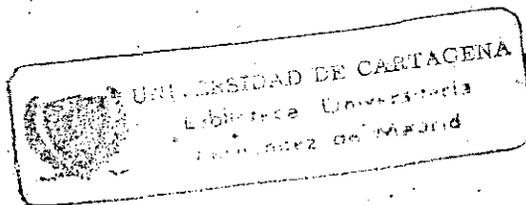


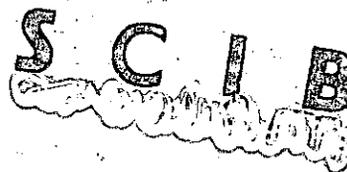
T  
336.2  
L 32

L



ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE MOMPOX

1982 - 1987



AMPARO LARA GTZ. DE PIÑERES

HENRY HAMBURGUER-FERNANDEZ



58910

CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

1988

Cartagena, Octubre 6 de 1988

Señores  
MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.

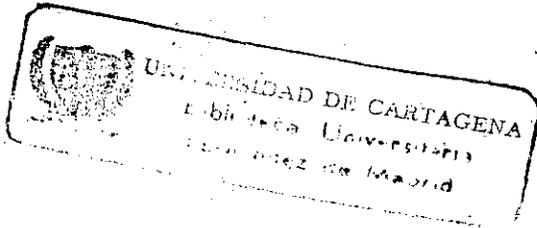
Apreciados Señores:

Me permito informarle que he venido asesorando satisfactoria  
mente la Tesis de Grado titulada "ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUES  
TAL DEL MUNICIPIO DE MOMPOS", elaborada por los egresados AM  
PARO LARA GUTIERREZ DE PINERES y HENRY HAMBURGUER , como requi  
sito indispensable para optar al título de Economistas.

Atentamente;

SERGIO HERNANDEZ GAMARRA  
Asesor Presidente.

Cartagena, 7 de octubre de 1988



Señores  
MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
Ciudad

Estimados señores:

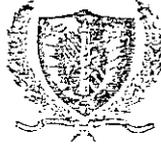
Tenemos el gusto de presentarles a su consideración nuestra Tesis, que versa sobre "ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE MOMPOS 1982-1987", como requisito indispensable para optar el título de Economista.

Agradecemosle de antemano por la atención que les merezca.

De ustedes, muy atentamente,

*Henry Hamburger Fdez*  
HENRY HAMBURGER F.

*Amparo Lara Gz. de Piñeres*  
AMPARO LARA Gz. de Piñeres



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FUNDADA EN 1.827

Cartagena, Noviembre 22 de 1988.

Señores  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.

Estimados Miembros:

En mi calidad de Jurado Examinador del Proyecto de Grado "Estudio Fiscal y Presupuestal del Municipio de Mompós 1982- 1987" de los egresados Amparo Lara Gonzalez y Henry Hamburger F., considero que han logrado realizar un excelente trabajo de investigación en uno de los Municipios más importantes del Departamento de Bolívar con Viejas aspiraciones de ser su capital de una nueva segregación del Territorio del Departamento de Bolívar, pues, sea éste trabajo, una demostración de las posibilidades económicas y de liderazgo de éste antiguo Municipio de Bolívar.

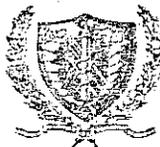
El proyecto da mérito para optar título de Economista.

Cordialmente,



DANIEL VERGARA PATERMINA  
Jurado Examinador .-

Teléfonos:  
654486 - 654772  
654776 - 654774

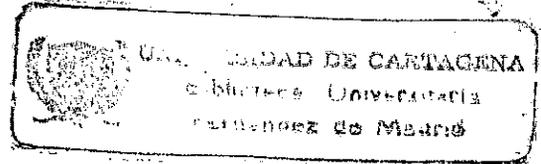


Centro, Cra. 6 No. 36-100  
Apartados: Aéreo 1382  
Postal 195

5

**Universidad de Cartagena**  
Cartagena-Colombia  
(Sur América)

Cartagena, 21 de noviembre de 1988



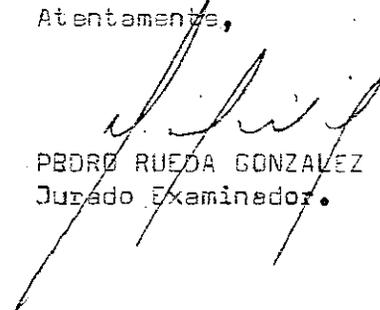
Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.

Apreciados señores:

Por la presente me permito rendir concepto sobre la tesis "Estudio Fiscal y Presupuestal del Municipio de Mompós" presentada por Amparo Lara y Henry Hamburger para optar al título de Economistas.

El trabajo en mención permite conocer la situación actual del Municipio de Mompós, además de que se ajusta a las técnicas metodológicas y reúne los requisitos mínimos para ser aceptado como tesis de grado.

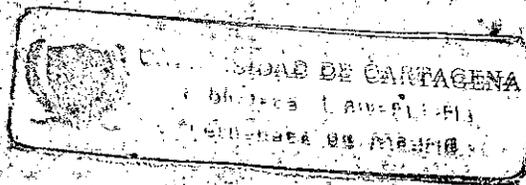
Atentamente,

  
PEDRO RUEDA GONZALEZ  
Jurado Examinador.

## AGRADECIMIENTOS

Al Doctor SERGIO HERNANDEZ, Asesor y Presidente de la Tesis por el empeño en darnos siempre las indicaciones y sugerencias que hicieron posible la culminación de nuestra tesis.

Al Doctor MINALDO HERRERA, Contralor Municipal por su colaboración. Y demás funcionarios de la Administración Municipal.



7

### DEDICATORIA

A la memoria de mi querida madre Elia Gutiérrez De Piñeres como homenaje póstumo a quien la muerte impidió ver lo que más deseó en vida, el grado de Economista de su hija.

A mis queridos hermanos que con su apoyo y esfuerzo, hicieron posible la culminación de este triunfo.

A los demás seres queridos que en una u otra forma colaboraron en la realización de este triunfo.

AMPARO LARA

A la memoria de mi madre Virginia, quien con su esfuerzo y abnegada lucha hiciera posible la satisfacción de este logro. Muy especial a mi padre Nelson, a mis hermanos, a Shirley, a Gonzalo, a Beatriz Martínez, a Amparito y demás personas que en diversa forma colaboraron conmigo.

HENRY HAMBURGUER

LISTA DE TABLAS

	Pag.
TABLA 1. Centros Educativos	40
TABLA 2. Estudiantes de la Básica Primaria	42
TABLA 3. Estudiantes de la Básica Secundaria y Media Vocacional.	44
TABLA 4. Números de Maestros	46
TABLA 5. Comportamiento Comparativo de los Ingre- sos Tributarios en Mompós	55
TABLA 6. Participación de los Ingresos Tributarios en los Ingresos Totales del Municipio de Mompós de 1982 - 1987	58
TABLA 7. Comportamiento Comparativo de los Impues- tos Directos del Municipio de Mompós 1982 - 1987	62
TABLA 8. Participación de los Impuestos Directos en los Ingresos Totales en el Municipio de Mompós 1982 - 1987	64
TABLA 9. Comportamiento Comparativo del Impuesto Pre- dial Ordinario en el Municipio de Mompós 1982 - 1987	68

TABLA 10.	Participación del Impuesto Predial Ordinario en los Ingresos Totales del Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	70
TABLA 11.	Comportamiento Comparativo de los Impuestos Indirectos en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	74
TABLA 12.	Participación de los Impuestos Indirectos en los Ingresos Totales del Municipio de Mompós 1982 - 1987	76
TABLA 13.	Comportamiento Comparativo del Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	79
TABLA 14.	Participación del Impuesto de Industria y Comercio en los Ingresos Totales del Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	81
TABLA 15.	Comportamiento Comparativo del Impuesto de Deguello de Ganado Mayor y Menor en el Municipio de Mompós en los años de 1982 - 1987	85
TABLA 16.	Participación del Impuesto de Deguello Mayor y Menor en los Ingresos Totales en el Municipio de Mompós en los años 1982-1987.	87

TABLA 17. Comportamiento Comparativo de los Impuestos No Tributarios en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987 91

TABLA 18. Participación de los Impuestos No Tributarios en los Ingresos Totales en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987 93

TABLA 19. Comportamiento Comparativo de los Ingresos Compensados en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987 97

TABLA 20. Participación de los Ingresos Compensados en los Ingresos Totales del Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987 100

---

TABLA 21. Comportamiento Comparativo de los Ingresos de otros Tesoros en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987 104

TABLA 22. Participación de los Ingresos de otros Tesoros en los Ingresos Totales en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987 107

TABLA 23. Comportamiento Comparativo de las Regalías Petrolíferas en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987 111

TABLA 24. Participación de las Regalías Petrolíferas en los Ingresos Totales en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987 114

	Pag.
TABLA 25. Comportamiento Comparativo de las Partidas Nacionales en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	118
TABLA 26. Participación de las Partidas Nacionales en los Ingresos Totales del Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	121
TABLA 27. Comportamiento Comparativo de las Participaciones Departamentales en el Municipio de Mompós en los años 1982- 1987	124
TABLA 28. Participación de las Partidas Departamentales en los Ingresos Totales en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	126
TABLA 29. Comportamiento Comparativo de los Ingresos Totales en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	130
TABLA 30. Proyección de los Ingresos por concepto del IVA en el Municipio de Mompós en los años 1987 - 1992	155
TABLA 31. Comportamiento Comparativo de los Egresos del Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	172
TABLA 32. Comportamiento Comparativo de los Gastos de Funcionamiento en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	175
TABLA 33. Participación de los Gastos de Funcionamiento en los Gastos Totales en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	177

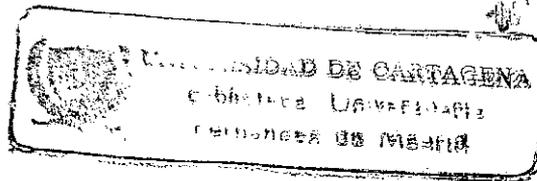
	Pag
TABLA 34. Comportamiento Comparativo de los Gastos de Inversión en el Municipio de Mompós en los años 1982 - 1987	179
TABLA 35. Participación de los Gastos de Inversión en los Gastos Totales del Municipio en los años 1982 - 1987	181
TABLA 36. Presentación del Gasto por Programas en el Municipio de Mompós en los años 1982-1987	185
TABLA 37. Distribución Porcentual del Gasto Municipal por Programa en el Municipio de Mompós de 1982 - 1987	186
TABLA 38. Distribución del Presupuesto Municipal por objeto del Gasto en Mompós de 1982-1987	193
TABLA 39. Distribución Porcentual del Presupuesto por objeto del Gasto en Municipio de Mompós 1982 - 1987	194
TABLA 40. Distribución de Recursos Provenientes de la Cesión del IVA en Gastos de Funcionamientos e Inversión en el Municipio de Mompós del 1988 al 1992	202
TABLA 41. Distribución de la Inversión por Zona de los Recursos Provenientes de la Cesión del IVA en Mompós 1988 - 1992	204

	Pag.
TABLA 42. Presupuesto Ejecutado en Mompós de 1982 - 1987	235
TABLA 43. Comportamiento Comparativo de Ingresos y Gastos Ejecutados con los Presupuestados en Mompós de 1982 - 1987	238
TABLA 44. Proyección de los Ingresos Recaudados en el Municipio de Mompós	242
TABLA 45. Proyecciones de Y o Ingresos	244
TABLA 46. Proyecciones de los Ingresos Totales del Municipio de Mompós 1988 - 1993	247

---

LISTA DE FIGURAS

	Pag.
FIGURA 1. Ingresos Tributarios	60
FIGURA 2. Impuestos Directos	65
FIGURA 3. Impuesto Predial	72
FIGURA 4. Impuestos Indirectos	77
<hr/>	
FIGURA 5. Impuestos de Industria y Comercio	83
FIGURA 6. Impuesto de Deguello Mayor y Menor	89
FIGURA 7. Impuestos No Tributarios	95
FIGURA 8. Ingresos Compensados	102
FIGURA 9. Ingresos de Otros Tesoros	109
FIGURA 10. Regalías Petrolíferas	116
FIGURA 11. Partidas Nacionales	123
FIGURA 12.	128

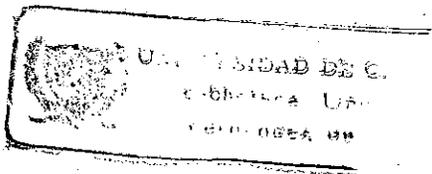


	Pag.
FIGURA 13. Ingresos Totales	132
FIGURA 14. Gastos Totales, de Funcionamiento e Inversión Reales.	183
FIGURA 15. Ingresos y Gastos Ejecutados 1982 - 1987	237

TABLA DE CONTENIDO

	Pag.
0. INTRODUCCION	13
0.1 FORMULACION DEL PROBLEMA	15
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	15
0.2.1 Delimitación Formal	15
0.2.1.1 De Espacio	15
0.2.1.2 De Tiempo	15
0.2.2 Delimitación Material	16
0.2.2.1 Variable Dependiente	16
0.2.2.2 Variable Independiente	16
0.3 IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION	16
0.4 OBJETIVO DE LA INVESTIGACION	17
0.4.1 Objetivo General	17
0.4.2 Objetivo Especifico	17

	Pag.
0.5 MARCO TEORICO	18
0.6 HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION	21
0.6.1 Hipótesis General	21
0.6.2 Hipótesis de Trabajo	21
0.7 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS	22
0.7.1 Definiciones Conceptuales	22
0.7.2 Definiciones Operativas	23
0.8 METODOLOGIA	25
0.8.1 Tipo o Nivel de Investigación	25
0.8.2 Diseño de Campo	26
0.8.3 Diseño Bibliográfico	26
<hr/>	
1. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE MOMPOS	29
1.1 RESEÑA HISTORICA	29
1.2 VIDA ADMINISTRATIVA	31
1.3 SITUACION GEOGRAFICA	32
1.3.1 Extensión y Límites	32
1.3.2 Estructura Urbana	32
1.3.3 Climatología, Hidrografía y Orografía	33



	Pag.
1.4 POBLACION	34
1.5 SERVICIOS PUBLICOS	36
1.5.1 Acueducto y Alcantarillado	36
1.5.2 Teléfono	36
1.5.3 Energía Eléctrica	37
1.5.4 Transporte	37
1.5.4.1 Aéreo	37
1.5.4.2 Terrestre	38
1.5.4.3 Fluvial	38
1.6 NIVEL EDUCATIVO	38
1.6.1 Analfabetismo	38
1.6.2 Situación Actual de la Enseñanza Primaria y Secundaria	39
1.7 SALUD	47
2. INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOMPOS	48
2.1 ORIGEN DE LOS INGRESOS	48
2.2 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS	50
2.2.1 Clasificación Presupuesta1	50
2.2.2 Conformación del Presupuesto del Municipio de Mompos.	52

	Pag.
2.3 CONCEPTOS Y ANALISIS DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS	53
2.3.1 Ingresos Tributarios	53
2.3.1.1 Impuestos Directos	61
2.3.1.1.1 Impuesto Predial	66
2.3.1.2 Impuestos Indirectos	73
2.3.1.2.1 Impuesto de Industria y Comercio	78
2.3.1.2.2 Deguello de Ganado Mayor y Menor	84
2.3.1.3 Otros Ingresos	
2.3.2 Ingresos No Tributarios	90
2.3.3 Ingresos Compensados	96
2.3.4 Ingresos de Vigencias Anteriores	103
2.3.5 Ingresos de Otros Tesoros	103
<del>2.3.5.1 Regalías Petroíferas</del>	<del>110</del>
2.3.5.2 Participaciones Nacionales	116
2.3.5.3 Participaciones Departamentales	123
2.4 INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DURANTE EL PERIODO 1982 - 1987	128
2.5 PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS	133
2.6 FORMACION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS, NO MINALES Y REALES	134

	Pag.
2.7 CONCEPTOS BASICOS DE LOS IMPUESTOS	137
2.7.1 Impuesto Específico	137
2.7.2 Impuesto Ad Valorem	138
2.7.3 Impuesto General	138
2.7.4 Impuesto Especial	138
2.7.5 Impuestos Periódicos o por una sola vez	138
2.8 NORMAS DE LOS IMPUESTOS	139
2.8.1 Constitucionalidad	139
2.8.2 Igualdad o Justicia	139
2.8.3 Certeza	139
2.8.4 Facilidad para el Contribuyente	140
2.8.5 Economía	140
<del>2.8.6 Uniformidad</del>	<del>141</del>
2.9 LA CAPACIDAD TRIBUTARIA	141
2.9.1 Capacidad Tributaria Subjetiva	144
2.9.2 Capacidad Tributaria Objetiva	145
2.10 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES	145
2.10.1 Impuestos Ordinarios y Extraordinarios	146
2.10.2 Impuestos Reales y Personales	146
2.10.3 Impuestos Directos e Indirectos	147
2.10.4 Impuestos Proporcionales y Progresivos	148

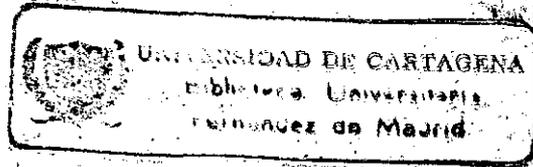
	Pag.
2.11 PROPOSITOS Y EFECTOS DE LA LEY 12/86 SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES	149
2.11.1 Impuesto al Valor Agregado IVA	149
2.11.2 Ley 14 de 1983 sobre el IVA	149
2.11.3 Propósitos y Efectos de la Ley 12/86 so bre los Ingresos Municipales	151
2.11.4 Cesión del IVA para Mompós 1988 - 1992	151
3. GASTOS MUNICIPALES	157
3.1 ORIGEN DEL GASTO	157
3.2 EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL SO BRE EL GASTO PUBLICO	159
3.3 REQUISITOS PARA DECRETAR EL GASTO PUBLICO	161
3.3.1 ¿Cómo se decreta el Gasto Público en Co lombia?	164
3.3.2 Funciones Económicas del Gasto Público	164
3.4 CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES	168
3.4.1 Gasto de Funcionamiento	168
3.4.2 Gasto de Inversión	170
3.5 PRESENTACION DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUES	171

	Pag.
TO MUNICIPAL	
3.6 ANALISIS DEL GASTO DE FUNCIONAMIENTO	174
3.7 ANALISIS DE LOS GASTOS DE INVERSION	178
3.8 ANALISIS DE LOS GASTOS POR PROGRAMAS	184
3.9 ANALISIS DEL PRESUPUESTO POR OBJETO DEL GASTO	190
3.10 CAUSAS DEL AUMENTO DE LOS GASTOS PUBLICOS	197
3.10.1 Causas Aparentes	197
<del>3.10.2 Causas Reales</del>	<del>197</del>
3.10.3 Causas Reales de los Gastos Municipales	200
3.11 EFECTOS DE LA LEY 12/86 SOBRE LOS GASTOS MUNICIPALES	200
3.11.1 Estimación y uso de la Cesión del IVA	200
3.11.2 Obligaciones de los Municipios según ley.	205
4. PRESUPUESTO MUNICIPAL DE MOMPOS	208
4.1 DEFINICIONES DE PRESUPUESTO	208

	Pag.
4.2 EVOLUCION HISTORICA GENERAL DEL PRESUPUESTO	208
4.3 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS	211
4.4 EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO	215
4.4.1 Equilibrio Estático del Presupuesto	215
4.4.2 Equilibrio Dinámico del Presupuesto	217
4.5 COMPOSICION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	219
4.5.1 Presupuesto de Rentas e Ingresos	219
4.5.2 Presupuesto de Gastos e Inversión	219
4.6 PRESUPUESTO ANUAL	220
<hr/>	
4.7 CICLO PRESUPUESTAL	223
4.7.1 Preparación del Proyecto de Presupuesto	223
4.7.2 Presentación del Proyecto de Presupuesto	228
4.7.3 Discusión y Aprobación del Proyecto de Presupuesto	229
4.7.4 Ejecución del Presupuesto	231
4.7.5 Contabilidad del Presupuesto	232
4.7.6 Control del Presupuesto	233
4.8 EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS 1982 - 1987	234

	Pag.
4.9 COMPARACION DE INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTA LES Y EJECUTADOS DE 1982 - 1987	238
4.10 PROYECCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA EL PERIODO 1988 - 1992	240
4.11 EL PRESUPUESTO Y EL PLAN DE DESARROLLO	248
5. CONTROL FISCAL	251
5.1 ORIGEN HISTORICO DEL CONTROL FISCAL EN COLOM BIA	251
<del>5.2 CREACION DE LA CONTRALORIA</del>	<del>252</del>
5.2.1 Funciones Principales de la Contraloría	253
5.2.2 Objetivos del Control Fiscal	253
5.3 EL CONTROL FISCAL ES DIFERENTE AL CONTROL AD MINISTRATIVO	254
5.4 EL CONTROL PREVIO	255
5.4.1 Manera de efectuar el Control Previo	256
5.5 TIPOS DE CONTROL FISCAL	257
5.5.1 Control Administrativo	257
5.5.2 Control Jurisdiccional	258

	Pag.
5.5.3 Control Técnico	259
5.5.4 Control Político	260
5.6 CONTRALORIAS MUNICIPALES	261
5.6.1 Atribuciones y Funciones	261
5.6.2 Organización y Funcionamiento	262
5.6.3 Control Fiscal del Presupuesto Municipal	263
5.7 LEY 11 DE 1986 SOBRE CONTROL FISCAL MUNICIPAL.	263
CONCLUSIONES	266
<del>RECOMENDACIONES</del>	
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	



## 0. INTRODUCCION

Los municipios colombianos por lo general presentan problemas muy similares y si mencionamos concretamente a los municipios de la Costa Atlántica, vemos que sus necesidades son más apremiantes, hasta la presente esto tiene una explicación, y es que los presupuestos municipales son muy exigüos para satisfacer la demanda de necesidades, además de ser exigüos estos presupuestos se manejan en una forma no correcta, son despilfarrados y no se canalizan los recursos hacia verdaderos programas que encaucen el desarrollo.

Por eso con el presente trabajo queremos que los conocimientos adquiridos, sean vastos o sean limitados, deben tener solamente un objetivo, servir al municipio de Mompos en el análisis presupuestal y fiscal, y ese fin no se consigue guardándolos celosamente, sino llevándolos al conocimiento de quien pueda ser uso de ellos de una manera adecuada y convincente.

Este trabajo contiene una presentación general del Municipio de Mompos, sus ingresos y dentro de este tema un tratamiento

especial a la ley 12 de 1986 sobre descentralización administrativa, presupuestal y fiscal, pues la mayor parte de estas normas y principios adoptados favorecen al municipio; sus gastos municipales, el presupuesto y el control fiscal.

## 0.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

El desarrollo de un municipio y de toda una comunidad en general depende de la eficiencia en las medidas políticas y procedimientos con los cuales esa eficiencia pueda ser incrementada y siendo el presupuesto un instrumento esencial en la planificación y control de los asuntos financieros del municipio: Se da un eficiente manejo al presupuesto municipal de tal manera que sus políticas y procedimientos causan beneficios comunitarios? La estructura presupuestal, las diversas actividades, planes y programas a cumplir en un período determinado es competente al desarrollo municipal?

## 0.2 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

### 0.2.1 Delimitación Formal

#### 0.2.1.1 Espacio

La investigación se realizará en el municipio de Mompos de departamento de Bolívar.

#### 0.2.1.2 Tiempo

El estudio comprenderá el período establecido entre los años 1982 - 1987

## 0.2.2. Delimitación Material

### 0.2.2.1 Variable Dependiente

Bienestar comunitario

### 0.2.2.2 Variable Independiente

La planificación ineficiente sobre la capacidad tributaria.  
Incapacidad y deshonestidad administrativa.

## 0.3 JUSTIFICACION

En vista que hoy en día la administración municipal colombiana ~~na~~ ~~adolesce~~ ~~de~~ ~~graves~~ ~~fallas~~ ~~queremos~~ ~~con~~ ~~el~~ ~~presente~~ ~~estudio~~ mostrar en una forma pormenorizada la importancia que tiene el presupuesto municipal y los beneficios comunitarios que causan si a este se le da un eficiente manejo.

Además, la presente investigación es la única de esta característica que se presenta en esta localidad, previniendo con ella una herramienta útil a los funcionarios de la administración pública sobre todo en la actualidad cuando el gobierno y el Congreso de la República pone en marcha el programa de descentralización administrativa que comprende medidas de carácter fiscal y administrativo, la cual dará vida a un nue

vo municipio.

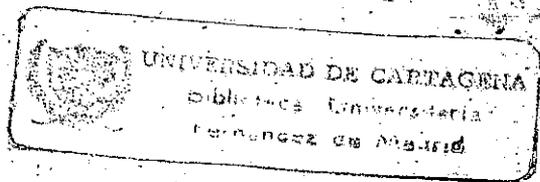
#### 0.4 OBJETIVO DE LA INVESTIGACION

##### 0.4.1 Objetivo General

Hacer ver mediante esta investigación los procedimientos administrativos municipales que nos permitan hacer un enjuiciamiento crítico constructivo al sistema fiscal y presupuestal del municipio de Mompos, de manera tal, que se busquen los mecanismos necesarios en pro del desarrollo económico, social y cultural.

##### 0.4.2 Objetivos Específicos

- Establecer medidas para evitar el despilfarro del presupuesto del municipio de Mompos.
- Analizar la situación actual del aparato fiscal y presupuestal por medio de los datos que nos suministren o consultemos.
- Determinar el comportamiento de los ingresos y egresos en los últimos seis años.



## 0.5 MARCO TEORICO

Mompós, uno de los municipios más antiguos de Colombia y que se ha escrito mucho acerca de su historia, muy pocos estudios se han hecho sobre los problemas prioritarios. Se hizo un estudio Socio-económico en el año 1982 y posteriormente otro estudio socio-económico en el año 1987, pero estudios que toquen aspectos relacionados con el presupuesto municipal y su sistema fiscal no se han realizado, no se han hecho verdaderos diagnósticos que busquen satisfacer las necesidades apremiantes y dejar atrás ese abandono y atraso en que hoy viven.

El presupuesto financiero es un atributo de las democracias, nació como consecuencia de los gravámenes que pagan los ciudadanos para el sostenimiento del Estado. Al conquistar el derecho de señalar y tasar los impuestos con que pueda gravarse su hacienda, y el de determinar la naturaleza, el objeto y la cuantía de los gastos públicos.

La idea de presupuesto surgió como un imperativo de orden y una garantía del respeto a su voluntad y a sus derechos.

Se puede asegurar que una entidad no marchará bien si su presupuesto no ha sido confeccionado técnicamente.

El presupuesto es un acto administrativo y soberano, por el

cual se calcula anticipadamente todas y cada una de las rentas e ingresos, se autorizan o apropian todos y cada uno de los gastos de funcionamiento y de inversión de la respectiva entidad para un período de tiempo determinado (1 año), teniendo en cuenta los planes y programas al cumplir en dicho ejercicio fiscal. Se expresa en términos financieros y debe obedecer a normas establecidas.

La importancia del presupuesto radica en que se considerará como una guía de acción, como una herramienta útil, para cumplir los objetivos y fines que persigue una institución.

El presupuesto lo define Paul Leroy Beauliev como: un estado en que se preveen los ingresos y los gastos durante un determinado período. ~~En un cuadro que evalúa y compara los gastos~~ que deben satisfacerse y los ingresos que han de percibirse!

La planeación, como organismo de investigación, de programación y de consejo de las normas para los planes a corto y a largo plazo y a los presupuestos programados de orientación cíclica, a través del presupuesto el estado puede intervenir de diferentes modos para acelerar la actividad económica según las circunstancias y las conveniencias de los fines que se persiguen; puede dar los incentivos a la producción mediante exenciones tributarias o subsidios; propiciar las exportaciones, impulsar los planes de desarrollo y todo cuanto concu

rra al bienestar del país, a condición de que no se causen fuertes trastornos monetarios. Del mismo modo un mal régimen tributario puede entorpecer y retardar el desarrollo del país.

En Colombia con el artículo 5° de la Constitución prevé la división del territorio nacional en municipios o distritos municipales. Las entidades municipales de acuerdo con las previsiones del artículo 183 de la carta, tiene sus propias rentas y gozan de autonomía para el manejo de sus finanzas dentro de los límites de la constitución, la Ley y las ordenanzas conforme a lo dispuesto por los artículos 196 a 198 de la Constitución.

Muy a pesar de los objetivos que debe perseguir un presupuesto por ser diferente a la planeación y las facultades que le concede la carta, en los actuales momentos la mayoría de los municipios del país, tienen un mal manejo de estos recursos y está es una de las razones principales por las que continúan en las mismas precarias condiciones de vida comparada con la de años anteriores.

Es el presupuesto y su buen manejo el que puede sacar de este atraso a estas regiones, ya que una buena inversión del sector público, suministra una serie de facilidades básicas para lograr incentivar la inversión privada, teniendo buenos

efectos en la economía en su conjunto.

El municipio de Mompós no es la excepción dentro de este entorno. Este es un municipio ubicado en el sur del departamento de Bolívar y cuenta con una población de 32.493 habitantes actualmente, y cuyas principales actividades económicas son la agricultura y la ganadería y muy a pesar de no ser una gran metrópoli, ha percibido una serie de recursos que muy bien administrados indudablemente hubiera garantizado un mejor desarrollo para la región.

## 0.6 HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION

### 0.6.1 Hipótesis General

Para encauzar el buen desarrollo y mejoramiento del municipio de Mompós que conlleva a la solución de problemas comunes es indispensable la elaboración de un dinámico presupuesto municipal.

### 0.6.2 Hipótesis de Trabajo

Hipótesis 1: La ineficiencia de los recaudos del municipio de Mompós obedece a bases gravables obsoletas y a deficiencias en su manejo administrativo, por lo tanto esto conllevará a que los impuestos no aumenten en proporción al creci

miento económico regional.

Hipótesis 2: Para lograr una mejor atención a las necesidades de la comunidad es necesario implantar una serie de ordenamientos a los gravámenes de este municipio.

### 0.7 OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS

#### 0.7.1 Definiciones Conceptuales

BIENESTAR COMUNITARIO: Es el bienestar de la comunidad en conjunto, implica un mejoramiento en las condiciones de vida del municipio. En general, la economía considera que el bienestar es totalmente determinado por las preferencias de los individuos dentro de la sociedad.

PLANIFICACION INEFICIENTE SOBRE LA CAPACIDAD TRIBUTARIA: En un sentido, este instrumento para formular y ejecutar políticas coherentes del desarrollo, expresada en términos cualitativos y cuantitativos no está determinado sobre bases que conduzcan a una buena captación de recursos.

