1961, Sobre reforma social agraria	36
3.2.2. Instituto colombiano de la reforma agraria	36
3.2.3. Consejo social agrario	37
3.2.4. Corporaciones regionales de desarrollo	37
3.2.5. Los Costos de la reforma agraria	37
3.3. LA CRISIS CAMBIARIA DE 1961	40
3.3.1 Exportaciones e importaciones	41
3.3.2 Reservas internacionales	42
3.4 LA DEUDA PÚBLICA	43
3.4.1. Evolución de la deuda externa	44
3.4.2. El crédito publico en contravía de las reformas tributarias	45
3.4.3. Proyecto comisión interparlamentaria de crédito público (LEY 123 DE 1959)	47
4. REFORMAS TRIBUTARIAS (1958-1962)	48
4.1. REFORMAS TRIBUTARIAS DE 1959 (LEY 26 DE 1959 MAYO 19)	48
4.2. REFORMAS TRIBUTARIAS DE 1960 (LEY 81 DE 1960)	49
4.3. REFORMAS TRIBUTARIAS DE 1961 (DECRETO NÚMERO 1651 DE	

1961 JULIO 18)	50
4.3.1. Consolidación del impuesto sobre la renta como el tributo más importante 1935-1963	51
4.4. IMPACTO DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS SOBRE LOS RECAUDOS ADMINISTRATIVO	54
5. DEFICIT FISCAL	55
6. EVASIÓN DE IMPUESTO A LA RENTA 1958-1962	58
6.1. LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA: IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS.	58
6.2. LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA: IMPUESTOS INTERNOS Y EXTERNOS.	59
6.3. CONTRABANDO	61
7. RETENCIÓN EN LA FUENTE	64
8. CONCLUSIONES	65
9. RECOMENDACIONES	68
BIBLIOGRAFIA	70

LISTA DE GRAFICAS

	Pág.
Grafica 1. Carga tributaria de GNC (Gobierno Nacional de Colombia) 1950-1960 % Del PIB.	13
Grafica 2. Gasto total de GNC (Gobierno Nacional de Colombia) 1 950-1960 % del PIB	14
Grafica 3. Balance total de GNC (Gobierno Nacional de Colombia) 1950-1960 % del PIB	15
Grafica 4. Deuda total de GNC (Gobierno Nacional de Colombia) 1950-1960 % del PIB	16
Grafica 5. Impuestos directos versus indirectos del gobierno	59
Grafica 6. Impuestos internos versus externos	60

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Cuadro 1. Indicadores de ingresos de los productores (1948-1958)	19
Cuadro 2. Participación relativa de Colombia en el mercado mundial En la década del 50 (1949-1963)	20
Cuadro 3. Ingreso de tierras (1962-1966)	38
Cuadro 4. Titularización de tierras (1962-1966)	38
Cuadro 5. Ejecución del presupuesto. (Gastos E Ingresos) (1962-1966)	38
Cuadro 6. Gastos en adecuación de tierra en relación con el PIB agropecuario (1962-1973)	39
Cuadro 7. Importaciones y exportaciones valor promedios (1957-1962)	41
Cuadro 8. Reservas internacionales de (1959-1969)	42
Cuadro 9. Gasto de capital y servicio de la deuda del gobierno nacional (1959-1965)	43
Cuadro 10. Deuda externa gobierno nacional (1960-1970)	44
Cuadro 11. Crédito público externo, cupos de endeudamiento Externo (1959-1975)	46
Cuadro 12. Deuda pública externa distribución por plazos -saldo Fin cada año (1962-1974)	47
Cuadro 13. Compilación de las Principales Normas del Impuesto Sobre la Renta en Colombia 1918-196	52
Cuadro 14. Estadísticas fiscales del gobierno central según la Contabilidad de caja (1955-1962).	55
Cuadro 15. Valor total de exportaciones ilegales de productos Tradicionales (1956-1977)	62

RESUMEN

En esta investigación se analiza si hechos como los ocurrido en la década del 50 bajo el mandato del General Rojas Pinilla (1951-1956) como son: el manejo de las finanzas en la década de los 50, la reforma tributaria, la creciente demanda del café, el aumento del contrabando de productos tradicionales, la doble tributación, el crecimiento de la inversión social, La reaparición de los partidos políticos tradicionales (Conservador y liberal) con el acuerdo del Frente Nacional; el proyecto social-económico del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962); la Reforma Agraria; las reformas administrativas; las leyes y decretos tributarios (Ley 26 de 1959 Mayo 19, ley 81 de 1960 Diciembre 22, Decreto Número 1651 del 18 de Julio de 1961), el manejo de las finanzas publicas en el periodo presidencial (1958-1962) del doctor Alberto Lleras Camargo; el manejo de las deuda externa; el incremento del gasto público por la reaparición del congreso de la republica; la administración de la deuda publica; el ambiente político del FRENTE NACIONAL; el regreso de la violencia por la insatisfacción de este tratado entre otros datos de investigación, fueron causa para el fortalecimiento del déficit fiscal y la continua evasión del impuesto de renta y complementario en Colombia: la incidencia de estos en la política fiscal en el periodo presidencial (1958-1962) del doctor Alberto Lleras Camargo.

INTRODUCCION

En Colombia se ha venido modificando el impuesto de renta y complementarios en cada gobierno, para reducir el déficit fiscal, financiar el gasto público y la inversión social. Pero siempre que se incrementa el impuesto de renta, el gasto también se incrementa. En el periodo de 1958-1962 bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo se crearon leyes como ley 81 de 1960 donde se reorganizaba el impuesto de renta ampliando el número de declarantes; reformas como ésta trataban de incrementar las finanzas públicas; pero en cada reforma hay un incremento del déficit fiscal, de la evasión, y del gasto público. La evasión del impuesto de renta y el contrabando incrementaban el margen de utilidad del contribuyente pero no eran declarados en la declaración de renta y complementarios. Estos ingresos tributarios por conceptos de impuestos de renta y complementarios que no ingresaban a las arcas del estado desde luego se perdían. Todos los anteriores problemas me llevan a investigar, si realmente el efecto de las reformas tributarias en cuanto a impuesto de renta y complementario dieron resultados positivos en el periodo de 1958- 1962 bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo, en lo referente al déficit fiscal y la evasión de impuesto. Ya que cada día se vuelve un problema mayor para la Administración de Impuestos Nacionales controlar la evasión de este tributo.

La década del 50 se caracterizó por ser tiempos de paz en las ciudades bajo el régimen militar del General Rojas Pinilla (1951-1956), tras las anteriores disputas entre liberales y conservadores que los llevo a una fuerte violencia en las ciudades. En esta década se presentaron grandes acontecimientos como fueron: El manejo de las finanzas en la década de lo 50; la reformas tributaria, la creciente demanda del café; la inversión social en instituciones del estados como el SENA, la Creación de la Federación Nacional de Cafeteros; las construcciones de grandes aeropuertos, grandes vías y carreteras; el sistema de comunicación se empezó a fortalecer en la década del 50 bajo el mandato del General Rojas Pinilla; así como el lado negativo, la doble tributación a los inversionistas, el aumento del contrabando de productos tradicionales, el diferencial cambiario un impuesto para los exportadores de café.

En 1957, con el surgimiento de los partidos tradicionales al poder ejecutivo y legislativo por la creación del Frente Nacional un acuerdo de intercalación de candidatos a la presidencia entre Conservadores y Liberales. Los conservadores no se pudieron colocar de acuerdo para elegir un candidato a la presidencia. Por lo tanto tuvieron que empezar a presidir la república los liberales bajo el mandato del estadista y periodista Alberto Lleras Camargo por el periodo de 1958-1962.

El proyecto social y económico del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962) la Ley 135 de 1961 Sobre reforma social agraria. El congreso le aprobó algunas leyes como: Ley 19 de 1958 Noviembre 18, sobre reforma administrativa de las entidades del estados y descentralización en parte el poder ejecutivo; la ley 123 de 1959 que creó una comisión interparlamentaria del crédito y deuda pública. Las leyes y decretos tributarios que se dictaron para fortalecer la reforma agraria como: La ley 26 de 1959 Mayo 19, en donde se define como exentos del impuesto de renta y complementarios de patrimonios inversiones en ganado de cría y levante. Ley 81 de 1960 Diciembre 22. Quien reestructura el impuesto nacional de renta y complementarios. El Decreto Número 1651 del 18 de Julio de 1961. Por la cual se dictan normas procedimentales para la aplicación de la ley 81 de 10 de Agosto de 1961.

Se le presentaron algunos problemas como la crisis cambiaría de 1961 por el alto nivel de las importaciones, El incremento de la deuda externa y del déficit fiscal por el aumento del gasto público y por último, el rígido control aduanero por el pensamiento proteccionista de la época para cuidar la industria nacional y la reaparición de la violencia.

Todos los anteriores sucesos durante la administración del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962) se tienen en cuenta para concluir si afectaron la evasión de impuesto de renta y complementario durante este periodo presidencial.

1. FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA DÉCADA DEL 50.

Las finanzas del gobierno central durante la década del 50 fueron relativamente buenas por los altos niveles de exportaciones debido a la Bonanza cafetera y los incrementos del precio del café en el exterior.

1.1. FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL

Los años cincuenta fueron de prosperidad económica (el PIB creció a una tasa real promedio del 4.3%). Las altas tasas de crecimiento, así como su volatilidad y tendencia obedecieron al comportamiento del sector cafetero. En ese período la economía era altamente dependiente de las exportaciones del grano que entonces representaban el 70% de las totales. Los precios internacionales del café registraron un período de bonanza durante el primer quinquenio, destacándose el año de 1954 cuándo el precio promedio por libra exportada ascendió a US80 centavos, nivel nunca antes alcanzado (los términos de intercambio aumentaron 24% en este año). Durante la segunda mitad del decenio las cotizaciones comenzaron a disminuir y llegaron a un precio promedio de US 42 centavos por libra en 1959 (los términos de intercambio disminuyeron 15% en este año)¹.

La estrategia de crecimiento económico de la Nación en el período estuvo guiada al estímulo de la industria manufacturera, a través de un inmenso esfuerzo de sustitución de importaciones. La base de ese esfuerzo de sustitución fue la reforma arancelaria y de protección introducida en 1951.

También se establecieron controles cuantitativos mediante listas de prohibida importación y licencia previa. Para fines del decenio se juzgaba que dicho esquema de protección había sido el elemento clave del desarrollo industrial y del crecimiento económico.

(1) - JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia [en línea]. Santafé de Bogotá, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la República, 2004. p. 52. [Consulta 20 de Marzo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

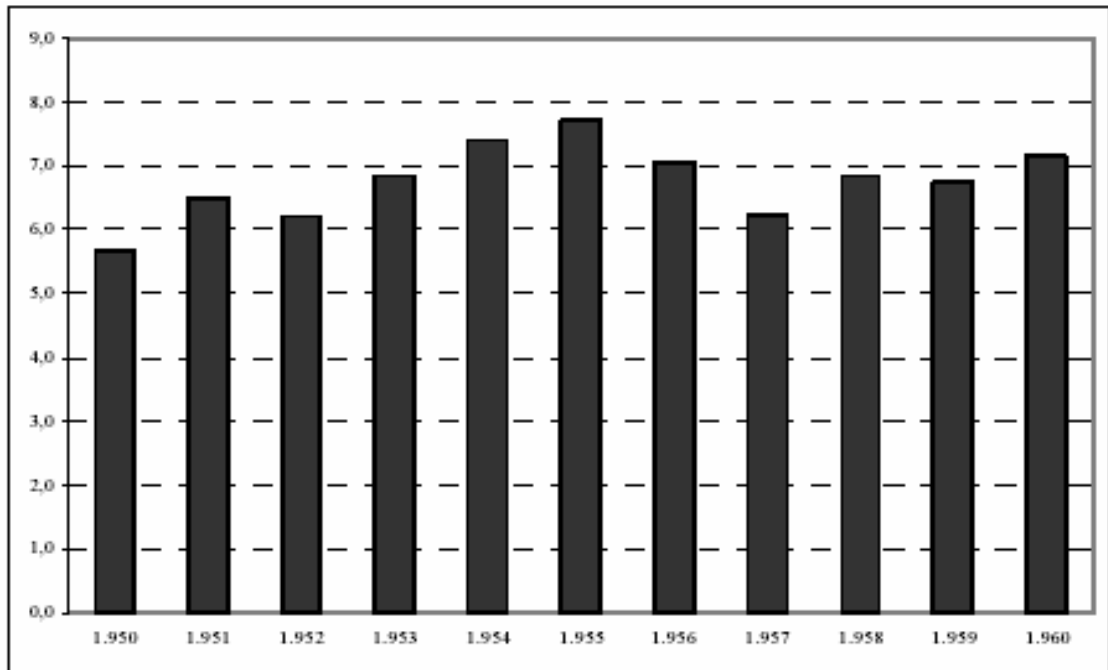
1.1.1. Sobre la política fiscal. Los ingresos totales del gobierno central ascendieron de 6.4% del PIB en 1950 a 7.9% en 1960. Este incremento fue, ante todo, jalonado por un incremento de los impuestos y, particularmente de los impuestos directos. Mientras los impuestos directos en 1950 representaban un 2.9%, para 1960 ya habían alcanzado el 4.1%. En efecto una de las principales características del período fue el fortalecimiento relativo de los impuestos directos en todos los niveles de gobierno².

Por su parte, los ingresos tributarios del gobierno central ascendieron de 5.7% del PIB al 7.1% entre 1950 y 1960. Los recaudos de aduanas se incrementaron significativamente en 1951 como resultado del alza en las tarifas (aumentaron de 1.2% del PIB a 2.4%), lo que condujo a duplicar las entradas y mostraron debilitamiento a partir de 1956, como resultado de la restricción a las importaciones. La continua dependencia en los ingresos de aduanas aparecía como fuente de volatilidad (Gráfico 1)³.

(2)- Ibíd., p. 52. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>

(3)- Ibíd., p. 53. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>

Grafica 1. Carga tributaria del GNC (Gobierno nacional colombiano) 1950-1960 % del PIB.

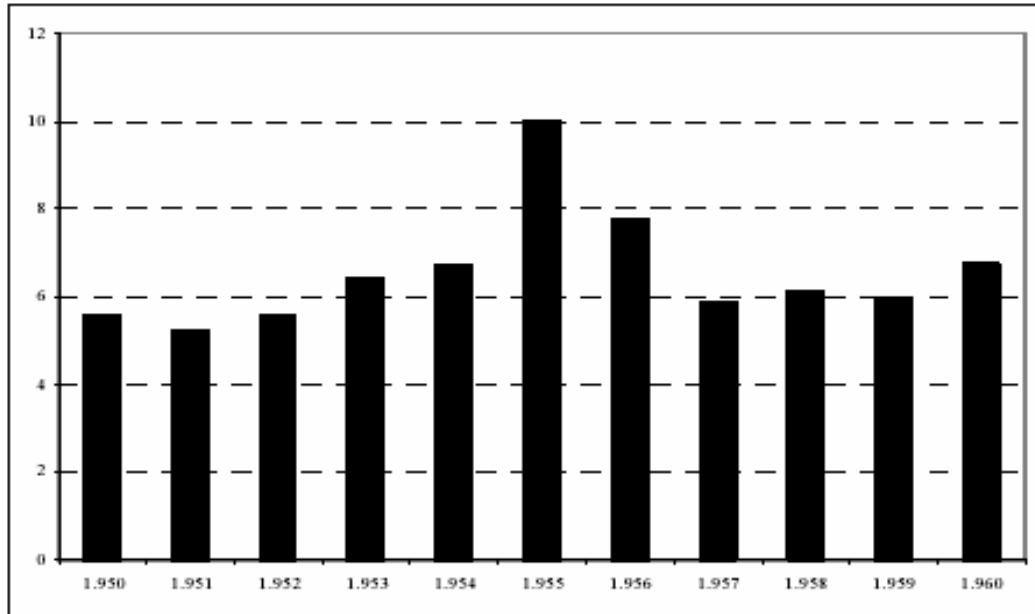


Fuente: JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia [en línea]. Santafé de Bogotá, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la República, 2004. p. 56. [Consulta 20 de Marzo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>. p.56

El gasto público también registró aumentos a lo largo de la década. Entre 1950 y 1955 el gasto del gobierno creció su participación en 4.4 puntos del PIB, ya que en virtud de la caída de los precios del café, las autoridades tuvieron que ejercer un severo control del gasto desde 1956 que conllevó a una disminución de 3.3 puntos del PIB en el gobierno nacional. (Gráfico 2)⁴

(4)- *Ibíd.*, p. 53. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

Gráfica 2. Gasto total de GNC (Gobierno nacional colombiano) 1950-1960 % del PIB.

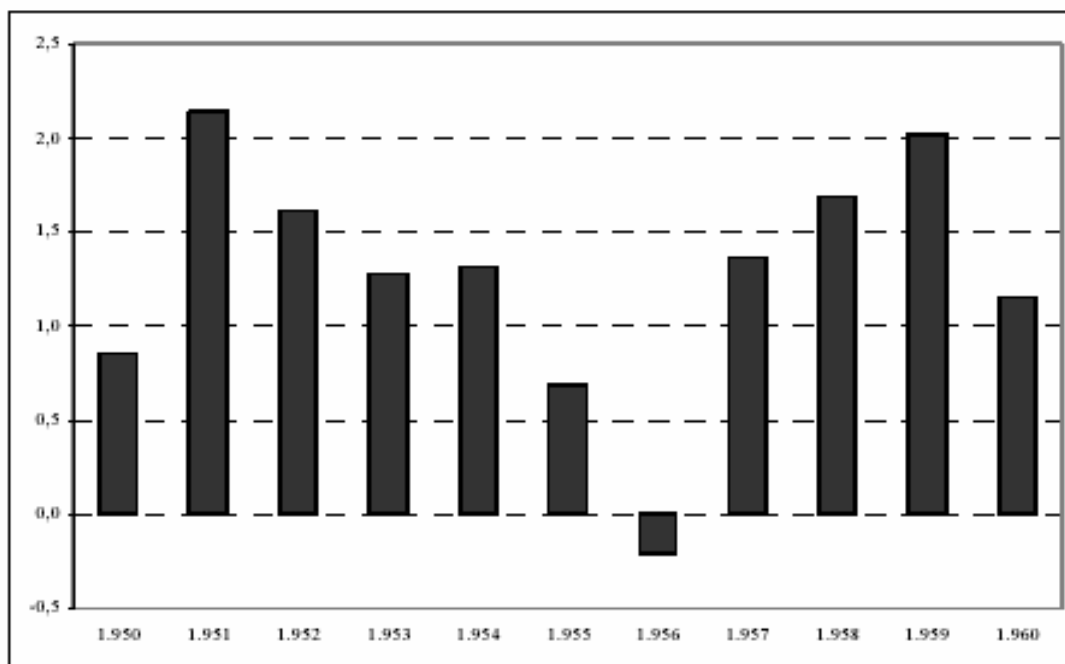


Fuente: JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 2004. p. 56. [Consulta 20 de Marzo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>

El balance fiscal del gobierno registró un superávit durante toda la década, excepto en 1956 debido a las menores exportaciones de café y la consecuente restricción a las importaciones. Sin embargo, como veremos, se presentó un deterioro severo a comienzos de los años sesenta. El Plan Decenal de Desarrollo de 1961 señala que la política fiscal fue expansiva y pro cíclica durante el primer quinquenio de los cincuenta, de ajuste en los años 1957 y 1958 y contra cíclica a fines del decenio, Esto indica que el gasto público se mostró flexible y pudo darse un ajuste en el período de contracción de la economía (Gráfico 3).⁵

(5)- *Ibíd.*, p. 53. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>

Grafica 3. Balance total de GNC (Gobierno nacional colombiano) 1950-1960 % del PIB.



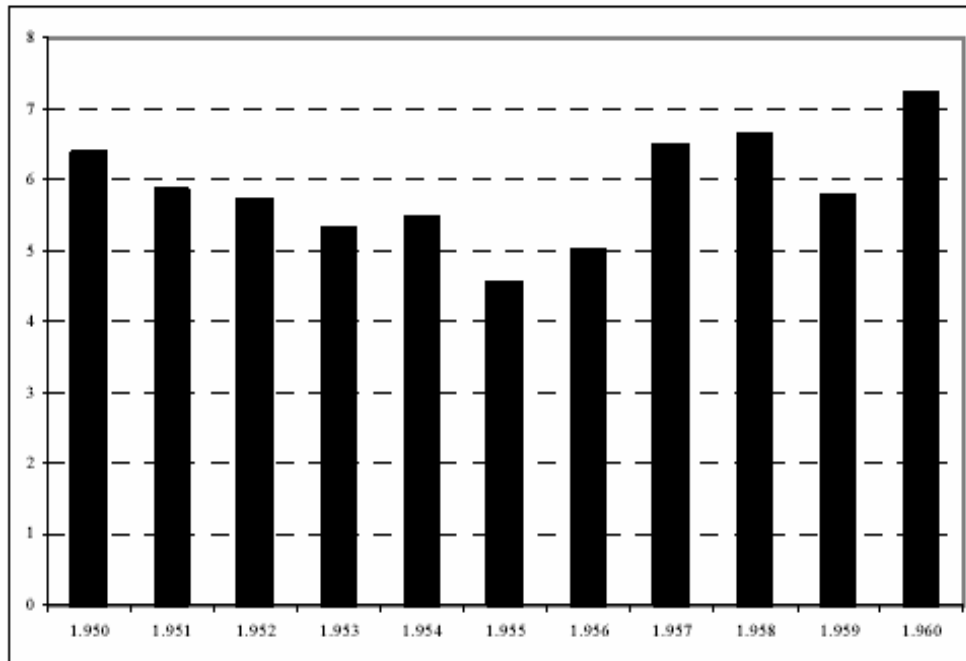
Fuente: JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia (en línea). Santafe de Bogota, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 2004. p 56. [Consulta 20 de Marzo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

Como resultado equilibrio que presentaron las finanzas públicas a lo largo de los cincuenta se encuentra que el saldo de la deuda pública mantuvo relativamente estable su participación en el PIB en alrededor del 6%. En términos de su composición, la deuda se distribuyó en promedio 60% interna y 40% externa, la interna originada principalmente en obligaciones con el Banco de la República⁶. La información tomada del Informe de la Misión Taylor (1965) permite analizar la evolución del endeudamiento público al nivel departamental y municipal. La Misión reporta que la participación de la deuda municipal y departamental dentro de la deuda pública total se mantuvo en cerca del 30%. (Grafica 4)⁷.

(6)- Ibíd., p. 54. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

(7)- Ibíd., p. 54. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

Gráfico 4. Deuda total de GNC (Gobierno nacional colombiano) 1950-1960 % del PIB.



Fuente: JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia [en línea]. Santafé de Bogotá, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la República, 2004. p. 56. [Consulta 20 de Marzo 2007] Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

1.1.2. Las reformas durante 1950-1955. En 1953 el Gobierno militar de Rojas Pinilla expidió los Decretos 2317 y 2615 en donde se gravaron los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas en cabeza de los socios, estableciendo la doble tributación de estas rentas, y se elevaron considerablemente las tarifas para las sociedades. La equidad era uno de los objetivos de la reforma. Se buscaba que las cargas impositivas correspondieran al capital empleado, al trabajo y al esfuerzo individual, reduciendo drásticamente los privilegios. El carácter progresivo de ésta reforma causó descontento general, por lo cual tuvo gran oposición del sector empresarial. Hasta ese momento las reformas más progresivas del sistema tributario colombiano eran las de 1936 y 1953, donde el recaudo por concepto de impuestos directos se fortaleció. En efecto, la participación del impuesto de renta aumentó a 53% para 1955, convirtiéndose en

la principal fuente de ingresos tributarios. Sin embargo, esta tendencia progresiva tuvo un revés a partir de la década del sesenta ⁸.

1.1.3. Inversión social de la década del 50. Durante el mandato del General Rojas pinilla la inversión social creció significativamente con el auge de la bonanza cafetera y la demanda externa de la producción nacional el crecimiento económico permitió que se invirtieran en la comunicaciones, se fortaleció la educación popular práctica y tecnológica, y la educación rural con nuevas tecnologías agrícolas. Estimuló los programas de las Escuelas Radiofónicas de Sutatenza y la programación de la televisión educativa, Creó el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), Auspició la construcción de numerosas obras de infraestructura, entre ellas las siguientes: la terminación del ferrocarril del Atlántico; la pavimentación de la mayor parte de las carreteras troncales del país; la construcción del Aeropuerto El Dorado y 18 aeropuertos más; la construcción de acueductos, alcantarillados, avenidas, carreteras y numerosas obras de infraestructura en pueblos de distintas regiones colombianas. Bajo su mandato se terminó la represa hidroeléctrica de Lebrija, la nueva refinería de Barrancabermeja, la carretera Bogotá-Chía, Durante su administración se terminaron las obras de Acerías Paz de Río. Para facilitar el manejo de las licencias de importación creó dos bancos públicos, el Banco Ganadero y el Banco Cafetero, medidas que los bancos privados consideraron como «competencia desleal». Capitalizó la Caja Agraria ⁹.

(8)- OCAMPO LOPEZ, Javier. Las reformas durante de 1950-1955 [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 2004. [consulta 23 de Marzo de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>

(9)- Ibíd., Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>

1.1.4. Misiones internacionales sus recomendaciones y sus efectos. Antes de 1958 a Colombia se trajo una misión extranjera para evaluar la situación económica del momento ante las grandes dificultades, en 1950 se trajo una Misión del Banco mundial para que evaluara la situación económica de Colombia con el nombre de BASE DE UN PROGRAMA DE FOMENTO PARA COLOMBIA el director era Lauchin Currie. Las recomendaciones que presentaron en el informe fueron ¹⁰:

- Identifica disminución del tamaño del estado.
- Recomendó creación de Dirección de crédito público.
- Apoya presupuesto de reducción de iniciativa parlamentaria.
- Conceptúa que la estructura tributaria era balanceada.
- Surgiere ampliación de la base tributaria para el impuesto de renta.
- Estudia debilitamiento de las finanzas departamentales.
- Recomienda mejoramiento de relaciones financieras intergubernamentales.

Esta Misión que se convocó para realizar diagnostico y recomendaciones en épocas de dificultades presento impacto en términos de reformas tributarias, pero poca incidencia sobre el gasto ¹¹.

(10)- JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia. Seminario Sobre Investigación Recientes De Historia Económica Colombiana [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 2004. p. 51. [Consulta 28 de Marzo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

1.2. EFECTOS FISCALES DEL COLAPSO CAFETERO DE LA DÉCADA DEL 50

A pesar de que el consumo europeo del café solo se repuso lentamente (apenas en la segunda mitad en la década de los 50 se lograron de nuevo los niveles absolutos de consumos anteriores a la segunda guerra mundial) el consumo norte americano perdió su dinamismo los precios internacionales aumentaron rápidamente, este proceso se reflejó en el país en aumentos de los precios internos reales del grano de más de 150% entre los años de guerra y la bonanza de 1954 -1955 (Ver Cuadro 1)¹² y a finales de 1954 comenzaron a flaquear los precios internacionales.

Cuadro 1. Indicadores de ingresos de los productores (1948-1958)

Años	precio interno Real	Proporción de precios externo neto de Impuestos recibidos por los productores			
		Manizales	Medellín	Girardot	Manizales
1954-1955	267	88%	89%	89%	3,40%
1956-1957	289	82%	84%	84%	4,80%
1958	279	81%	81%	81%	20,20%

Fuentes: KARLMANOVITZ, Salomón. Transformaciones En Las Estructura Agraria: Indicadores de ingresos de los productores (1948-1958). Santafe de Bogota, D.C.: Tm, Bamco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, 1994. p. 213.

Se advierte que del cuadro tiene datos desde 1926 pero para efectos de la década del 50 se tomaron del libro solo los datos desde 1954 al 1958.

(12)- KARLMANOVITZ, Salomón. Transformaciones En Las Estructura Agraria. Santafe de Bogota, D.C.: Indicadores de ingresos de los productores. Tm, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, 1994. p 221.

La Federación de cafeteros suscribió a fines de la década del cuarenta y comienzos de los cincuenta convenios de compensación con Alemania Occidental, Finlandia, Italia, Suecia, Francia, Dinamarca, España y Argentina, entre otros países, la mayoría de estos convenios desaparecieron a mediados del decenio del cincuenta o poco después, cuando los países europeos retornaron al multilateralismo y a la libre convertibilidad de su moneda. Al mismo tiempo, se suscribieron convenios de trueque con los países socialistas. (Ver Cuadro 2).¹³

Cuadro 2. Participación relativa de Colombia en el mercado mundial en la década del 50 (1949-1963).