INCAPACIDAD Y DESORGANIZACION ADMINISTRATIVA: Hace referencia a funcionarios de la rama administrativa que no tiene competencia suficiente para permanecer en los cargos que están desempeñando.

CRECIMIENTO ECONOMICO: Desarrollo que se mide de acuerdo a patrones cuantitativos: producto o ingresos por habitantes, distribución del ingreso entre las clases sociales y los sectores de la economía, niveles de tecnología y productividad.

BASES GRAVABLES OBSOLETAS: Definimos así la desactualización de recursos impositivos a los procedimientos de recaudos resagados con relación a la dinámica del desarrollo.

IMPUESTOS: Contribución, carga, tributo o aportación o en especie que el estado o una autoridad subalterna exige a los ciudadanos de un país.

0.7.2 Definiciones Operativas

VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
Bienestar Comunitario	Ingreso	Entrevistas
	Consumo	
	Ahorro	DANE
	Educación	
	Salud	
	Ser, Públicos	
	Recreación	
	Centros deportivos y culturales.	

VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
Planificación Ineficiente sobre la Capacidad Tributaria.	Impuestos presupuestados. Impuestos recaudados Indice financiero Nivel de ingreso de la población.	Administración de Impuestos DANE Entrevistas
Incapacidad y Desorganización Administrativa.	Normas y leyes, cambio y reforma en el sistema administrativo.	Entrevistas Leyes Vigentes Decretos
Crecimiento Económico.	Obras de infraestructura. Ingreso Inversión Mercado Agua Potable Redes eléctricas y teléfonos.	Consultas Bibliográficas. Tesorería Municipal. Alcaldía
Bases Gravables Obsoletas.	Presupuesto Municipal.	Administración de Impuestos Consultas Bibliográficas.

VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
Impuestos	Bases y tarifas para el cobro de impuestos. Ingresos corrientes Bienes y servicios activos.	Administración de Impuestos Tesorería Municipal.

0.8 METODOLOGIA

0.8.1 Tipo de Problema a Investigar

En esta investigación el tipo de problema lo estimamos descriptivo y evaluativo.

El método es descriptivo por que en él analizaremos las principales características del manejo presupuestal y de la situación fiscal del municipio en el período comprendido entre el 1982 - 1987

Es de estimación evaluativa porque la investigación estará encausada a un examen o juicio.

### 0.8.2 Diseño de la Investigación

Para esta investigación utilizaremos el diseño de campo y bibliográfico.

La observación bibliográfica la realizaremos por medio de libros, revistas, tesis de grado, folletos, etc.

La observación de campo la realizaremos mediante la recolección de datos directamente del lugar en que se produce.

### 0.8.3 Técnicas de Investigación de Campo

A los funcionarios de la Administración Pública Municipal, ~~le haremos entrevistas para determinar la situación actual~~ y propósitos encaminados en busca de mejorarlos para bien de la comunidad.

### 0.8.4 Presentación de Datos

Para la obtención de la muestra utilizaremos la siguiente fórmula estadística.

$$n = \frac{Z^2 \frac{d^2}{z} (P \times q) \cdot N}{e^2 (N-1) + Z^2 \frac{d^2}{z} P \times q}$$

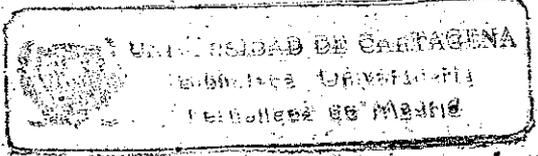
En donde:

- Z = Nivel de confianza
- p = Probabilidad de éxito
- q = Probabilidad de fracaso
- N = Población
- e = Margen de error
- = Confianza 0.95
- /2 = 0.477
- z = 0.477 = 1.96
- p = q = 0.5
- e = 0.05
- n = 32.493

$$n = \frac{(1.96)^2 (0.5) (0.5) 32.493}{(0.05)^2 (32.493-1) + (1.96)^2 (0.5) (0.5)} = 380$$

Lo que indica una muestra de 380.

Utilizaremos tablas estadísticas, gráficas estadísticas con el objeto de presentar un estudio que en materia de conocimiento sea eficiente y real.



0.8.5. Análisis de los Datos

Haremos cruce entre las variables:

- Gastos de funcionamiento - Gastos totales
- Gastos de inversión - Gastos totales
- Impuestos a la venta - Impuestos totales
- Ingresos totales - Población total

Conoceremos los ingresos reales, deflactando mediante los índices de precios.

# 1. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE MOMPOS

## 1.1 RESEÑA HISTÓRICA

Mayo 3 de 1537 se conmemora tradicionalmente la fundación de Mompós.

Sobre este punto, aún hay discrepancia entre los historiadores, pues, mientras Pedro Salcedo del Villar y Rafael Soto aceptan la fecha anterior y citan como fundador a Alonso de Heredia, otro notable historiador momposino, Ernesto Gutiérrez de Piñeres, plantea que su fundador fue el licenciado Juan de Santa Cruz, en Marzo de 1540 sin especificar el día.

La tesis más probable es la segunda, ratificada por la Academia Nacional de Historia, especificando la división de funciones.

En lo que si están de acuerdo todos los historiadores es de que fue una de las más importantes ciudades de la Nueva Gra

nada por su vigoroso comercio y por la prestancia intelectual y social de muchos de sus hijos.

En la segunda mitad del siglo XVI se establece en la Villa la primera comunidad: los Franciscanos, con la cual se inicia una etapa decisiva en el marco de la arquitectura religiosa y de tan honda significación en el perfil y semblanza de la Villa.

A mediados del siglo XVIII, la ciudad se extendía a lo largo del río en una longitud de 3 kms. y contaba con 600 casas de habitación y casas-tiendas de mompostería y teja, la mayor parte de aquellas, y cerca de 1.800 pajizas, contaba además edificios oficiales, tales como: Real Aduana, Real Fábrica y Estanco de Aguardiente.

Hacia la mitad del siglo XVIII, Mompós ocupaba destacado lugar en el Virreinato de la Nueva Granada, tanto por su privilegiada posición geográfica como por el intenso comercio que en ella se efectuaba.

El 6 de Agosto de 1810 proclamó la independencia absoluta de España, con heroísmo singular sirvió de manera eficaz a la causa emancipadora. Sus hazañas le valieron el título de CIUDAD VALEROSA en el año de 1812. Por medio de ordenanza del Cabildo, se le dio Bandera en el año de 1822. Por medio de

la Ley 10 del 10 de Octubre de 1852 fue elevado a la categoría de Municipio.

Durante la época de la Independencia fue un baluarte. Mompós posee una gran tradición cultural y religiosa, posee un aspecto colonial en su arquitectura y aún se conserva iglesias y conventos de esa época.

De Mompós, dijo Bolívar: " Si a Caracas DEBO LA VIDA A MOMPOS DEBO LA GLORIA "

1.2 VIDA ADMINISTRATIVA

Este territorio municipal comprendido en la Isla Margarita hasta 1984 contaba con 36 corregimientos. Para ese mismo año le fue segregado Talaigua Nuevo como una nueva comprensión municipal, de manera tal que hoy cuenta el Municipio de Mompós con 22 corregimientos.

Pertenece a la Diócesis de Magangué, al Distrito Judicial de Cartagena y a la Circunscripción Electoral de Bolívar. Es cabecera de Circuito Notarial y Circuito de Registro.

Notable por su heroica resistencia a la guerra de la Independencia, por lo cual se le dio el título de "CIUDAD VALEROSA" en 1812.

El 6 de Agosto de 1810 proclamó su emancipación absoluta de España, por la Ley 10 del 10 de Octubre de 1852 fue elevado a categoría de Municipio.

### 1.3 SITUACION GEOGRAFICA

#### 1.3.1 Extensión y Límites

El Municipio de Mompós tiene una extensión de 334 kms. está situado en la margen izquierda del brazo de Mompós del río Magdalena a los 9° 14' de latitud Norte y 74° 26' de longitud al oeste de Greenwich. Altura sobre el nivel del mar de 33 mts., a 248 kms. de Cartagena. El área municipal es de 1.090 kms. y limita por el norte con el departamento del Magdalena, por el oriente con San Fernando, por el sur con Pinillos y por el occidente con Magangué. El territorio municipal está comprendido en la Isla Margarita, bañado por las aguas de los brazos de Loba, Mompós y Chicagua.

#### 1.3.2 Estructura Urbana

Mompós, es una ciudad notablemente colonial en su sector urbano, aún cuando en la mayoría de sus corregimientos las casas son de techo pajizo, y paredes de bahareque.

Ninguna otra ciudad colombiana conserva intacto su estilo es

pañol, hasta el punto de que su vestuta y severa arquitectura le envidiaran ya ciudades de mayor prestancia. A esa característica se debe que la ciudad sea objeto de la admiración y veneración de los colombianos.

La ciudad colonial está comprendida entre las calles Real del Medio y la Albarrada y los callejones de San Francisco y San Miguel, el resto de la ciudad presenta una estructura con tendencia modernista. Se puede observar en el aspecto colonial dos tendencias: la arquitectura religiosa y la arquitectura civil.

La arquitectura religiosa representada en las iglesias y el antiguo Convento de San Carlos, hoy Palacio de Gobierno y la arquitectura civil, representada por el Colegio Nacional Pinillos y demás casas familiares.

El equipamiento urbano está formado por: Palacio Municipal, Matadero, Mercado Público, 9 Iglesias, 3 Bancos, Cementerio, Oficinas de Idema, Inderena, Ica, Incora, Himat.

1.3.3 Climatología, Hidrografía y Orografía

El clima es tropical, tiene una temperatura de 28°C. Se dan las 2 estaciones del año, al igual que en toda Colombia.

47

el verano se caracteriza por ser bastante seco y el invierno que es constante y duro.

La mayor parte de su territorio es cenagoso con pantanos y caños.

El municipio lo bañan los brazos de Loba, Chicagua, Mompós y gran variedades de caños que cruzan la región en distintas direcciones, como son: Betancó, Ampuche, Corralito, Jagua, Loba, El Cacón, El Manglar, Guacamayo, La Ceiba, La Cruz, El Bagre; en jurisdicción se hayan las ciénagas de Coroncoro, Loba, La Tortuga, Logita, La Ceibita, La Sardina, Pajara y muchos más.

Mompós cuenta con su mayoría de tierras planas y bajas surcadas por numerosos caños, ciénagas. El relieve en términos generales es bastante parejo y carece de cerros o montañas:

#### 1.4 POBLACION

La población de Mompós, por estar básicamente comprendida dentro del complejo racial de la Costa del Caribe y por su descendencia histórica de la tribu del Cacique Quimbaya y de los españoles, se caracteriza por la mezcla de una gama de tipos étnicos, como son: blancos, mestizos, zambos y una pequeña proporción de negros.

El crecimiento de la población es relativamente alto, y es así

como se encuentran familias compuestas por 6 ó más hijos, lo que demuestra una falta de políticas en la planificación familiar.

Los autores creen que todo esto se debe a aspectos como: analfabetismo, matrimonios a temprana edad, falta de diversiones, desconocimiento total de métodos anticonceptivos, el bajo status de la mujer, el machismo, a una mala interpretación de la liberación femenina y otros factores.

52818

De acuerdo al censo de población registrado en el año 1964, Mompós presentaba una población de 31.139 habitantes. Para el censo de población del año 1973 presentó una población de 43.167 habitantes y para el último censo de población realizado en 1985 presentó una población de 32.493 habitantes. Es así que la tasa de crecimiento en el período comprendido entre los años 1964 y 1973 fue 3.69% y la comprendida entre los años 1973 y 1985 fue de - 2.33%; esta tasa de crecimiento de la población se presenta negativa puesto que en el año 1984 fue separado de Mompós un nuevo municipio.

El último censo muestra que el 50% son mujeres y que en la cabecera municipal se encuentra el 52.7% de sus habitantes.

En Mompós, según este último censo existen 24.229 personas con necesidades básicas insatisfechas, o sea, el 75% de su pobla

49

ción, además el número de hogares con necesidades básicas insatisfechas es de 5.011%

## 1.5 SERVICIOS PUBLICOS

### 1.5.1 Acueducto y Alcantarillado

De acuerdo a datos suministrados por el Dane sobre el último censo de población Mompós cuenta con 5.450 hogares de los cuales 2.158 cuentan con acueducto, ésto en el sector urbano, pues en el rural no existe este servicio.

Se observa, pues, que la cobertura del servicio es del 39.59% de los hogares.

El servicio de alcantarillado sólo se presta en el casco urbano y cubre el 18.64% en porcentaje de los hogares. Estos servicios en la mayor parte no son eficientes.

### 1.5.2 Teléfono

El municipio cuenta con el servicio de Telecom que posee una agencia directa y tiene instaladas 416 líneas telefónicas.

Según el plan de comunicaciones de la Costa Atlántica y de acuerdo con el plan especial del gobierno para este sector del

50

país se instalará 14.700 nuevas líneas, de las cuales 1.200 líneas telefónicas serán instaladas en este municipio, o sea, que el 8.16% de este plan de comunicación será instalada en Mompós.

### 1.5.3 Energía Eléctrica

Este servicio es prestado por la Termoeléctrica de Chinú y Electribol que hace la interconexión con los demás corregimientos, cuenta con una instalación de 3.007, o sea, el 55.17% de los hogares.

### 1.5.4 Transporte

#### 1.5.4.1 Aéreo

Hay autopista de aterrizaje para avionetas. Este servicio se presta tres veces por semana y más que todo inclinado hacia el servicio de carga.

Esta comunidad por la misma situación geográfica que presenta clama por la prestación de este servicio en una forma continua o más eficiente, puesto que por ser una ciudad turística, de muchos atractivos coloniales, mucha gente no la visita por la incomodidad de transportarse.

### 1.5.4.2 Terrestre

Carretera Mompós. - La Bodega - de la Bodega a Magangué se comunican a través de ferri.

Carretera Mompós - San Fernando - Margarita - Chilloa - Hatillo de Loba.

Desde el año 1976, el municipio cuenta con los servicios de la empresa UNITRANSCO, el cual tiene ruta directa de Mompós a Cartagena y viceversa, con ciudades intermedias como: El Carmen de Bolívar, Magangué, San Jacinto, San Juan, Cartagena.

### 1.5.4.3 Fluvial

Para la comunicación entre un corregimiento y otro es muy utilizada esta vía de transporte utilizando como medio, la chalupa y la canoa.

## 1.6 NIVEL EDUCATIVO

### 1.6.1 Analfabetismo

En Mompós se registra un índice de población analfabeta de 15 años y más de 34.8%. En términos posee una población de 4.237 analfabetas. En donde 2.141 corresponde a hombres y 2.096 a mujeres.

La tasa de analfabetismo para los hombres es del 23.43% y para las mujeres es del 22.52% de 15 años y más.

### 1.6.2 Situación Actual de la Enseñanza Primaria y Secundaria

Mompós presenta una situación educativa que no es tan lamentable, según se pudo establecer, todos los profesores que son nombrados por el municipio llenan en la mayoría de los casos sus requisitos como docentes. La deserción escolar es baja, pero esto no quita la creación de un nuevo centro educativo de cualquier nivel, incluso como muchas regiones del país es imperante la creación de un centro de educación superior o técnica.

---

Mompós registra una población estudiantil de 10.527 estudiantes, o sea, un 32.4% de su población total. El 68.7% de su población estudiantil corresponde a la Básica Primaria, el 23.9% corresponde a la Básica Secundaria, el 4.8% corresponde a la media vocacional y el nivel pre-escolar abarca un 2.6%. Para esto cuenta con 44 planteles educativos y una planta de 364 profesores.

53

TABLA 1. CENTROS EDUCATIVOS

N I V E L E S	SECTOR OFICIAL		SECTOR PRIVADO		T O T A L
	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	
Pre-Escolar	2		1		3
Básica Primaria	11	19	4		34
Básica Secundaria y Media Vocacional	3	1	2	1	7
T O T A L	16	20	7	1	44

El nivel Pre-escolar no presenta ningún centro educativo en la zona rural. La básica primaria en el sector rural sólo presenta 19 escuelas, siendo el número de 22 corregimientos lo que por lógica es una falla. El 77.3% de los centros educativos pertenecen a la básica primaria. El bachillerato que está conformado por básica secundaria de sexto a noveno grado y la media vocacional de décimo a undécimo grado presenta el 15.9% de los planteles educativos.

Uno de los colegios más antiguos y más importante es el Colegio Nacional Pinillos que fue fundado en 1802 de carácter oficial y con 186 años de funcionamiento.

El nivel pre-escolar registra una población de 273 estudiantes en donde el 87.2% está registrado en la zona urbana.

TABLA 2. ESTUDIANTES DE LA BASICA PRIMARIA

GRADO	SECTOR OFICIAL		SECTOR PRIVADO		TOTAL
	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	
1° Elemental	1.059	1.077	99		2.235
2° Elemental	764	738	90		1.592
3° Elemental	710	667	75		1.452
4° Elemental	587	490	81		1.170
5° Elemental	476	233	80		789
TOTAL	3.598	3.205	425		7.238

Fuente: Supervisión Educación de Mompós.

Se observa que el mayor número de estudiantes lo registra el primero elemental con 30.9%; le sigue el segundo elemental con 22.0%; tercero elemental con 20.06%; cuarto elemental con 16.16% y el menor grado es el quinto con 10.90%.

El sector privado no participa en el servicio educacional en la zona rural y sólo abarca el 5.87% en la zona urbana.

53

TABLA 3. ESTUDIANTES DE LA BASICA SECUNDARIA Y MEDIA VOCACIONAL

GRADO	SECTOR OFICIAL		SECTOR PRIVADO		TOTAL
	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	
6° Grado	774	40	67	45	926
7° Grado	556	39	82	28	705
8° Grado	328	36	52	30	446
9° Grado	306	35	65	28	434
MEDIA VOCACIONAL					
10° Grado	261		36		297
11° Grado	171		37		208
TOTAL	2.396	150	339	131	3.016

Fuente: Supervisión Educación. Mompós.

Se observa que el nivel media vocacional sólo se presta en la cabecera municipal y como en la básica primaria a medida que avanzan los grados, la cantidad de estudiantes es cada vez más notoria en su disminución. El sector oficial representa un 84.5% de los estudiantes, en la zona rural sólo se registra un 6% incluido el sector privado y oficial. El grado sexto es el que mayor participa con un 30.7% y el de menor participación es el grado undécimo con un 6.9%.

59

TABLA 4. NUMEROS DE MAESTROS

CATEGORIA	SECTOR OFICIAL		SECTOR PRIVADO		TOTAL
	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	
Pre-Escolar	8	1			9
Básica Primaria	103	100	19		222
Básica Secundaria y Media Vocacional	95	3	35	4	137
<b>T O T A L</b>	<b>206</b>	<b>103</b>	<b>55</b>	<b>4</b>	<b>368</b>

Fuente: Supervisión de Educación de Mompós.

60

En la Tabla anterior se puede observar que la Básica Primaria presenta un 60.3% es la que mayor número de maestros posee y le sigue la Básica Secundaria y Media Vocacional con un 37.3% de los maestros del municipio y la de menor es la Pre-escolar con un 2.7%. En el sector urbano-trabaja el 70.9% del profesorado del municipio.

#### 1.7 SALUD

El municipio de Mompós, cuenta con el Hospital San Juan de Dios, el cual es Sede de la Unidad Regional No.4 de Salud del departamento de Bolívar. Cuenta con los siguientes servicios: Medicina Interna, Pediatría, Ginecología, Obstetricia, Cirugía, Radiología, Laboratorio, etc.

Mompós cuenta con los siguientes Centros y Puestos de Salud, dependientes del Hospital San Juan de Dios, sede de la Regional.

Centros de Salud: Margarita, San Fernando, Talaigua Nuevo y el Limón.

Puestos de Salud: Las Boquillas, Chilloa, Santa Rosa, Punta de Cartagena y Mamoncito.

## 2. INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOMPOS

### 2.1 ORIGEN DE LOS INGRESOS

A medida que la comunidad se extiende y se desarrolla moral, intelectual y económicamente, las necesidades públicas aumentan y es cada día mayor el caudal de recursos colectivos indispensables para satisfacer aquellas necesidades.

La forma primitiva de ingresos la constituyen las dádivas o contribuciones voluntarias de los asociados que posteriormente viene a parar en un tributo obligatorio. También originan entrada al erario común, el botín de guerra, las contribuciones forzosas impuestas a los pueblos vecinos y sobre todo las conquistas.

Luego viene las confiscaciones de bienes a los responsables de ciertos delitos y las multas por infracción de diversa índole y por último aparecen los impuestos, la primera forma de éste es la contribución por cabeza o capacitación, la cual era equitativa para todos los ciudadanos. La propiedad individual

no había alcanzado un desarrollo considerable, por ende la captación sólo se medía por persona y no de acuerdo al patrimonio individual. Cuando la anterior contribución se hace ineficaz surgen los impuestos sobre la propiedad y sobre los consumos en diversas formas.

En la antigua Grecia el Estado vivía de la renta proveniente de los bienes del dominio público que eran cuantiosas; de las multas; del botín obtenido en las guerras; de los tributos e indemnizaciones e impuestos a los pueblos sojuzgados.

En la Roma Imperial, la organización política, las descomunales empresas y la gran extensión del imperio originaba ingentes gastos públicos y por ello apelaba a toda clase de recursos como el patrimonio público, los impuestos a los pueblos vencidos, multas y confiscaciones, impuesto predial y a la herencia.

En lo que atañe a los tributos implantados en el Nuevo Reino de Granada por la corona de España antes de la Independencia encontramos la encomienda, tributo que pagaban los indios por los beneficios, amparo y educación recibida por los encomendados. Siguen así una serie de contribuciones de carácter eclesiástico.

En la edad media, lo que puede llamarse sistema tributario se

caracteriza por una serie de cargas de diversa índole, como era el de cobrarle impuesto a los menos pudientes, la clase privilegiada no pagaba tributo. En la época clásica, era una hacienda eminentemente tributaria. El ingreso tributario alcanzó su preminencia por la separación del patrimonio del Gobernante y el Patrimonio Fiscal destinado a la satisfacción de algunas necesidades públicas.

En la edad moderna que corresponde al Estado Social, sin dejar de tener en la detracción de la economía del sector privado, su principal fuente de ingreso, acrecienta paulatinamente su renta patrimonial; pero no ya limitado al dominio territorial, sino también empresarial. Por el desarrollo considerable de la idea intervencionista de la vida económica y social que le permite suculdo se dan ciertas condiciones, en gestión semejante a la de los particulares.

Bien se comprende que todos los tributos establecidos sin orden ni método, sin sujeción a principios científicos, tenían que dar al traste con las industrias y el comercio y sembrar la semilla que germinó importantes reformas tributarias.

## 2.2 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS

### 2.2.1 Clasificación Presupuestal

Los ingresos los podemos clasificar en Ingresos Corrientes y

de capital, es una clasificación económica, ya que atiende al efecto que produce cada una de las distintas fuentes de ingreso sobre la economía.

Los ingresos corrientes que son los llamados a tratar en nuestro estudio, comprende dos grandes categorías: por una parte incluye a todos los ingresos tributarios y por otra parte los ingresos no tributarios.

En lo que concierne a los ingresos de capital se incluye en esta categoría a las entradas producidas por las ventas de activos de capital. Según la Ley 5a. de 1918 y de los Decretos 294 de 1973 y 2407 de 1981 encontramos la siguiente clasificación:

		Impuestos Directos
	Tributarios	
Ingresos Corrientes		Impuestos Indirectos
		Tasas
	No-Tributarios	Multas
Rentas e Ingresos		Rentas Contractuales
	Balance del Tesoro	
Recursos de Capital		
		Interno
	Crédito	
		Externo

2.2.2 Conformación del Presupuesto del Municipio de Mompós

Los ingresos del municipio de Mompós está compuesto por cinco (5) conceptos principales y de acuerdo a dicha conformación así serán analizados.

TRIBUTARIOS

Que comprende a los impuestos de industria y comercio, deguello de ganado mayor y menor, catastro ordinario y adicional, ferry boat, rifas, clubes.

NO TRIBUTARIOS

Que está conformado por los impuestos sobre matadero, arriendo de bienes municipales, aprovechamiento, finanzas, mercado público, multas, aseo público.

INGRESOS DE OTROS TESOROS

Como son las participaciones nacionales, departamentales y participaciones de importaciones, participación del IVA y regalías petrolíferas.

INGRESOS COMPENSADOS

Adjudicación de solares, impuesto de Semana Santa, 10% a espectáculos públicos, 5% de empleados municipales, 50% primer sueldo a empleados municipales, 10% catastro ordinario para Nación, recibos adicionales para revisión, 5% sueldo alcalde para Previsión Departamental, impuesto de seguridad y vigilancia, parque y arborización, construcción obrera.

INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES

Participación de imponentes, participación departamental, participación petrolíferas, catastro ordinario y adicional.

CAJAS ESPECIALES

Dentro de esta conformación encontramos las cajas especiales pues con ellas se busca mantener unos ingresos disponibles, para utilizarlos en ciertas necesidades importantes dentro del municipio y que se determinan por unos porcentajes establecidos que se deducen a rubros o ingresos recibidos.

2.3 CONCEPTOS Y ANALISIS DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO

2.3.1 Ingresos Tributarios

Se define como gravámenes obligatorios, sin contraprestación,

no recuperables, establecido por un gobierno con fines públicos; según el modelo del código tributario para América Latina, los ingresos tributarios son los derivados de las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio del poder del Imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

La característica común de los recursos tributarios es su obligatoriedad por el imperio de la ley, siendo esta a su vez fuente de las obligaciones tributarias dentro del marco de las facultades y de los límites que establezcan las constituciones modernas.

Los ingresos tributarios se recaudan sobre el ingreso o bienes de personas naturales o jurídicas para hacer frente a sus gastos y satisfacer así las necesidades de carácter público.

Los ingresos tributarios hacen parte de los ingresos corrientes, a él pertenecen los impuestos directos, como indirectos.

TABLA 5. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN MOMPOS

1982 - 1987

68

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS (PRECIOS CORRIENTES)	INCREMENTO	INDICE DE PRECIO AL CONSUMO.	ING. TRIBUTARIO A PRECIOS CONS TANTES DE 1978	INCREMENTO %
1982	3.047.708.3	-----	254.2	1.198.941.1	-----
1983	5.341.198.2	75.25	296.5	1.801.415.9	50.21
1984	4.811.310.2	-	350.8	1.371.525.1	-
1985	5.408.652.5	12.41	429.5	1.259.290.5	-
1986	8.389.841.2	55.11	519.4	1.615.284.6	28.26
1987	9.447.794.4	12.61	644.2	1.466.593.4	-
					9.20

Año Base: 1978 = 100

Fuente: Contraloría Municipal.

69

Conforme a las cifras que dispone la Tabla 5 en lo referente a los ingresos tributarios a precios corrientes se observa que en el año 1983 presenta el mayor índice de crecimiento con un 75.25%, este incremento es ocasionado para el recaudo de los impuestos indirectos que crecen alrededor del 60% con relación al 1982.

Para 1984, se presenta una drástica caída de los ingresos con índice de crecimiento negativo de - 9.20%, esta pérdida de dinamismo en el municipio obedeció principalmente a la baja recaudación del impuesto de deguello de ganado mayor y menor y los impuestos de industria y comercio.

Para el año 1985 hay una leve recuperación del 12.41%. Así mismo prosiguió a un ritmo más fuerte. La recuperación en 1986 con un índice de crecimiento de 55.11%, para 1987 se ve la debilidad del crecimiento con un 12.61%.

Los ingresos constantes a precios del año 1978 muestran el mayor índice de crecimiento, en el año 1983 con un 50.21% y el más bajo crecimiento se presenta en el año 1984 con un índice de crecimiento negativo del - 23.86%.

En 1985 se presenta otra vez ese decremento con un - 8.18 y se explica por el bajo recaudo de los impuestos indirectos.

Para 1986 se presenta la recuperación, refleja un incremento real de 28.26% y vuelve a caer vertiginosamente el índice de crecimiento 1987 con un - 9.20, la aceleración del proceso inflacionario y la baja captación de recaudos de un año con respecto al año siguiente ocasiona ingresos reales bajos en el período analizado.

TABLA 6. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO.  
 DE MOMPOS DE 1982 - 1987

7

ANOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS TRIBUTARIOS	PARTICIPACION %
1982	31.286.822	3.047.708.3	9.74
1983	47.225.125	5.341.198.2	11.31
1984	43.296.185	4.811.310.2	11.11
1985	51.898.051	5.408.652.5	10.42
1986	50.191.521	8.389.841.2	16.71
1987	99.770.711	9.447.794.4	9.46

Fuente: Contraloría Municipal

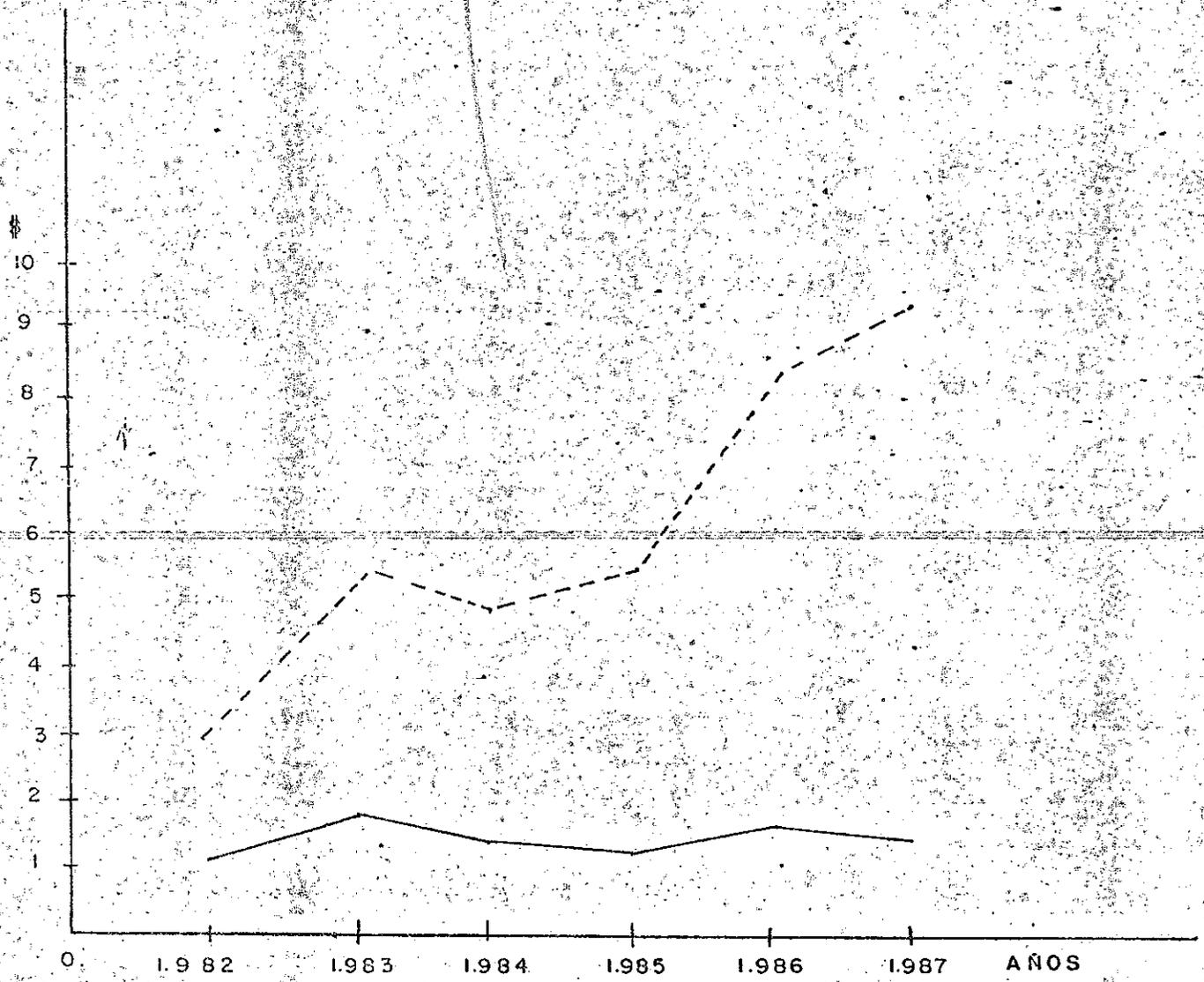
72

Observando la participación de los ingresos tributarios en relación a los ingresos totales del municipio Tabla 6, se aprecia que en el año 1982 hay una participación del 9.74% de los ingresos tributarios. En 1983 la participación es del 11.31, siendo la segunda tasa más importante en el período en estudio, reflejado por el alto repunte que tuvieron los impuestos indirectos, para 1984 la tasa de participación de 11.11% decrece con relación al año anterior, no obstante que los ingresos totales bajaron en términos absolutos \$ 3.928.940 o sea - 8.31 negativo.