(Millones de sacos de 60 Kilos)

Año	Producción total			Existencia inicial			Exportación		
	Colombia	Total Mundial	%	Colombia	Total Mundial	%	Colombia	Total mundial	%
1956-1957	5,6	39,1	14	0,5	15	3,3	4,3	36,5	12
1957-1958	6,7	50,6	13	1,2	23,8	5	5	35,4	14
1958-1959	7,2	57,1	13	1,3	36,9	3,5	6,2	40,4	15
1959-1960	7	77,7	9	1,3	69	1,9	6	42,8	14
1960-1961	7,2	65,4	11	1,3	66,5	2	6,1	42,4	15
1961-1962	6,8	71,4	9,5	1,4	72,5	1,9	5,7	44,1	13
1962-1963	8,5	68,9	12	2,6	71,7	3,6	6,1	46,3	13

Fuentes: KARLMANOVITZ, Salomón. Transformaciones En Las Estructura Agraria. Santafe de Bogota, D.C.: Tm, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, 1994. p. 213 - 227.

Se advierte que del cuadro tiene datos desde 1934 a 1993 pero para efectos de la década del 50 se tomaron del libro solo los datos desde 1956 al 1963.

La economía de los años 50 dependía altamente de la producción del café en el territorio en Colombia. En los años posteriores la polémica entre los gremios y el gobierno se torno aun más ardua, ya que la baja en los precios externos y los sucesivos diferenciales cambiarios ya no tuvieron como contrapartida una devaluación real de la moneda. El precio interno del grano comenzó, así, a rezagarse en el proceso inflacionario que experimentó el país en la década del sesenta.

(13)- Ibíd., p. 225.

La controversia se acrecentó durante los años de bonanza, ya que el gobierno del general Rojas pinilla decidió suspender en enero de 1954 el ajuste gradual de tipo de cambio cafetero y estableció en marzo del mismo año un impuestos a exportaciones del grano, equivalente al 50% de los ingresos que superaron un precio básico de 68 centavo de dólar la libra ¹⁴.

El restablecimiento del cambio libre desde 1955 y el impuesto del 15% a las exportaciones establecido por la Junta Militar. En 1957 dieron nuevas oportunidades de protesta, a pesar de que las devaluaciones de ése último año permitió mantenerse en los precios internos del grano a nieles reales comparable con los periodos de bonanzas ¹⁵.

El general Rojas Pinilla termina su gobierno con una de las crisis cambiarias más severas del país viéndose obligado a implantar un riguroso control a las importaciones y recortar el gasto público.

(14)- Ibíd., p. 227.

(15)- Ibíd., p. 227.

1.3. PERSPECTIVAS

En el campo político se presentaba un cambio de gobierno, el poder que tenía la Junta Militar de 1957, pasa al restablecimiento de la democracia con los partidos tradicionales, y es elegido por voto popular para la presidencia de la república el dirigente liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962).

La estrategia de crecimiento económico de la Nación en el período de 1958 estuvo guiada al estímulo de la industria manufacturera, a través de un inmenso esfuerzo de sustitución de importaciones.

Una reforma agraria, este era un proceso que tenía una justificación socioeconómica buscaba una redistribución de las tierras en campesinos carentes de ellas.

Estos presidentes vieron en la industrialización la única alternativa viable de desarrollo, teniendo como estrategia la incorporación del modelo de sustitución de importaciones industriales para Colombia, evidenciándose un creciente proteccionismo y como es de esperar, mayores recursos de crédito hacia la industria, los cuales eran concedidos y otorgados a las entidades financieras por parte del Banco de la República.

El esfuerzo administrativo es el de 1955, hecho que al comparar las cifras de los recaudos de impuestos del gobierno nacional frente a los reconocimientos se encuentra que alcanzaron un 98%. Del lado del gasto público se identificó un cambio fundamental de política durante el decenio. Este correspondió a la adopción de un nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto, adoptado en 1950 mediante el Decreto 164/50, por el cual se organizaba el manejo del presupuesto y que surgió como recomendación de la misión fiscal nombrada para tal efecto por el gobierno. El nuevo estatuto, entre otras disposiciones, estableció que no habría rentas de destinación especial, aspecto que no fue obedecido en los presupuestos públicos de años posteriores y que hoy en día es una de las mayores inflexibilidades del manejo presupuestal. También modificó la legislación entonces vigente al establecer que el cálculo de los ingresos en el proyecto anual de presupuesto debería basarse en los recaudos del año inmediatamente anterior, pudiéndose incrementar hasta en un 10% y reducirse hasta en un 30%, abandonando así la regla rígida. El Decreto cubrió también el tema de las reservas presupuestales, que se permitieron cancelar en los tres primeros meses del siguiente año fiscal, y la reglamentación del régimen de traslados. Otro desarrollo importante de la época ocurrió en 1957, a raíz de la reforma constitucional adoptada mediante plebiscito, al establecerse que a partir de 1958 “el Gobierno

invertirá no menos del 10% de su presupuesto general en gastos de educación pública”, en lo que constituyó el principio de un esquema formal de transferencias del gobierno nacional¹⁶.

También cabe anotar que en razón del Estado de Sitio en que se encontraba el país desde 1949 hasta 1956, el Congreso no expidió el presupuesto en estos años y la responsabilidad fue asumida exclusivamente por el ejecutivo. Asimismo, desde 1959 se comenzó a incorporar en el presupuesto de la Nación el correspondiente a los institutos descentralizados del orden nacional¹⁷.

“Mas gastos innecesarios para un congresos que tenia un acuerdo del frente nacional, legislación convenida, gastos de nomina innecesario para los congresistas”.

En resumen, el decenio de los cincuenta, si bien resultó exitoso desde el punto de vista del crecimiento económico y del comportamiento fiscal, terminó con problemas crecientes originados en la caída estrepitosa de los precios internacionales del café que advertían problemas en la balanza de pagos, en la situación fiscal y en el crecimiento económico del país, como quedaron expresados en la caída de los términos de intercambio. Ello motivo a la administración saliente del presidente Lleras Camargo (1958-1962) a proponer el (Plan Decenal de Desarrollo), a tomar medidas de urgencia en el frente fiscal en 1959, en aduanas, y en 1960 en el impuesto a la renta¹⁸.

(16) - JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 2004. p. 55-56. [Consulta 30 de Marzo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

(17) - *Ibíd.*, p. 55 - 56. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

(18) - *Ibíd.*, p. 56. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

2. PERIODO PRESIDENCIAL 1958-1962

A Continuación veremos algunas informaciones de la vida y obra del presidente Alberto Lleras Camargo; adicionalmente mostraremos antecedentes de la creación del Frente Nacional con el restablecimiento de la democracia en Colombia.

2.1. ALBERTO LLERAS CAMARGO.

Nació en Bogotá, el 3 de julio de 1903, murió en la misma ciudad, el 4 de enero de 1990. Estadista y periodista, presidente de la República entre 1945 y 1946 y de 1958 a 1962. Hijo de Felipe Lleras y Sofía Camargo, Alberto Lleras provenía de una familia de próceres¹⁹.

Hizo sus estudios secundarios en el colegio militar Antonio Ricaurte, los superiores en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y en el Externado de Ciencias Políticas de Bogotá, sin obtener títulos académicos; las universidades de Harvard, Princeton, Columbia, Johns Hopkins, Georgetown, California, del Cauca y de Antioquia (1963), le confirieron doctorados honoris causa. Ocupó varios cargos en la vida pública nacional e internacional. Fue congresista, ministro de Estado en diferentes gobiernos y dos veces presidente de la República. Como diplomático, fue embajador ante el gobierno de los Estados Unidos y secretario general de la Unión Panamericana y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Fue también rector de la Universidad de los Andes. El periodismo fue una constante en su vida. "Un laborioso trabajador de este oficio, bueno o malo, pero auténtico", así se identificó a sí mismo²⁰.

(19)- Biografía de Alberto Lleras Camargo [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Presidencia de la republica, 2006. [Consulta el 30 de marzo del 2007]. Disponible en Internet: [http:// www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

Fue fundador, director y colaborador de publicaciones nacionales y extranjeras tales como El Liberal, La Tarde, El Independiente, El Tiempo y El Espectador en Colombia; El Mundo y La Nación de Buenos Aires; y las revistas Semana y Visión en Bogotá. En 1931 contrajo matrimonio con Berta Puga Martínez, hija del general chileno Arturo Puga, unión de la que nacieron cuatro hijos. Lleras Camargo pasó la infancia en haciendas de la Sabana y Chipaque, que administraba su padre. Una institutriz les enseñó a él y a sus hermanos (dos mujeres y dos hombres), los primeros números y letras y algunas nociones de historia. Cuando tenía entre 7 y 8 años, su padre enfermó y tuvo que viajar a Bogotá en compañía de su madre. Mientras tanto, él se quedó en el colegio de monjas donde estudiaban sus hermanas, en tanto que sus hermanos mayores estudiaban en la capital²¹.

Alrededor de 1930 inició su vida política. Fue secretario general del partido liberal y, en 1931, cuando tenía 25 años, llegó a la Cámara de Representantes, siendo el primer miembro del partido liberal elegido para presidente de dicha corporación, luego de 45 años de predominio conservador. Ocupó este cargo hasta 1933. Una vez López Pumarejo tomó posesión de la Presidencia en 1934, Lleras viajó a Montevideo en calidad de secretario de la delegación colombiana a la Conferencia Panamericana, y ese mismo año fue secretario de la misión que acompañó a Alfonso López Pumarejo en su viaje a los Estados Unidos. En 1936 fue delegado a la Conferencia Americana de Paz en Buenos Aires, donde presentó una ponencia para la fundación de la Liga de las Naciones Unidas Americanas. Nuevamente incorporado al gobierno en 1937, fue por unos meses ministro de Educación y ministro de Gobierno. Terminado el gobierno de López, en 1938 fundó el diario El Liberal, con auspicios del ex presidente. Desde allí hizo oposición al gobierno de Eduardo Santos, y apoyó la segunda candidatura de López Pumarejo²².

Dirigió El Liberal hasta 1942. En 1941 fue elegido para la Cámara de Representantes, y ese mismo año asistió a la convención liberal, dejando su nombre como uno de los orientadores del partido. Cuando López Pumarejo llegó a la Presidencia por segunda vez, en 1942, Lleras Camargo desempeñó los más destacados cargos, entre ellos, la embajada de Colombia en Washington. En este año también fue elegido senador de la República por Cundinamarca y formó parte de la dirección liberal. En octubre de 1943 regresó a Bogotá, y fue nombrado ministro de Gobierno por tercera vez. En 1944, como ministro de Gobierno, tomó las riendas de la nación, cuando el presidente López Pumarejo fue retenido en Pasto, en un intento de golpe de Estado. Lleras salvó los obstáculos que enfrentaban

(20) – Ibíd., Disponible en Internet: [http:// www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co),

(21) – Ibíd., Disponible en Internet: <http:// www.presidencia.gov.co>,

(22) – Ibíd., Disponible en Internet: <http:// www.presidencia.gov.co>,

en ese momento las instituciones, e informó al país de todo cuanto acontecía, evitando el caos y la confusión. A comienzos de 1945 fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores, y en calidad de tal presidió la delegación a la conferencia de Chapultepec, e inmediatamente después representó al país en la Conferencia de San Francisco que adoptó la Carta de las Naciones Unidas y la política de paz. Elegido designado a la Presidencia de la República, primer período, 1945-1946, asumió el poder el 7 de agosto de 1945, ante la renuncia de López²³.

La creación del Frente Nacional, sistema por el cual liberales y conservadores se distribuyeron paritaria y alternativamente el ejecutivo, los órganos legislativos, la justicia y la burocracia, fue su obra política más importante. Entre 1958 y 1978 Lleras defendió este sistema. Como su primer presidente, entre 1958 y 1962, creó los precedentes y defendió las características del frentenacionalismo: su casi milagrosa capacidad para lograr superar los odios entre conservadores y liberales junto con el exclusivismo y la incapacidad para afrontar con profundidad los problemas sociales del país que abonaría el terreno para crisis posteriores. Como gobernante, Lleras estableció el programa para la inserción de los guerrilleros que habían firmado la paz, apoyó un proyecto de reforma agraria que, pese a su timidez, resultó a la postre irrealizable, impulsó el mejoramiento de la educación convencido de que era el único camino de largo plazo hacia el desarrollo del país y alineó a Colombia con la política internacional de los Estados Unidos y de la Alianza para el Progreso²⁴.

(23)- *Ibíd.*, Disponible en Internet: [http:// www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co),

(24)- El frente nacional [en línea]. Santafé de Bogotá, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la República, 1999. [Consulta 04 de Abril 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

2.2. EL FRENTE NACIONAL

El temor a que el régimen del dictador Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) evolucionara en una dictadura populista y en un tercer partido capaz de desplazar a los dos tradicionales, mas el deseo de terminar con la violencia fraternicida generada por la polarización bipartidista en Colombia, unió a dirigentes de los dos partidos tradicionales liberal y conservador para buscar un frente común a los problemas. El Liberal Alberto Lleras Camargo y el conservador Laureano Gómez firmaron el pacto de Benidorm el 24 de Julio de 1956 para dar inicio al Frente Nacional en el cual los partidos se turnarían la presidencia y se repartirían la burocracia a los diferentes niveles de gobierno en partes iguales desde 1958 hasta 1974, es decir cuatro períodos presidenciales: dos liberales y dos conservadores²⁵.

Los diálogos entre los líderes conservadores y liberales para calmar los odios y diferencias fueron preparando el camino para la formación del Frente Nacional. Primero fue el acuerdo de Benidorm (España) el 24 de Julio de 1956 entre Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez, en donde reconocieron la responsabilidad compartida en la decadencia de la democracia y empezaron a buscar la fórmula igualitaria; luego el pacto de Marzo 20 de 1957 entre Ospinistas y liberales, en donde se oponen firmemente a la reelección de Rojas para el período siguiente y apoyan la elecciones libres; luego la declaración de Sitges (España) el 20 de Julio de 1957 entre Lleras Camargo y Gómez, en donde confirman que los dos partidos compartirían el poder en partes iguales durante 12 años, la presidencia se alternaría entre los dos partidos y se realizaría un plebiscito; y por último el pacto de San Carlos de Noviembre de 1957 en donde se arreglan las diferencias entre Ospina Pérez y Laureano Gómez que había llegado de su exilio en España el mes de Octubre anterior, y acuerdan que sería el Congreso el que elegiría el candidato Conservador que iniciaría el Frente Nacional²⁶.