En 1985 hay un leve descenso en un 10.42% y el mejor año fue 1986, muestra la tasa más elevada con un 16.71% de participación, reflejado por el gran incremento con el recaudo que presentaron los impuestos directos y el de industria y comercio.

En 1987 se observa la tasa de participación más baja del período con un 9.46%, se explica esto por el gran incremento que tuvieron los ingresos totales con relación a todos los años anteriores e inclusive casi el 50% del año precedido.

FIGURA 1. INGRESOS TRIBUTARIOS  
(EN MILLONES DE PESÓS)



— INGRESOS REALES  
- - - INGRESOS MONETARIOS

### 2.3.1.1 Impuestos Directos

Impuesto que tiene su incidencia en la persona a quien le es encargado. Se establece en virtud de hechos fijos y constantes, como la persona, la propiedad, la renta, etc., y se recauda sobre catastro o listas nominativas.

El impuesto directo, como dice el profesor "Seligam" constituye la última etapa en el desarrollo histórico de las rentas públicas.

El impuesto directo es la última manifestación del esfuerzo constante hecho por la humanidad para alcanzar la justicia fiscal distributiva, ha sido ante todo el resultado de la implantación de los sistemas democráticos en todos los países cultos.

Los impuestos directos tienen, sin duda, el inconveniente de que tanto la tasación como la recaudación de ellos ofrece resistencias y dificultades prácticas, no es fácil para los agentes del fisco conocer a ciencia cierta la fortuna privada de los contribuyentes, pues estos tratan de ocultar a como dé lugar.

TABLA 7. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS DEL MUNICIPIO DE MOMPOS

1982 - 1987

75

AÑOS	IMPUESTOS DIRECTOS A PRECIOS CTES.	INCREMENTO %	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.	IMPUESTOS DIRECTOS A PRECIOS DE 1978.	INCREMENTO %
1982	1.713.903.6	-----	254.2	674.234.30	-----
1983	1.788.476.2	4.35	296.5	603.196.02	- 10.55
1984	2.297.080.9	28.43	350.8	654.812.12	8.55
1985	3.473.996.4	51.23	429.5	808.846.66	23.35
1986	4.767.801.8	37.24	519.4	917.944.13	13.48
1987	4.955.141.5	3.92	644.2	769.193.03	- 16.20

Año Base: 1978 = 100

Fuente: Contraloría Municipal

La Tabla 7 muestra como los impuestos directos en términos monetarios para 1983 crecieron en un 4.35%, así mismo se aprecia en forma significativa un incremento porcentual del 28.43% en el año 1984.

El año 1985 registra la tasa de crecimiento más elevada con un incremento del 51.23%. Este reflejo tanto del 1984 y 1985 es consecuente de la vigencia de la Ley 50 de 1984, ésta se dio a los municipios con población menor de 100.000 habitantes lo producido en el recaudo del ingreso predial.

Para el año 1986 hay un incremento inferior al del año inmediatamente anterior de un 37.24% y para 1987 se registra el más bajo índice de crecimiento con un 3.92%, se explica esto por el bajo recaudo de otros impuestos directos.

En lo referente a los impuestos directos a precios reales, se observa, que el proceso inflacionario deteriora enormemente estos presupuestos, y es así como el año 1983 muestra el peor índice de crecimiento, con una tasa negativa o sea, un decrecimiento de - 10.53%. Para 1984 hay una recuperación con una tasa del 8.55%, para 1985 muestra la tasa más elevada con un 3.35%.

En 1986 se aprecia una tasa del 13.48%, aunque siendo el segundo año en incremento, baja con relación al año anterior;

77

y por último se muestra una drástica caída en la tasa de crecimiento negativa para 1987 de un - 16.20%.

TABLA 8. PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN LOS INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS.  
1982 - 1987

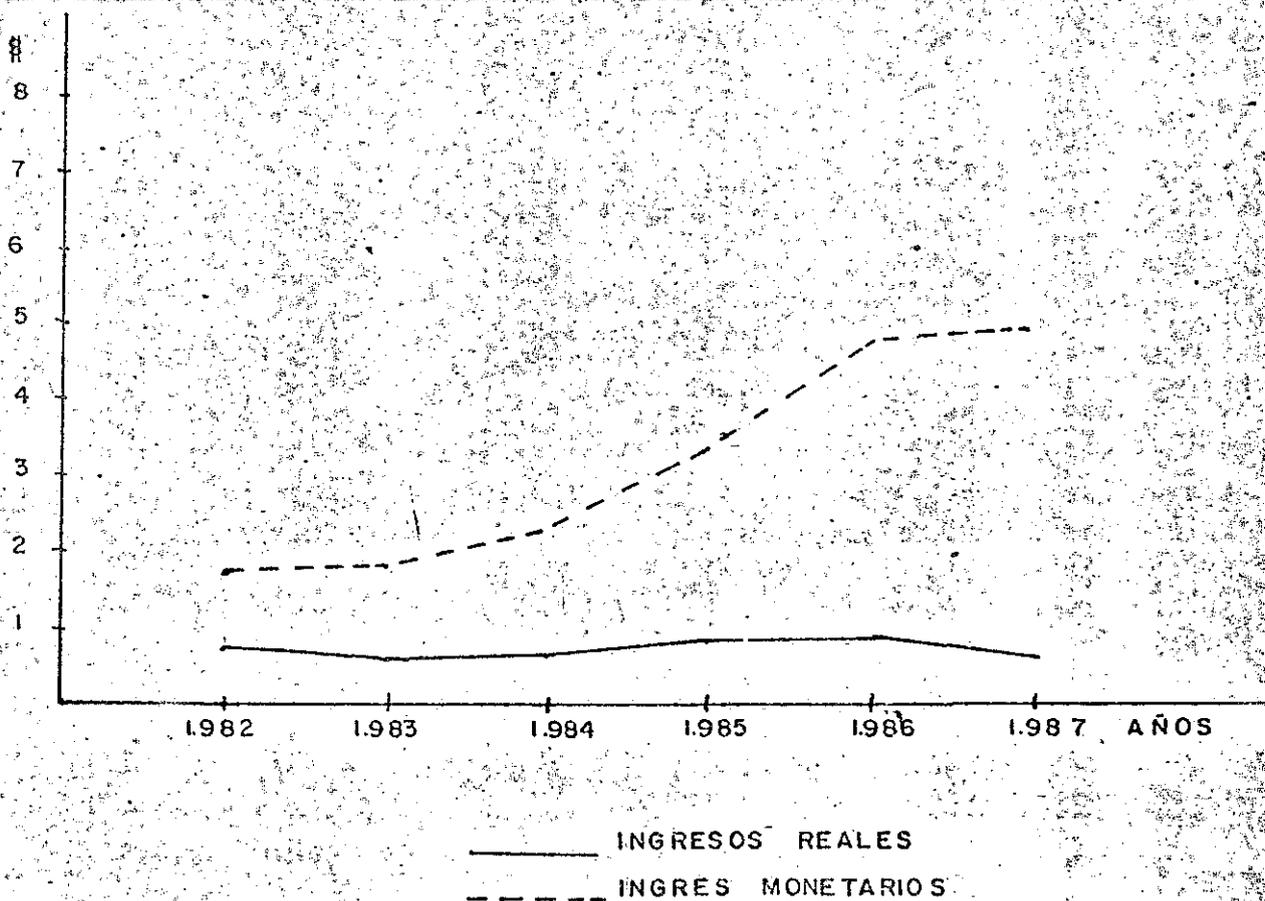
AÑOS	INGRESOS TOTALES	IMPUESTOS DIRECTOS	PARTICIPACION %
1982	31.286.822	1.713.903.6	5.47
1983	47.225.125	1.778.476.2	3.76
1984	43.296.185	2.297.080.7	5.30
1985	51.898.051	3.473.996.4	6.69
1986	50.191.521	4.767.801.8	9.49
1987	99.770.711	4.955.141.5	4.96

Fuente: Contraloría Municipal

La Tabla 8 muestra como la participación en el año 1982 de los impuestos directos presentan una tasa del 5.47% y para 1983, muestra la tasa más baja del período comprendido entre

1982 y 1987, se debe esto a que el impuesto predial se recaudaron casi que en la misma cantidad que en el año anterior y que los ingresos totales crecieron en un 50.9% con relación al año 1982. En 1984 hay un ligero crecimiento de la tasa de participación del 5.30%; el año 1986 muestra también signos alentadores de los impuestos directos con un 6.69% y la mejor tasa de participación en términos porcentuales es la de 1986 con un 9.49% y aunque en 1987 en términos absolutos los impuestos directos presentan el mayor índice de recaudo, muestran la tasa de participación que ocupa el segundo lugar más bajo y se evidencia por el gran repunte de los ingresos totales.

FIGURA 2. IMPUESTOS DIRECTOS



2.3.1.1.1 Impuesto Predial

Este impuesto grava los bienes raíces ubicados dentro del territorio municipal con base al avalúo catastral que existe. Este impuesto fue creado con el objetivo de fortalecer los fiscos municipales y departamentales en un principio, pero cedido posteriormente a los municipios.

La Ley 10 del 14 de Junio de 1983 encomendó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi para que actualizara el avalúo catastral de todos los inmuebles en un diez por ciento (10%) anual acumulado año por año sin exceder de un período de 15 años.

A partir de la vigencia de la Ley 50 de 1984, la cual se dió a los municipios de población menor de 100.000 habitantes el producto del recaudo del impuesto predial, previsto en el artículo 10 de la Ley 128 de 1941, que constituye un ingreso ordinario de los municipios. A partir de la misma fecha está eliminando el aporte previsto en el artículo 13 de la Ley 128 de 1941, para los municipios de población inferior a 100.000 habitantes.

Las tarifas de impuestos predial incluidas todas las sobretasas municipales serán fijadas por los concejos municipales entre el 4 y el 12 por mil (4% - 12%) en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio. La vivienda

popular y la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se le aplicarán las tarifas mínimas que establezca el concejo municipal.

TABLA 9. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DEL IMPUESTO PREDIAL ORDINARIO EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS. 1982 - 1987.

AÑOS	IMPUESTO PREDIAL A PRECIOS CTES.	INCREMENTO %	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR	IMPUESTO PREDIAL A PRECIOS DE 1978	INCREMENTO %
1982	578.289.32	-----	254.2	227.672.96	-----
1983	479.328.13	- 17.11	296.5	161.662.10	- 28.99
1984	827.493.44	72.62	350.8	235.887.53	45.91
1985	1.221.606.70	47.62	429.5	284.425.31	20.57
1986	2.021.154.40	65.45	519.4	389.132.54	36.81
1987	2.398.607.30	18.67	644.8	372.338.92	- 4.31

Año Base: 1978 = 100

Fuente: Contraloría Municipal

La Tabla 9, al analizarla monetariamente se observa como en 1983 se presenta una tasa de crecimiento negativa de (- 17.11) o sea, que la Ley del 14 de Junio de 1983 muestra su más profundo resultado en el año 1984 cuando la tasa de crecimiento pasó a ser la más elevada con un índice de 72.62%.

Para 1985 presenta una tasa de crecimiento del 47.62% para luego presentarse una ligera recuperación en el año 1986 con un índice de crecimiento del 65.45% y para 1987 vuelve a descender el índice de crecimiento con un 18.67%.

En lo concerniente al impuesto predial en términos reales, muestra como el año 1983 es el peor índice de crecimiento y la mejor es en el año 1984. En 1985 hay una significativa disminución con relación a 1984 para luego recuperarse en 1986.

En 1987 se presenta la tasa de crecimiento real más baja en los últimos cuatro (4) años.

TABLA 10. PARTICIPACION DEL IMPUESTO PREDIAL ORDINARIO EN LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

03

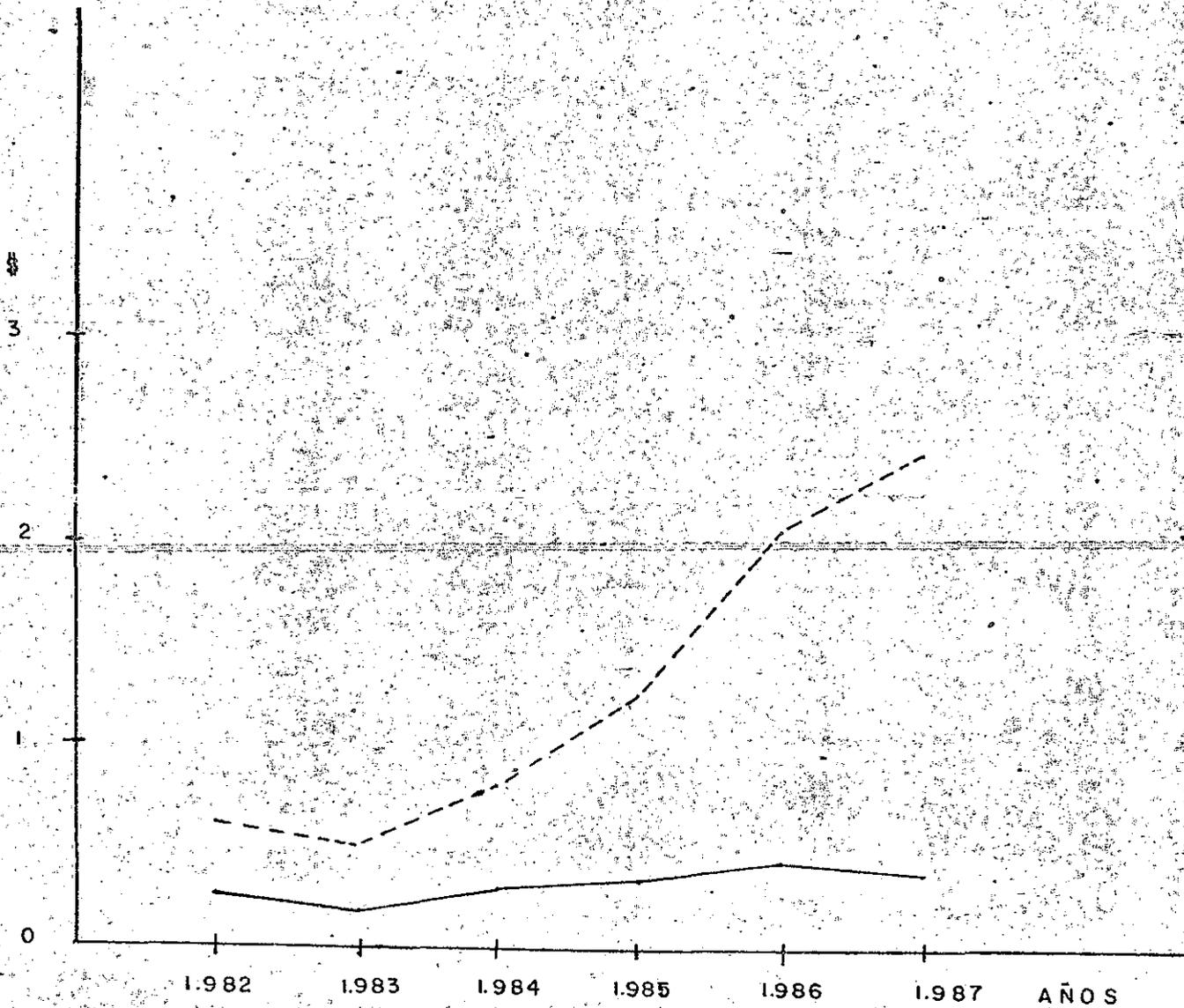
ANOS	INGRESOS TOTALES	IMPUESTO PREDIAL	PARTICIPACION %
1982	31.286.822	578.289.32	1.84
1983	47.225.125	479.328.13	1.01
1984	43.996.185	827.493.44	1.88
1985	51.898.051	1.221.606.70	2.35
1986	50.191.521	2.021.154.40	4.02
1987	99.770.711	2.398.607.30	2.40

Fuente: Contraloría Municipal

La Tabla 10 revela la participación de 1982 con 1.84% del impuesto predial en los ingresos totales. En 1983 se da la participación más baja. En el año 1984 es cuando segregan del municipio de Mompós a otro municipio, el cual le quita, de hecho unos recaudos muy importantes a Mompós, puesto que el impuesto al catastro se basa sobre predios, pero aún así se presenta incremento positivo en el recaudo predial.

Para 1984 hay una ligera recuperación con una participación de 1.88%, sigue esos incrementos en la participación de 1985 y 1986 del 2.35% y 4.02% respectivamente, siendo este último incremento el mejor presentado y finalmente vuelve a descender la tasa de participación en 1987 con un 2.40%.

FIGURA 3. IMPUESTO PREDIAL



————— INGRESOS REALES  
----- INGRESOS MONETARIOS

### 2.3.1.2 Impuestos Indirectos

Son aquellos que no recaen sobre la propiedad ni sobre la renta de la persona sino sobre la actividad, son los que se imponen sobre objetos de consumo u operaciones industriales o comerciales y afectan en definitiva no al comerciante o intermediario que los paga sino a los que consumen tales objetos o productos de aquellas actividades.

Los impuestos indirectos son de fácil recaudación en su mayoría, ya que quien los paga directamente al fisco sabe que detrás está el consumidor a quien se lo trasladará. Casi siempre este último paga el precio de ellos sin tomar para nada en consideración que en el desembolso que ha hecho va envuelto en gravamen establecido por el fisco.

52818

El impuesto indirecto carece de flexibilidad y es el primero en afectarse en épocas de crisis y depresión cuando sobreviene la parálisis de los negocios y consecuentemente se restringe la capacidad adquisitiva de las personas, en cambio en épocas de bonanzas sube ostensiblemente.

El impuesto indirecto afecta más al pobre que al rico, esto porque el pobre carece de posibilidades económicas, no se puede favorecer con los descuentos que el comercio reconoce a los que compran al mayor.

TABLA 11. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

82

AÑOS	IMPUESTO IND. A PRECIOS CTES.	INCREMENTO	INDICE DE ACUERDO AL CONSUMIDOR.	IMP. INDIRECTOS A PRECIOS DE 1978	INCREMENTO %
1982	1.333.804.7	-----	254.2	524.706.81	-----
1983	3.552.722.1	166.35	296.5	1.198.219.90	128.35
1984	2.514.219.3	- 29.23	350.8	716.710.18	- 40.18
1985	1.934.656.1	- 23.05	429.5	450.443.80	- 37.15
1986	3.616.039.4	86.90	519.4	696.195.49	54.55
1987	4.492.652.9	24.24	644.8	697.400.33	- 2.41

Año Base: 1978

Fuente: Contraloría Municipal

88

Como se ve en la Tabla 11 los impuestos indirectos a precios corrientes o monetarios tienen su mayor tasa de crecimiento en el año 1983 con un índice del 166.3% y su peor año es el de 1984 que muestra una caída drástica, presentó un decrecimiento con una tasa negativa de ( - 29.23%).

Para 1985 no es nada halagador puesto que estuvo a punto de emular al año anterior y es así como refleja una tasa negativa del ( - 23.05%). Para el año siguiente 1986 es notable una alta recuperación de los impuestos indirectos con una tasa del 86.90% y cierra el año 1987 con un notable descenso con relación al año 1986 con un índice de crecimiento del 24.24%.

En lo que respecta a los ingresos reales que son los que revelan con exactitud la capacidad o el poder adquisitivo de esos ingresos, muestra que el mejor año de todos es el de 1983 y el peor es el año siguiente o sea 1984 y 1985 posteriormente.

En 1986 se da una verdadera recuperación para luego descender en el último año 1987 con una tasa de crecimiento negativa.

TABLA 12. PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS EN LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNI

CIPIO DE MOMPOS 1982 - 1987

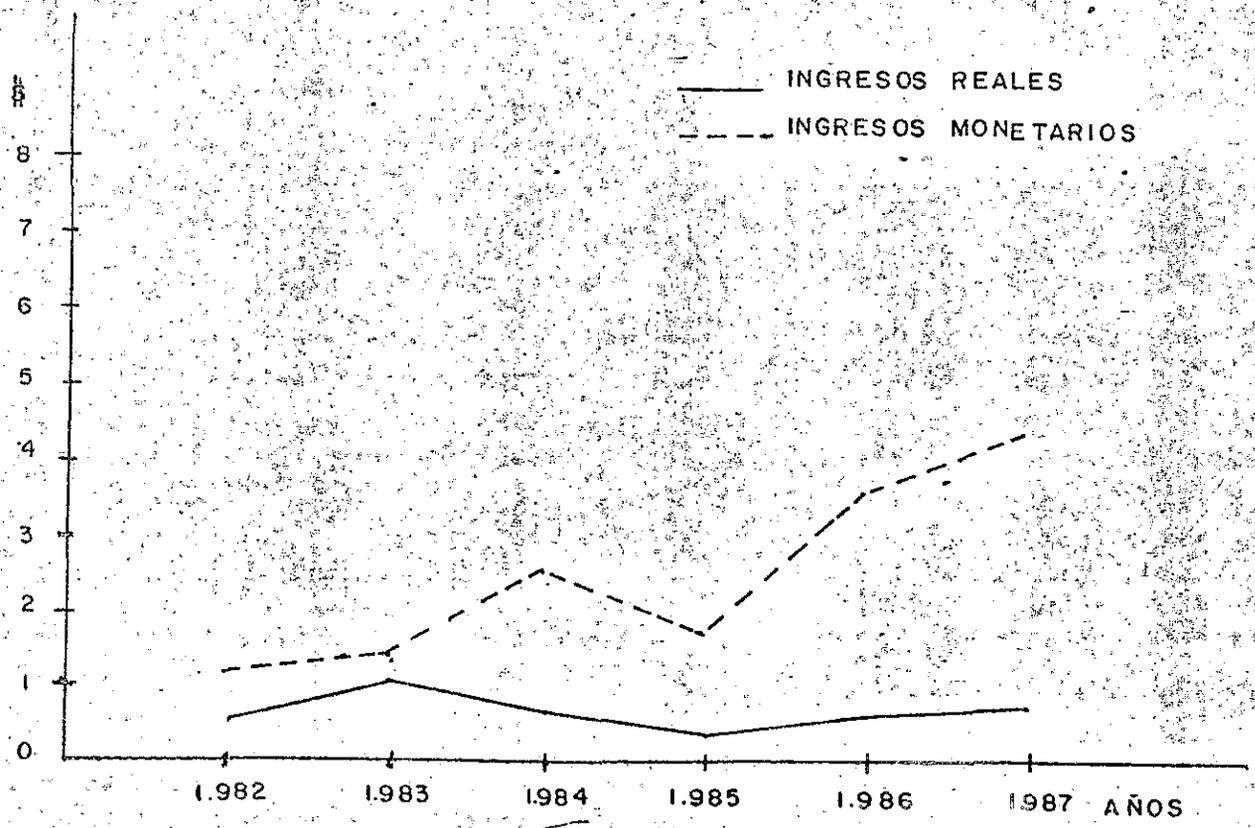
89

ANOS	INGRESOS TOTALES	IMPUESTOS INDIRECTOS	PARTICIPACION %
1982	31.286.822	1.333.804.7	4.26
1983	47.225.125	3.552.722.1	7.52
1984	43.296.085	2.514.219.3	5.80
1985	51.898.051	1.934.656.1	3.72
1986	50.191.521	3.616.039.4	7.20
1987	99.770.711	4.492.652.9	4.50

Fuente: Contraloría Municipal

La Tabla 12 muestra la tasa de participación que para el año de 1982 fue de 4.26%, para 1983 muestra la tasa de participación más alta de los años en estudio y ese reflejo es dado por el impuesto sobre agencia y que dentro de los impuestos indirectos cobijó un total del 32.96%. En 1984 baja la tasa de participación con relación al año anterior siendo de 5.80 y la peor tasa de participación es la de 1985 con 3.72%. En 1986 se observa un notable crecimiento de los impuestos indirectos cuya tasa de participación es del 7.20% y finalmente en 1987 siendo el incremento en términos absolutos de los impuestos indirectos favorable, su relación porcentual es inferior, con un 4.50% explicado esto por alto recaudo de los ingresos totales.

FIGURA 4. IMPUESTOS INDIRECTOS



### 2.3.1.2.1 Impuesto de Industria y Comercio

La Ley 14 de 1983 sobre descentralización fiscal sobre impuesto de Industria y Comercio.

El impuesto de industria y comercio recaerá en cuanto a materia imponible sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los concejos municipales dentro de los siguientes límites:

1. Del 2 al 7 por mil ( 2-7 x 1.000) mensual para actividades industriales.
2. Del 2 al 10 por mil (2-10 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.

Los impuestos que tengan adaptados como base del impuesto los ingresos brutos o ventas brutas, podrán mantener las tarifas que en las fechas de promulgación de esta Ley hayan establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo.

TABLA 13 COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DEL IMPUESTO INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

92

AÑOS	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO A PRECIOS CTES.	INCREMENTO	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO A PRECIOS DE 1978.	INCREMENTO %
1982	638.754.4	-----	254.2	251.280.25	-----
1983	1.995.661.9	212.4	296.5	674.210.10	168.3
1984	1.062.575.0	-	350.8	302.900.51	- 55.07
1985	1.158.451.1	9.02	429.5	269.720.86	- 10.95
1986	1.835.544.0	58.44	519.4	353.397.00	31.02
1987	2.336.104.8	27.27	644.2	362.636.57	2.61

Año Base: 1978 = 100

Fuente: Contraloría Municipal

Lo que refleja la Tabla 12 así como en otros impuestos, esta no presenta un aumento progresivo, sino que por el contrario presenta fluctuaciones altas, negativas y bajas en la tasa de crecimiento.

En cuanto al concepto sobre el impuesto de industria y comercio en términos monetarios, el año de 1983 es que más aumento de los ingresos ha presentado, es así como muestra un exorbitante crecimiento y el mejor en el período en estudio con un 212.4% para caer vertiginosamente y con tasa negativa del (- 46.75%). Para 1985 se ve una leve recuperación del 9.02% y ese crecimiento sigue mostrándose para los años siguientes con relación a 1985; siendo 1986 del 58.44% y en 1987 del 27.27%.

Los ingresos por concepto de industria y comercio deducida ya la inflación, que corroe el sistema monetario, muestra como el año 1983 fue determinante, con el mejor crecimiento, luego sigue crecimientos negativos en los años 1984 y 1985. Para 1986 se muestra la recuperación de los ingresos. El año 1987 aunque con crecimiento inferior al año anterior, muestra un índice de crecimiento positivo.