(25)- DORADO. Ortega Historia de Colombia [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Enciclopedia virtual Wikispedia, 2006. [Consulta 10 de Abril 2007]. Disponible en Internet: <http://www.Wikispedia.org>. Historia de Colombia. htm

(26) – Ibíd., www.Wikispedia.org. Historia de Colombia. htm

Caído Rojas, una junta militar asume el poder durante un período de transición: 10 de Mayo de 1957 al 7 de Agosto de 1958. Durante este período, el 1 de Diciembre de 1957, se realiza un plebiscito popular con el cual los colombianos aceptan el concepto del Frente Nacional. En el segundo paso se reanudan las elecciones del congreso (Senado y Cámara) y cuerpos colegiales departamentales y municipales para establecer la composición de cada una de sus mitades, las cuales se realizaron el 16 de Marzo de 1958. Las dos elecciones anteriores, 1955 y 1957, nunca se realizaron debido al mandato de Rojas. En esta ocasión y en todas las siguientes elecciones del Frente Nacional, cada partido presentaba sus listas para competir con otros miembros de su partido²⁷.

Si el partido político en turno hubiera estado idealmente unificado alrededor de un único candidato, no habría habido necesidad de elecciones para la presidencia ya que se sabría de antemano quien iba a ser el presidente siguiente; sin embargo, el Frente Nacional reglamentó la competencia entre candidatos de un mismo partido, dando un mayor aire de democracia²⁸.

Debido a que el partido Conservador no logró ponerse de acuerdo en el candidato que empezaría el primer periodo de gobierno, decidieron conjuntamente y a último momento empezar con el candidato del partido liberal, lo cual fue confirmado por el congreso a través de un ajuste constitucional realizado ese mismo año, 1958, que además extiende el período del Frente Nacional de 12 a 16 años²⁹.

En 1958 se reanudan las elecciones para la presidencia. En las elecciones del 4 de Mayo es elegido, como se esperaba, Alberto Lleras Camargo como el primer presidente del Frente Nacional³⁰.

Durante el gobierno de Lleras Camargo se reafirma la paridad entre los partidos. El Congreso de la República con Acto Legislativo No. 1 de septiembre 15 de 1959 decreta: "Art. 1. En los tres períodos constitucionales comprendidos entre el siete (7) de agosto de 1962 y el siete (7) de agosto de 1974, el cargo de Presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal; de tal

(27) – Ibíd., www.Wikispedia.org. Historia de Colombia.htm

(28) – Ibíd., www.Wikispedia.org. Historia de Colombia.htm

(29) – Ibíd., www.Wikispedia.org. Historia de Colombia.htm

(30) – Ibíd., www.Wikispedia.org. Historia de Colombia.htm

manera que el presidente que se elija para uno cualquiera de dichos períodos, pertenezca al partido distinto del de su inmediato antecesor. Por consiguiente, para iniciar la alternación a que se refiere este artículo, el cargo de Presidente de la República en el período constitucional comprendido entre el 7 de agosto de 1962 y el 7 de agosto de 1966, será desempeñado por un ciudadano que pertenezca al partido conservador³¹.

El Frente Nacional marca el fin de la violencia bipartidista que aquejó a Colombia por más de un siglo y generó la desmovilización de algunas guerrillas liberales. Sin embargo, continuaron los problemas sociales, económicos y políticos; y surgieron nuevos grupos guerrilleros a causa del inconformismo y de los nuevos rumbos ideológicos que se movían en Latinoamérica. En 1964 nacen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el 7 de enero de 1965 el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en julio de 1967 el Ejército Popular de Liberación (EPL), en 1984 el movimiento indigenista Quintín Lame (MAQL) y el 19 de abril de 1974 el M-19³².

A pesar de las limitaciones para que miembros de terceros partidos políticos pudieran aspirar a las corporaciones públicas, estos lograron colarse dentro de las corporaciones públicas presentando sus nombres en listas liberales o conservadoras apoyándose en aquellos liberales o conservadores que buscaban votantes fuera de su partido o de aquellos que no estaban de acuerdo con el Frente Nacional. Los más notables fueron el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) liderado por Alfonso López Michelsen apoyado por el Partido Comunista de Colombia, y en particular la ANAPO fundada por el expresidente Rojas Pinilla en 1961. La ANAPO fue ascendiendo en votos y en miembros en cada cámara de elección en elección. En 1962 logró 6 representantes y 2 senadores mayoritariamente dentro de listas conservadoras. En 1964 logró 26 representantes. En 1966, con miembros en ambas mitades, ya empezaba a ser visto como una amenaza al Frente Nacional. En 1970 fue su apogeo logrando el 14% de las sillas liberales y 20% de las conservadoras³³.

Las acusaciones de fraude electoral tuvieron repercusiones fuertes al punto que los seguidores de la ANAPO perdieron la esperanza de lograr la presidencia y muchos de ellos tomaron la vía armada como medio de lograr cambios institucionales, formándose así el grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19)³⁴.

(31) –Ibíd., www.Wikipedia.org. Historia de Colombia.htm

(32) –Ibíd., www.Wikipedia.org. Historia de Colombia.htm

(33) –Ibíd., www.Wikipedia.org. Historia de Colombia.htm

(34) - Ibíd., www.Wikipedia.org. Historia de Colombia.htm

Otro efecto del Frente Nacional fue la creciente apatía por las elecciones pues generó el sentimiento de que los resultados electorales estaban predeterminados. La mayor abstención se presentó en 1966 llegando al 55.5% de los votos para la cámara y el senado, y al 60.1% de los votos para la presidencia³⁵.

Uno de los beneficios del Frente Nacional fue la reducción de la polarización irracional de los seguidores de los dos partidos tradicionales. Para 1970 la identificación con alguno de los dos partidos había caído al 70% de la población adulta³⁶.

(35) -Ibíd., www.Wikispedia.org. Historia de Colombia.

(36)- Ibíd., www.Wikispedia.org. Historia de Colombia.

3. PRINCIPALES REFORMAS.

El presidente Alberto Lleras Camargo durante su mandato como presidente (1952-1962) de la república, presentó algunas reformas como; la ley 19 de 1958; que trata de una reforma administrativa en donde buscaba una descentralización administrativa. La ley 135 de 1961 La reforma agraria; donde trata de reorganizar la tenencia de tierra en el campo, para mejorar de una sustitución de las importaciones. La ley 123 de 1959; donde crea una comisión interparlamentaria de crédito público para tener un endeudamiento medido.

3.1. LEY 19 DE 1958 NOVIEMBRE 18, SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA

La reorganización de la administración pública, de acuerdo con las normas de la presente ley, tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo³⁷.

(37)- Reforma administrativa, Ley 19 de 1958 [en línea]. Santafé de Bogotá, D.C.: Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2003. [Consulta 15 de Abril 2007]. Disponible en Internet: <http://www.monografia.com>. Consulta de la Norma.htm.

3.1.1. Organismos de dirección económica y planeación. Para coadyuvar el desarrollo del plan contemplado en lo anterior, se creó un consejo nacional de política económica y planeación que, bajo la dirección del presidente de la república, y sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del congreso, estudie y proponga la política económica del Estado y coordine sus diferentes aspectos, lo mismo que las actividades de los organismos encargados de adelantarla; vigile la economía nacional y el proceso de su desenvolvimiento; intervenga como superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión y al consumo público y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privado; organice el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales, y armonice el desarrollo de los planes del sector público con la política presupuestal y de crédito público interno y externo³⁸.

Se creó el departamento administrativo de planeación y servicios técnicos, cuyas funciones principales eran las siguientes:

- a) Recoger y analizar el resultado de las investigaciones y estudios económicos que se realicen por las oficinas públicas y otras entidades públicas o privadas, y que sean de interés para la formulación de la política nacional y la elaboración de los planes de desarrollo económico;
- b) Elaborar programas y determinar las técnicas para la formación y reajuste del plan general de desarrollo económico, así como de los planes parciales, y someterlos a la previa consideración del consejo nacional de política económica y planeación, y a la del gobierno nacional;
- c) Preparar y presentar al consejo nacional de política económica y planeación, informes periódicos u ocasionales sobre la situación económica del país, sobre las medidas que estime sea conveniente adoptar y sobre las que sometan a su examen el consejo, las diversas dependencias del gobierno y las entidades semipúblicas. Adicionalmente Presentar al Consejo nacional de política económica y planeación los proyectos que estime convenientes en relación con la política económica nacional y con los

(38) - *Ibíd.*, Disponible en Internet: <http://www.monografia.com.Consulta de la Norma.htm>

3.1.2. Del servicio civil y la carrera administrativa. De conformidad con lo dispuesto por la reforma constitucional que recibió su aprobación en el plebiscito del 10. de diciembre de 1957, se organizarán el servicio civil y la carrera administrativa ³⁹.

3.1.3 De la descentralización y de la tutela administrativa. Autorízase al gobierno para que, con sujeción a las normas del título 18 de la Constitución, reglamente la celebración, con los departamentos, de contratos encaminados a descentralizar ciertos servicios públicos, y a que esas entidades presten a los municipios una más eficaz cooperación para su propio desarrollo ⁴⁰.

Queda autorizado el gobierno para modificar las disposiciones vigentes sobre formación de los catastros, a fin de asegurar que la propiedad raíz sea avaluada técnicamente, e impedir la evasión del impuesto predial. En ejercicio de esta autorización no podrá el gobierno variar las tarifas del impuesto sin previa y especial aprobación del congreso ⁴¹.

Se creó la carrera administrativa con el objetivo de garantizar el profesionalismo y la imparcialidad, de los agentes del estado, sin embargo esta iniciativa chocó con la influencia política escuchada en el principio de la igualdad lo cual se tradujo a un incremento de burocracia y politiquería que aumentó el gasto administrativo del estado con la descentralización de muchas entidades u organizaciones del estado. Pero también se creó con el propósito de descentralizar algunos impuestos como el impuesto predial.

(39) - *Ibíd.*, Disponible en Internet: <http://www.monografia.com.Consulta de la Norma.htm>.

(40) - *Ibíd.*, Disponible en Internet: <http://www.monografia.com.Consulta de la Norma.htm>.

(41) - *Ibíd.*, Disponible en Internet: <http://www.monografia.com.Consulta de la Norma.htm>.

3.2. REFORMA AGRARIA DE 1961 (LEY 135 DE 1961).

Una revisión de la discusiones previas a la aprobación de la ley 135 de 1961 sobre la reforma agraria, arroja mucha estrategias y verdaderas intenciones del Estado en el impulso del proceso reformista ⁴².

El plan Decenal del gobierno de doctor Alberto Lleras Camargo expresaba las intenciones de una mayor acumulación a través de unas políticas de estímulo y fomento a la industrialización, lo cual debía necesariamente contar con una oferta abundante y barata de alimentos y materia prima agropecuaria, que permitiría ampliar los mercados de bienes no alimentarios. Desde el punto de vista de la política industrial, era indispensable una mayor dinámica en la producción agrícola, con base no en la economía campesina, si no en una economía mas tecnificada y moderna ya que el estrangulamiento de la balanza de pago hacia imposible basar el proceso industrial en una continua importación de materia prima ⁴³.

Además el sector se caracterizaba por tener una estructura de tenencia de tierra no apropiada para apoyar un desarrollo rápido de la agricultura comercial, y por configurar una situación inequitativa de distribución de riqueza e ingresos, a tiempo que grandes masas de campesinos estaban desposeídas y trabajaban en condiciones precarias bajo un sistema de producción que dejaban lugar a relaciones sociales atrasadas y conflictivas. El escaso desarrollo logrado y dinámica de los procesos demográficos y herencias habían conformado una estructura latifundista –minifundista a la que se consideraba inadecuada para emprender mayor dinámica en la agricultura ⁴⁴.

Aunque no había criterios claros sobre la definición del problema agrario, este se configuraba como un problema de tenencia de tierra que justificaba una acción de gobernabilidad para movilizar el mercado de tierras y generar una incorporación de inversión productiva que permitiría originar una oferta de producto para apoyar el desarrollo industrial ⁴⁵.

(42). KARLMANOVITZ, Salomón. Transformaciones En Las Estructura Agraria. Reforma agraria de 1961. Santafe de Bogota, D.C.: Tm, Bamco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, 1994. p. 97.

(43)- Ibíd., p. 97.

(44)- Ibíd., p. 98.

(45)- Ibíd., p. 98.

Desde otro punto de vista, la convulsión social que estaba produciendo la violencia venía creando inquietudes en los partidos políticos tradicionales, las cuales veían un alejamiento de las masas campesinas de sus formulaciones de programatividad y pérdida de homogeneidad de control sobre el amplio sector de la población rural ⁴⁶.

El frente Nacional trataba de recuperar en parte el control político sobre el campesinado; y una manera de hacerlo era impulsando un programa de reforma agraria alrededor del cual podría aglutinarse grupos significativos del campesinado, la aprobación de la ley 135 de 1961 como se sabe, fue fruto de un acuerdo político en el parlamento sustentado por dos partidos tradicionales.

La posición del Doctor Carlos Lleras Restrepo, para quien el problema era como mantener la población en el campo y al mismo tiempo modernizar la agricultura; con la cual era indispensable un proceso redistributivo de la propiedad y la creación de una clase media rural, o unidad agraria de tipo familiar pero con tecnología. El Doctor Carlos Lleras Restrepo veía dificultad que ya venía mostrando la industria para crear empleo urbano y por ello creía más apropiado una estrategia de control sobre el proceso de migración ⁴⁷.

(46)- *Ibíd.*, p. 98.

(47)- *Ibíd.*, p. 99.

3.2.1. Objetivo de la ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria. La ley tenía por objeto Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal. Además Fomentaría la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento. Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra. Elevar el nivel de vida de la población campesina, como consecuencia de las medidas ya indicadas y también por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de las cooperativas.

Aseguraría la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales. Los fines que este artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la ley ⁴⁸.

Se crearon instituciones órganos para dar apoyo como:

3.2.2. Instituto colombiano de la reforma agraria. Se creo el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, como establecimiento público, o sea como una entidad dotada de personería jurídica. Autonomía administrativa y patrimonio propio ⁴⁹.

(48)- Reforma Social Agraria. Ley 135 de 1961 [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Ministerio de Agricultura, 2004. [Consulta 28 de Abril 2007]. Disponible en Internet: <http://www.minagricultura.gov.co>

(49)- Ibíd., Disponible en Internet: <http://www.minagricultura.gov.co>.

3.2.3. Consejo social agrario. Se creó el Consejo Social Agrario como órgano consultivo del Gobierno y del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria⁵⁰.

3.2.4. Corporaciones regionales de desarrollo. El desarrollo económico de las cuencas fluviales, o de aquellas regiones que por virtud de su ubicación, su posición con respecto a las vías públicas, la extensión y continuidad de sus tierras colonizables u otros factores constituyan también unidades económicas bien determinadas, podrá encomendarse a Corporaciones Regionales de Desarrollo cuya jurisdicción territorial no es necesario que coincida con los límites de los Departamentos y Municipios. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo tendrán las funciones que les delegue el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.⁵¹

3.2.5. Los costos de la reforma agraria. La ejecución del presupuesto, compra, expropiación, extinción y la titularización de las tierras. Todos estos procesos se empezaron a realizar realmente en 1962 con el Gobierno de doctor Guillermo León Valencia (1962-1966) aunque se señala que la reforma no avanzó lo esperado. (Cuadro 4, 5, 6,7)⁵².

(50)- Ibid., Disponible en Internet: <http://www.minagricultura.gov.co>.

(51)- Ibid., Disponible en Internet: <http://www.minagricultura.gov.co>.

(52)- KARLMANOVITZ, Salomón. Transformaciones En Las Estructura Agraria. Santafe: Los costos de la reforma agraria. Santafe de Bogota, D.C.: Tm, Bamco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, 1994. p. 105.

Cuadro 3. Ingreso de tierras (1962-1966).

COMPRA			EXPROPIACION		CESION		TOTAL FONDO NAL. AGRARIO		EXTINCION	
Años	No.	Ha.	No.	Ha.	No.	Ha.	No.	Ha.	No.	Ha.
1962	4	1.414					4	1.414	2	32.864
1963	27	9.012	3	1.229	3	101.4	33	111.607	13	184.32

Fuente: KARLMANOVITZ, Salomón. Transformaciones En Las Estructura Agraria: Ingresos de tierras (1962-1966). Santafe de Bogota, D.C.: Tm, Bamco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, 1994. p. 108.

Cuadro 4. Titularización de tierras (1962-1966).

Años	TUTULOS	SUPERFICIE (Habitantes)	PROMEDIO (Ha/Titulo)
1962	1.272	104.539	82
1963	2.842	106.368	52

Fuente: KARLMANOVITZ, Salomón. Transformaciones En Las Estructura Agraria: Titularización de tierras (1962-1966). Santafe de Bogota, D.C.: Tm, Bamco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, 1994. p. 116.

El cuadro 4, tienen correspondiente al periodo presidencial de Alberto Lleras Camargo (1956-1962). Teniendo en cuenta que la reformas agraria se aprobó en 1961.

Cuadro 5. Ejecución del presupuesto (1962-1966). (Millones de pesos)

AÑOS	INVERSION	ADMON.	ASISTENCIA TECNICA	SERVICIOS		TOTAL
			ASESORIA	Jurídico	Deuda	
1962	28.11	20.714		18.14		66.964
1963	88.971	47.967	1.251	23.093	298	161.58

Fuente: KARLMANOVITZ, Salomón. Transformaciones En Las Estructura Agraria: Ejecución del presupuesto (1962-1966). Santafe de Bogota, D.C.: Tm, Bamco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, 1994. P. 117.

El cuadro 5, correspondiente al periodo presidencial de Alberto Lleras Camargo (1956-1962). Teniendo en cuenta que la reformas agraria se aprobó en 1961.

Cuadro 6. Gastos en adecuación de tierra en relación con el PIB agropecuario (1962-1973).

Años	Gastos en educación	Millones de	PIB Agropecuario	Relación
	(a)		(b)	(a)/ (b)
	Millones de \$	1970/1	Millones de \$	%
1962-1967	262	329	17448	1,50

Fuente: KARLMANOVITZ, Salomón. Transformaciones En Las Estructura Agraria: Gastos en adecuación de tierra en relación con el PIB agropecuario (1962-1973). Santafe de Bogota, D.C.: Tm, Bamco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, 1994. p. 123.

Se Crearon las leyes y decreto como; La ley 19 de 1958 noviembre 18 Sobre reforma administrativa, reforma agraria de 1961 ley 135, Reformas Tributarias De 1959 (Ley 26 De 1959 Mayo 19), reformas tributarias de 1960 (Ley 81 De 1960), reformas tributarias De 1961 (Decreto Número 1651 De 1961 Julio 18). Para satisfacer la reforma agraria pero, la reforma agraria se firmo en el congreso. Terminando el periodo presidencial de Alberto Lleras Camargo (1958-1962). El proceso lo tenía que continuar el presidente conservador de turno.

Ya se pensaba en el patrimonio líquido y el debate de la renta presuntiva.

3.3. LA CRISIS CAMBIARIA 1961.

Los problemas estructurales de la economía a nacional empezaron a golpear a finales de 1961. El presidente Alberto Lleras Camargo propicio el cambio de ministro en su cartera de hacienda y con el decreto 2871 del 16 de Noviembre de 1961 nombro a Jorge Mejia Palacio, el doctor Mejia escribió sobre el inicio de la crisis lo siguiente:

“La expansión de los medios de pagos, calculado por el Banco de la Republica en 24.6%; el déficit fiscal de la vigencia del mismo año, certificado por la Contraloría General de la Republica en \$238 millones de pesos; el déficit fiscal de la balanza de pago, estimado por el Banco de la Republica en 110 millones de dólares; presión creciente sobre los registros de importación”⁵³.

Este registro de déficit y faltante, llevaba al ministro a la conclusión de que se podía estar gestando un proceso inflacionario importante, como se concretaría en los meses siguientes. La suerte del plan de desarrollo o “Plan Decenal 1961-1970” dependía de la estabilidad cambiaria, la cual era aun esquivada para Colombia⁵⁴.

(53)- LÓPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento Económico Y Fiscal Colombiano: La crisis cambiaria 1961. Santafe de Bogota D.C.: D´vinni Editorial, 1998. p. 345.

(54)- Ibíd., p. 345.

3.3.1 Exportaciones e importaciones. La situación del desajuste del sector externo, que es la que más se teme en materia política económica condujo al ministro Calos Sanz a subrayar en su exposiciones el problema del deterioro de los términos de intercambios, apoyado en el lenguaje de la época. Para defender su argumento sobre la crisis económica con el deterioro cambiario, fiscal y desestabilidad monetaria recordaba que el valor promedio de la tonelada de productos exportados habían caído entre 1957 y 1962, en tanto que el mismo las importaciones se habían incrementado, según se aprecia en el cuadro No. 7 ⁵⁵.

Cuadro 7. Importaciones y exportaciones valor promedios (1957-1962).

Toneladas (US%)

Año	Valor promedio Ton. Importada (Dólares)	Valor promedio Ton. Exportada (Dólares)
1957	328,30	103,90
1958	387,00	96,50
1959	419,10	85,40
1960	428,70	80,00
1961	386,60	82,60
1962	379,00	91,40

Fuente: LÓPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano: Importaciones y exportaciones valor promedios (1957-1962) Santafe de Bogota, D.C.: D´vinni Editorial, 1998. p. 350.

La crisis de la política económica no podía estar separada de la crisis cafetera, la cual persistiría. La debilidad de la balanza de pago se debía, además de los problemas de manejo cambiario, a la situación del mercado internacional cafetero. Este periodo se le llamo el mercado libre con control de cambio, La balanza comercial para el cuatrienio del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962), no le favorecía a Colombia⁵⁶.

(55)- LÓPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano: Exportaciones e importaciones. Santafe de Bogota, D.C.: D´vinni Editorial, 1998. p. 349.

(56)-Ibíd., p. 366.

3.3.2 Reservas internacionales. La crisis cambiaria es, sin duda, el mayor enemigo de un sistema económico, y en Colombia desde diciembre de 1959 no se había vuelto a superar la barrera de los 200 millones de dólares de las reservas internacionales acumuladas. Solo en el año 1968, un año después de expedido el nuevo estatuto cambiario de 1967 permitió un resultado favorable al recuperarse el crecimiento sostenido de las reservas internacionales, (cuadro 8) ⁵⁷.

Cuadro 8. Reservas internacionales de 1959-1969.

(Millones de dólares)

Año	Reservas Acumuladas
1959	230,00
1960	178,00
1961	171,00
1962	116,00

Fuente: LÓPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento Económico Y Fiscal Colombiano: Reservas internacionales de (1959-1969). Santafe de Bogota, D.C.: D'vinni Editorial, 1998. p. 361.

(57)- *Ibíd.*, p. 360.

3.4. LA DEUDA PÚBLICA.

Con la ley 123 1959, el Congreso de la republica autorizo al gobierno nacional para endeudarse en el exterior hasta en US\$250 millones, que se destinarían a impulsar los programas de desarrollo económico y social que empezaba a acometer Colombia con técnicos colombianos y el apoyo de especialistas extranjeros de CEPAL. Los créditos con la administración del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962), se suscribieron especialmente con el Banco Mundial, con el Development loan Found y con el Export and Import bank, y su destino más importante fue la financiación de obras a cargo de la CVC, Empresas de Energías de Bogota, Empresas Publicas de Medellín, Cali, Cucuta, ICT, Ministerio de Obras publicas, La Caja Agraria, y planes sociales del gobierno, esto no fue impedimento para que, ante la crisis cambiaria y la debilidad de la balanza de pago, el Fondo Monetario Internacional extremara a Colombia sus créditos para equilibrar el desajuste cambiario que vivía el país. El crédito se otorgó por cuantías de US\$75 millones. El gobierno se esforzó en subrayar el impacto favorable de la deuda y los mayores gastos públicos en fomento de lo económico y social que esta propicio, pero la deuda pública cobraría en los años siguientes el esfuerzo al ver crecer el costo de servicio del empréstito (Cuadro No. 9)⁵⁸.

Cuadro 9. Gasto de capital y servicio de la deuda del gobierno nacional (1959-1965).

(Millones de pesos)

Concepto	1959	1961	1963	1965
1, Gasto total	1,833	2,666	4,176	5808
2, Gas. De capital	663	948	1237	1506
3, porcentaje (2/1)	36,20%	35,60%	29,60%	25,90%
4, Servicio deuda	180	290	400	1,316
5, Porcentaje	9,90%	10,90%	9,50%	22,60%

Fuente: LÓPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano: Gasto de capital y servicio de la deuda del gobierno nacional (1959-1965). Santafe de Bogota, D.C.: D´vinni Editorial, 1998. p. 344.

(58)- Ibíd., p. 342.

3.4.1. Evolución de la deuda externa. La deuda externa se convirtió en la tendencia creciente experimentada en la administración del presidente Alberto Lleras Camargo. Los contratos empréstitos más relevantes se firmaban con la AID, el Banco Mundial y el BID. Además, se firmaron en estos años muchos créditos con el Eximbank del Japón, el KFW alemán, e incluso uno por 12.5 Millones de dólares contratados directamente con la tesorería de los Estados Unidos para fortalecer la Balanza de pago y el Cambio Internacional. La deuda externa colombiana evoluciono de 50.6 millones de dólares en 1960 a 290.3 en 1969 (cuadro No. 10.)⁵⁹. Sin duda, el perfil de la deuda era propio de una nación latinoamericana, donde todo se contrataba con la banca Multilateral y muy poco con la comercial, que solo se pondría en boca en nuestro país del año 1985 en adelante.

Cuadro 10. Deuda externa gobierno nacional (1960-1970)

(Millones de dólares)

Años	Valor
1958	398 miles
1959	360 miles
1960	50.6 millones
1961	141.6 millones
1962	182.4 millones

Fuente: LÓPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano: Deuda externa gobierno nacional (1960-1970). Santafe de Bogota, D.C.: D´vinni Editorial, 1998. p. 374.

(59)- *Ibíd.*, p. 373.

3.4.2. El crédito público en contravía de las reformas tributarias. La financiación de los gastos públicos con recursos del crédito interno y externo continuo al ritmo tradicional impuesto desde el inicio del Frente Nacional en 1958, a pesar de la presencia de la reforma tributaria fundamentada en el incremento de los recursos del estado, especialmente a través del impuesto de ventas (Cuadro 11)⁶⁰.

Cuadro 11. Crédito público externo, cupos de endeudamiento externo (1959-1975).

(Millones de dólares)

Años	Ley	Cuantías
1959	123/59	250
1962	9/62	350
1965	12/65	400
1967	26/26	700
1970	18/70	450
1972	3/72	1.000
1975	18/75	1.000

Fuente: LÓPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento Económico Y Fiscal Colombiano: Crédito público externo, cupos de endeudamiento externo (1959-1975). Santafe de Bogota, D.C.: D´vinni Editorial, 1998. p. 397.

La deuda externa aumentaba amarrada al aumento del dólar y a la crisis cambiaria de 1961.

(60)- Ibíd., p. 396.

Cuadro 12. Distribución por plazos -Saldo fin cada Año (1962-1974). (Deuda publica externa)

Año	Hasta 5 años				De 5 a 10Años			de 10 Años o Mas			TOTAL		
	Tipo de Cambio	US\$ millones	\$ Millones	%	US\$ millones	\$ Millones	%	US\$ Millones	\$ Millones	%	US\$ millones	\$ Millones	%
1962	6,7	46,9	314,23	10,6	139,6	935,1	31,6	254,6	1.705,80	57,7	441,1	2955,3	100
1963	9	35,9	323,1	7	117,2	1.054,90	23	358,1	3.222,90	70	511,2	4.601,10	100
1964	9	21,5	193,5	3,6	97,9	881,2	16,3	480,8	4.327,20	80,1	600,2	5.402,50	100

Fuente: ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura económica colombiana: Distribución por plazos -Saldo fin cada Año (1962-1974). (Deuda publica externa). 3 ed. Santafe de Bogota. D.C.: Tercer Mundo, 1972. p. 240.
Se tomaros datos de 1962-1964 para efecto de la investigación.

3.4.3. Proyecto Comisión Interparlamentaria de Crédito Público (LEY 123 DE 1959). La ley 123 de 1959, ley de endeudamiento que creó la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público dispuso: Para el desarrollo de las facultades conferidas en esta Ley, el Gobierno estará asesorado por una comisión interparlamentaria de cuatro miembros, designados paritariamente por las Comisiones Terceras del Senado y de la Cámara ⁶¹.

Los contratos de empréstitos que celebre o garantice el Gobierno en desarrollo de esta Ley, sólo requerirán para su validez la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social y la del Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros. Parágrafo. Ningún contrato de crédito externo que celebre o garantice el Gobierno será válido si la Comisión Interparlamentaria asesora creada por la Ley 123 de 1959 no ha sido convocada previamente por el Gobierno con el fin de informarla ⁶².

Esta ley se creó para tener un endeudamiento moderado y acorde con las capacidades económicas del país, pero aumentó el déficit fiscal y creció el endeudamiento de la nación.

(61) – PARDO, Rafael. Ley 123 de 1959. Art. 1 [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Monografía, 2005. [Consulta 29 de Abril 2007]. Disponible en Internet: <http://www.monografia.com.Consulta de la Norma.htm>

(62)- Ibíd., Disponible en Internet: <http://www.monografia.com> Consulta de la Norma.htm.