TABLA 14. PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN LOS INGRESOS TOTALES  
 DEL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

94

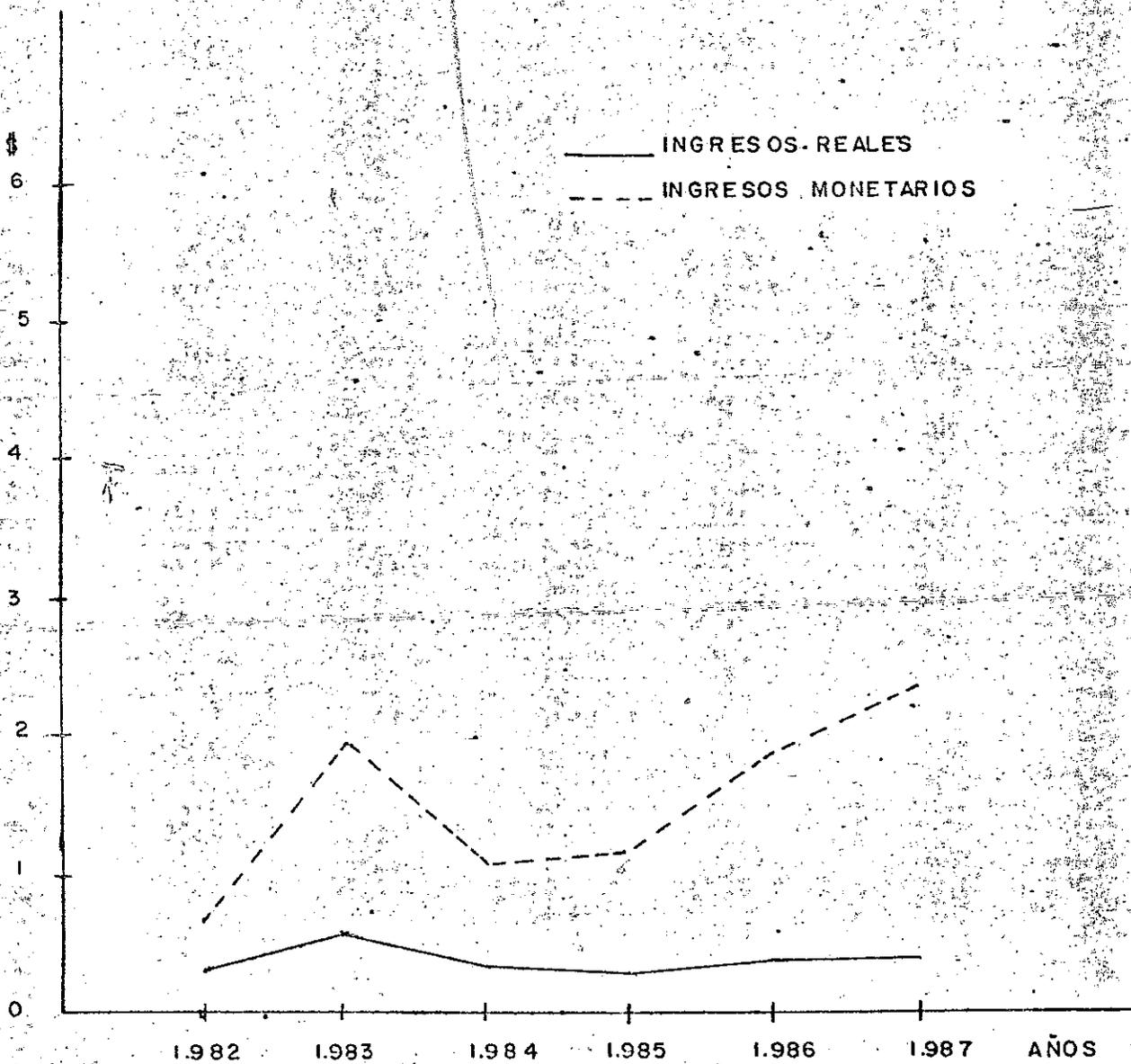
ANOS	INGRESOS TOTALES	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.	PARTICIPACION %
1982	31.286.822	638.754.40	2.04
1983	47.225.125	1.995.661.90	4.15
1984	43.996.185	1.062.575.00	2.41
1985	51.898.051	1.158.451.10	2.23
1986	50.191.521	1.835.544.00	3.65
1987	99.770.711	2.336.104.80	2.34

Fuente: Contraloría Municipal

95

La participación de los impuestos de industria y comercio para el año 1982 sobre los ingresos totales como se ven en la Tabla 14 muestran una tasa del 2.04% y el mejor año 1983 con una tasa de participación del 4.15% y estos son los efectos causados por la Ley 1483 sobre impuestos de industria y comercio, pero como toda ley en su inicio causa efectos o desde su vigencia comienza a cumplirse para afirmarse muy pronto, porque en los años 1984 y 1985 hay decrecimiento en la participación con tasas del 2.41 y 2.23 respectivamente. En 1986 se observa un repunte del 3.65 para luego descender ligeramente hasta llegar en 1987 con una tasa de participación de 2.34%.

FIGURA 5. IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO



2.3.1.2.2 Impuesto de Deguello de Ganado Mayor y Menor

DEGUELLO DE GANADO MAYOR

Este impuesto se cobra por cada cabeza de ganado bovino que se sacrifique dentro del perímetro urbano, con el fin de proteger la cría y el levante; se puede determinar un impuesto más alto para el sacrificio de hembras. También es importante señalar que con autorización oficial puede haber sacrificios de caballos, estableciéndose luego entonces, los respectivos impuestos.

DEGUELLO DE GANADO MENOR

Es aquel que se cobra por la matanza principalmente de cerdos, esto por lo general se hace en casas particulares y no como el de ganado mayor que se realiza en el matadero público.

TABLA 15. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DEL IMPUESTO DE DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR  
 EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

28

ANOS	IMPUESTO DE GANADO MAYOR Y MENOR A PRECIOS CTES.	INCREMENTO	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR	IMPUESTO DE GANADO MAYOR Y MENOR A PRECIOS DE 1978	INCREMENTO %
1982	472.675	-----	254.2	185.946.11	-----
1983	962.932	103.7	296.5	324.766.27	74.65
1984	526.305	- 45.34	380.8	150.029.93	- 53.80
1985	653.490	24.16	429.5	152.151.34	1.41
1986	721.427	10.39	519.4	138.896.23	- 8.71
1987	896.632	24.28	644.2	139.185.35	0.20

Año Base: 1978 = 100

Fuente: Contraloría Municipal

99

En esta Tabla 15 se observa como en anteriores, que los ingresos por concepto del impuesto de deguello de ganado mayor y menor en términos monetarios su crecimiento es inferior al proceso inflacionario y se aprecia evidentemente cuando deflactamos y se ven los ingresos reales de un año en relación a otro.

Es así como en el año de 1983 es el de mejor recurso fiscal en lo que concierne al concepto de deguello de ganado mayor y menor; pues en el período en estudio muestra un índice de crecimiento del 103.7% para luego bajar ostensiblemente a una tasa negativa de un (- 45.34%) en 1984. En 1985 se puede notar el índice de crecimiento de un 24.16%.

Para 1986 hay un leve descenso en el índice de crecimiento pero es positivo, para el año 1987 supera a los 3 años anteriores, o sea, 1986, 1985 y 1984 se da una tasa de crecimiento del 24.28%.

Los ingresos reales por concepto del impuesto de deguello de ganado mayor y menor muestra que el mejor año fue el 1983; le sigue en segunda instancia 1985 y en tercera colocación está el año 1987 que presenta un ocaso crecimiento. 1984 es el año negro, pues muestra un lamentable crecimiento y por último el año 1986 trata de repuntar con respecto a la otra tasa de crecimiento negativa, pero también ese crecimiento es pésimo.

TABLA 16. PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE DEGUELLO MAYOR Y MENOR EN LOS INGRESOS TOTALES  
 EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

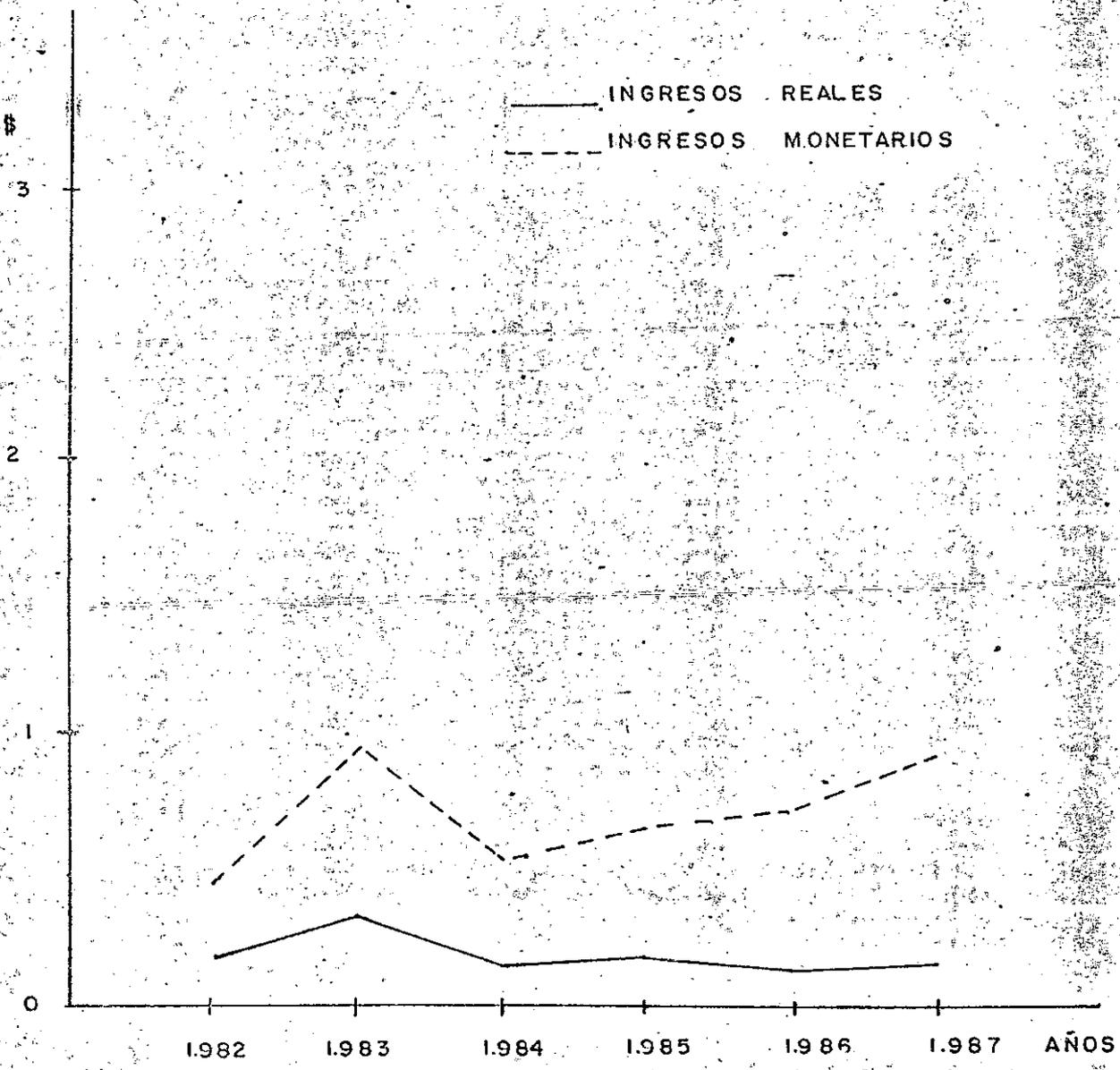
AÑOS	INGRESOS TOTALES	IMPUESTO DE DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR.	PARTICIPACION %
1982	31.286.822	472.675	1.51
1983	47.225.125	962.932	2.03
1984	43.996.185	526.305	1.19
1985	51.898.051	653.490	1.25
1986	50.091.521	721.427	1.44
1987	99.770.711	896.632	0.89

Fuente: Contraloría Municipal.

La Tabla 16 muestra como la participación de deguello de ganado mayor y menor sobre los impuestos totales en el año 1982 es del 1.51% para que posteriormente muestre en el año 1983 con una tasa de participación del 2.03% la mejor y más alta tasa del período en estudio y que en los siguientes años, inclusive en el 1987; cuatro años más tarde no se alcance a recaudar siquiera en términos absolutos, lo que recaudará en 1983 e inclusive deflactando los recaudos del 1987 a precios del 1983 quedarían unos ingresos muy ridículos.

En 1984, 1985 y 1986 se observa una participación porcentual progresiva del 1.19, 1.25 y 1.44% respectivamente, para luego caer vertiginosamente en 1987 con una participación del 0.89%.

FIGURA 6. IMPUESTO DE DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR



### 2.3.2 Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios comprenden las tasas, las multas, las rentas contractuales, las rentas ocasionales, el producto de monopolios y de empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta.

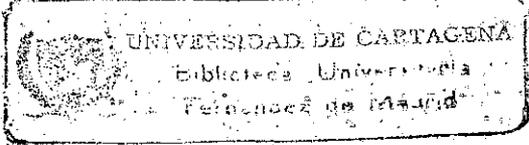
104

TABLA 17. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS IMPUESTOS NO TRIBUTARIOS EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

AÑOS	IMPUESTOS NO TRIBUTARIO A PRECIOS CTES.	INCREMENTO	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.	IMPUESTOS NO TRIBUTARIOS A PRECIOS DE 1978	INCREMENTO %
1982	274.179	-----	254.2	107.859.56	-----
1983	316.374.06	15.38	296.5	106.702.90	- 1.07
1984	685.374.00	116.60	350.8	195.374.60	83.10
1985	783.840.00	14.66	429.5	182.500.60	- 6.58
1986	1.644.952.00	109.80	519.4	316.702.35	73.53
1987	1.256.320.60	- 23.62	644.2	195.020.27	- 38.42

Año Base: 1978 = 100

Fuente: Contraloría Municipal



La Table 17 en su análisis se aprecia como los ingresos monetarios no tributarios en términos absolutos han mantenido una línea progresista a excepción del año 1987.

Se observa que en el año 1983 hay un índice de crecimiento del 15.38%.

En el 1984 es el año sobresaliente en la captación de estos ingresos, puesto que es apreciable el alto incremento con un índice de 116.6%. En el año 1985 baja el incremento de los ingresos no tributarios con un índice del 14.66%; la recuperación la presenta el año 1986, su crecimiento muestra signos de una elevada recuperación del 109.8%, y la peor tasa de crecimiento la representa el año 1987, con una desfavorable tasa de crecimiento negativa del -23.62%. Además es la peor tasa en el período en estudio, en lo que atañe a los ingresos no tributarios en términos reales. En los 5 años que se analizan tres presentan crecimientos negativos y sólo dos índices de crecimientos positivos.

El año 1984 es el que mayor índice de crecimiento presenta, por el buen recaudo de las tasas, multas y aprovechamiento; el año 1986 también muestra signos de recuperación, y el peor año es el 1987, que muestra el índice de crecimiento negativo más bajo, le sigue 1983 y 1985 con leves recuperaciones pero en los parámetros negativos.

TABLA 18. PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS NO TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS TOTALES EN  
 EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

108

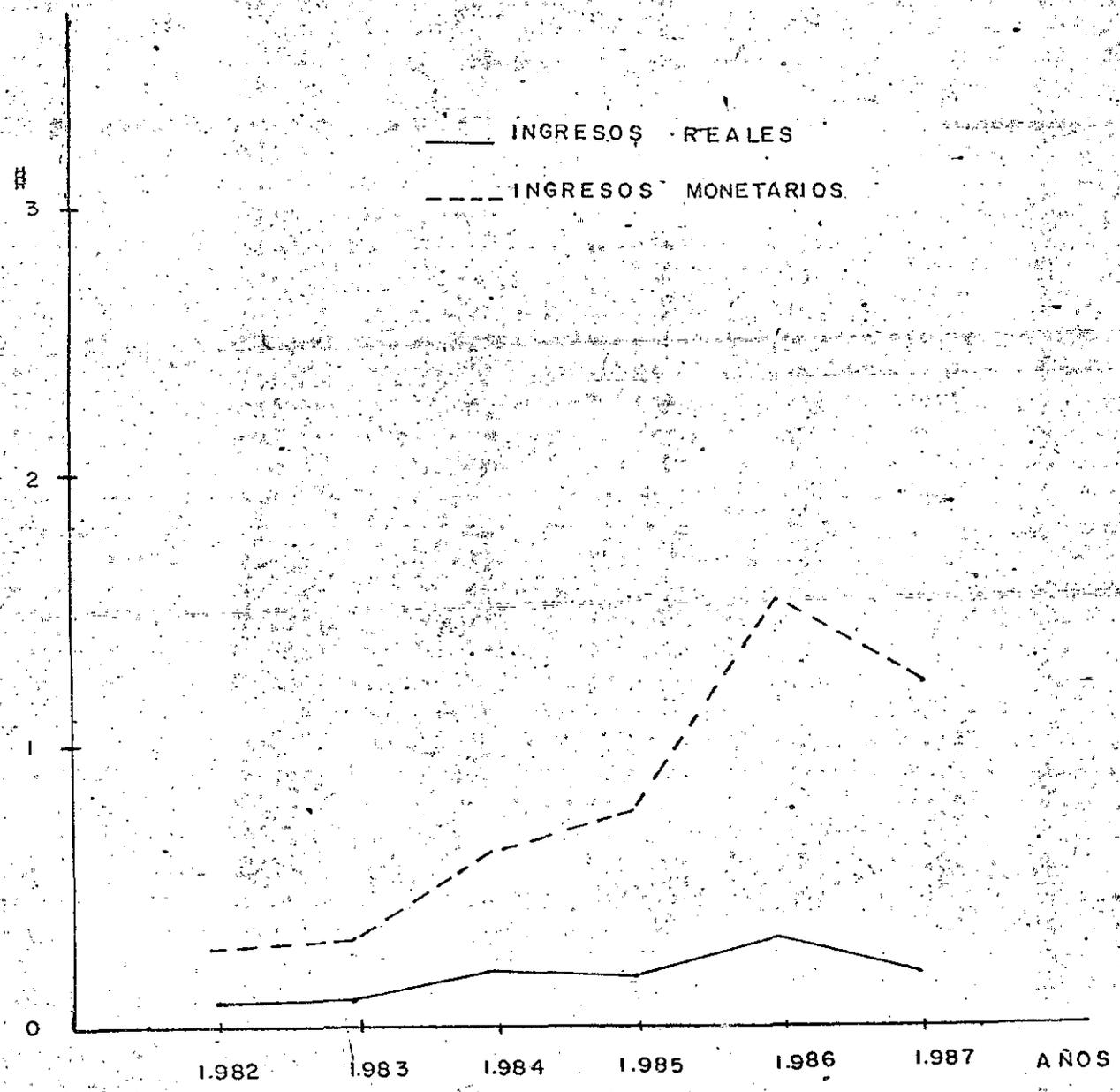
AÑOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	PARTICIPACION %
1982	31.286.822	274.279.00	0.87
1983	47.225.125	316.374.06	0.66
1984	43.296.185	685.374.00	1.58
1985	51.898.051	783.840.00	1.51
1986	50.091.521	1.644.952.00	3.28
1987	99.770.711	1.256.320.60	1.25

Fuente: Contraloría Municipal

La Tabla 18 muestra la poca participación que tienen los ingresos no tributarios en los ingresos totales a través de los diferentes años en el presupuesto de ingresos en el municipio de Mompós.

El año 1982 tiene una tasa de participación del 0.87%, en el año 1983 se presenta la tasa más pobre de participación con un 0.66%, la recuperación se da en el año 1984 cuando la tasa presenta un aumento es más del 100% en relación con al año anterior con un 1.58% de participación, para darse una leve baja con 1.51% en el año 1985; y en el año en que la tasa de participación presenta su mayor índice es el año 1986. Para luego descender casi que tres veces la del año anterior con 1.25% en el año 1987, pero que en términos absolutos los ingresos no fueron tan bajos.

FIGURA 7 IMPUESTOS NO TRIBUTARIOS



### 2.3.3 Ingresos Compensados

Son aquellos que tienen una destinación específica, como las que buscan darle seguridad social a los empleados públicos, por ejemplo. En este caso son fondos descontados de los mismos sueldos de los trabajadores y transferidos a una caja especial denominada "Caja de Previsión Social", la que puede ser departamental o municipal según sus fuentes de fondos; ésta es administrada por una junta cuyos miembros son el Alcalde, que le preside el personero que es el Gerente, el Secretario de la Alcaldía como representante de los empleados entre otros.

Otros ingresos compensados son el 10% del catastro ordinario que se gira a la nación y el impuesto de seguridad y vigilancia. Los anteriores son los mismos que por este concepto han venido apareciendo en el municipio.

TABLA 19. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS COMPENSADOS EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

AÑOS	INGRESOS COMPENSADOS A PRECIOS CTES.	INCREMENTO %	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR	INGRESOS COMPENSADOS A PRECIOS DE 1978	INCREMENTO %
1982	839.929.14	-----	254.2	330.420.00	-----
1983	1.336.694.00	59.85	296.5	450.824.28	36.43
1984	8.400.919.70	528.40	350.8	1.394.789.00	431.20
1985	8.400.055.50	- 0.010	429.5	1.955.775.40	- 18.33
1986	5.055.440.80	- 39.81	519.4	973.323.22	- 50.23
1987	4.768.100.00	- 5.68	644.2	740.158.34	- 23.95

Año Base: 1978 = 100

Fuente: Contraloría Municipal

111

Haciendo un análisis detenido sobre la Tabla 19 acerca de los ingresos compensados en términos monetarios se ve claramente que la tasa del año 1983 obtuvo un incremento del 59.85% con relación a la del año anterior. El año 1984 presenta la tasa de crecimiento más alta que se haya visto en estos análisis, con un 528.4%, esto obedece a que los fondos de las cajas especiales, que son los que conforman los ingresos compensados, tales como construcciones obreras, obras públicas municipales, campaña pro-semana santa y parque y arborización; se incrementaron a un ritmo muy acelerado con relación a años anteriores. En 1985 se observó la peor tasa de crecimiento que se haya podido registrar con un incremento negativo del ( - 0.010% ), y continúan los incrementos negativos en los años 1986 y 1987 con índices del ( - 39.81 y - 5.68% ) respectivamente.

En lo referente al comportamiento de los ingresos compensados en términos reales; es evidente que los continuos procesos inflacionarios y la débil moneda nuestra afecta directamente a los ingresos. Sólo los años 1983 y 1984 revelan incrementos positivos, porque los 3 años restantes, 1985, 1986 y 1987 presentan índices de crecimientos muy alarmantes con tasa negativa.

Las cifras que se muestran en 1987, o sea, tres años más tarde de haberse presentado la mayor tasa de crecimiento del período en estudio, cuando se supone que deberían ser un 50% ó 100% ma

yor a los registrados en el año 1984, es una de las más bajas. Estos desequilibrios se presentan en muchos ingresos a través de nuestros análisis.

TABLA 20. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS COMPENSADOS EN LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987 713

AÑOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS COMPENSADOS	PARTICIPACION %
1982	31.286.822	839.929.14	2.68
1983	47.225.125	1.336.694.00	2.83
1984	43.296.185	8.400.919.70	19.40
1985	51.898.051	8.400.055.50	16.18
1986	50.091.521	5.055.440.80	10.09
1987	99.770.711	4.768.100.00	4.77

Fuente: Contraloría Municipal.

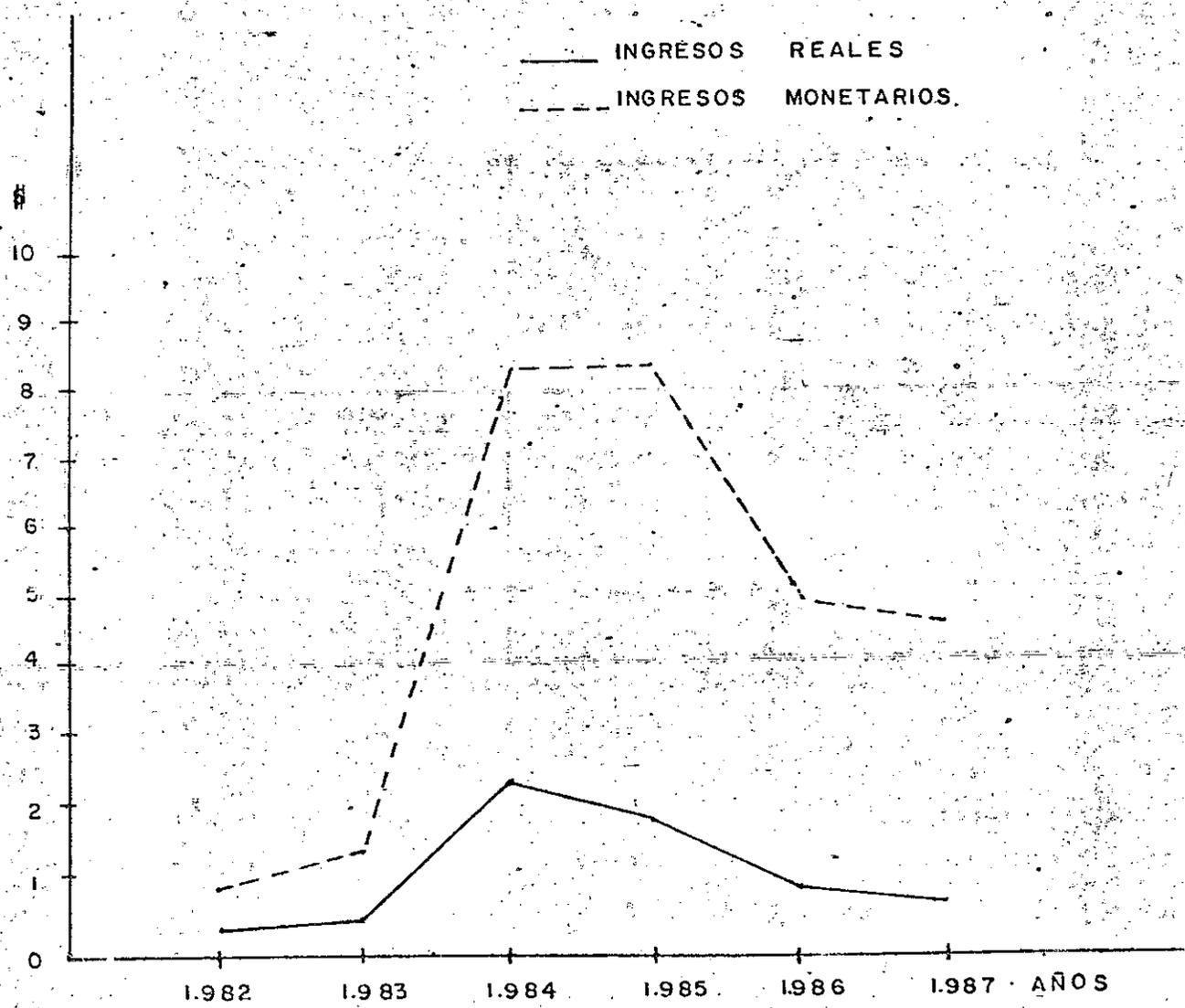
114

La Tabla 20 en su análisis muestra como la participación de los ingresos compensados se fueron incrementando continuamente hasta llegar al año 1984, cuando se establece un continuo decrecimiento. Esto se da puesto que las cajas especiales, que en su mayoría cobija los ingresos compensados, dependen de la efectividad de los ingresos en el presupuesto. Si se observa la participación del año 1987 en términos absolutos, son demasiado bajas y más que todo cuando si el 25% de las ventas son destinadas a obras públicas municipales y este aparece con un exiguo aporte dentro de las cajas especiales.

Los ingresos totales del municipio de Mompós en el período que se toma en estudio, se aprecia como esos ingresos a través de los años se han manifestado en forma inconsciente, no ha habido un incremento continuo sino que por el contrario, se han presentado oscilaciones reveladas en un alza y una baja, año tras año como lo muestra la Tabla 20.

Es claro como el proceso inflacionario que azota al pueblo colombiano, hace que cada día estos presupuestos se hayan más ineficientes; se ve así como los ingresos totales en términos absolutos en el año 1987 fueron de \$ 99.770.711 millones, para solo venir a representar \$ 15.473.125 millones en ese mismo año reduciendo el índice de inflación llevados a precios de 1978.

FIGURA 8. INGRESOS COMPENSADOS.



116

#### 2.3.4 Ingresos de Vigencias Anteriores

Se trata en este grupo de los ingresos obtenidos en un determinado año pero no fueron causados en años anteriores al del recaudo. En el presupuesto del municipio de Mompós se presentan los siguientes rubros: impuesto predial, participaciones nacionales que incluyen cesiones del impuesto al valor agregado y regalías por explotaciones petrolíferas.

NOTA: Estos ingresos que aparecen en los proyectos de acuerdo sobre el presupuesto de ingresos, no aparecen en los ingresos registrados en cada año que se analiza, o sea, que no aparecen por ninguna parte.

#### 2.3.5 Ingresos de Otros Tesoros

Dentro de esta categoría de ingresos, se tiene en el presupuesto de ingresos del municipio las participaciones nacionales, departamentales y las de los impuestos a las ventas que desde el año 1986 en adelante se denomina cesión del impuesto al valor agregado, siendo esta última la más importante.

TABLA 21. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS DE OTROS TESOROS EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

117

AÑO	INGRESOS DE OTROS TESOROS A PRECIOS CTES	INCREMENTO %	INDICE PRECIOS AL CONSUMIDOR	INGRESOS DE OTROS TESOROS A PRECIOS DE 1978.	INCREMENTO %
1982	27.125.006.0	-----	254.2	10.670.734.0	-----
1983	40.230.612.0	48.31	296.5	13.568.503.0	27.15
1984	29.398.581.6	- 26.92	350.8	8.830.439.3	- 38.23
1985	37.305.503.0	26.89	429.5	8.685.798.6	3.64
1986	35.101.287.0	- 5.90	519.4	6.758.045.2	- 22.19
1987	84.298.496.0	140.15	644.2	13.085.765.0	93.63

Año Base: 1978 = 100

Fuente: Contraloría Municipal

Analizando la Tabla 21 acerca del comportamiento de los ingresos de otros tesoros en términos monetarios se observa como en el año 1983 la tasa de crecimiento es del 48.31%, no así en el año 1984; se presenta la tasa de crecimiento con el peor registro del período en estudio con índice negativo del (-26.89%) para recuperarse en forma favorable en 1985 con un 26.89%. El año 1986 sigue los pasos del año 1985; pues arroja una tasa negativa del (-5.90%) y finalmente el año bueno para los ingresos de otros tesoros es el año 1987, con la mayor tasa de crecimiento de un 140.15%. Es de anotar que el causante de este elevado incremento en el año 1987 son las partidas otorgadas por la cesión del impuesto al valor agregado IVA que desde 1986 se le dio inicio mediante la Ley 12.

En lo referente al comportamiento de los ingresos de otros tesoros en términos reales en el municipio de Mompós, se puede analizar que el proceso inflacionario ocasiona estragos a la moneda colombiana año tras año puesto que la va deteriorando día a día.

En el año 1983 se observa un crecimiento muy bueno con un 27.15% por efectos de la Ley 14 de 1983 sobre descentralización Fiscal sobre el impuesto a las ventas.

El año 1984 presenta la peor tasa de crecimiento con índice negativo, se recupera en el año 1985 para luego caer en forma

negativa en el año 1986; pero en el año 1987 soplaron buenos vientos, ya que los ingresos reales son impresionantes, pues así los revela una tasa de crecimiento real del 93.63%.