4. REFORMAS TRIBUTARIAS (1958-1962).

En el periodo presidencial del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962) se presentaron dos reformas tributarias: La ley 26 de 1959 y la ley 81 de 1960 adicionalmente se dio el decreto número 1651 de 1961 julio 18, para regular la ley 81.

4.1. REFORMAS TRIBUTARIAS DE 1959 (LEY 26 DE 1959 MAYO 1959).

El presidente Alberto Lleras Camargo en 1959, buscaba en la reforma ley 26 de 1959, mejorar las condiciones de inversión en el sector rural y ser consecuente con el proyecto social y económico de reforma agraria que cursaba en el congreso.

Con el artículo 42 quedaron exentas del impuesto complementario de patrimonio las inversiones en ganado de cría y levante, sin distinción de edades, e incluyendo los reproductores a partir del año gravable de 1958⁶³.

En el artículo 43 de la presente ley se consideró como gastos deducibles del impuesto sobre la renta, en sus coeficientes de amortización, las inversiones en construcción y reparación de vivienda en el campo en beneficio de los trabajadores; igualmente los desmontes, obras de riego y desecación, la titulación de baldíos, construcción de acueductos, cercas, bañaderas, y demás inversiones en la fundación, ampliación y mejoramiento de fincas rurales⁶⁴.

(63)- Ley 26 1959 [en línea]. Santafé de Bogotá. D.C.: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2006. [Consulta 5 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co/DIAN.htm>

(64)- Ibíd., Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co/DIAN.htm>

4.2. REFORMAS TRIBUTARIAS DE 1960 (LEY 81 DE 1960).

En 1960 el presidente Alberto Lleras Camargo y el Ministro de Hacienda y Crédito Hernando Agudelo Villa, Lograron en el congreso la ley 81 de 1960, por la cual se reorganizaba el impuesto de renta, con el propósito de tener mayores contribuyentes, satisfacer la reforma social o la reforma agraria que se estaba discutiendo en el congresos de la república, mejorar la sustitución de importaciones, el manejo de la crisis monetaria con los elevadas alzas en el precio del dólar, mejorar los controles aduaneros y estimular la inversión en el país.

Los cambios en la reforma más importantes fueron:

- Incluyo en el artículo 3 del impuesto de renta más contribuyentes que se dedicaban a otras actividades.
- Dividió los ingresos de los cónyuges con el artículo 13.
- En el artículo 55, redujo la carga tributaria a los contribuyentes de menores ingresos y patrimonio, aumentado en la escala superior.
- En el artículo 10, incluyo las comunidades ordinaria en el impuesto de renta, ya que se pensaban, que estas se fortalecerían con la Reforma Agraria.
- En el artículo 35, estableció excepciones tributarias a favor de la reinmersión de utilidades y capitalización de las utilidades liquidas de las sociedades comerciales.
- Con el artículo 43, se introdujo incentivos tributarios a inversión en el sector rural.
- En cuanto a renta exenta estableció beneficio para las sociedades, para mejora de las mismas en lo que se refiere a dividendos y participaciones con el artículo 47.
- También se presentaron exenciones personales y por personas a cargo. En el artículo 48.
- Se fijó un Impuesto especial para Fomento Eléctrico y Siderúrgico con el artículo 101.
- Con el artículo 112, se introdujeron incentivos tributarios que podían llagar hasta el 100% del impuesto de renta.

4.3. REFORMA TRIBUTARIA DE 1961 (DECRETO NUMERO 1651 DE 1961 JULIO 18).

Se dictaron normas procedimentales para regular la ley 81 de 1960, ya que esta ley recopiló toda las leyes y decretos tributarios desde la creación del impuesto de renta y complementario.

4.3.1. Consolidación del impuesto sobre la renta como el tributo más importante 1935-1963. En este período puede señalarse que hay una consolidación del tributo no sólo porque se inician una serie de precisiones respecto de la definición de la base gravable de algunos sectores como lo son la explotación y exploración de petróleo y de la actividad ganadera, sino principalmente porque de él se pudo echar mano de manera generosa para cubrir los importantes faltantes del erario al hacer recurrentes modificaciones en sus tarifas y en las de los impuestos adicionales o complementarios del impuesto sobre la renta ⁶⁵.

El gran contexto que gobierna este período lo constituyen en el plano internacional, la segunda guerra mundial y, por tanto el auge y derrota del nazismo. En el plano interno, por el ciclo completo de “la república liberal” y por la denominada época de “la violencia” que sacudió el país en su tránsito por el medio siglo XX tras la recuperación del poder por parte del partido conservador en cabezas de Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez, seguidos de la dictadura militar de Rojas Pinilla y el primer gobierno del frente nacional ⁶⁶.

Es decir, para resumir, un período de profundas convulsiones políticas en las que el impuesto sobre la renta probó sus virtudes como eficaz proveedor de recursos para el Estado ⁶⁷.

Los principales cambios en la normatividad tributaria de este período se registran mediante la Ley 35 de 1944, el Decreto 270 de 1953 y la Ley 81 de 1960. Hay además una serie de decretos que fundamentalmente buscaron apoyo en el

(65)-). Ley 81 de 1960. [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2006. [Consulta 5 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co/DIAN.htm>

(66)- Ibíd., Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co/DIAN.htm>.

(67)- Ibíd., Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co/DIAN.htm>.

incremento de tarifas ante las afugias que sobre el presupuesto se generaba por la caída de las ventas de nuestros productos en el exterior ⁶⁸.

Mención aparte merece la administración del Teniente General Rojas, quien haría también sus aportes al incorporar los criterios de ingresos y patrimonio como determinante de quién declara y quién no. Este criterio permanece vigente en nuestra normatividad de renta. Igual, asignó diferentes tarifas del impuesto sobre la renta, según el tipo de contribuyente elaborando tablas separadas para las personas naturales de un lado y para las sociedades anónimas y en comandita por el otro, y finalmente para las sociedades limitadas estableció un impuesto de renta proporcional ⁶⁹.

En septiembre de 1953 se elevaron las tarifas para la renta de personas naturales hasta el 58% cuando en febrero del mismo año eran del 32%, mientras que las tarifas aplicables a la renta de las sociedades anónimas y en comandita por acciones pasaban del 32% en su marginal más alta, al 31.75% y la de sociedades limitadas a tarifa única del 5% ⁷⁰.

Durante este período debe destacarse finalmente, la Ley 81 de 1960 de la que baste con decir, para efecto de esta pequeña introducción, que parece ser el compendio de todo lo aprendido hasta entonces en materia del impuesto y, muy probablemente, la mejor forma adquirida por la normatividad en renta en la historia del país pues tiene buena precisión en la definición múltiple de las bases de tributación de varios sectores ⁷¹.

(68)- *Ibíd.*, Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co/DIAN.htm>

(69)- *Ibíd.*, Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co/DIAN.htm>

(70)- *Ibíd.*, Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co/DIAN.htm>

(71)- *Ibíd.*, Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co/DIAN.htm>

Cuadro 13. Compilación de las principales normas del impuesto sobre la renta en Colombia 1918-1961.

Periodo	Descripción
<u>ley 0132-1941</u>	Por la cual se hace una interpretación y se condona a la comunidad de san francisco de la sierra del pago del impuesto de patrimonio.
<u>decreto 0554-1942</u>	Por el cual se dictan disposiciones sobre impuestos. el presidente de la república de colombina, en uso de las facultades extraordinarias de que trata el artículo 16 de la ley 128 de 1941, y
<u>ley 0035-1944</u>	Por la cual se provee a la liquidación del presupuesto de rentas y apropiaciones de 1945, se autorizan unas operaciones financieras y se dictan otras disposiciones fiscales
<u>ley 0023-1945</u>	Por la cual se dictan unas disposiciones en relación con el impuesto sobre la renta de la industria ganadera.
<u>ley 0054-1945</u>	Por la cual se modifican unas disposiciones fiscales y se dictan otras.
<u>ley 0067-1946</u>	Por la cual se modifica el impuesto sobre la venta de oro físico y se dictan otras disposiciones relacionadas con la renta proveniente de la explotación de oro y metales preciosos.
<u>ley 0085-1946</u>	Por la cual se provee a la financiación de vivienda para los trabajadores.
<u>ley 0033-1947</u>	Sobre censo de contribuyentes y otras disposiciones de orden fiscal
<u>decreto 3211-1953</u>	Por el cual se concede un beneficio.

<u>decreto 0285-1955</u>	Por el cual se provee a la financiación de aceras paz del río, s. a., y del instituto de crédito territorial.
<u>decreto 1565-1955</u>	Por el cual se adicionan disposiciones fiscales.
<u>decreto 2956-1955</u>	Por el cual se crea la “corporación nacional de servicios públicos”, y se dictan otras disposiciones.
<u>ley 0026-1959</u>	(Diario oficial número 29961).
<u>ley 0081-1960</u>	Reorgánica del impuesto sobre la renta.
<u>decreto 1651-1961</u>	Por el cual se dictan normas procedimentales para la aplicación de la ley 81 de 1960

Fuente: Compilación de las Principales Normas del Impuesto Sobre la Renta en Colombia (1918-1961) [en línea]. Santafé de Bogotá. D.C.: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2006. [Consulta 25 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co>. DIAN.htm

En 1961 el presidente Alberto Lleras Camargo en compañía del ministro de Hacienda y crédito público Hernando Agudelo Villa, en concordancia de la reorganización del impuesto de renta y complementario. Por el cual se dictó el decreto número 1651 del 18 de Julio de 1961, para aplicación de la ley 81 de 1960. Se tienen puntos importantes como:

En el decreto número 1651 de 18 de julio de 1961. Nombra las nuevas formas de declarar en la cual permite más trámites en el momento de hacer la declaración de renta. Adicionalmente, incluyó más controles para los declarantes, por ejemplo, se pedían ciertas clases de anexos en la declaración de renta y complementarios en el momento de presentarla como la escritura de constitución, las reformas que se hayan otorgado durante el año gravable, autenticadas por el Gerente y otros requisitos que dificultaban la presentación de la declaración.

La ley 81 de 1960 y el Decreto número 1651 de 1961 Julio 18, buscaba recopilar todas las leyes, decretos y reformas desde 1918 cuando se creó el impuesto de renta y complementario para convertirlo en un solo impuesto directo. Adicionalmente, en 1958 el presidente Alberto Lleras Camargo buscaba incentivar a la

industria nacional incrementándole los incentivos tributarios, Colombia por esta época se encaminaba por un fuerte proteccionismo a los productos internacionales.

Este fue una de las reformas tributarias más importantes que se hicieron hasta 1961. Pero tenían más de carácter organizativo y de beneficios tributarios.

4.4. IMPACTO DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS SOBRE LOS RECAUDOS ADMINISTRATIVOS.

El análisis de los resultados macroeconómicos durante el primer quinquenio de los sesenta muestra una plena consistencia con relación al comportamiento general de la economía. Respecto a las cifras fiscales, se presentan algunas diferencias. La carga tributaria del gobierno se mantuvo en descenso durante la primera mitad de la década. La explicación más ampliamente compartida es que la ley 81 de 1960 redujo los recaudos, ya que redujo apreciablemente las tarifas para los ingresos del trabajo. La Ley erosionó los recaudos porque redujo las tarifas a ingresos inferiores, permitió dividir los ingresos con cónyuges, aumentó la deducción de costos a pagos de ejecutivos, creó mayores incentivos tributarios a industrias básicas, exportaciones menores e insumos paz del río y creó compensaciones por pérdidas de agricultores y reserva de fomento. También se destaca el debilitamiento de los ingresos y atribuyó el déficit de 1962 a los resultados negativos de la Ley 81 1960, la reducción de los ingresos provenientes del impuesto de aduanas por restricción de las importaciones, como también a factores de aumento en los gastos como la nacionalización de los sueldos del magisterio, y la necesidad de recursos para atender el orden público los gastos aumentaron para estos años⁷².

(72)- JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia [en línea]. Santafé de Bogotá. D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la República, 2004, p. 57. [Consulta 20 de Marzo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

5. DEFICIT FISCAL.

El Decreto 285 de 1955 estableció la manera como se llevaría a cabo la capitalización de la siderúrgica Paz de Río. Estipuló que el Gobierno emitiría, con un interés del 3% anual y veinte años de plazo, libranzas por valor de \$ 300 millones; estas fueron colocadas en el Banco de la República, en el Fondo de

Cuadro 14. Estadísticas fiscales del gobierno central según la contabilidad de caja (1955-1962).

(Millones de pesos).

Año	Ingresos Corrientes 1	Gastos Corrientes 2	Superávit Fiscal 1.- 2	Ingresos En Pesos De 1958	Gastos en pesos de 1958	Superávit Fiscal en pesos de 1958	Superávit Como porcentaje del PIB
1955	1,124	1,476	-0,352	1,776	2,332	-0,556	-2,93
1956	1,138	1,305	-0,167	1,659	1,902	-0,243	-1,23
1957	1,227	1,143	0,084	1,439	1,341	0,098	0,49
1958	1,657	1,526	0,131	1,657	1,526	0,131	0,63
1959	1,916	1,761	0,155	1,748	1,607	0,141	0,64
1960	2,132	2,018	0,114	1,867	1,767	0,1	0,43
1961	2,200	2,953	-0,753	1,808	2,426	-0,618	-2,56
1962	2,143	2,461	-0,318	1,716	1,97	-0,254	-1

Fuente: Informe anual del contralor general de la Republica. Estadísticas fiscales del gobierno central según la contabilidad de caja (1955-1962) [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Biblioteca Virtual Luís Ángel Arango, 2007. [Consulta 10 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: [http:// www.lablaa.org](http://www.lablaa.org).

Estabilización y en otros institutos de crédito en un 74.8%, 8.3% y 16.9%, respectivamente. Por otra parte, el Decreto 285 ordenó que cuando la siderúrgica recibiera los \$ 300 millones, le entregara acciones al Gobierno por un valor equivalente. Dichas acciones serian manejadas por el Banco de la República en carácter de fideicomisario. Por último, con el objeto de cancelar la deuda que el Gobierno había contraído con el Emisor al "venderle" las libranzas, se obligó a los contribuyentes del impuesto a la renta, a comprar las acciones de Paz de Río que estaban en fideicomiso en el Banco de la República. No obstante, para que la

empresa se siguiera capitalizando, se estableció que los contribuyentes tan sólo comprarían el 50% de las acciones en el Emisor, mientras que el otro 50% se adquiriría directamente en la siderúrgica ⁷³.