TABLA 22. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DE OTROS TESOROS EN LOS INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987 22

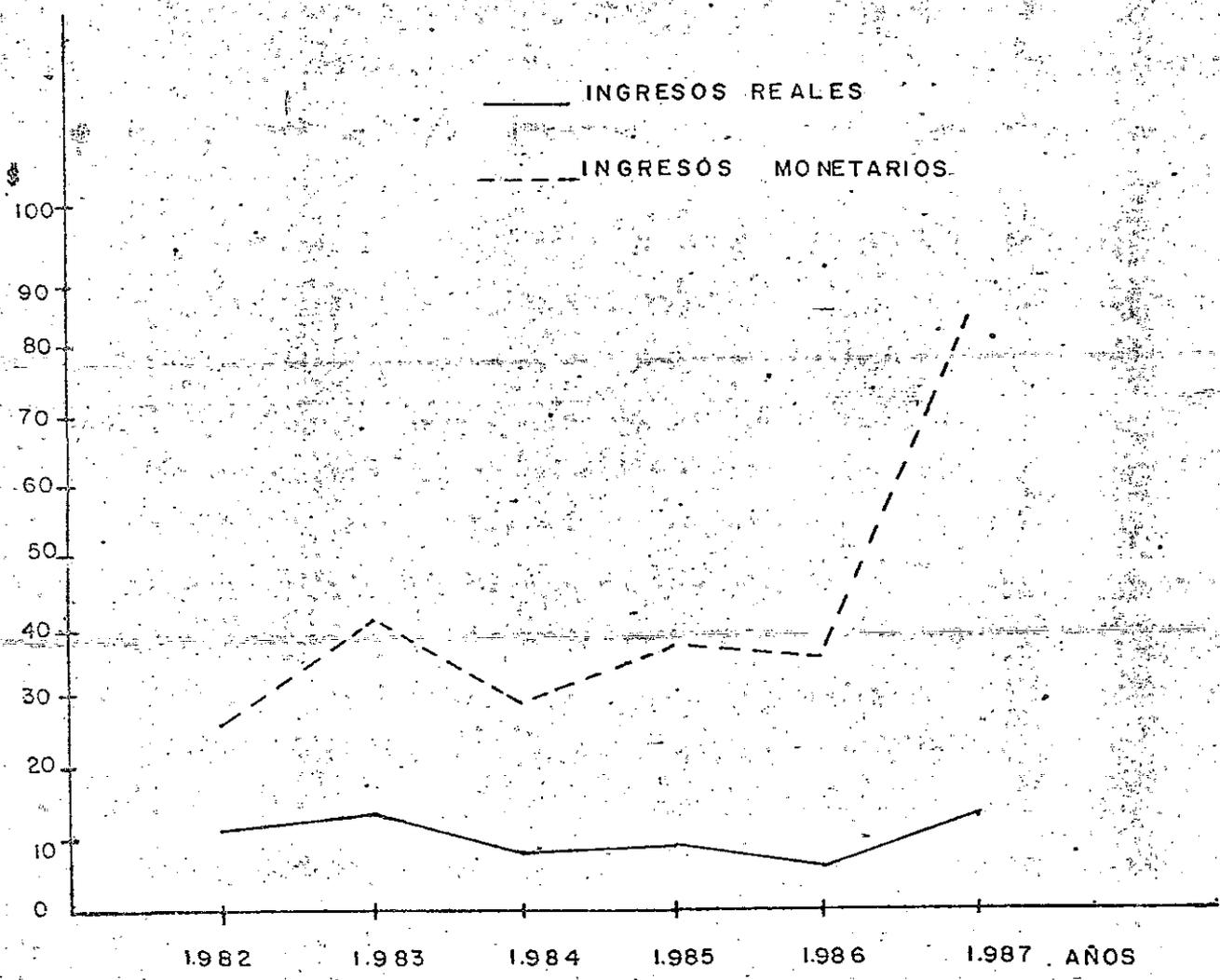
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <span>INGRESOS TOTALES</span> <span>INGRESOS DE OTROS TESOROS</span> </div>	PARTICIPACION %
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <span>1982</span> <span>31.286.822</span> <span>27.125.006.0</span> <span>86.69</span> </div>	
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <span>1983</span> <span>47.225.125</span> <span>40.230.612.0</span> <span>85.18</span> </div>	
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <span>1984</span> <span>43.229.185</span> <span>29.398.581.6</span> <span>68.00</span> </div>	
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <span>1985</span> <span>51.898.051</span> <span>37.305.503.0</span> <span>71.88</span> </div>	
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <span>1986</span> <span>50.091.521</span> <span>35.101.287.0</span> <span>70.00</span> </div>	
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <span>1987</span> <span>99.770.711</span> <span>84.298.496.0</span> <span>84.49</span> </div>	

Fuente: Contraloría Municipal

En análisis a la Tabla 22 se observa como una de las mejores y mayor participación de los ingresos de otros tesoros en el municipio de Mompós es el año 1982, con una tasa del 86.69%, pues el municipio recibía buenas regalías petrolíferas, con relación al total de ingresos. El año 1983 es el segundo, mejor año con una tasa de participación del 85.18%; para el año 1984 se presenta un ligero descenso en la tasa de participación con un 68%; para luego recuperarse en el año 1985 con participación del 71.88%.

En el año 1986 decrece la tasa participativa con relación al año anterior cuando se preveía lo contrario, pero se da aliento a los ingresos municipales cuando en el año 1987 en términos absolutos, los ingresos de otros tesoros crecen en un 140.15% con relación al año inmediatamente anterior y participan en los ingresos totales con una tasa del 84.49%.

FIGURA 9. INGRESOS DE OTROS TESOROS  
( EN MILLONES DE PESOS )



-2.3.5.1.Regalías Petrolíferas

De acuerdo a como lo establece la Ley 75 de 1976 a las regiones les corresponde un 20% de la producción de hidrocarburos distribuidos de la siguiente forma: el 8% para la Nación, el 9.5% para el Departamento o la Nación y el 2.5% para los Municipios.

De acuerdo con el balance de ECOPEPETROL, las regalías que por cifras de producción se transfieren a la Nación han sido enormemente afectados por los continuos atentados cometidos contra sus oleoductos.

TABLA 23. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LAS REGALIAS PETROLIFERAS EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

124

AÑOS	REGALIAS PETRO LIFERAS A PRE CIOS CTES.	INCREMENTO %	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR	REGALIAS PETRO LIFERAS A PRE CIOS 1978	INCREMENTO %
1982	3.685.831.40	-----	254.2	1.449.973.0	-----
1983	4.298.796.60	16.63	296.5	1.449.846.9	- 8.69
1984	3.877.916.0	- 9.79	350.8	1.105.449.3	- 23.75
1985	1.595.857.8	- 58.84	429.5	371.561.77	- 66.38
1986	969.895.0	- 39.22	519.4	186.733.73	- 49.74
1987	102.178.23	- 89.46	644.2	15.861.25	- 91.50

Año Base: 1978 = 100

Fuente: Contraloría Municipal

La Tabla 23 muestra los ingresos monetarios que por concepto de regalías petrolíferas recibe el municipio.

Por una parte se ve así como la tasa de crecimiento en el año 1983 pasó el único índice positivo de crecimiento en el período en estudio con un 16.63%

Luego para los años 1984 y 1985 comienza el decrecimiento con tasas negativas del ( -9.79% y - 58.84% ) respectivamente. En el año 1986 se presenta nuevamente un crecimiento negativo del 39.22%; estas disminuciones en las tasas de crecimiento se reflejan debido a que el municipio de Mompós le segregaron una comprensión como nuevo municipio a Talaigua Nuevo, mediante ordenanza Nalo del 22 de Noviembre de 1984, que hoy registra en su presupuesto regalías petrolíferas que antes pertenecían a Mompós.

Para el año 1987 presenta la peor tasa de crecimiento, la más baja con un incremento negativo del ( -89.46% ).

Es de notar que este municipio es afectado por los constantes atentados contra oleoductos que comenzaron en el año 1986 y que se han recrudecido en el año 1988.

En lo que respecta a los ingresos reales por concepto de regalías petrolíferas no presenta incrementos positivos, si no que

por el contrario en todos los años analizados presenta índices de crecimientos negativos registrándose el más lamentable en el año 1987. Se ve además como el proceso inflacionario en Colombia acaba con los presupuestos, pues al ser la respectiva deflactación sólo quedan exiguos ingresos que no compensan los esfuerzos en pro del desarrollo comunitario.

TABLA 24. PARTICIPACION DE LAS REGALIAS PETROLIFERAS EN LOS INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

127

AÑOS	INGRESOS TOTALES	REGALIAS PETROLIFERAS	PARTICIPACION %
1982	31.286.822	3'685.831.40	11.78
1983	47.225.125	4'298.796.00	9.10
1984	43.296.185	3'877.916.00	8.95
1985	51.898.051	1'595.857.80	3.07
1986	50.091.521	969.895.00	1.93
1987	99.770.711	102.178.23	0.10

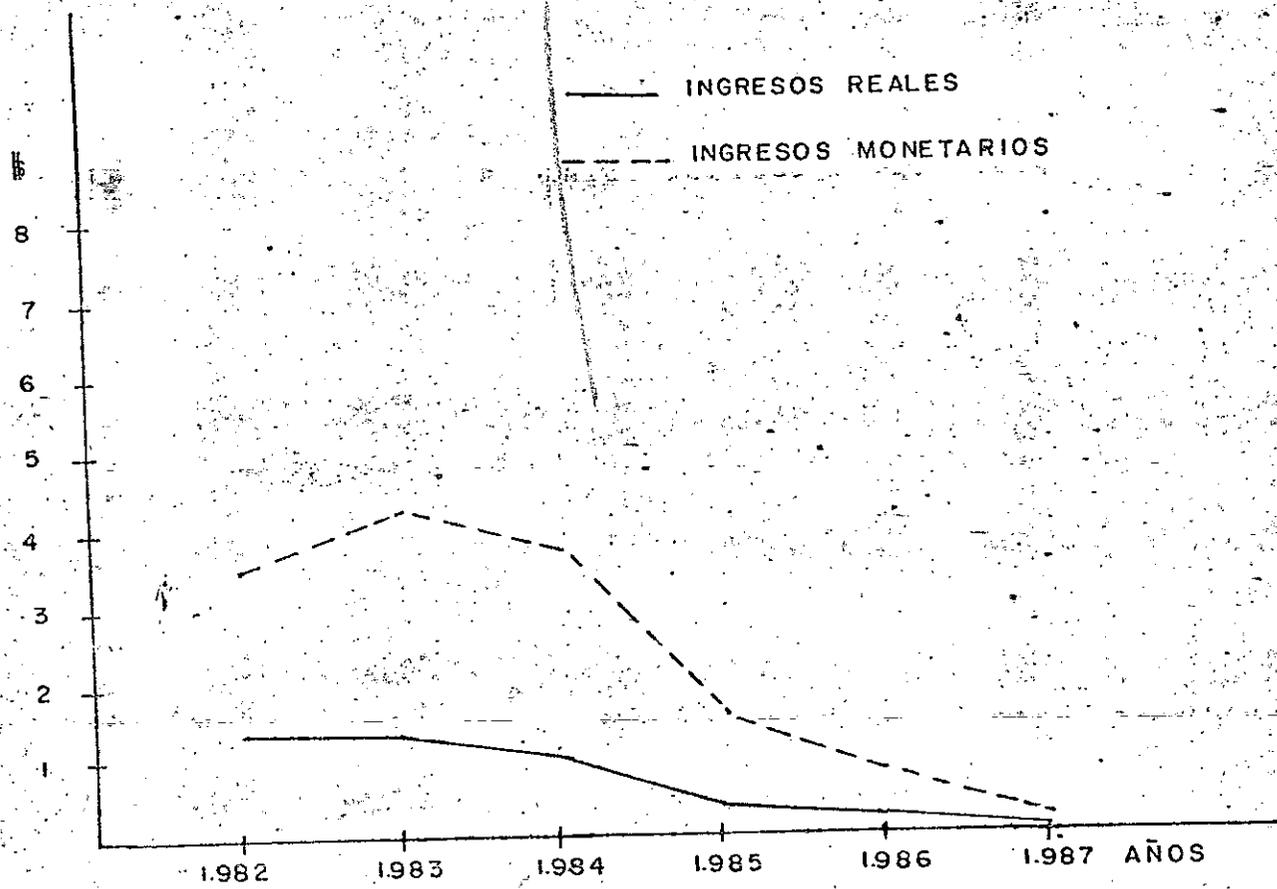
Fuente: Contraloría Municipal

En análisis a la Tabla 24 es evidente, como a través de los años en el período en estudio, se ha dado una tendencia de creciente de la participación de las regalías petrolíferas en los ingresos-totales.

En el período en que Colombia resurge como potencia en la producción petrolífera, ha habido una participación inversamente proporcional en el presupuesto municipal de Mompós. Se explica, no solo, por la separación de Talaigua Nuevo como nuevo municipio de la comprensión momposina, sino que también esos bajos aportes son consecuentes de los continuos atentados que se registran en contra los oleoductos de las compañías petroleras.

En el año 1982 se da una participación del 11.78% hasta llegar en el año 1987 a la tasa de participación más baja con un 0.10%

FIGURA 10. REGALIAS PETROLIFERAS



2.3.5.2 Participaciones Nacionales

Las participaciones son aquellos derechos que por leyes y ordenanzas se dan a los municipios y son de carácter nacional, departamental que se causen en la jurisdicción o que se otorgan por normas especiales.

Entre las participaciones en los impuestos nacionales se tienen: El Decreto 1249 de 1974 sobre la explotación de salinas nacionales, el Decreto 1244 sobre participación en la explotación de minas, esmeraldas, berilio y glucinio; el Decreto 1245 sobre la participación en la explotación de minas y metales.

TABLA 25: COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LAS PARTIDAS NACIONALES EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

131

AÑOS	PARTICIPACIONES NACIONALES A PRECIOS CTES.	INCREMENTO	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.	PARTICIPACIONES NACIONALES A PRECIOS DE 1978	INCREMENTO
1982	23.439.175	-----	254.2	9.220.761.2	-----
1983	35.931.816	53.29	296.5	12.118.656.0	31.42
1984	25.510.665	- 29.00	350.8	7.272.139.4	- 39.93
1985	35.709.706	39.97	429.5	8.314.250.5	14.33
1986	33.819.801	- 5.29	519.4	6.511.320.9	- 21.68
1987	84.058.971	148.50	644.2	13.048.583.0	100.39

Fuente: Contraloría Municipal

En análisis a la Tabla 25 las participaciones nacionales en términos monetarios, se puede apreciar que en el mismo año en que se pone en vigencia el Decreto 232 de 1983 sobre el impuesto a las ventas.

Se originó un incremento porcentual muy interesante dentro del presupuesto municipal del 53.29% para venir a caer en el año 1984 vertiginosamente y en forma negativa, la peor tasa de crecimiento con un ( - 29. % ) o sea, que para este año cuando se esperaba la mejor sucedió lo inesperado.

En el año 1985, muestra una tasa de recuperación del 39.97% para venir a caer en el año 1986 con una tasa de crecimiento, nuevamente negativa del ( -5.29%). El año 1987 muestra una formidable tasa de crecimiento, siendo la más elevada y es consecuente de la Ley 12 del 1986 sobre cesión del impuesto a las ventas.

Con respecto al comportamiento de las partidas nacionales, en términos reales es notable como el proceso inflacionario ha venido acelerándose año tras año, lo que ocasiona desequilibrio fiscal. Se aprecia además como el año de inicio y el año de cierre poseen las mejores tasas de crecimiento o sea, el año 1982 y el año 1987.

Los años de peores tasas de crecimiento con índices negativos

133

son 1984 y 1986, y el año 1985 muestra una tasa de crecimiento regular.

TABLA 26. PARTICIPACION DE LAS PARTIDAS NACIONALES EN LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE MOMPOS EN LOS AÑOS 1982 - 1987

184

AÑOS	INGRESOS TOTALES	PARTICIPACION NACIONAL	PARTICIPACION %
1982	31.286.822	23.439.175	74.91
1983	47.225.125	35.931.816	76.08
1984	43.296.185	25.510.665	58.92
1985	51.898.051	25.709.706	49.53
1986	50.091.521	33.819.801	67.75
1987	99.770.711	84.058.971	84.25

Fuente: Contraloría Municipal

La Tabla 26 revela, que el sostén de la vida presupuestal del municipio de Mompós son estas participaciones.

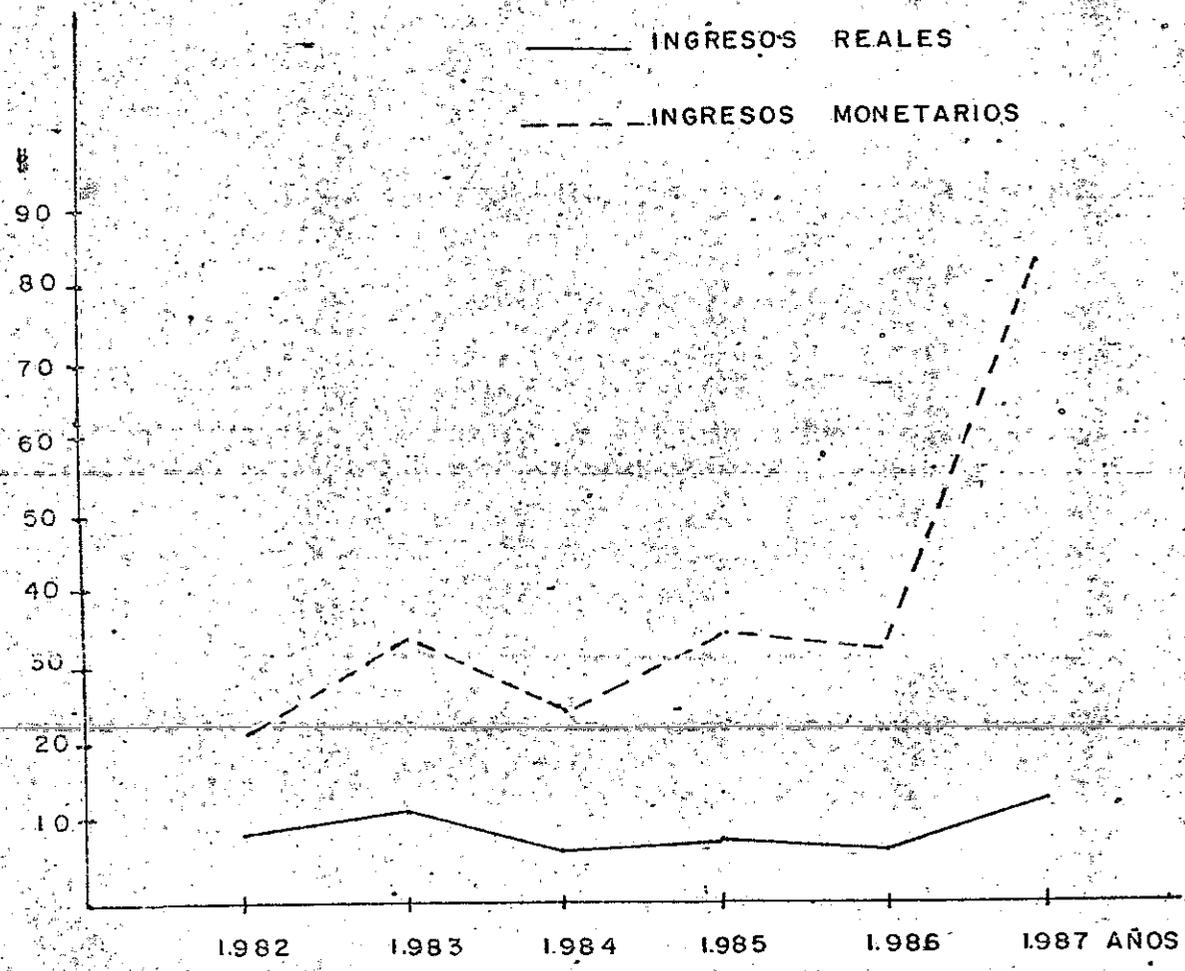
Además, queda esclarecido que los demás ingresos son extremadamente exigüos.

La mejor tasa de participación es en el año 1987 con 84.25% y la tasa más baja es en el año 1985 con un 49.53%.

Los años 1982 y 1983 presentan tasas de participación en los ingresos totales muy aceptables con porcentajes del 74.91% y 76.08% respectivamente.

El año 1984 muestra una baja con relación a los dos años anteriores del 58.92%, el año 1986 con una participación del 67.75% muestra una ligera recuperación en los tres (3) últimos años.

FIGURA 11. PARTIDAS NACIONALES



2.3.5.3 Participación Departamental

Las participaciones de los impuestos departamentales dependen fundamentalmente de las ordenanzas, las más conocidas son: impuesto de deguello de ganao mayor y participación por ventas de licores en la jurisdicción del municipio.

TABLA 27. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LAS PARTICIPACIONES DEPARTAMENTALES EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS 1982 - 1987

132

AÑOS	PARTICIPACION DEPARTAMENTAL A PRECIOS CTES.	INCREMENTO %	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR	PARTICIPACION DEPARTAMENTAL A PRECIOS DE 1978.	INCREMENTO %
1982	334.600	-----	254.2	131.628.6	-----
1983	853.907	155.2	296.5	287.995.6	118.8
1984	481.185	1.48	390.8	137.167.9	52.3
1985	564.192	9.86	429.5	131.390.7	90.2
1986	612.678	8.59	519.4	117.867.9	10.29
1987	727.582	18.75	644.3	112.943.4	4.17

Año Base: 1978 = 100

Fuente: Contraloría Municipal

-Analizando la Tabla 27 se observa como el comportamiento de las participaciones departamentales a precios monetarios, ha mantenido un crecimiento oscilatorio de altos a bajos en el lapso de un-año a otro.

Es preciso anotar como la mejor tasa de crecimiento en el período en análisis es la situada en el año 1983 con índice de 1.55 2%. El año 1984 muestra la tasa más baja con un crecimiento de recuperación, así lo refleja su tasa de decrecimiento situada en 9.86%. El año 1986 vuelve y baja la tasa de crecimiento con respecto al año anterior con un índice del 8.59%. El año 1987 es muy bueno, puesto que presenta la mayor recuperación en los últimos tres años, siendo el segundo mejor año en el período en estudio.

En lo que respecta a estos mismos ingresos pero a precios reales. es el año 1983 el que muestra los mejores signos de crecimiento, pues, además, el único año con la mejor tasa de crecimiento es también la única positiva. Los demás años reflejan tasas con crecimiento negativo desde 1984 hasta 1987.

TABLA 28. PARTICIPACION DE LAS PARTIDAS DEPARTAMENTALES EN LOS INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS. 1982 - 1987

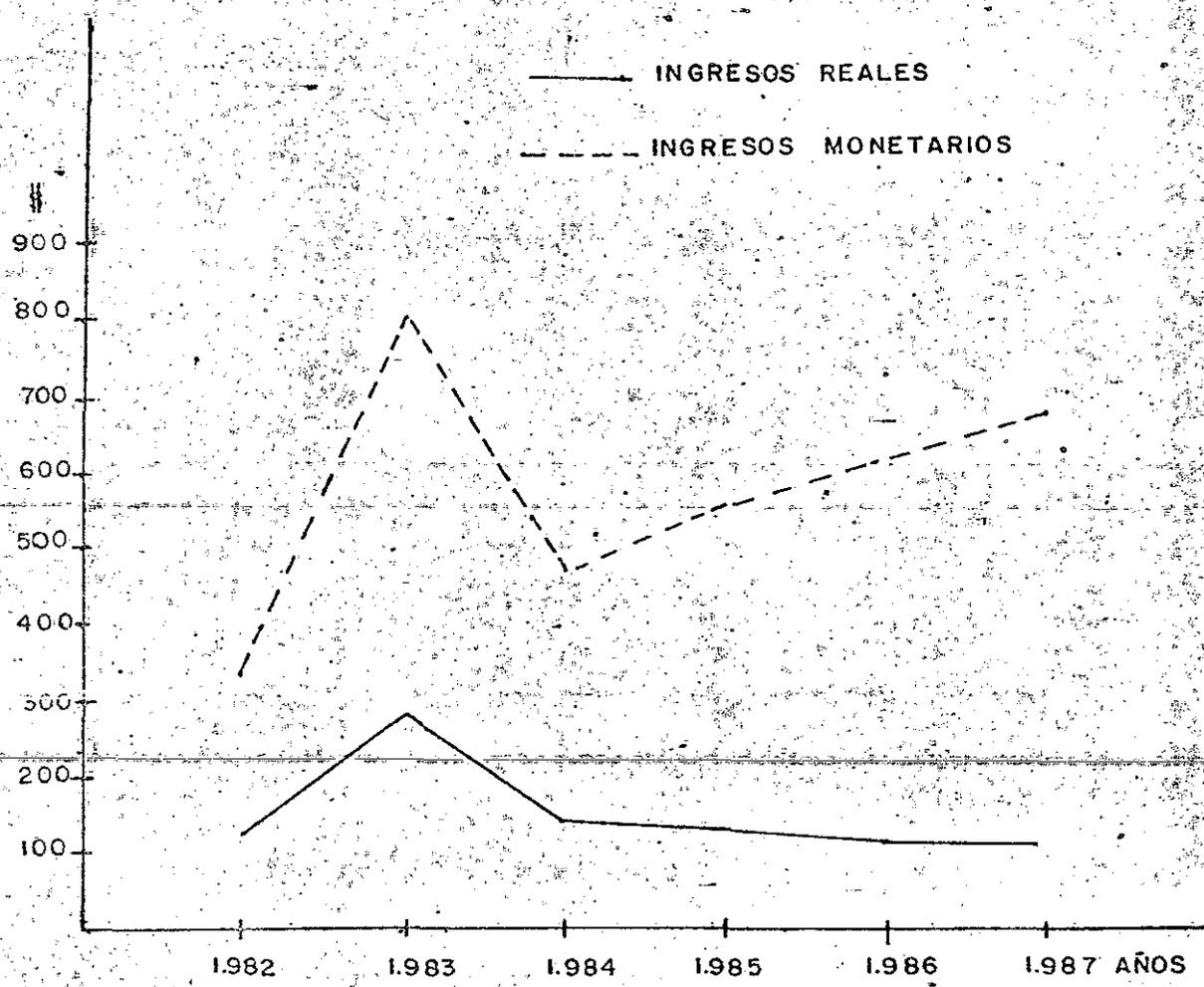
139

ANOS	INGRESOS TOTALES	PARTICIPACION DEPARTAMENTAL	PARTICIPACION %
1982	31.216.536	334.600	1.07
1983	46.196.785	853.987	1.84
1984	43.649.844	481.185	1.10
1985	52.432.202	564.192	1.07
1986	50.303.156	612.678	1.02
1987	99.770.710	727.582	0.72

Analizando la Tabla 28 sobre las participaciones del departamento en los ingresos totales del municipio, se aprecia que ninguna de las participaciones tomadas en los seis años de estudio ni siquiera llegan al 2%. Es de anotar como a partir del año 1984 se presenta un decrecimiento continuo hasta el último año.

El año 1982 presenta una tasa de crecimiento del 1.07%; el mejor año por concepto de estos ingresos es el 1983 con la tasa más elevada del período situada en un 1.84%. El 1984 es el comienzo de los decrecimientos de las participaciones pues su tasa baja con respecto al año anterior para colocarse en un 1.10% y los años 1985-1986 y 1987 continúan con los mismos síntomas del 1984 con tasas de crecimiento del 1.07%, 1.02% y 0.72% respectivamente.

FIGURA 12. (EN MILES DE PESOS)



2.4 INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO EN EL PERIODO 1982 - 1987

En todos los análisis realizados sobre los impuestos que conforman el presupuesto del municipio de Mompós, se tuvo en cuenta un índice de precios al consumidor, con año base de 1978 = 100; datos estos revelados por el DANE y que muestra como a

142

través de los años el proceso inflacionario en Colombia ha sido continuo y agudo y es así como cada año la inflación es mayor: en el año 1983 fue de un 16.6%; en el año 1984 del 18.3%; el año 1985 del 22.4%; el año 1986 del 20.9% y el año 1987 del 24.02%.

TABLA 29. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS  
EN LOS AÑOS 1982 - 1987

143

AÑOS	INGRESOS TOTALES A PRECIOS CTES.	INCREMENTO	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR	INGRESOS TOTALES A PRECIOS DE 1978 = 100	INCREMENTO %
1982	31.286.822	-----	254.2	12.307.955.0	-----
1983	47.225.125	50.94	196.5	15.954.434.0	29.62
1984	43.296.185	- 8.31	350.8	12.342.128.0	+ 22.64
1985	51.898.051	19.86	429.5	12.083.365.0	- 2.09
1986	50.091.521	- 3.48	519.4	9.644.112.6	- 20.18
1987	99.770.711	99.17	644.8	15.473.125.0	60.44

Año Base: 1978 = 100

Fuente: Contraloría Municipal

144

Analizando la Tabla 29 que presenta los ingresos totales del municipio de Mompós en los años 1982 a 1987 a precios monetarios por una parte es evidente el notorio crecimiento que se da en el año 1983 con una tasa del 50.94% y que si hubiera mantenido ese crecimiento promedio durante todos esos años, hubiese sido muy importante para el desarrollo comunitario.

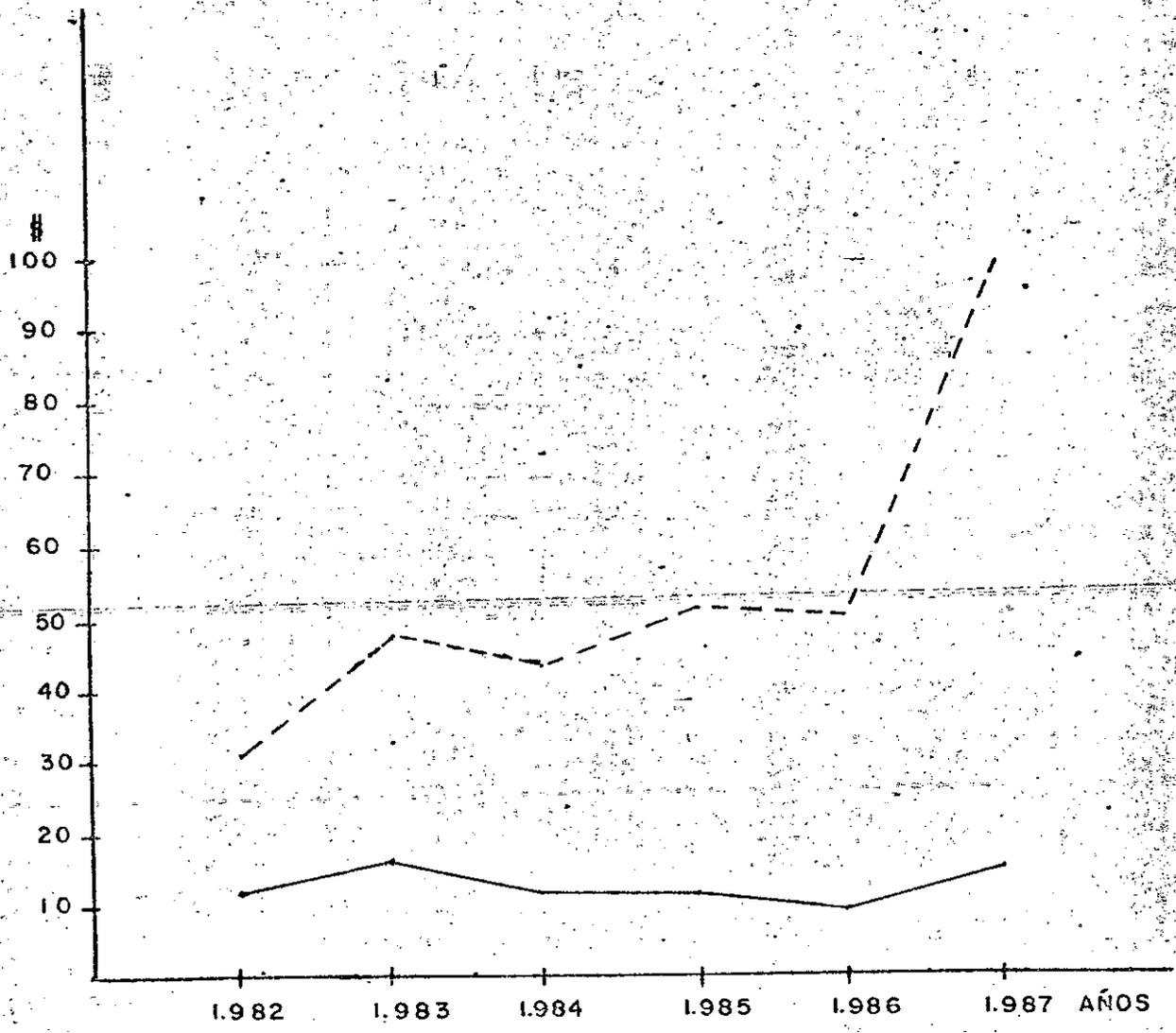
En el año 1984 se manifiesta un decrecimiento de los ingresos totales con la tasa más baja de un ( - 8.31% ) negativa; pues muchos Decretos y Leyes sólo se cumplen el año en que salen vigentes, para después seguir la misma rutina de otros años.

En el año 1985, otro año impar, se presenta un crecimiento de recuperación con una tasa del 19.86%, para venir a decrecer y en forma negativa en el año 1986 con un ( - 3.48% ); y aparece la recuperación con la tasa de crecimiento más elevada de los años analizados con un índice de crecimiento del 99.17%, producto de la gran incidencia que tuvo la Ley 12 de 1986 sobre la cesión del impuesto al valor agregado.

En la otra parte que muestra la Tabla 29 sobre los ingresos reales totales se observa claramente que los extremos registran las tasas de crecimiento más importantes dentro de este análisis, o sea, los años 1983 y 1987 y los años que se aprecian dentro de esos extremos presentan tasas de crecimiento bastante negativas, siendo la peor tasa real de crecimiento

to negativo la del año 1984 con un ( - 22.64% ).

FIGURA 13. INGRESOS TOTALES  
(EN MILLONES DE PESÓS).



— INGRESOS REALES  
- - - INGRESOS MONETARIOS

2.5 PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS

De acuerdo al Código Fiscal y el Código de Rentas de Bolívar, en su artículo 272 que habla acerca del contenido del presupuesto expresa:

El presupuesto de rentas e ingresos contendrá una estimación de lo que se espera recaudar en el año fiscal, con expresión del producto probable de cada uno de ellos:

ART. 2780 - CONTENIDO

El presupuesto de rentas e ingresos contendrá dos grandes secciones, a saber: ingresos corrientes y recursos de capital.

ART. 2790 - INGRESOS CORRIENTES

Los ingresos corrientes se clasificarán en Tributarios y No Tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán según su fuente en impuestos directos e indirectos; y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas, las rentas contractuales, las rentas ocasionales, el producto de monopolios y empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, los auxilios, los aportes y participaciones de otros organismos oficiales.

ART. 2800 - RECURSOS DE CAPITAL

Los recursos de capital comprenden el cómputo de los recursos del balance del tesoro y el cálculo de los recursos del crédito interno y externo, el cual se hará con base en los empréstitos y operaciones de crédito con término mayor de un año, debidamente autorizados y contratados.

ART. 2810 - RECURSOS DE OPERACIONES DE TESORERIA

No podrán ser incluidos dentro de los cálculos del presupuesto de rentas y recursos de capital, los recursos provenientes de operaciones de tesorería, tales como el recibo de depósitos o de avances sobre las rentas, el descuento de documentos que deban cancelarse dentro del mismo año fiscal sin afectar el presupuesto de gastos o los sobregiros bancarios; como es lógico el Concejo Municipal de Mompós, Bolívar, en uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas en los artículos 169 del Código de Regimen Político Municipal Ley 4a. de 1913 y la Ley 5a. de 1918 presenta los proyectos de acuerdo para la determinada vigencia fiscal.

2.6 FORMACION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS, NOMINALES Y REALES

- INGRESOS ORDINARIOS: Se consideran ingresos ordinarios a aquellos que afluyen diariamente a las áreas públicas, como

Las tasas y los impuestos y los productos de bienes nacionales; ejemplo: los derechos de Aduana, el gravamen a la renta y complementarios, el impuesto al timbre y el papel sellado, el consumo de gasolina, etc.

Los ingresos ordinarios de acuerdo a su procedencia se dividen en: ingresos de derecho privado e ingreso de derecho público.

Hablar de rentas públicas es hablar de ingresos ordinarios; pues éstos la constituyen, por su carácter periódico y continuo.

a. Ingresos de Derecho Privado

Son aquellos ingresos que el Estado obtiene de las rentas provenientes del dominio territorial, como las minas, los bosques, los inmuebles, y también las utilidades y dividendos que recibe el Estado de empresas oficiales o semioficiales que administra directamente o que delega su administración a institutos o establecimientos descentralizados.

El dominio territorial según la constitución, pertenecen a la República de Colombia, como ya se ha expresado, los bienes, las rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana el 15 de Abril de

1886. Además los baldíos, minas de oro, plata y platino, piedras preciosas; así como los bienes muebles e inmuebles adquiridos en justo título. 1/

b. Ingresos de Derecho Público

Son aquellos ingresos que son expresión de la potestad soberana, expresada por conducto de la rama legislativa, como las tasas, los impuestos directos e indirectos, la emisión de moneda legal y de título de deuda pública.

- INGRESOS NOMINALES: Son todos los ingresos que recibe el tesoro público en un período determinado que comúnmente es un año fiscal, tomado a precios corrientes, obviamente sin tener en cuenta el índice de inflación.

- INGRESOS REALES: Son aquellos ingresos que resultan de deflactar el ingreso nominal, mediante un adecuado índice de precios, el ingreso medio en términos de bienes y servicios reales que puede adquirirse.

---

1/ Constitución Política de Colombia, Título XIV, Artículo 202

## 2.7. CONCEPTOS BASICOS DE LOS IMPUESTOS

### IMPUESTO

Es toda transferencia obligatoria al gobierno sin contraprestación, según el manual del F.M.I. Esta definición recoge los elementos básicos de obligatoriedad y falta de contraprestación que pueden señalarse como los aspectos distintivos de los impuestos.

En cierta forma estos elementos se encuentran también presentes en el criterio definitorio, que utiliza el modelo del Código Tributario al indicar que se consideran impuestos a los tributos cuya obligación tiene como hecho generado una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

#### 2.7.1 Impuestos Específicos

Impuesto en el cual el aspecto físico es clave para fijar el monto del impuesto; es un impuesto gradual, ya que depende de la graduación de la base imponible, expresada en unidades físicas como kilos, metros, etc.

### 2.7.2 Impuestos Ad Valorem

Este impuesto gira en torno a cual aspecto del bien es el imponible, éste depende del valor a precio que se le asigne, es expresado en términos monetarios.

### 2.7.3 Impuestos Generales

Son los impuestos que gravan todas las manifestaciones de riquezas de una determinada naturaleza. En la práctica es muy difícil establecer un impuesto que sea verdaderamente general, por cuanto siempre se establece algunas excepciones o hay operaciones que quedan al margen de la imposición.

### 2.7.4 Impuestos Especiales

Son aquellos impuestos que gravan sólo una determinada especie de manifestación de riqueza, dejando libre de tributo a las demás especies de la misma naturaleza.

### 2.7.5 Impuestos Periódicos o por una sola vez

Un impuesto puede aplicarse por una sola vez, aún cuando el hecho imponible sea permanente o periódico, si el Estado elige ese impuesto para cubrir necesidades extraordinarias referidas a un momento determinado.

## 2.8 NORMAS DE LOS IMPUESTOS

Los impuestos deben llenar los siguientes requisitos:

### 2.8.1 Constitucionalidad

Radica esta facultad impositiva en el órgano del poder público, así de acuerdo a la constitución colombiana; las contribuciones deben ser generales; los impuestos indirectos o el aumento de éstos, sólo deben cobrarse seis (6) meses después de promulgación de la ley.

### 2.8.2 Igualdad o Justicia

Es decir, a la distribución de ellos según las capacidades de los individuos; tiende a favorecer a los individuos que están situados en una escala social y económica baja y atacar los antiguos privilegios de que gozaban la nobleza y el clero.

La justicia de los impuestos no debe atenderse, pues, en el sentido en que todos paguen, sino en el que paguen según sus capacidades.

### 2.8.3 Certeza

Este principio tiende a evitar la arbitrariedad, que fue el

gran defecto de los impuestos en los antiguos regímenes. Es necesario que el individuo que ha de pagar el tributo, debe saber de antemano en qué tiempo debe hacer el pago, en qué forma, con cuál funcionario y en qué cuantía; a fin de que pueda arreglar sus negocios y tomar sus disposiciones para no verse sorprendido con una deuda que no entraba en sus cálculos; además el contribuyente debe saber con precisión si lo que se le exige está de acuerdo con la disposición legislativa que establece el impuesto.

#### 2.8.4 Facilidad para el Contribuyente

El pago del impuesto debe hacerse en la época y en la forma que sea más cómoda para el contribuyente. Por esta razón los estados modernos fijan las épocas de pago para el momento en que los contribuyentes tienen mayor facilidad para hacerlo; así las contribuciones directas deben cobrarse mensualmente en el período en que los trabajadores recauden sus rentas por su trabajo.

#### 2.8.5 Economía

Es importante ya que como así como cualquier empresa quiere bajar sus costos para obtener mayor utilidad, así los impuestos que cobra el Estado deben hacerlo con el menor gasto posible para lograr que sus ingresos por este efecto sea mayor.

2.8.6 Uniformidad

Dentro de una misma categoría de contribuyentes no pueden procederse con criterios distintos a la liquidación del gravamen, ya sea directo o indirecto.

La oficina de impuesto debe tener normas uniformes para la liquidación de los impuestos en la Oficina de Hacienda Nacional.

2.9 LA CAPACIDAD TRIBUTARIA

En términos generales se entiende por capacidad tributaria o capacidad de pago al nivel de vida o bienestar económico de cada persona, medida esta básicamente por todos, aceptada como la más equitativa para establecer el monto de la contribución particular para el logro del bienestar general.

Para contribuir al costo público se requiere determinada capacidad económica. La generalidad del impuesto encuentra su primera limitación en dicha capacidad, que, en principio constituye la capacidad tributaria. No pudiéndose distribuir el costo público de acuerdo con el beneficio individual obtenido o que se espera obtener de la satisfacción de las necesidades públicas esenciales, se ha de distribuir de conformidad con determinada capacidad de pago; según los principios de la equidad y suficiencia del tributo.

Solamente quien tiene capacidad económica puede y debe contribuir, quien carece de ella no contribuye, sin que deje de disfrutar en igual forma de los servicios públicos financiados por este medio.

El principio de la equidad en la distribución del costo público de acuerdo con la capacidad económica individual, se concreta en el postulado de la justicia formal del tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales. Pero este principio se debe aplicar de modo tal que el impuesto sea suficiente para sostener los servicios públicos primarios. El equilibrio entre equidad y suficiencia no siempre es fácil de lograr, aunque, como lo demuestra la ciencia fiscal moderna, tampoco es imposible.

Ese nivel de vida puede medirse a través de cualquiera de las siguientes tres manifestaciones:

- a. Rentas. Se admite que existe una relación adecuada entre las rentas, réditos o utilidades obtenidas en un determinado período y el nivel de vida. A mayores rentas mejor nivel de vida y viceversa; además para hacer más exactas las comparaciones se debe tener en cuenta las circunstancias especiales de cada contribuyente (si es casado, si tiene hijos, origen de su renta, etc). Por ello, cuando el nivel de vida se mide con el patrón de las rentas, se entiende

que estos deben ser depurados, o sea, lo que se denominan Rentas Netas. Este concepto servía de fundamento para el impuesto a los réditos y constituye la base del vigente impuesto a las ganancias.

b. Patrimonio. El patrimonio o capital, por ser fuente productor de rentas, también sirve para medir la capacidad tributaria de los contribuyentes. El criterio se utiliza entre nosotros para la aplicación de tributos tales como el impuesto a los automotores, territorial, etc.

c. Consumo. Este también es un buen índice de bienestar económico o capacidad tributaria, puesto que la realización de una mayor cantidad de gastos o consumos presupone un mayor nivel de vida.

Esta forma de medir la capacidad tributaria es utilizada también por nuestra legislación, para la aplicación de impuestos tales como el IVA, etc.

Esos tres (3) índices permiten, sobre todo si se utilizan complementándose entre sí, establecer los diferentes niveles de vida o del bienestar económico de los individuos con grado de razonabilidad generalmente aceptado.

137

### 2.9.1 Capacidad Tributaria Subjetiva

El criterio subjetivo califica la capacidad contributiva personal y global con base en la consideración de que el impuesto redunda en determinado grado de sacrificio para el contribuyente. Se parte del supuesto de que el gravamen, al disminuir las disponibilidades económicas del sujeto que esto puede destinar a la satisfacción más completa de sus necesidades particulares o privadas, le causa cierta sensación de causa, privación o sacrificio.

Dicho criterio corresponde a la teoría de la utilidad marginal decreciente de la renta, sostenida por los economistas y hacendistas neoclásicos. La renta decrece en utilidad como disponibilidades monetarias para un mayor bienestar individual, a medida que aumenta sobre las primeras dosis constitutivas del máximo de utilidad para el sujeto.

El tipo impositivo debe corresponder a este fenómeno de modo que se logre la equidad como igualdad personal ante el tributo; con el tipo progresivo se afecta en menor proporción la renta de menor utilidad. De esta concepción se derivan las teorías menores del "sacrificio igual", o sea, que la suma de traída ocasione un sacrificio igual al de los demás; del "sacrificio mínimo", este es, que la suma detraída ocasione para todos el menor sacrificio posible; y del "sacrificio proporcional", que

la detracción ocasione un sacrificio con idéntica proporción a la utilidad que obtendrían todos antes de impuesto.

2.9.2 Capacidad Tributaria Objetiva

En realidad, el impuesto no implica, ni puede implicar un sacrificio para el contribuyente. Si ese sacrificio o carga psicológica se configura, se debe a factores excepcionales : violación de los principios de equidad, exceso de presión fiscal, y principalmente a una falta comprensión del sistema financiero y a una ilusión implícita en los sistemas impositivos.

Para calificar de manera objetiva la capacidad tributaria; se ha de partir del hecho de que a medida que la renta neta aumenta el sujeto dispone de mayor capacidad económica para contribuir con parte de ella, a satisfacer necesidades públicas esenciales, pues así aparecen cada vez más y mejor satisfechas las necesidades privadas. El incremento de las disponibilidades monetarias facilita elevar el consumo, o el ahorro o ambas. Se posee por ello mayor capacidad económica, y por lo tanto tributaria, a partir del mínimo vital.

2.10 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES

ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS

159

## ORDINARIOS

Los ingresos ordinarios, tal como su nombre lo indica son aquellos, que como renta entre nosotros, se causan y se recaudan permanentemente año por año, constituyendo así una fuente normal de ingresos para el fisco.

## EXTRAORDINARIOS

Son aquellos que se establecen y recaudan para determinadas vigencias, generalmente para satisfacer necesidades imperiosas e imprevistas, como guerra y calamidades públicas.

## PERSONALES Y REALES

### PERSONALES

Los gravámenes personales, como su nombre lo indica son de carácter individual y para fijarlo se tiene en cuenta la persona del contribuyente.

Aurelio Camacho Ruedo: El llamado gravamen sobre las asignaciones entre nosotros, que toma en consideración la cuantía de ellas y el parentesco entre el causante y el beneficiario, es típico impuesto de esta clase.

REALES

Son los impuestos que gravan los inmuebles o una determinada manifestación de la propiedad o de la riqueza.

" Aurelio Camacho Rueda "

DIRECTOS E INDIRECTOS

Esta clasificación ha dado oportunidad a diversas interpretaciones:

DIRECTOS

Es el impuesto que grava el patrimonio y la renta personal del contribuyente, por medio de una tarifa previamente establecida y por el sistema de listas nominativas. El gravamen se establece sobre tres elementos conocidos de antemano: la persona, el capital y la renta. Tiene su principal característica la de no ser trasladable, otra característica es la estrecha conexión entre el Estado y el contribuyente; realiza una obra de educación colectiva; cumple una acción estimulante en la economía y en épocas de depresión, como tiene carácter retractivo, conserva cierta estabilidad.

INDIRECTOS

Es un impuesto que grava, por lo general, las importaciones, los consumos y la transmisión de la propiedad.

A diferencia del impuesto directo, el impuesto indirecto carece de flexibilidad, y es el primero en afectarse en épocas de crisis y depresión, cuando sobre vienen la parálisis de los negocios y consecuentemente, se restringe la capacidad adquisitiva y en épocas de bonanza supera los estimativos presupuestados.

PROPORCIONALES Y PROGRESIVOS

PROPORCIONALES

Hasta principio de este siglo prevalecía el impuesto proporcional en los regímenes tributarios; consiste en gravar la renta y el capital con el mismo porcentaje, cualquiera que sea su origen y cuantía e inclusive en varios municipios colombianos se utiliza este impuesto sobre todo en el impuesto catastral. Las grandes rentas no se desarrollan en forma proporcional sino progresiva.

PROGRESIVOS

Es el que toma en consideración al origen de la renta y establece tarifas diferenciales, ya se trate de la renta de capital y de la renta de trabajo. Además, no pierde de vista cierta clase de contribuyente derivan rentas de diverso origen a tiempo que otros en especial la clase media; la tienen exclusivamente del trabajo, como empleados públicos o empleados.

2.11 PROPOSITOS Y EFECTOS DE LA LEY 12/86 SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES

2.11.1 Impuesto al Valor Agregado IVA

El impuesto al valor agregado IVA, es el que se tasar  en cada etapa de la comercialización sobre el incremento del valor que ha adquirido el producto desde la última transacción imponible.

2.11.2 Ley 14 de 1983 sobre el IVA

Con del Decreto 3541 de Diciembre de 1983 el impuesto sobre las ventas se extendió al comercio. Antes de esta ley, el sistema que venia operando se aplicaba a nivel de productores e importadores, gravando la transferencia de bienes mue

bles procesados. No gravaba los bienes del sector primario que no se encontraron sometidos a procesamiento industrial, ni al valor agregado que se originaba en las etapas de comercialización y distribución de los bienes procesados. .

Este regimen del impuesto sobre las ventas busca darle al Estado recursos que le permitan resolver en el inmediato futuro problemas presupuestales, a la vez busca la mejor herramienta contra la especulación y la evasión de impuestos ya que el IVA cree y exige doble control, uno en el momento de compra al fabricante y otro al momento de venta al consumidor.

A partir de 1984 el impuesto a las ventas se comenzó a ubicar como uno de los factores de recaudo más importantes dentro del conjunto de los ingresos tributarios nacionales, indudablemente esta nueva ley mejora sustancialmente la calidad del tributo al incluir en la base gravable el valor agregado generado en las etapas de comercialización, por cuanto desaparecen los estímulos para asignar arbitrariamente valor a cada frase productiva.

Es de anotar que desde el punto de vista teórico, y bajo el supuesto de una tarifa única, el impuesto al valor agregado, es regresivo, pues afecta en mayor proporción a los sectores de menores ingresos.

### 2.11.3 Propósitos y Efectos de la Ley 12/86 sobre los Ingresos Municipales

Los propósitos que persigue la Ley 12 de 1986 son básicamente los siguientes:

- Fortalecer los fiscos municipales de los pequeños municipios con población inferior a 100.000 habitantes y completar de esta forma los esfuerzos por la Ley 14 de 1983. Así mismo y para no estimular la pereza fiscal de los 100.000 habitantes.

Es importante resaltar que la participación per cápita que reciben los municipios varía considerablemente de un departamento a otro.

### 2.11.4 Participación de la Cesión del IVA 1988 - 1993

La cesión del impuesto al IVA es la transferencia más importante que la Nación hace a los municipios; para muchos de ellos, pequeños y medianos; estos es su principal fuente de financiamiento y, como es el caso de los municipios, corresponde al 90% de sus ingresos corrientes.

Por eso la nueva Ley busca en su filosofía, el fortalecimiento de los fiscos de los pequeños municipios menores de 100.000

habitantes el aumento progresivo de la Cesión según el tipo de entidad territorial se dio a conocer desde el 1° de Julio del año 1986, de la situación anterior que era el 30% del IVA, se pasa a mediados de Julio al 30.5%; en el año 1987 a 32%; en el año 1988 a 34.5%; en el año 1989 a 37.5%; en el año 1990 a 41%; en el año 1991 a 45%; del año 1992 en adelante al 50% del IVA.

Adicionalmente los municipios menores de 100.000 habitantes recibirán un porcentaje que va desde 0.4% del IVA en el año 1986 hasta llegar a un 16.8% en el año 1992.

EFFECTOS POSIBLES DE LA LEY 12/86

Para analizar el impacto de la transferencia sobre los ingresos regionales en el período de transición en el cual se produce el efecto total de la nueva ley, fue necesario efectuar proyecciones de los recaudos por conceptos del impuesto a las ventas hasta el año 1992. Estos estimativos se hacen suponiendo que las condiciones económicas que determinaron los cálculos del producto interno bruto nominal, las importaciones gravables estimadas, los impuestos aduaneros y las tasas de devaluación, no se modificaron sustancialmente en el período 1987 - 1992.

Según la Ley del Presupuesto Nacional del año 1986, el aforo del impuesto a las ventas es de \$ 165.800 millones, mientras

que para el año 1992 se espera que ingresen a las arcas del Tesoro Nacional un total de \$ 551.000 millones.

El efecto de la nueva ley sobre la Cesión del IVA adicional del 0.5%. Para el año 1986 arrojará un incremento cerca de \$ 1.000 millones de pesos; o sea, el 7.5% y de seguir el sistema actual para el año 1992 significaría un aumento del 67% en los ingresos regionales de esa reforma. De estos recursos el 57% corresponde al Distrito especial y a todos los municipios del país; el 33.6% constituye la transferencia adicional que beneficiará a los municipios de menos de entidades territoriales, la norma diseña un mecanismo que incentiva un mayor esfuerzo tributario local.

Sustituir en gran parte el papel de liderazgo de las entidades nacionales que operan en la región, transfiriéndole mayores responsabilidades a los municipios del país, y reduciendo de esta manera, la demanda de solicitudes de asignación del presupuesto nacional para proyectos de carácter eminentemente local.

Mejorar la eficiencia del sector público municipal dicha mejora consiste, por una parte, en evitar la creación y aumento de burocracia del nivel municipal y por otra en reducir el número y tamaño de las instituciones diferentes de las de orden estrictamente local, que tienen que ver con aspectos de

167

- financiación, planeación, construcción y operación de la infraestructura urbana.

Complementar financieramente la actual estrategia de descentralización, que contempla medidas como la elección popular de alcaldes, el estatuto básico de la administración municipal y departamental, la creación de la región de Planificación de la Costa Atlántica y Ley 14 de 1983.

TABLA 30. PROYECCION DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO DEL IVA EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS  
1987 - 1992

168

AÑOS	IVA BASICO	IVA ADICIONAL	IVA TOTAL	INCREMENTO %
1987	75.290.000	6.930.000	81.210.000	
1988	106.400.000	25.780.000	131.180.000	61.53
1989	124.770.000	49.600.000	174.380.000	32.93
1990	155.910.000	93.800.000	249.710.000	69.00
1991	194.700.000	161.900.000	356.700.000	49.84
1992	243.200.000	269.000.000	512.170.000	43.58

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - UDRU

Banco Central Hipotecario - SDRU

169

Esas proyecciones mostradas en la Tabla 30 dan a conocer lo que el municipio de Mompós recibirá en el futuro no muy lejano y mediante las cuales puede elaborar su futuro plan de desarrollo, buscando así el camino hacia la vía del bienestar económico-social de la comunidad.

Según las proyecciones reveladas, es de observar que las buenas perspectivas están dadas para el año 1990, con la mayor tasa de crecimiento situándola en un 69%. El año 1991 se sitúa al segundo lugar tasa de crecimiento, siendo ésta del 49.84%. El año 1992 muestra una ligera baja en relación con los dos años anteriores con una tasa de crecimiento del 43.58%. El incremento más bajo lo registra el año 1989 con un 32.93%. Sobre el índice de crecimiento del año 1988, muestra una tasa muy favorable para el inicio de los nuevos alcaldes que fueron elegidos por votación popular y cobijados por la ley sobre descentralización administrativa y fiscal, en busca de darle una nueva imagen a los municipios colombianos.

### 3. GASTOS MUNICIPALES

#### GASTO PUBLICO

Se considera gasto público la suma de los gastos realizados por el sector público en la práctica. Total de gastos realizados por el gobierno central y las autoridades locales, las empresas públicas y la seguridad social en bienes y servicios que prestan en beneficio de la comunidad.

#### 3.1 ORIGEN DEL GASTO PUBLICO

En la antigüedad los gastos públicos se hacían para satisfacer sólo las necesidades de carácter colectivo. La defensa pública, la administración de justicia como gastos militares o judiciales; más adelante surgieron los gastos religiosos, pero la aparición de las monarquías elevó considerablemente dichas erogaciones.

Desde entonces, vienen los hombres creando nuevas necesidades de aquellas que sólo se satisfacen completamente, mediante la

171

intervención del Estado y soportando la carga cada día más pesada de los gastos en gentes que ellos imponen.

Con el transcurso del tiempo, los pueblos se van desarrollando, se van incrementando sus necesidades públicas que conllevan a un aumento en los gastos públicos para poder satisfacerlo. Antes no se conocían las erogaciones que hacía el Estado, para fines sociales de cultura, de embellecimiento urbano y protección. Con la aparición de las primeras instituciones democráticas se aumentaron los gastos públicos y los impuestos directos sobre la renta de los ciudadanos.

Puede afirmarse que el desarrollo social y económico de cualquier país, es paralelo al ensanche de sus gastos. Los gastos suben de acuerdo con la densidad de la población, la extensión territorial, el costo de servicios públicos, el volumen de la población, el avance de las instituciones políticas, el aumento de los salarios y prestaciones sociales, también por la desvalorización de la moneda, pero es el mismo crecimiento de los ingresos, el mayor estímulo para la expansión de las erogaciones. Los gastos públicos ponen al servicio de las necesidades la producción nacional, cuando sube el ingreso de un país, la gente pide más servicios, más obras, el Estado no puede ni debe ser indiferente a los fenómenos de paro y desempleo, cuando por cualquier circunstancia se restringe la inversión privada y disminuye el volumen de la producción, es

precisamente cuando los gastos públicos deben hacer sentir un beneficio e influjos.

### 3.2 EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL SOBRE EL GASTO PÚBLICO

La historia de la Administración Pública en Colombia señala por lo menos en los últimos 50 ó 70 años, la interpretación distorsionada del precepto constitucional que acoge el criterio de descentralización administrativa y centralización política. Con efecto, contrariando esta idea de nuestro ordenamiento jurídico, el país ha vivido en proceso de centralización absorbente que lindó ya los límites de la inflexibilidad.

~~Aduciendo anterior de economías de escala o de simplificación~~  
de trámites, o de conveniencias operativas, fue ganando terreno la idea de que las reparticiones administrativas subalternas, departamentos y municipios deben vivir a expensas de una administración central que todo lo hace y todo lo prevee. Romper ese cerco es lo que se ha buscado con la Ley 12, la cual se empezó a tramitar teniendo en cuenta lo siguiente: es generalmente aceptado que en materia de finanzas públicas, la provisión de bienes y servicios públicos sea llevada a caso de manera descentralizada.

Dos son las razones fundamentales que apuntan a esta dirección

173

del manejo público: una es la homogeneidad de las preferencias de las poblaciones, de las diferentes regiones o localidades y por consiguiente la no centralización del gasto permite asignar la provisión de bienes públicos de manera más acorde con la preferencia de las diferentes localidades. La otra es la centralización del gasto público, al diluir la noación de su costo entre las diferentes regiones incentiva la ineficiencia fiscal y el despilfarro. Por el contrario, la descentralización promueve la eficiencia la provisión de los bienes y servicios públicos ya que las decisiones y gastos están más estrechamente ligadas a su costo. Así bienes y servicios públicos cuyo beneficio es el ámbito nacional, deben ser previstos nacionalmente en forma centralizada y aquellos cuyos beneficios son de ámbito más regional y local, deben ser previstos regional y localmente.

La falta de homogeneidad de las preferencias y necesidades de los habitantes de las diferentes entidades territoriales, surgieron la necesidad de descentralización en el gasto público. Sin embargo, la mayor parte de los ingresos tributarios son recaudados por la administración central, lo cual limita la capacidad de gasto de estas entidades y por consiguiente, presentan un desequilibrio de magnitudes importantes que es lo que se conoce con el nombre de desbalance fiscal interregional.

En resumen, una adecuada y eficiente distribución del gasto

público entre los diferentes niveles de gobierno no es posible alcanzarla si no se introducen mecanismos que procuren equilibrar la capacidad fiscal de esas reparticiones administrativas del gobierno. Tales mecanismos no son otra cosa que el adecuado destino de las transferencias gubernamentales.

### 3.3 REQUISITOS PARA DECRETAR EL GASTO PUBLICO

El hacendista Esteban Jaramillo estima los siguientes:

- Debe corresponder a una necesidad real de la comunidad. No deben realizarse gastos en necesidades ficticias o encajonadas a satisfacer caprichos de los funcionarios. Para determinar un gasto público es necesario establecer prioridades prefiriendo las más urgentes.
- Debe corresponder a servicios que sólo el ente público debe prestar. Si se trata de servicios que puedan ser prestados por el sector privado, sin comprometer la gestión oficial, a este debe dejársele actuar. Pero hay servicios que el Estado debe asumir. También hay servicios que sólo pueden ser prestados por el Estado, como la defensa nacional, el servicio diplomático, la administración de justicia, etc.
- Deben corresponder a un plan

Quedó muy claro que los gastos públicos deben someterse a una rigurosa planeación, no sólo para evitar gastos absurdos, como se han presentado en todos los tiempos, sino porque en los tiempos modernos ningún Estado está en capacidad de cubrir todas las necesidades. Entonces se hace necesario un estudio global de ellas para establecer prioridades. Determinadas las prioridades se debe proceder a realizar los planes y programas. En Colombia le corresponde establecer las prioridades del gasto público al Presidente de la República, asesorado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director Nacional de Presupuesto y el Jefe de Planeación.