Un hecho que es importante resaltar en la capitalización de Paz de Río, es la ausencia de un mercado de capitales. En efecto, aunque el Gobierno pretendió recoger el pasivo interno de la siderúrgica, mediante la emisión de bonos de deuda pública, en el corto plazo la consecuencia monetaria de dicha operación fue igual a la de una emisión, puesto que el principal comprador de esos papeles fue el Banco de la República. Así en 1955 las inversiones del Emisor, en documentos de deuda, aumentaron en 97.8 millones de pesos, o sea, en una suma equivalente al 538.7% del incremento en la base monetaria ⁷⁴.

En el cuadro 14 se ve que el déficit del Gobierno Nacional Central continuó en 1956. En esta ocasión, al igual que en 1955, éste se financió con recursos de origen externo y mediante emisiones de documentos de deuda interna, los cuales siguieron siendo comprados por el Banco de la República ante la ausencia de un mercado de capitales. De esta manera, en 1956 las inversiones del Emisor en papeles de deuda, ascendieron en 101.4 millones de pesos; es decir, en un monto igual al 142.5% del aumento en la base monetaria ⁷⁵. En 1957 el plan de estabilización buscó reducir el déficit fiscal. En el cuadro 14 se observa que, entre 1957 y 1960, esta política redujo los gastos reales del Gobierno Nacional Central a niveles inferiores a los registrados en 1955 y 1956 y contribuyó a generar un superávit ⁷⁶.

A partir de 1961 resurgió el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central debido, en gran medida, al aumento de los gastos (ver cuadro 14). En esta forma, el desequilibrio de las finanzas del Gobierno llegó a representar el 2.6% y el 1.0% del PIB en 1961 y 1962 en su orden. Al igual que en la experiencia vivida en 1955 y

(73)- Informe anual del contralor general de la Republica. Estadísticas fiscales del gobierno central según la contabilidad de caja (1955-1962) [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Biblioteca Virtual Luís Ángel Arango, 2007. [Consulta 10 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: [http:// www.lablaa.org](http://www.lablaa.org)

(74)-Ibíd., Disponible en Internet: <http:// www.lablaa.org>.

(75)-Ibíd., Disponible en Internet: <http:// www.lablaa.org>.

(76)-Ibíd., Disponible en Internet: <http:// www.lablaa.org>

nuevamente fueron comprados en su mayoría por el Banco de la República. En el cuadro 14 se observa que debido a la necesidad de cubrir el déficit fiscal, en 1962 las inversiones del Emisor se incrementaron en 400 millones de pesos, una cuantía equivalente al 119.0% del aumento de la base monetaria⁷⁷.

Para concluir, se puede afirmar que las finanzas del Gobierno Nacional Central estuvieron en déficit entre 1955 y 1957 y, posteriormente en 1961 y 1962; y gracias al plan de estabilización, entre 1957 y 1960 se registró un superávit del Gobierno. Sin embargo, al estudiar otras necesidades de financiamiento del sector público, se encuentra que en 1957 y 1958 se presentaron presiones adicionales sobre la demanda de ahorro, que generaron la inflación más alta de la etapa 1955-1962⁷⁸.

En el periodo presidencial de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), el gasto se incremento no solo en la administración pública, si no también en la inversión, con el surgimiento de grupos al margen de ley, la guerra de terratenientes y campesinos, la crisis cambiaria que elevo la balanza de pago y el elevado creciente del contrabando que venia desde la década del 50. Todos estas factores incrementaron el gasto, que no estaban muy acorde con la reforma tributaria dando como resultado un déficit fiscal en los dos últimos años del periodo presidencial del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962).

(77)-Ibíd., Disponible en Internet: [http:// www.lablaa.org](http://www.lablaa.org).

(78)-Ibíd., Disponible en Internet: [http:// www.lablaa.org](http://www.lablaa.org).

6. EVASIÓN DE IMPUESTO A LA RENTA 1958-1962

La década del 50 y comienzos del 60 en Colombia, a pesar de los muchos avances económicos también fueron grandes tiempos de economía subterránea, en este tiempo el contrabando de los productos tradicionales era muy alto, no solo en el impuesto de renta si no también, en los aranceles aduaneros, Los evasores logran incrementar sus utilidades en esta forma y estos no son relacionados en la declaración de renta y patrimonio.

Aunque los estudios de la evasión de impuestos de renta y complementarios se empezaron a hacer en la década del 70, en las dos décadas anteriores se investigaba más de las cantidades de mercancías exportadas e importadas ilícitamente debido a que Colombia dependía altamente de las exportaciones e importaciones, es decir los ingresos del estado en cuanto a impuestos se refiere desde 1925 venían de impuestos indirectos y del sector externo mas precisamente impuestos aduaneros.

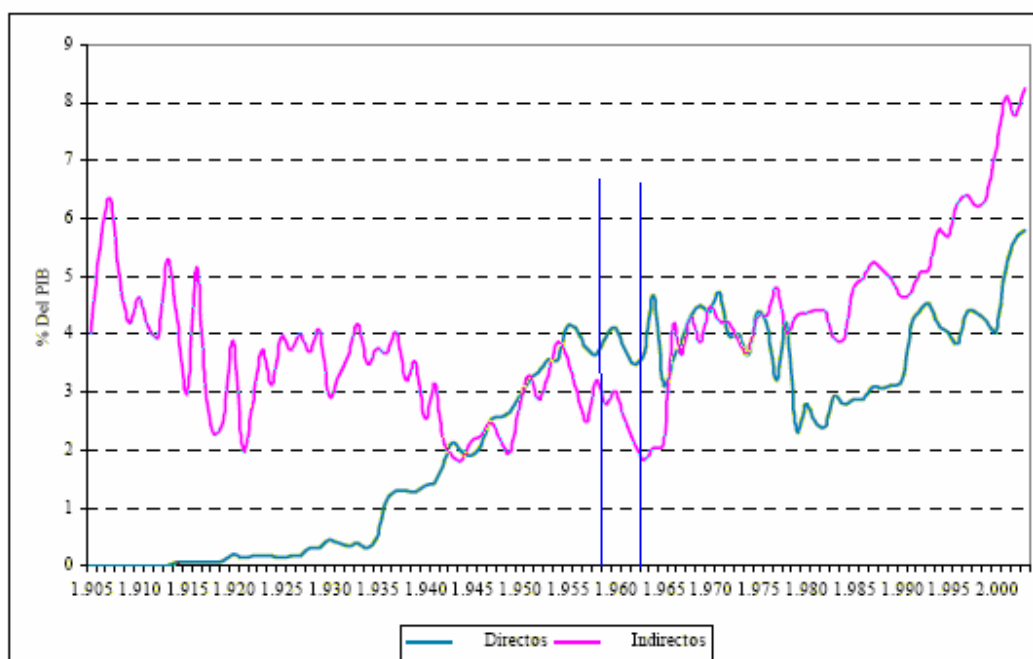
6.1. LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA: IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS.

Desde comienzos de siglo y hasta entrados los años veinte, cuándo se introdujo el impuesto a la renta en Colombia, la tributación dependió principalmente de impuestos indirectos sobre aduanas. Desde entonces y, particularmente desde mediados de los treinta cuándo se fortaleció el gravamen a la renta y se introdujeron los impuestos al patrimonio y al exceso de utilidades, la tributación directa adquirió igual importancia relativa que la indirecta.

Aunque durante los años cincuenta la tributación indirecta empezó a perder alguna importancia relativa (Ver Grafica No 5)⁷⁹

(79)- JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 2004, p.120. [Consulta 20 de Marzo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

Grafica 5. Impuestos directos versus indirectos del gobierno.



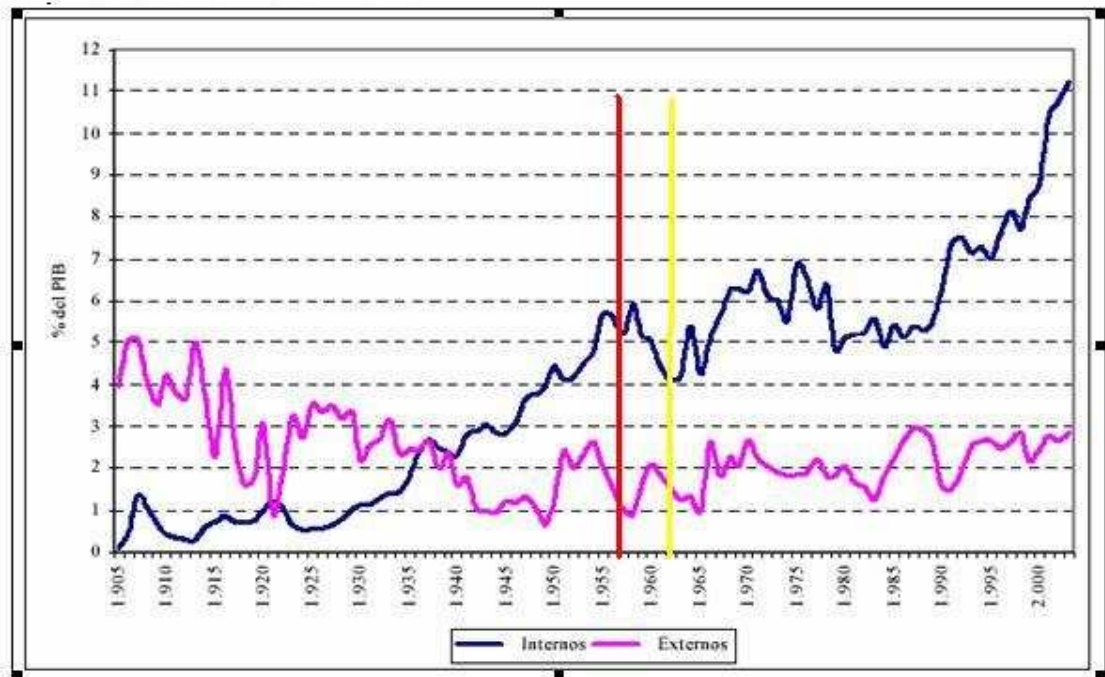
Fuente: JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 2004, p.114. [Consulta 10 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

6.2. LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA: IMPUESTOS INTERNOS Y EXTERNOS.

Cuándo se analiza el comportamiento de la tributación de acuerdo al sector de origen de los recaudos; esto es, si ellos corresponden a gravámenes de la actividad económica interna o externa, se encuentra que hasta los años veinte la tributación era exclusivamente de origen externo y fundamentado en el tributo de aduanas. Desde entonces la tributación en la actividad económica interna ha adquirido una importancia creciente. A mediados de los treinta ya se había logrado que la tributación interna adquiriera una importancia similar a la externa (Ver Grafica No. 6)⁸⁰.

(80)- *Ibíd.*, p. 115.

Grafica 6. Impuestos internos versus externos.



Fuente: JUNGUITO, Roberto, RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, Agosto 6 De 2004, p. 115. [Consulta 10 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

6.3. CONTRABANDO

En las décadas del 50 y 60 se presentó un buen crecimiento económico, las políticas fiscales, en cuanto a las restricciones de importaciones, el diferencial cambiario modificado por la ley 444 de 1967 (reglamentación del sistema cambiario), el nuevo impuesto ad valorem, La doble tributación; esto incremento los ingresos tributarios del gobierno pero también se incremento el contrabando de productos tradicionales de la época como son; el café, ganado, textiles⁸¹.

Aunque el diferencial cambiario fue suprimido en 1967 para ser sustituido por el impuesto ad valorem, dada la importancia que tuvo se hace necesario explicar como operaba este gravamen. Con anterioridad del decreto- ley 444 de 1967, los exportadores de café debían vender los dólares previamente de sus ventas a un precio que fijaba el gobierno y el cual era inferior al precio al que el Estado compraba los dólares generados por otras exportaciones de bienes, conocidas como menores, o por ventas de servicios. La diferencia fue, en muchos periodos, de 30% a 40% entre las dos cotizaciones. El Estado vendía al Banco de la Republica a un precio mas elevado, el dólar comprado a los exportadores de café, haciendo una utilidad que se acreditaba a su favor en la llamada "Cuenta de cambios". Desde su establecimiento en 1951 las utilidades obtenidas de los cafeteros ascendieron a la astronómica cifra (lo era en aquella época) de seis mil ciento ochenta y siete mil millones de pesos (\$6.187. 000.0000), parte de la cual se destino a inversión en el sector cafetero y el resto de ingresos a los fondos comunes del presupuesto nacional, a pesar de las continuas protestas de los productores y exportadores⁸². La existencia de este gravamen, transformado luego al impuesto ad-valorem y en el impuesto de retención o contribución ha constituido, especialmente en épocas de precios altos, un poderoso incentivo para la exportación de contrabando de café y otros productos (ver cuadro 15). En algunos años se calculo que llego a ser de 10% a 15% de la exportación lícita⁸³.

La suma de todos estos gravámenes en muchos periodos significo más de 50% sobre el precio que recibe el cafetero en el mercado interno. Naturalmente eludir su pago es el gran estímulo del contrabando⁸⁴.

(81)- ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana: Contrabando: 8 ed. Santafé de Bogotá. D.C.: McGraw-Hill Interamericana, S.A., 1997. p. 120.

(82)- *Ibíd.*, p. 22-124.

(83)- *Ibíd.*, p. 123,124

(84)- *Ibíd.*, p. 124

Desde 1927 el sector cafetero ha venido creciendo de una forma muy acelerada y el ingreso que recibe el sector cafetero es un elemento perturbador de la economía, puesto que la capacidad de compra que le esta dando a la población cafetera es un gran factor inflacionario y causa elevación de precios, pues la demanda supera los compras de bienes del mercado interno. Por lo tanto el Estado necesita esos ingresos como fuente de árbitro fiscal y, en cambio le garantiza al cafetero intervención oportuna al mercado doméstico e internacional la exportación del café es el producto que puede soportar estos impuestos y aun así competir con el mercado externo. Los gremios cafeteros decían que los estaban discriminando con ese argumento ⁸⁵.

Cuadro 15. Valor total de exportaciones ilegales de productos tradicionales (Millones de US) 1956-1963

AÑOS	Banco de la Republica *	FEDESARROLLO **
1956	70,6	73,6
1957	78,8	86,5
1958	66,4	71,1
1959	69	66,5
1960	55	55,9
1961	35	89,4
1962	25	27,3

Fuente: ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana: Valor total de exportaciones ilegales de productos tradicionales. 8 ed. Santafe de Bogota. D.C.: Mcgraw-Hill Interamericana, S.A., 1997. p. 522.

Se advierte que los datos son desde 1956 al 1977 pero para efecto de la investigación se tomaron datos de 1956-1962.

(85)- Ibíd., p. 124.