- Debe decretarse en armonía con la capacidad económica del país.

El dinero destinado al gasto público, de todas maneras, del sector privado. Los asociados tienen el deber moral y legal de contribuir a las necesidades de la comunidad. Pero esa comunidad económica tiene un límite: nadie está obligado a dar lo que no tiene. Por otra parte, es saludable la política tributaria de darle un incentivo a los contribuyentes para que no se desalienten en producir más y más riqueza.

- Economía en la recaudación de los ingresos públicos

En este particular también debe gastar el gobierno con mucha sensatez, tino y sabiduría porque el problema es deli

cado. Si se invierte en la recaudación de los ingresos públicos la totalidad de lo recaudado no vale la pena mantenerlo.

Si se organiza la recaudación a base de excesiva economía, sin equipos adecuados, se corre el riesgo de que se produzcan los peculados, mala administración, etc. En este particular, debe buscarse el justo medio, es decir, gastos en ella no que sea necesario y pagar sueldos acordes con los demás sectores de la administración.

El código fiscal del departamento de Bolívar en su artículo 3340 establece los requisitos de todo gasto:

Todo gasto del tesoro requiere para ser válido:

1. Que en el presupuesto exista apropiación suficiente para atender el gasto.
2. Que en el acuerdo mensual de ordenación de gastos se haya apropiado partida suficiente para el mismo efecto.
3. Que la contraloría municipal haya constituido la reserva correspondiente cuando se trata de contratos o de suministros que la requieran.
4. Que el crédito haya sido liquidado y reconocido a cargo del tesoro.

177

5. Que el pago haya sido ordenado por el funcionario competente y refrendado por el respectivo auditor fiscal.

### 3.3.1 ¿Cómo se decreta el Gasto Público en Colombia?

La Constitución Nacional dispone que el gasto público sea reconocido y decretado por el Congreso Nacional, es decir, por los representantes del pueblo. En otros términos: es el pueblo mismo, en la forma indirecta el que reconoce y decreta el gasto público. El numeral 13 del artículo 76 de la carta establece:

"El Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la administración. Cada legislatura y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley respectiva, se expedirá el presupuesto general de renta y la ley de apropiaciones. En el presupuesto general no podrá apropiarse partida alguna que no haya sido dispuesta a la respectiva comisión permanente, y que no corresponda a un gasto decretado por la ley anterior o un crédito judicialmente reconocido".

### 3.3.2 Funciones y Teoría Económica del Gasto Público

Como es sabido, en una economía de mercado, el sector público adopta teóricamente la función subsidiaria de llegar hasta aquellos lugares a los mecanismos del mercado y el sector

178

privado no pueden o no quieren llegar, pues se entiende que éstos sólo poseen eficiencia parcial para el logro de los fines económicos perseguidos.

a) Gasto Mínimo: Se define como el indispensable para mantener el orden y el imperio de la ley, en ellos encuentran su límite y su justificación, es el rezago de la escuela individualista de Laissez Faire del Estado gendarme. Carecen del sentido social como su nombre lo sugiere, el gasto mínimo significa la mínima interferencia del Estado en la iniciativa privada. Acepta las obras públicas, siempre que su costo y trascendencia superen las posibilidades de la empresa particular.

b) Máxima Ocupación: Desarrolla la teoría de Keynes del pleno empleo: amplio y libre ascenso a todas las personas capacitadas con derecho a recibir un salario adecuado, que sostiene también la previsión para el futuro: equilibrio entre la oferta y la demanda. Para alcanzar esta meta propone Keynes estabilizar la etapa ascendente del ciclo económico.

La prosperidad a través de una política de expansión monetaria que conviene adecuadamente la inversión pública con la inversión privada.

Es un problema crónico en la economía contemporánea la ines

tabilidad en el mercado de trabajo. El desarrollo afecta la capacidad adquisitiva de las clases consumidoras, especialmente las de ingresos fijos (obreros, pensionados, empleados), cuyos nivel de consumo se refleja en la industria que tales circunstancias sólo puede trabajar a mediana capacidad.

Fue una época de desempleo cuando Keynes expuso en teoría de multiplicador mediante un gran plan de obras públicas. El multiplicador es el número por el cual el salario inicial debe multiplicarse para determinar su indefinida prolongación en los bienes de consumo. Esta teoría se aplica particularmente en las obras públicas que benefician a todos los sectores sociales.

En su aplicación la teoría del pleno empleo requiere extrema cautela, por parte de los gobiernos que apenas se inician en el proceso de su desarrollo. El concepto de máxima ocupación debe, pues, aplicarse con riguroso criterio selectivo, a fin de que no se desvie a excesivas que luego de fomentar la producción fomenta consumos innecesarios que precipitan la inflación monetaria.

- c) El Máximo Beneficio: Este concepto económico se expresa así: cada peso debe gastarse donde la utilidad marginal sea mayor.

Harold Sommers desarrolla este principio así: "Si el bienestar social puede obtenerse más fácilmente gastando otro peso en salubridad en vez de actividades políticas, entonces debe gastarse en la primera. Esto debe llevarse adelante, haciendo reajuste en los gastos gubernamentales hasta que logre que la utilidad marginal social de cada peso sea la misma en cada uno de ellos. También se puede ampliar el principio a fin de incluir además el origen de los recursos financieros. La desutilidad marginal social de un peso obtenido por medio de impuesto debe ser igual a utilidad marginal social de ese peso gastado en la mejor forma posible.

Esta teoría es difícil de emplear por las dificultades en el cálculo de las utilidades y desutilidades marginales y la comparación interpersonal de la utilidad. Pero, en lo posible, se trata de lograr como un complemento al principio el gasto activo para el desarrollo, la estabilidad económica, la seguridad social y, en definitiva, para el máximo bienestar colectivo.

- d) El Gasto Público y el Consumo: Los sueldos y salarios de los funcionarios y trabajadores oficiales se gastan de inmediato en servicios públicos y bienes de consumo. Igual cosa ocurre con las pensiones y jubilaciones de antiguos empleados. Las grandes utilidades de las Industrias no siempre se capitalizan sino que destinan a nuevas inversiones en bienes de capi

481

tal que a su vez dan oportunidades de empleo a las clases media y obrera.

Y qué clase de gastos públicos influyen más eficazmente, en la economía privada? Se mencionan en primer término, lo que reciben los trabajadores al servicio del gobierno, cualquiera que sea categoría, como antes se expresó. Las compras directas a la industria y comercio, esta utilidad y la clase de salario de ingreso recibe la empresa privada que, a su vez se distribuye en salarios, materiales, gastos de operación, impuestos, etc. Finalmente, en utilidades a personas jurídicas o a los accionistas de sociedades mercantiles.

La compra a los proveedores del gobierno acrecientan sus ingresos. El pago de jornales y sueldos mantienen a nivel adecuado el ingreso individual de la clase media y obrera. La venta de las mercancías permite al industrial o al comerciante ahorrar parte de sus utilidades para el ensanche de su negocio o para nuevas inversiones.

### 3.4 CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES

#### 3.4.1 Gastos de Funcionamiento

Son gastos en la adquisición de bienes de consumo y servicios personales. El Estado obtiene una compensación simultánea a

los fines de la hacienda, en especial al sostenimiento de los servicios públicos mediante el pago respectivo, el bien o servicio mismo.

Los gastos de funcionamiento se pueden clasificar en:

1. Gastos de consumo que comprenden:

- Bienes durables de consumo (automóviles, muebles, enseres, etc).
- Bienes semidurables de consumo (implementos de duración generalmente inferior a un año).
- Bienes de consumo perecedores (alimentos, combustibles, etc).

2. Gastos de servicios que comprenden:

- Sueldos, salarios, honorarios, etc.
- Prestaciones Sociales

Tanto los gastos de funcionamiento de consumo como los de servicios, son tan indispensables para la prestación de los servicios públicos como los de inversión. Su economicidad está subordinada a su racionalidad y suficiencia en la correcta satisfacción de necesidades públicas.

Reducir el gasto de funcionamiento en forma excesiva en beneficio del gasto de inversión puede ser tan perjudicial como el despilfarro y el gasto de inversión no planificado.

### 3.4.2 Gastos de Inversión

Los gastos de inversión son los efectuados en la adquisición de bienes durables:

- Intermedios, de duración superior a tres (3) años, (edificios, maquinarias y equipos).
- Finales (obras de infraestructura económico social)

Se asimilan a los de funcionamiento por la característica principal de que son de contrapartida directa y personal, pero se diferencian en que mientras los gastos de funcionamiento retribuyen bienes de capital, de modo que aumenta el patrimonio fiscal.

Aquí se impone hacer la siguiente distinción: Los gastos de inversión en bienes intermedios se destinan principalmente a la prestación de servicios administrativos, como son la mayoría de los servicios públicos primarios.

Los de inversión de bienes durables finales se destinan princi

palmente en la construcción de obras como medios colectivos de producción, en cuanto al ser utilizado principalmente por el sector privado de la economía incrementan su capital constante (medios de producción) con medios a obtener ganancias.

En los gastos de inversión no solamente se incluyen los efectuados en capitalización física, como los antes indicados, sino también los hechos en capitalización humana, como son principalmente los de educación y aprendizaje o de infraestructura social. Los gastos de inversión intermedios y finales pueden así mismo clasificarse en directos e indirectos. Los primeros se destinan a financiar los servicios de cuyo presupuesto de ingresos surgen las respectivas asignaciones para rotación y edificios o para obras de infraestructura económica y social. Los segundos son verdaderas transferencias, por lo tanto también pueden clasificarse de transferencias inversión.

3.5 PRESENTACION DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO DE MOMPOS.

TABLA 31. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS EGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOMPOS  
1982 - 1987 (PESOS).

185

ANOS	EGRESOS NOMINALES	INCREMENTO %	IND. DE PRECIOS AL CONSUMIDOR	EGRESOS REALES A PRECIOS DE 1978	INCREMENTO %
1982	33.032.868	-----	254.2	12'994.834	-----
1983	68.270.052	+ 106.6	296.5	23'025.313	77.18
1984	46.451.859	- 31.95	350.8	13'241.693	42.49
1985	64.008.489	37.79	429.5	14'906.495	12.57
1986	54.931.046	- 14.18	519.4	10'575.865	29.05
1987	35.399.713	- 35.55	644.2	5'495.143.3	- 48.04

Fuente: Contraloría Municipal

Analizando la Tabla 31 acerca de los egresos monetarios del municipio de Mompós, se observa claramente el año en que el municipio presenta el mayor margen de egresos fue en el año 1983 con la tasa de crecimiento más elevada en el período en estudio y situada en 106.6%; para el siguiente año 1984 se da un crecimiento presentando un alto índice negativo del -31.95% el año 1985 hay un ligero incremento en su tasa del 37.79%. En el año 1986 vuelve a decrecer la tasa de crecimiento presentado un índice de crecimiento negativo del 14.18% y sigue el descenso en la tasa de crecimiento y con reflejo negativo para el año 1987, pues éste presenta el porcentaje de incremento más bajo situado en un - 35.55%.

Lo anterior refleja como a través de los años y en forma consecutiva, no se ha presentado un incremento constante en el gasto público en este municipio, por el contrario ha habido fluctuaciones de todo tipo, altos, bajos, negativos e inclusive en los últimos dos años cuando se supone que los gastos de funcionamiento y de inversión se inflan tantos por los incrementos salariales, como por las necesidades que se presentan cada año en el municipio como educación, salud, etc.

Por otra parte, los egresos reales del municipio de Mompós en su análisis revelan como el mejor año ha sido el 1983, pues hubo gran disponibilidad de gastos. En 1984 hay un enorme bajón en los gastos, presentando índices negativos para luego en el

187

año 1985 mostrar una recuperación del gasto municipal; los años 1986 y 1987 presentan índices reales muy pésimos en las tasas de gasto actuales del municipio.

### 3.6 ANALISIS DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTOS

TABLA 32. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL MUNICIPIO

DE MOMPOS. 1982 - 1987

188

AÑOS	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO.	INCREMENTO %	IND. PRECIOS ALCANCE	GAS. DE FUNCIONAMIENTO A PRECIOS REALES.	INCREMENTO %
1982	18.717.785	-----	254.2	7.369.206.7	-----
1983	46.623.695	149.08	296.5	15.724.686	113.4
1984	25.599.470	- 40.8	350.8	7.867.579.8	- 49.9
1985	48.689.009	65.5	429.5	10.637.720	35.2
1986	38.933.325	- 20.0	519.4	7.496.210.3	- 29.5
1987	26.843.919	- 31.05	644.2	4.167.016.3	- 44.4

Fuente: Contraloría Municipal

1809

La Tabla 32 muestra en su análisis acerca de los gastos de funcionamiento en términos monetarios en el período contemplado que no se ha presentado un incremento proporcional de los gastos, sino que por el contrario revela elementos muy importantes del impacto que tiene la desorganización legislativa, ejecutiva y el olvido del Estado con estos municipios.

Es apreciable como en el año 1983 el crecimiento del gasto público tiene un notorio y elevado porcentaje de incremento, situando la tasa en 149.08% pero para el año siguiente, o sea, 1984, presenta así mismo la peor tasa de crecimiento, situada en - 40.8%. El año 1985 muestra índices de recuperación con relación al año anterior con una tasa del 65.5%.

Los años 1986 y 1987 reflejan una tasa de crecimiento del gasto de funcionamiento muy pésimas con índices negativos del - 20.6% y 31.05% respectivamente.

Estos gastos de funcionamientos relativamente bajos con relación a años anteriores no se aplica por que se haya practicado una política de austeridad en el gasto de funcionamiento, pues la burocracia forma un estado dentro del estado y en los municipios se acentúa mucho y se dilapidan los presupuestos.

En lo concerniente a los gastos de funcionamiento en términos reales se observa que la cinco tasas mostradas, sólo dos tasas

muestran índices positivos, las otras tres tasas son negativas.

Los años 1983 y 1985 muestran las mejores tasas de crecimiento de los gastos de funcionamiento y los años 1984, 1986 y 1987, reflejan tasas con índice de crecimientos altamente negativos.

TABLA 33. PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN LOS GASTOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS. 1982 - 1987

AÑOS	GASTOS TOTALES	GASTOS FUNCIONAMIENTO	PARTICIPACION
1982	33.032.868	18'717.785	56.66
1983	68.270.052	46'623.695	68.29
1984	46.451.859	27'599.470	59.41
1985	64.008.489	45'689.009	71.37
1986	54.931.045	38'933.325	70.87
1987	35.399.712	26'843.919	75.83

Fuente: Contraloría Municipal

Analizando la Tabla 33 se aprecia como la participación de los

gastos de funcionamiento en los gastos totales se ha mantenido en el período contemplado entre 1982 y 1987. En un sube y baja, estos gastos no aumentan en forma continua cada año sino que se registran gastos altos cada período de dos años, esto no es una ley ni un método ni nada por el estilo, es la falta de coordinación en los políticos de estos gastos.

Se observa que en el año 1987 a pesar que los ingresos totales en términos absolutos es uno de los ejercicios más bajos, los gastos de funcionamiento ostentan la mayor participación con un 75.83%. La participación más baja de lógica, es el año de 1982 con un 56.66%. La participación en el año 1983 presenta un incremento de 68.29% y la de 1984 baja con respecto al año inmediatamente anterior con un 59.41%. El año 1985 se recupera la participación de los gastos de funcionamiento con un índice mayor que en los últimos 4 años. El año 1986 baja con relación al año anterior situando una tasa de participación del 70.87%.

### 3.7 ANALISIS DE LOS GASTOS DE INVERSION

TABLA 34. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS GASTOS DE INVERSION EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS

1982 - 1987

192

AÑOS	GASTOS DE INVERSION	INCREMENTO %	IND. DE PRECIOS AL CONSUMIDOR	GASTOS DE INVERSION A PRECIOS REALES.	INCREMENTO %
1982	14.315.083	-----	254.2	5'631.425.3	-----
1983	21.646.357	51.2	296.5	7'300.626.3	29.6
1984	18.852.449	- 12.9	350.8	5'374.130.3	- 26.3
1985	18.319.480	- 2.8	429.5	4'265.303.8	- 20.6
1986	15.997.710	12.6	519.4	3'080.035.9	- 27.7
1987	8.549.794	- 62.4	644.2	1'329.195.6	- 69.7

193

Analizando la Tabla 34 sobre los gastos de inversión en términos monetarios se aprecia como la mayor tasa de crecimiento se presentó en el año 1983 con un índice del 51.2%, con ello es notable como el gobierno de turno le dio prioridad a la ejecución de obras necesarias para el municipio.

En el año 1984 baja la tasa de crecimiento con relación al año anterior y con un incremento negativo del ( - 12.9% ). El año 1985 sigue el incremento negativo de la inversión con un índice del ( - 2.8% ). En el año 1986 muestra signos de recuperación en los últimos 2 años con una tasa de crecimiento del - 27.7% y finalmente en el año 1987 ostenta la inversión más baja en el período contemplado, es inarcible que después de 5 años se registran inversiones tan bajas e inclusive más bajas que en el año 1982, pues la tasa de crecimiento es negativa y situada en - 62.4%.

Por otra parte, en lo relativo a los gastos de inversiones en términos reales, se verifican lo ya aplicado en otros análisis y es como los procesos inflacionarios y las devaluaciones monetarias hacen que la moneda colombiana cada día se envilece más y más. Las inversiones nominales diflactadas en términos absolutos quedan reducidos mostrando así su verdadero valor y al cance. Así las tasas de crecimiento son excesivamente bajas e inclusive profundamente negativa o excepción del año 1987.

TABLA 35. PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE INVERSION EN LOS GASTOS TOTALES DEL MUNICIPIO  
1982 - 1987

194

ANOS	GASTOS TOTALES	GASTOS INVERSION	PARTICIPACION
1982	33.032.868	14.315.083	43.3
1983	68.270.052	21.646.357	31.7
1984	46.451.859	18.852.449	40.5
1985	64.008.489	18.319.480	28.6
1986	54.931.045	15.997.710	29.12
1987	35.399.713	8.549.794	24.1

Fuente: Contraloría Municipal

Analizando la Tabla 35 acerca de la participación de los gastos de inversión en los gastos totales en el municipio de Mompós, se observa que la mayor participación se registra en el año de 1982 con un porcentaje del 43.3%.

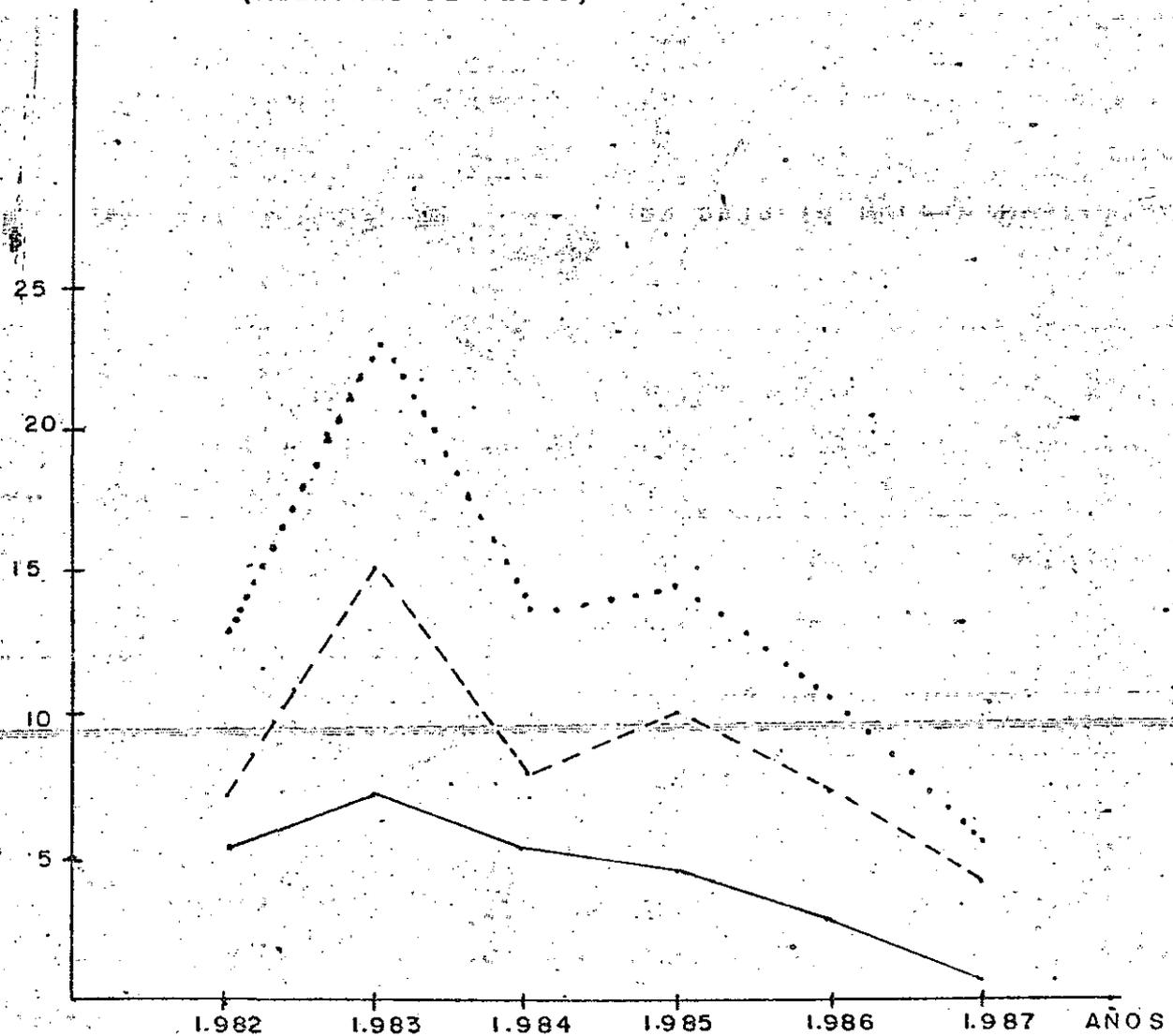
En el año 1983 baja la participación con relación al año anterior con un índice del 31.7% para los años venideros y sigue el ritmo ascendente y descendente en las participaciones de todos los años sucesivamente.

Es así como los años 1984 se observa una participación del 40.5%. En el año 1985 baja la participación con relación a los últimos tres años con un índice del 28%. Nuevamente recupera la tasa de participación en un 29.12%. Para bajar nuevamente con el peor registro contemplado en estudio con una tasa de participación del 24.7%.

1986

FIGURA 14. GASTOS TOTALES, DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION REALES.

(MILLONES DE PESOS)



—— G. INVERSION  
- - - G. FUNCIONAMIENTO  
..... G. TOTALES

### 3.8 ANALISIS DE LOS GASTOS POR PROGRAMAS

El presupuesto del municipio de Mompós está conformado por programas y subprogramas que se observan a continuación.

Capítulo I. Rama Legislativa. Programa 01 Concejo

Capítulo II. Control Fiscal. Programa 02 Contraloría

Capítulo III. Gobierno. Programa 03 Alcaldía

Subprograma 01 Inspección y Comisaría

Subprograma 02 Transportes y Tránsito

Subprograma 03 Personería

Capítulo IV. Hacienda. Programa 04 Tesorería

Capítulo V. Educación. Programa 05 Educación y Cultura

Capítulo VI. Obras Públicas. Programa 06 Obras Públicas

Capítulo VII. Justicia. Programa 07 Justicia

Capítulo VIII. Previsión Social. Programa 08 Asistencia Social

Capítulo IX. Servicio de la Deuda. Programa 09 Servicio de la Deuda.

Capítulo X. Vigencias Anteriores. Programa 10. Pago por vigencias anteriores.

Capítulo XI. Inversiones. Programa 11 Inversiones.

Subprograma 04 Inversión Directa

Subprograma 05 Inversión Indirecta

TABLA 36. PRESENTACION DEL GASTO POR PROGRAMAS EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS 1982 - 1987

198

A Ñ O S

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Programa # 01	000.000	441.000	441.164	733.194	643.095	745.306.98
Programa # 02	-----	820.800	910.230	1.705.345	1.336.800	1.323.100
Programa # 03	6.234.277	10.862.970	8.112.929	10.779.530	10.067.158	5.910.271
Programa # 04	1.997.423	4.237.035	2.690.590	3.855.186	9.859.577	3.334.456
Programa # 05	4.952.901	13.012.786	6.917.961	-11.332.541	-8.013.533	-7.501.242
Programa # 06	- 1.581.916	- 5.553.080	- 2.029.326	- 1.953.051	- 2.225.685	-1.846.842
Programa # 07	- 62.000	563.800	173.206	106.050	-----	-----
Programa # 08	- 3.889.266	- 9.999.297	6.303.940	10.157.807	6.787.538	-7.383.045
Programa # 09	-----	1.082.955	-----	4.975.801	-----	-----
Programa # 10	-14.315.083	21.646.357	-18.319.449	18.319.480	15.997.710	8.549.794
T O T A L	33.032.808	-68.270.052	-44.451.859	-64.008.489	-54.931.041	-35.399.713

TABLA 37. DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO MUNICIPAL POR PROGRAMA EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS DE 1982 - 1987

199

A Ñ O S

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Programa # 01	-----	0.65	0.94	1.14	1.17	2.10
Programa # 02	-----	1.20	1.95	2.66	2.43	3.73
Programa # 03	18.87	15.91	17.46	16.84	18.32	16.69
Programa # 04	6.04	6.20	5.79	6.03	17.94	9.41
Programa # 05	14.94	19.06	14.89	17.70	14.58	21.19
Programa # 06	14.78	8.13	4.36	3.05	4.05	5.21
Programa # 07	0.018	0.82	0.37	0.32	-----	-----
Programa # 08	11.77	14.64	13.57	15.86	12.35	20.85
Programa # 09	-----	1.58	-----	7.77	-----	-----
Programa # 10	43.33	31.70	40.58	28.62	29.12	24.15
T O T A L	100	100	100	100	100	100

Analizando la Tabla 37 acerca de la distribución porcentual del gasto municipal por programas en Mompós se observa que el programa # 01 Rama Legislativa. No participa en el gasto en el año 1982. En el año 1983 hasta el año 1987 si se verifica la participación de una manera progresiva que va desde 0.65% hasta el 2.10%

El programa # 02 Control Fiscal. No registra gastos en el año de 1982 a pesar que ya exista contraloría. Para los años siguientes registran una participación porcentual uniforme que va desde 1.2% en 1983 hasta llegar con 3.7% en el año 1987.

Programa # 03. Gobierno. Es el que mayor porcentaje de participación presenta dentro de los gastos de funcionamiento, la participación promedio es de 17.26% en el período en estudio. En el año que mayor participación posee es 1982 y el que menor registra es el año 1983 con un 18.87% y 15.91% respectivamente. Este programa cubre los subprogramas de inspección y personal.

El programa # 04. Hacienda. Ocupa el puesto # 4 dentro de la participación porcentual en el período en contemplación manteniendo una participación promedio de 8.56% anual, así, se observa como en el año 1982 registra la tasa de participación más baja con 6.04% y la más elevada con un índice de 17.94% en el año 1986.

El programa # 05. Educación. Es el segundo en participación dentro de los gastos de funcionamiento e inclusive, no igualando al programa de gobierno en una efímera cifra. La participación promedio en el período de estudio es del 17.06% que conforme a la ley, no puede destinarse no menos del (10%) diez por ciento, del valor total del presupuesto general. El año que mayor participación porcentual registra es 1987 con un 21.19% y el que menor registra es el año 1986 con un 14.58%

El programa #06. Obras Públicas. Presenta participaciones oscilatorias altas y bajas. La mayor participación se observa en el año 1983 con un porcentaje del 8.13%. La que menor participación registra es el año 1985 con una tasa del 3.05% y el promedio porcentual en los años analizados está situado en un 4.93%.

El programa # 07. Justicia. Es el que menos se le gasta en el municipio de Mompós. Tanto es así que la participación promedio en los cuatro años que registra gastos es del 0.382%. Los años 1986 y 1987 no registraron gasto la justicia y en el año 1982 sólo se le dedicó a este programa el 0.018% dentro del total de gastos y el que mayor registra es el año 1983 con un 0.82%.

El programa # 08. Asistencia Social. Ocupa el puesto número tres (3) en gastos dentro del total de programas. El año 1987

es el que más atención se le ha prestado puesto que registra la participación más elevada en un 20.85% y la que menor registra es el año 1982 con un porcentaje situado en 11.77% el promedio de participación es del 14.84% en el período bajo estudio.

El programa # 09. Servicio de Deuda. Sólo registra gastos de participación en los años 1983 y 1985 con tasas porcentuales del 7.58% y 7.77% respectivamente.

El programa # 10. Vigencias Anteriores. Queda vigente sin entradas durante los seis (6) años de estudio.

El programa # 11. Gastos de Inversión. Es un programa del sube y baja en participación de los gastos. En el año 1982 participa con un 43.33% siendo la mayor; para el año siguiente 1983 baja con relación al anterior con tasa situada en un 31.70 y así sucesivamente hasta llegar al año 1987 con la participación porcentual más baja con un 28.85%

Estas fluctuaciones. crecimiento y decrecimiento en los diferentes rubros no sólo se han presentado en los gastos, sino que en los ingresos se registran con muchas regularidades.

### 3.9 ANALISIS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL POR OBJETO DEL GASTO

El municipio de Mompós en su ejecución presupuestal de los egresos de cada año presenta los siguientes rubros.

Servicios personales, gastos generales, transferencias, deudas, en el programa de inversión directa e indirecta.