Estos ingresos que no entraron a las arcas del Estado por el nivel de importación y exportación ilegales les generó ingresos considerables a los contribuyentes que no eran declarados en la aduana y desde luego no los legalizaban en los ingresos obtenidos durante el año disminuyendo su renta cuando se declara. Adicionalmente, la informatización de la economía colombiana también forma parte del debilitamiento de las finanzas del estado más precisamente tanto a nivel tributario como del crecimiento económico, de la década del 50 y 60.

7. RETENCIÓN EN LA FUENTE

El sistema de retención en la fuente se aplicó por primera vez en 1957 por solo seis meses, y a pesar de su corta vida amplió la base de los contribuyentes de 150.000 a más de 290.000. En 1961 se recogió como principal consagrado en la ley tributaria colombiana pero no se aplicó, sólo en 1966 por decreto 2933 de diciembre de ese año se reglamento la retención en la fuente para impuestos de rentas, aplicable a personas naturales y jurídicas y sociedades. En las décadas siguientes este método de recaudación automática se convirtió como principal arma para controlar la evasión y una fuente permanente de liquidez para el tesoro nacional; la ley 38 consolidó la retención en la fuente en 1969 ampliando más su espectro de aplicación ⁸⁶.

(86)- LÓPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento Económico Y Fiscal Colombiano: Retención en la fuente. Santafe de Bogota. D.C.: D´vinni Editorial, 1998. p. 370.

8. CONCLUSIONES

En la investigación se analizó si las distintas reglamentaciones realizadas en el periodo presidencial (1958-1962) del doctor Alberto Lleras Camargo en cuanto al impuesto de renta y complementarios, disminuyeron el déficit fiscal y la evasión de impuestos. Además se analizó en forma detallada y secuencial las políticas administrativas, económicas, sociales y fiscales a lo largo de éste periodo presidencial, que experimentó aciertos y debilidades en las políticas del país.

A mi juicio, la investigación contribuye a una comprensión de la situación y manejo fiscal del impuesto de renta y complementarios durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo (1958-1962).

Respecto a las reformas tributarias; se analizó que la ley 26 de 1959 Mayo 19. Era con fines del fortalecimiento del sector ganadero en el campo. La ley 81 de 1960, reorganizó el impuesto de renta y complementarios se acomodó más a la coyuntura social y económica que experimentaba Colombia con la Reforma Agraria, que al incremento de los ingresos del estado, creando muchos incentivos tributarios para fortalecer el agro colombiano. A pesar de la ampliación del número de contribuyentes, los ingresos no cubría el gasto del estado. Creando un déficit fiscal en los años de 1961 y 1962. En 1961 se expidió el decreto número 1651 de 1961 por la cual se dictan normas procedimentales para aplicación de la ley 81 de 1960. Este decreto trajo cosas muy buenas como la recopilación de todas las reformas tributarias de impuesto de renta desde 1918 cuando se creó el impuesto de renta hasta 1960 donde se reorganizó. Para muchos profesionales contadores y abogados fue de gran contribución por que se fortaleció la profesión de éstos en cuanto al derecho tributario, pero a los contribuyentes que realmente eran los que declaraban y pagaban el impuesto de renta, se les dificultó la situación con el incremento de trámites y controles.

Se observó que las reformas tributarias en cuanto al impuesto de renta y complementarios, no afectaron directamente la evasión de impuesto de renta, pero antecedentes como el diferencial cambiario que luego lo cambiarían por el impuesto ad-valorem. Desde 1951. Estaban todavía causando evasiones de impuesto en lo referente al impuesto de aduana, con el incremento del contratado de mercancía. La década del 50 se caracterizó por una modalidad de economía subterránea dominada por el contrabando de productos de exportación e importación, aunque las investigaciones en materia de evasión de impuestos más precisamente en contrabando para las décadas del 50 y 60 no son muchas y poco claras. Investigaciones de FEDESARROLLO y el Banco de la República, en el año de 1961 no coinciden, pero al menos con el promedio de los de más

años podemos decir que disminuyó un poco para el periodo de 1958-1962 comparado con la década del 50 o finales de la misma. Podemos decir que lo que influyo en la disminución del contrabando según las fuentes fue la política de sustitución de importación y los incentivos tributarios de la ley 81 de 1960, a pesar de que se fortaleció la cultura proteccionista por tanto los impuestos aduaneros y los controles se incrementaron.

Se pudo analizar que el gasto en el gobierno de presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962), al principio de su mandato era de austeridad, pero para los dos últimos años de su periodo el gasto administrativo era muy alto además se incremento con el restablecimiento del congresos de la republica, se creo un fondo del presupuesto nacional para soportar la ley Reforma Agraria de 1961 y todo el proceso que tenia esta para la reestructuración del agro Colombiano. La creación del frente nacional produjo descontentos para otros sectores políticos creándose grupos guerrilleros adicionalmente la guerra entre terratenientes y campesinos por efecto de la reforma agraria incremento la inseguridad y la violencia, esto permitió que el presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962), incrementara el presupuesto para la fuerza publica, elevándose el gasto a un nivel mas alto que los ingresos.

Se pudo conocer que se crearon leyes como la ley 123 de 1959 en donde se creo la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público Para evaluar el monto de endeudamiento, estos montos de endeudamiento que se evaluaban y que autorizaba el Congreso de la Republica no estaban de acuerdo con la situación fiscal del país. Además la deuda se incrementaba por el crecimiento del precio del dólar. Con la crisis cambiaria por los altos niveles de importación de mercancía. Se creo la Ley 19 De 1958, Sobre Reforma Administrativa. Donde se creo el departamento de plantación, se descentralizo un poco el estado aun que no tan radical como en 1990, adicionalmente descentralizaron el impuesto predial y se dejo a cargo de los municipios, permitiendo reducción de los ingresos del gobierno nacional. Por ultimo la ley de Reforma Agraria de 1961 (Ley 135 De 1961), que experimentaba el país en 1961 era una reforma muy costosa y con muchos contradictores.

De la investigación se pudo determinar algunas de las causas del déficit fiscal como son: el incremento de la deuda externa amarrada a los elevados precios del dólar, ya que estos préstamos eran en dólares norteamericanos, el incremento del gasto por la reforma agraria del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962). La reaparición de la violencia en el campo, incrementando el gasto público en seguridad. Los elevados incentivos tributarios para fortalecer la reforma agraria otro dato muy importante fue que con la repartición de tierras muchos disminuyeron el patrimonio y los que no tenían tierra o bienes se les incremento el

patrimonio; cuando presentaban la declaración de renta no tenían ingresos, es decir los nuevos declarante sólo cumplían con la obligación de declarar porque en esta época no existía la renta presuntiva, esto también redujo los ingresos perjudicando las finanzas publicas. Los conyugue quienes pertenecen al grupo de las personas naturales se les permitió dividir los ingresos, esto redujo los recaudos en cuanto a impuesto de renta y complementario se refiere. Estos fueron una de las principales causas del déficit fiscal en 1961 y 1962.

A pesar de que podemos destacar de la investigación la evolución del impuestos de renta en el crecimiento de la tributación interna con la ley 81 de 1960 y la caída de la tributación externa, es decir, la tributación proveniente directamente de fuente nacional se empezó a fortalecer, por que Colombia en décadas anteriores dependía del impuesto aduanero o de la tributación del exterior (aranceles aduaneros), gracias al modelo de sustitución de importaciones y la fuerte protección a la industria nacional el impuesto de renta empezó a sustituir al impuesto de aduanas reduciendo el nivel de evasión tributaria, esta ley debilito los ingresos del estados, incremento el número de declarantes del impuesto de renta, pero estos no tenían ingresos a la hora de declarar, permitió que en la administración entrante del presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) se creara el nuevo impuesto al valor agregado (IVA) con la ley 21 de 1963 volviendo a la tributación indirecta pero interna, y regresando a la retención en la fuente 1966. (Desde 1957 cuando se instauró por primera vez la retención en la fuente por seis meses) con la administración del Presidente Lleras Restrepo (1966-1970), para controlar la evasión del impuesto de renta tanto en personas naturales como jurídicas. Adicionalmente se creó la renta presuntiva. La ley 81 de 1960 permitió que en los periodos presidenciales siguientes se crearan muchas leyes y decretos tributarios por los vacíos tributarios que dejó permitiendo que se incrementaran los ajustes fiscal severos a futuro.

Las reformas tributarias en medio de muchos tramites y controles, para el cuatrecientos de 1958 a 1962, eran reformas con muchos incentivos tributarios en donde el contribuyente aprovecho mucho la reforma en cuanto a los incentivos tributario, pero la mayoría de personas que declaraban o pagaban el impuesto de renta no estaban de acuerdo con la reforma agraria.

La ley 81 de 1960 sobre reorganización de impuesto de renta y complementario fortaleció este tributo en cuanto a ordenamiento y procedimiento tributarios, pero se debilitó un poco en cuanto a recaudación, diferenciación y simplicidad, por que dividió las tarifas para contribuyentes de las sociedades anónimas, Las sociedades en comanditas por acciones las dejó con otro porcentaje de impuesto de renta y complementario. Las sociedades en comanditas simples en otro grupo, a las comunidades organizadas le crearon una nueva tarifa. Adicionalmente las personas naturales y las sucesiones ilíquidas se presentan en otro grupo.

9. RECOMENDACIONES

El desarrollo de la investigación de reformas tributarias y evasión de tributos en cuanto impuesto de renta para los años de (1958-1962) y el criterio que he obtenido con los estudios universitarios de contaduría pública considero que puedo dar algunas recomendaciones relación con el tema.

En primer lugar las distintas reformas tributarias que se presentaron hasta 1962 eran más para satisfacer el proyecto social de cada presidencia, en este caso era la reforma agraria, esto al parecer continua en nuestros días, muchos proyectos sociales que presentan los presidentes incluido la reforma agraria, son un fracaso y desde luego las reformas tributarias que presentan al congresos se pierden. Recomiendo que se deben de disminuir y elaborar las reformas tributarias del impuesto de renta de acuerdo a la realizada económica del país.

Considero que las reformas sociales deben de obedecer a un consenso mayoritario. Ya que la leyes como la reforma Agraria dividen al país y crea problemas de clases sociales.

Recomiendo la unificación del impuesto de renta para las personas jurídicas, ya que facilita la recaudación, disminuye la evasión. Claro esta que la división de tarifas para personas jurídicas de la ley 81 obedecía más al desarrollo de la industrial nacional y de la agricultura en ese momento.

Considero que el de decreto número 1651 de 1961 sobre normas procedimentales, era relativamente bueno por que se tenia que reglamentar la reorganización del impuesto de renta. A pesar de que hay profesionales idóneos para asesorar al contribuyente en cuanto a procedimiento tributario, recomiendo que había que darle más pedagogía a los contribuyentes para no caer en errores costosos y desde luego simplificar los tramites.

Considero que la aprobación de la ley 123 de 1959 en donde se creo la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público Para evaluar el monto de endeudamiento, era aparentemente buena, pero los órganos de control deben de controlar y revisar permanentemente las decisiones de estos comisiones en cuanto a adeudamiento externo e interno.

Considero que aprobación de la Ley 19 De 1958, Sobre Reforma Administrativa. Era relativamente buena en cuanto a la descentralización administrativa y delegaciones de funciones, pero los organismos de control como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría, deben de estar en permanente control de

esto organismos, para controlar la politiquería y los recursos que se destinan del presupuesto nacional.

Recomiendo que en cada proyecto social haya incentivos tributarios, para estimular a las personas, que en este caso son los contribuyentes, pero esos incentivos deben de obedecer a un buen juicio del proyecto social. Ya que lo colombianos en los años 60, consumían muchos productos extranjeros y no tenían confianza en la industria nacional en producto diferente al café.

BIBLIOGRAFIA

ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura económica colombiana: Distribución por plazos -Saldo fin cada Año (1962-1974). (Deuda pública externa). 3 ed. Santafe de Bogota. D.C.: Tercer Mundo, 1972. 446 p.

ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana: Contrabando: 8 ed. Santafe de Bogota. D.C.: Mcgraw-Hill Interamericana, S.A., 1997. 452 p.

BERNAL, Cesar Augusto. Metodología de la investigación para administración y economistas. Santafe de Bogota, D.C.: Person Educación de Colombia, Ltda., 2000. 262 p.

Biografía de Alberto Lleras Camargo [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Presidencia de la republica, 2006. [Consulta el 30 de marzo del 2007]. Disponible en Internet: [http:// www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co).

Compilación de las Principales Normas del Impuesto Sobre la Renta en Colombia (1918-1961) [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2006. [Consulta 25 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co>.

DORADO, Ortega. Historia de Colombia [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Enciclopedia virtual Wikispedia, 2006. [Consulta 10 de Abril 2007]. Disponible en Internet: <http://www.Wikispedia.org>. Historia de Colombia.

El frente nacional [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 1999. [Consulta 04 de Abril 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

Informe anual del contralor general de la Republica. Estadísticas fiscales del gobierno central según la contabilidad de caja (1955-1962) [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Biblioteca Virtual Luís Ángel Arango, 2007. [Consulta 10 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: <http:// www.lablaa.org>

JUNGUITO, Roberto, RINCÓN, Hernán. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 2004. 160 p. [Consulta 20 de Marzo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

----- . La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia. Seminario Sobre Investigación Recientes De Historia Económica Colombiana [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 2004. 55 p. [Consulta 28 de Marzo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>.

KARLMANOVITZ, Salomón. Transformaciones En Las Estructura Agraria. Santafe de Bogota, D.C.: Tm, Bamco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, 1994. 380 p.

Ley 26 1959 [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2006. [Consulta 5 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co>.

Ley 81 de 1960. [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2006. [Consulta 5 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dian.gov.co>.

LÓPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento Económico Y Fiscal Colombiano. Santafe de Bogota D.C.: D´vinni Editorial, 1998. 499 p.

OCAMPO LOPEZ, Javier. Las reformas durante de 1950-1955 [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 2004. [consulta 23 de Marzo de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co>

PARDO, Rafael. Ley 123 de 1959. Art. 1 [en línea]. Santafe de Bogota. D.C.: Monografía, 2005. [Consulta 29 de Abril 2007]. Disponible en Internet: <http://www.monografia.com>. Consulta de la Norma.htm

Reforma Social Agraria. Ley 135 de 1961 [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: [Consulta 28 de Abril 2007]. Ministerio de Agricultura, 2004. Disponible en Internet: <http://www.minagricultura.gov.co>.

Reforma administrativa, Ley 19 de 1958 [en línea]. Santafe de Bogota, D.C.: Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2003. [Consulta 15 de Abril 2007]. Disponible en Internet: <http://www.monografia.com>. Consulta de la Norma.htm