#### a. Servicios Personales

- Sueldo del personal de nómina
- Prima de navidad
- Gasto de representación
- Remuneración de servicios técnicos y profesionales
- Jornales y supernumerarios

#### b. Gastos Generales

- Compra de equipo
- Materiales y suministro
- Servicio de comunicación
- Viáticos y gastos de viajes
- Caja menor
- Mantenimiento y seguro
- Servicios públicos
- Arrendamiento
- Gastos varios e imprevistos

- Recepciones oficiales
- Festividades patrias
- Material didáctico
- Combustibles y lubricantes
- Gastos en salud

c. Transferencia

- 10% catastro ordinario a nación
- Impuesto seguridad y vigilancia
- Impuesto semana santa
- Educación física y fomento a deporte
- Aporte a entidades educativas
- Horas extras, jornales y servicios técnicos
- Alimentación y conducción de presos detenidos
- 5% sueldo empleados municipales C.P.S. M/Pal.
- 50% primer sueldo empleado C.P.S. M/pal.
- 5% sueldo del alcalde C.P.S. M/Pal.
- 50% primer sueldo alcalde C.P.S. D/ptal.
- 4% sueldo empleado para bienestar familiar
- 5% rentas ordinarias para C.P.S M/pal.
- 0.2% sueldo empleado para ESAP
- 0.5% sueldo empleado para Sena.

d. Deuda

- Amortización de capital

- Intereses

e. Inversiones

- Directa

- Indirecta

TABLA 38. DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL POR OBJETO DEL GASTO EN MOMPOS DE

206

1982 - 1987

A N O S

OBJETO DEL GASTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Servicios personales	14.567.282	32.530.803	18.076.327	29.664.196	24.992.069	18.549.830
Gastos generales	3.245.789	11.320.215	8.055.305	5.903.199	5.789.335	3.064.203
Transferencia	904.154	2.772.677	1.447.514	5.094.289	3.967.915	5.229.313
Servicio de deuda	-----	-----	-----	5.027.325	4.184.014	-----
Inversión	14.315.803	-21.546.357	18.852.449	18.319.480	15.997.710	8.549.790
T O T A L	33.032.808	68.270.052	46.455.859	64.008.489	54.931.043	35.393.140

Fuente: Contraloría Municipal

TABLA 39. DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO POR OBJETO DEL GASTO EN MUNICIPIO DE MOMPOS. 1982 - 1987 92

	A Ñ O S					
OBJETO DEL GASTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Servicios personales	44.09	47.05	38.97	46.34	45.49	52.24
Gastos generales	9.82	16.58	17.34	9.22	10.52	8.65
Transferencia	2.73	4.06	3.11	7.95	7.22	14.77
Servicio de deuda	-----	-----	-----	7.85	7.61	-----
Inversión	43.33	31.70	40.58	28.62	29.12	24.15
T O T A L	100	100	100	100	100	100

Fuente: Tabla anterior

La Tabla 39 revela la distribución porcentual por objeto del gasto en el municipio de Mompós. Es claro como los servicios personales son los que presentan la mayor tasa de participación por objeto del gasto dentro del presupuesto de gastos de funcionamiento, en el período contemplado entre 1982 a 1987. En el año 1982 los servicios personales presentan una cobertura del 44.09%. Para el año 1983 los servicios personales se incrementaron con respecto al año anterior con un índice situado en 47.65%. En el año 1984 bajan los servicios con relación a los dos años anteriores, por el recorte que se le dio a los gastos totales. El año 1985, año este que manifiesta la mayor ejecución de gastos totales sólo participa en un 46.34%. El año 1986 participa un crecimiento similar a los demás años con una tasa del 45.49% y finalmente el año 1987 se presenta la tasa de participación más elevada situada en un 52.24% no obstante que es uno de los años que relativamente presenta una de las ejecuciones presupuestales de egresos más baja.

Los gastos generales ocupan el segundo renglón dentro del presupuesto por objetos del gasto, en el año 1982 muestran una tasa del 9.82% para el año 1983 se aprecia un alto incremento del 16.58%. Sigue siendo la tasa de crecimiento hasta el punto que en el año 1984 muestra la tasa de crecimiento más elevada de todo el período, situada en 17.34%. El año 1985 presenta un brusco bajón, su tasa de participación es de 9.22%. En el año 1986 hay una leve recuperación, pero en el año 1987 se empeora, puesto

209

que presenta la tasa de participación más baja del 8.65%.

Las transferencias presentan un crecimiento oscilatorio de su  
be y baja. Comenzando con una tasa de participación del 2.73%  
hasta llegar con una tasa de crecimiento de 14.77% en el año  
1987.

El servicio de la deuda sólo registra gastos de amortizaciones  
en los años 1985 y 1986 con tasas situadas en 7.85 y 7.61 res  
pectivamente, lo que quiere decir que el municipio no utiliza  
la capacidad de endeudamiento o no recurre a los recursos del  
crédito.

El ritmo de la inversión crece para un año, para el año siguien  
te baja. Es así, como en el año 1982 presenta la tasa más ele  
vada de este período en estudio con un índice colocado en 43.  
33%. El año 1983 es el inicio de las bajas en las tasas de par  
ticipación para cada año, o sea, que no se vuelve a registrar  
gastos de inversión similar a los del año 1982 e inclusive la  
peor tasa de participación de la inversión se registra en el  
año 1987 con una tasa situada en un 24.15%. Da a entender es  
to que muy poca importancia se le tiene al renglón de la inver  
sión, sobre todo para los últimos años cuando las necesidades  
de la población aumentan cada día más.

### 3.10 CAUSAS DEL AUMENTO DE LOS GASTOS PUBLICOS

Muy variadas son las causas que han influido en el aumento del gasto público. Los autores acostumbra diferenciarlas en dos grandes grupos: Las Aparentes y las Reales.

#### 3.10.1 Causas Aparentes

Entre estas causas se enuncian: la disminución del poder adquisitivo de la moneda, los cambios en los sistemas de contabilidad, las modificaciones territoriales, el aumento de la población, el aumento de la riqueza, el desarrollo del procedimiento para cubrir el gasto, el desarrollo de las empresas y explotaciones públicas, etc.

#### 3.10.2 Causas Reales

Entre las causas reales se pueden distinguir las de orden general, como el desarrollo del espíritu, de la previsión, del progreso jurídico, etc., del orden económico como el desarrollo de la riqueza, el urbanismo, la concurrencia económica en los mercados mundiales; de orden social como la elevación del nivel intelectual o cultural, el temperamento nacional, el espíritu de solidaridad social, etc., y de orden político, como el desarrollo de las instituciones democráticas, el cambio fundamental efectuado en la concepción del Estado, la descentralización polí

tica y administrativa, la situación política internacional, la prodigalidad y el derroche.

No obstante ser reales las anteriores causas tradicionalmente tenidas en cuenta, son superficiales, ocultan la fundamental que no puede desligarse del desarrollo histórico del capitalismo: el surgimiento de una nueva contradicción en este, entre la libre competencia y el monopolio alimentado por la misma libre iniciativa económica y que tiende a absorberla en perjuicio del desarrollo eficiente abocado a la crisis, como lo mostró dramáticamente la gran depresión de los años treinta del presente siglo.

La necesidad de mantener en equilibrio aunque no supere tal contradicción y evitar la crisis, redundó en el papel radical del cambio del Estado en la economía. El crecimiento del gasto público ya en ascenso, al adquirir una función reguladora más directa y conscientemente reconocida y planificada, dio un salto ostensible, como lo demuestran ante todo los rubros presupuestarios para armamentismo y seguridad social en los países desarrollados a partir de la Segunda Guerra Mundial, en contrapartida a un arbitro fiscal que afecta mayormente las ganancias de los monopolios dentro de los mecanismos administrativos del control establecido por las leyes antitrust y antimonopolios.

Además de esta causa fundamental interna que puede resumirse en la acumulación concentrada de capital, el aumento constante de los gastos públicos también han sido influenciados por una causa externa de gran importancia histórica: el triunfo del socialismo en varios países del mundo. Este hecho no sólo ha inducido a la correlación de fuerzas políticas entre los dos sistemas, sino en la reorientación del gasto público para evitar la crisis y el paro forzoso acompañado de servicios sociales que mejoran las condiciones materiales de las masas trabajadoras.

La tendencia del Estado capitalista de bienestar a gastar más, encuentra su límite en la misma causa fundamental que legitima el constante aumento de los gastos públicos: no puede llegar al extremo por una exacción tributaria exagerada de impedir el aliciente que mueve la iniciativa privada en el campo económico o acumulación de capital por la obtención adecuada de ganancias ni la satisfacción de las necesidades privadas básicas. Ha de orientarse a mantener también el equilibrio entre la satisfacción de las necesidades públicas y privadas dentro del desarrollo estable de la economía como condición del bienestar social integral. De allí la relación que tiene el gasto público y su destinación con la estructura y composición de la renta nacional, donde a su vez la detracción fiscal encuentra su punto óptimo.

### 3.10.3 Causas Reales de los Gastos Municipales

Las nuevas funciones que le corresponden a los municipios, como consecuencia de la mayor demanda por servicios de una población que es cada vez más creciente, debido a las migraciones de grupos de familias de los corregimientos a su cabecera municipal, ha sido una de las causas del aumento del gasto público en este municipio. Y este es un fenómeno que se hace sentir en todos los municipios de Colombia, ya que el aumento de la población presiona por una demanda de mayores servicios públicos, como la construcción de nuevas escuelas, hospitales y nuevas vías de comunicación, para ir acelerando el proceso de desarrollo.

La desvalorización de nuestra moneda, o sea, la pérdida de su poder adquisitivo por alteraciones que ha sufrido en su poder liberatorio comparado con su valor intrínseco.

El aumento de funciones relacionadas con el orden jurídico y militar para la seguridad individual y la defensa jurídica de los asociados que descausan en la administración de la justicia y de la policía.

### 3.11 EFECTOS DE LA LEY 12/86 SOBRE LOS GASTOS MUNICIPALES

#### 3.11.1 Estimación y Uso de la Cesión del IVA

La transferencia tiene dos componentes: Uno incondicional, la

asignación sin retención que recibe el municipio, destinarse a gastos de funcionamiento y/o de inversión y la producción resultante de la retención para el FER y la que debe destinarse a las cajas de previsión seccional. Ahora con la aplicación de la nueva ley se preserva la composición anotada salvo que los porcentajes equivalentes a la diferencia entre el 25.8% establecido para todos los municipios en 1986 y el tope del incremento previsto para cada año estará condicionado para gasto de inversión.

El artículo 80. de la Ley 12/86 establece un acondicionamiento de carácter especial para los porcentajes mínimos de inversión en las zonas rurales y los municipios dependiendo de la estructura poblacional (ver anexo sobre Mompós). La separación en cada localidad de su zona urbana de la rural para efectos de la distribución de la cesión del IVA, puede superar en buena parte el problema de la concentración de recursos y actividades en la cabecera y muy seguramente desincentivará la creación de nuevos municipios que aducen el abandono de las instancias locales y regionales y la no prestancia del Estado.

Se refuerza así uno de los objetivos centrales de la ley como es el de propender por una mayor autonomía financiera y administrativa de las entidades territoriales en su conjunto, que le permita asumir una responsabilidad como agentes y ejecutores de la inversión pública.

TABLA 40. DISTRIBUCION DE RECURSOS PROVENIENTES DE LA CESION DEL IVA EN GASTOS DE  
 FUNCIONAMIENTOS E INVERSION EN MOMPOS DEL 1988 AL 1992

*S/S*

AÑOS	MAXIMO FUNCIONAMIENTO	MINIMO DE INVERSION	TOTAL
1988	99.800.000	31.400.000	131.200.000
1989	115.500.000	58.900.000	174.400.000
1990	141.700.000	108.000.000	249.700.000
1991	173.900.000	182.700.000	356.600.000
1992	213.300.000	298.700.000	512.000.000

Fuente: DNP (Departamento Nacional de Planeación)  
 B.C.H. (Banco Central Hipotecario)  
 U.R.B.U y S.R.U

NOTA: Estas participaciones son netas.

21/6

La anterior Tabla muestra la distribución de recursos provenientes de la cesión del IVA en gastos de funcionamiento y de inversión según la forma como lo estipula la ley.

Queda así establecido la suma que debe dedicarse exclusivamente a gastos de inversión. Además, la suma que debe destinarse a atender los gastos de funcionamiento.

La ley se refiere (artículo 9o) a la ejecución por parte de los municipios de " planes, programas y proyectos" de inversión, con la vigilancia de la oficina de planeación de los departamentos, intendencias y comisarias a que pertenezcan.

TABLA 41. DISTRIBUCION DE LA INVERSION POR ZONA DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA CESION  
 DEL IVA EN MOMPOS 1988 - 1992

217

AÑOS	MAXIMA INVERSION ZONA URBANA	MINIMA INVERSION ZONA RURAL	TOTAL INVERSION
1988	25.100.000	6.300.000	31.400.000
1989	47.100.000	11.800.000	58.900.000
1990	86.400.000	21.600.000	108.000.000
1991	146.200.000	36.500.000	182.700.000
1992	239.000.000	59.700.000	298.700.000

Fuente: D.N.P. - U.R.U.

B.C.H. - S.R.U

Se aprecia en la Tabla anterior la suma que debe invertirse en la cabecera municipal y en las zonas rurales y corregimientos.

En los municipios en donde más del 50% de la población esté concentrada en la zona rural la inversión estará distribuida en dos partes iguales. En Mompós se da la anterior apreciación ya que la población rural según el último censo de 1985 presentaba una población de 17.503 personas, y en la zona urbana se encuentra la otra parte con 17.808 habitantes.

3.11.2 Obligaciones de los municipios según la ley

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Según el Decreto No. 007 por el cual se expide el estatuto de descentralización en beneficio de los municipios.

Artículo 10. Sector agua potable y saneamiento ambiental corresponde a los municipios y al distrito especial de Bogotá, la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plaza de mercado.

Artículo 180. Sector Salud. La construcción de obras civiles y el mantenimiento integral de las instituciones de primer nivel de atención médica, las inversiones en la dotación básica

de las anteriores instituciones y la construcción básica y mantenimiento especial de los centros de bienestar del anciano, estarán a cargo de los municipios y del distrito especial de Bogotá.

Artículo 23o. Sector Educación. La dotación, construcción y mantenimiento de las plantas escolares e instalaciones deportivas, educación física y de recreación que adelantan entidades descentralizadas del orden nacional estarán en lo sucesivo a cargo de los municipios y el distrito especial.

Artículo 35o. Sector Agropecuario. Los municipios y el distrito especial de Bogotá tendrán a su cargo la prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores en la población de los resultados de las investigaciones realizadas por el ICA y los otros organismos de investigación científica debidamente reconocidas por las autoridades conforme a la ley.

Artículo 43o. Del DRI. Los municipios y el distrito especial de Bogotá incluirán dentro de sus planes integrales su desarrollo para las zonas o de reserva agrícola, programas de desarrollo rural integrado dirigido a las áreas de economía campesina, minifundios y colonización. Así mismo podrán participar en la ejecución de programas de seguridad alimentaria y de proveeduría de alimentos básicos.

Artículo 61o. Sector Desarrollo Urbano. A partir de la vigencia del presente Decreto, la función de adecuar tenemos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales corresponde a los municipios y D.E. de Bogotá. Lo anterior sin perjuicios de las actividades que otras entidades e incluso personas privadas realicen en concordancia con las normas municipales o distritales.

Artículo 68o. Sector de Obras Públicas. La función que el fondo de inmueble nacional atribuye al literal a) del artículo 1o. de la Ley 47 de 1971 en lo relativo a los parques urbanos que hubiere sido declarado o se declararon monumentos nacionales, quedarán a cargo de los municipios y el distrito especial de Bogotá, según su ubicación, un año después de la vigencia de este decreto.

En ningún caso el Fondo de Inmuebles Nacionales administrará inmuebles que sean de propiedad de entidades distintas de la nación. Si al entrar en vigencia este decreto esa entidad tuviere en administración inmuebles que no sean de la nación, deberá devolverlos a sus propietarios en el mismo plazo contemplado en el inciso anterior.

#### 4. PRESUPUESTO MUNICIPAL DE MOMPOS

##### 4.1 DEFINICIONES DE PRESUPUESTO

- Plan financiero o resumen sistemático de las previsiones de ingresos y gastos públicos para un período de tiempo determinado, generalmente un año.
- Un acto de la autoridad soberana, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos, para un período determinado. Aclarando que la autorización de gastos es prioritaria por lo que ya se ha visto, al cálculo de las rentas que habrán de cubrirlos; y que la autoridad soberana es la Rama Legislativa del Poder Público.

##### 4.2 EVOLUCION HISTORICA GENERAL DEL PRESUPUESTO

El presupuesto ha tenido siempre la connotación de control de los gastos y al principio únicamente lo utilizaron los gobiernos. El sistema de presupuesto fue adoptado en los siglos XVIII y XIX por los gobiernos de diversos países europeos y

más tarde por el gobierno de los Estados Unidos en 1921. Después de la primera guerra mundial, numerosos precursores en este campo subrayaron que también se podría utilizar con ventaja en la industria, el sistema de presupuesto para el control de los gastos, a pesar de la diferencia fundamental entre los presupuestos comercial y gubernamental; la cual consiste en que los gobiernos estiman ante sus gastos y después fijan impuestos o contratan préstamos para cubrirlos, mientras que los negocios deben primero estimar los posibles ingresos o fondos disponibles y sólo entonces determinar su distribución y uso más conveniente para la operación de los negocios, y así llegar a la meta final de las utilidades.

Pasó mucho tiempo antes de que el control de presupuestos se generalizara. Hay en día, es reglamentaria la preparación de un presupuesto en casi todo tipo de negociaciones debido a la rapidez y agilidad con que se producen los cambios tanto en las economías nacionales como internacionales.

Desde la Constitución de Cundinamarca (1812) se le atribuyó al Congreso la facultad privativa de asignar las contribuciones y de aprobar el presupuesto, pero el primer estatuto orgánico sobre esta materia sólo vendría a ser expedido mucho tiempo después. Luego, la Ley 68 de 1866, "Orgánica de la Hacienda Nacional", consagró principios tan importantes como los de unidad de caja, unidad de responsabilidad y unidad de cuen

ta. Fijó el concepto de "la fuerza restrictiva del presupuesto", según la cual la aprobación presupuestal constituye un máximo (de autorización de gasto) que no puede ser excedido en las órdenes de pago. Señaló que no podrán atenderse gastos con un presupuesto anterior o posterior al año en que se causan y que en este documento, no habría ningún concepto de ingreso o egreso indefinido o que no estuviese representado por una cifra numérica. Sin embargo, dicho estatuto no consagró el principio del equilibrio presupuestal, lo cual fue para muchos estudiosos de la época, una de las causas de los continuos déficits fiscales reportados a todo lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

Un gran paso hacia adelante se dio con la expedición de la Ley 7a. de 1916, que constituye, de acuerdo con la expresión de Cruz Santos, el primer esfuerzo para integrar una verdadera ley normativa sobre el proceso presupuestal. Señala que la elaboración del proyecto debe ser coordinada por el Ministerio del Tesoro, con base en los presupuestos parciales de los demás ministerios, y aunque faculta al primero para modificar los segundos, no le asigna responsabilidades claras para asegurar el equilibrio presupuestal. Fija normas para la presentación, tramitación y discusión del proyecto y establece términos para su aprobación en el Congreso. Estipula que el cálculo de las rentas se hará sobre la base de su rendimiento efectivo en el año anterior al de preparación del proyecto de presu

puesto. En cuanto a los gastos, define que se dará inclusión preferencial a aquellos que corresponden a los servicios ordinarios de la Nación. Hace referencia, además, a un "presupuesto especial de crédito público", en el cual se incorporarían todas las operaciones de crédito que se autorizan al Gobierno (incluyendo aquellas de muy corto plazo). Establece que las disposiciones generales sólo estarán en vigor durante el ejercicio de cada presupuesto, dejando en claro que "el presupuesto nacional no es propiamente un acto de legislación.

De otra parte, vale la pena señalar que aunque la Ley 33 de 1892 había impuesto al gobierno la obligación de presentar un proyecto de presupuesto equilibrado, esta exigencia no es del todo clara en el Estatuto de 1916, pues allí se dice tan sólo que si los gastos previstos superan el estimativo de rentas, el "Gobierno propondrá los medios necesarios para cubrir tal déficit".

#### 4.3 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

##### PRINCIPIO DE UNIDAD

Consiste en que todas las rentas y todos los gastos sean con signados en un solo presupuesto. Es evidente que si las autorizaciones de gastos y las previsiones de rentas son repartidas en actos múltiples, no es posible conocer de un golpe

de vista su monto y su equilibrio, que el presupuesto tiene precisamente por fin de expresar. La regla de la unidad así entendida, da a la autorización parlamentaria su verdadero sentido. Así concebida, la regla de la unidad tiene una doble significación; requiere primeramente, la presentación del presupuesto en este acto único, siendo tal la norma de la unidad propiamente dicha; demanda luego que este acto único reúna en su detalle, y no solamente en su conjunto, todos los gastos y todas las entradas, siendo ésta la norma de la universalidad.

PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

Este principio, como ya lo vimos, está íntimamente relacionado con el anterior. ~~Si aquel consiste en que todos los ingresos y todos los gastos deben estar incluidos en un solo presupuesto, éste consiste en que en el presupuesto deben constar todos y cada uno de los ingresos y todos y cada uno de los egresos o gastos; lo que quiere decir que las entradas previstas deben ser las brutas y no las netas, o sea, la diferencia entre el ingreso y los gastos correspondientes.~~

Este principio es muy importante también. Tiende a relieves el papel del Congreso en el programa de ingresos y gastos que contempla necesariamente todo presupuesto, como representante autorizado que es del pueblo de la Nación, que a su vez es el

mandante del gobierno, que obra como un simple administrador y mandatario de esta voluntad superior a él, según la concepción democrática del Estado.

PRINCIPIO DE PERIODICIDAD

El presupuesto, como ya lo sabemos, es un acto de previsión y de autorización. De previsión, por cuanto calcula las entradas necesarias del Estado, durante un lapso determinado ; de autorización, por cuanto contiene las dadas por la Rama Legislativa a la Ejecutiva, relacionadas con los empleos de las rentas en los servicios públicos estatales.

PRINCIPIO DE CLARIDAD Y PRECISIÓN

Todo presupuesto debe presentar en forma clasificada y discriminada todos los ingresos y gastos públicos. Las partidas globales en las apropiaciones para gastos dificultan el control administrativo y fiscal.

PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD

Consiste en describir el gasto y hacer una clasificación racional del mismo, según su naturaleza y objeto. Esta clasificación puede ser cualitativa, cuantitativa o temporal.

## PRINCIPIO DE ANUALIDAD

El presupuesto debe ser expedido para un período determinado, pues como acto de previsión y de autorización que es no puede tener vigencia indefinida. Las previsiones más exactas son las más cortas en el tiempo, pues el futuro es esencialmente cambiante y modificable.

Este principio tiene limitaciones en algunas legislaciones financieras modernas, basadas en planes de larga duración y que adoptan los llamados presupuestos cíclicos o de programas. El hecho mismo de la repetición presupuestal, constituye otra limitación. Porque la anualidad debe entenderse en el sentido de la autorización legislativa, que no se da en este caso.

## PRINCIPIO DE EQUILIBRIO

Establece que entre el presupuesto de rentas e ingresos se debe mantener el más perfecto equilibrio con el presupuesto de gastos e inversiones. Para ello el presupuesto de gastos tendrá como base el presupuesto de rentas o ingresos.

## PRINCIPIO DE LA PUBLICIDAD

La publicidad no solamente se refiere al conocimiento y consentimiento que el Congreso hace del plan financiero respectivo,

preparado por el gobierno, sino a que lo conozca la opinión pública en general, de donde surge su indispensable divulgación y colocación a disposición de la ciudadanía y de quienes deseen enterarse de su contenido total o parcial.

Pero la publicidad del presupuesto, es un principio de mayor alcance aún: se trata de evitar el secreto, la ocultación de ingresos y gastos, las ilusiones financieras en su preparación y formación.

#### 4.4 EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO

##### 4.4.1 Equilibrio Estático del Presupuesto

El equilibrio estático del presupuesto o igualdad matemática y contable entre ingresos y gastos, es una consecuencia de la neutralidad de la Hacienda Pública frente a los procesos económicos y sociales, sustentada por los economistas y hacendistas clásicos. Si para la economía liberal la actividad hacendística del Estado era ante todo destructiva y consuntiva, a que debía, en lo posible, restringir dicha actividad a lo estrictamente necesario, al sostenimiento de servicios públicos básicos para mantener la seguridad y el orden colectivos.

La economía del gasto público y la menor exacción posible a la ganancia del sector privado como cololarios de tales ideas, con

dujeron al principio del equilibrio mecánico del presupuesto. Si el Estado no podía gastar más de lo recaudado, lógicamente el presupuesto no podía liquidarse con déficit. Y si tampoco podía recaudar más allá de los gastos indispensables, el superávit no era admitido. En el caso de que los gastos fueran superiores a los ingresos, debían reducirse, y si estos eran superiores a los gastos, debían rebajarse las cargas fiscales. Si el impuesto se tenía como una carga y un elemento perturbador de la economía, así mismo el gasto se consideraba destructor, desde un punto de vista estrictamente económico como improductivo.

Además, el presupuesto debía equilibrarse con ingresos fiscales.

En el funcionamiento normal de los servicios públicos no podía utilizarse un medio financiero distinto del ingreso proveniente de la imposición fiscal. Claro está que estas normas de sanas finanzas no fueron aplicadas con rigor. No solo las fallas en el cálculo y previsión presupuestaria y las eventualidades que se presentaban al momento de ser ejecutado el presupuesto, sino los cambios que la evolución económica y social fueron produciendo en la estructura teórica tanto económica como política, a partir de fines del siglo XIX, redundaron en la existencia de presupuestos equilibrados y el aumento paulatino de los gastos públicos.

#### 4.4.2 Equilibrio Dinámico del Presupuesto

La Hacienda Pública del Estado capitalista de bienestar, al contrario del liberal clásico, equilibra su presupuesto en relación con la situación de la coyuntura económica. En forma consciente se establece un desequilibrio financiero de signo contrario al desequilibrio económico, para lograr la estabilidad de la economía o evitar que se presente la brecha inflacionista o depresionista de ella. El equilibrio entre ingresos fiscales y gastos o equivalencia entre unos y otros solamente se establece cuando la economía se encuentra en relativa estabilidad. Mientras esto no suceda, el presupuesto se ha de ejecutar en desequilibrio, con déficit o superávit fiscal. En períodos inflacionistas, con superávit a fin de restringir las disponibilidades monetarias de la economía privada y lograr la estabilidad. Este desequilibrio se consigue aumentando los impuestos o disminuyendo los gastos. Y en períodos depresionistas, con déficit, cubierto principalmente con empréstitos externos o emisiones monetarias, a fin de aumentar la capacidad de compra de la economía y lograr la recuperación. Este desequilibrio se obtiene aumentando los gastos o disminuyendo los impuestos. Por razón del cierto grado de flexibilidad que experimenta la estructura fiscal, aquellas medidas se facilitan, puesto que en tiempos de inflación aumentan los ingresos tributarios basados ante todo en la tarifa progresiva del impuesto directo y personal sobre la renta, y

en períodos de deflación disminuyen tales ingresos por idéntica razón.

Para volver al equilibrio financiero es indispensable que el déficit haya sido utilizado adecuadamente, de acuerdo con los límites que le impone la coyuntura económica. El exceso del gasto deficitario respecto de los factores de la producción, de los desocupados y de la falta de poder de compra según el nivel de empleo, puede conducir a una situación contraria, crear inflación. El ritmo del crecimiento económico tiene sus límites de modo que si no se toman en cuenta, la vuelta al equilibrio presupuestario se dificulta.

El superávit financiero corresponde a una brecha inflacionista de la economía privada por exceso de disponibilidades monetarias. Es necesario que la economía pública capte parte de ellas sin que sean gastadas a su vez, de modo que los ingresos superen a los gastos. Esta medida implica dejar una reserva de ingresos que no van a ser, en principio, destinados a gasto alguno mientras no se logre la estabilidad económica deseada. Pero tal reserva redundaría en desperdicio de disponibilidades de progreso económico. No se justifica mantenerla, sino más bien destinarla a gastos de inversión reproductiva.

La norma constitucional que consagra en Colombia el principio del equilibrio del presupuesto ha de entenderse en sentido con

table, no económico y financiero. Por que evidentemente no se trata de igualar los ingresos ordinarios o corrientes con gastos también ordinarios o de funcionamiento que era la norma financiera propia del equilibrio presupuestario en las finanzas clásicas o leferistas, donde el empréstito no podía figurar y por ende los gastos de inversión que financiarían y de su servicio.

#### 4.5 COMPOSICION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

##### 4.5.1 Presupuesto de Rentas e Ingresos

Incluye todo recurso que se compute en el presupuesto, es decir, que corresponde al listado de los rubros o nombre de cada entrada que se calcule habrá de recaudarse en el respectivo año fiscal.

##### 4.5.2 Presupuesto de Gastos e Inversiones o Apropriaciones.

Corresponde a los desembolsos en dinero que durante el período fiscal debe realizar la administración municipal para cumplir con el normal funcionamiento, la prestación de servicios públicos y con el plan de inversiones previstas.

En lo referente a los proyectos de inversiones municipales, es requisito indispensable para su aprobación, justificarlos.

mediante los respectivos estudios de factibilidad económica.

Por otra parte, según el Artículo No. 9 de la Ley 12 de 1986 debe tenerse en cuenta que toda ejecución de planes, programas y proyectos de obras públicas y desarrollo económico y social de los municipios con población inferior a 100.000 de habitantes, deberá ser vigilada por las oficinas de Planeación de los departamentos a que pertenezcan.

#### 4.6 PRESUPUESTO ANUAL

Desde el punto de vista estrictamente financiero, es indispensable establecer si el presupuesto anual va a ser ejecutado teniendo en cuenta los ingresos pagados durante el período o más bien los ingresos reconocidos así no se hubieren recaudado y los gastos comprometidos así no se hubieran pagado al finalizar el año.

Si el presupuesto se estructura contablemente, teniendo en cuenta la primera situación, se trata del llamado presupuesto de caja o gestión; y si de acuerdo con la segunda, del presupuesto de competencia o ejercicio.

- a. El presupuesto de caja o gestión, al tener en cuenta solamente los ingresos efectivamente recaudados y los gastos efectivamente pagados al finalizar el período, significa

que los ingresos no recaudados y los gastos no pagados, pasan a la vigencia presupuestal posterior.

Este sistema tiene la ventaja de que permite determinar con mayor exactitud la situación del presupuesto al finalizar la gestión; pero tiene la desventaja de que no permite conocer la situación del ejercicio financiero que corresponde a los ingresos y gastos reconocidos y comprometidos, respectivamente, durante el año. La ventaja del presupuesto de caja o gestión constituye, la desventaja de aquel. Mientras que el primero muestra lo que ocurrió el segundo muestra lo que debe ocurrir.

Pero el presupuesto de caja se presta más fácilmente que el de competencia, a presentar en forma artificial determinada situación financiera, con déficit o superávit; basta que el recaudo de las rentas e ingresos sea superior a los gastos efectivos, para que el presupuesto se liquide con superávit, cuando la realidad puede ser completamente distinta ante un compromiso de gastos superiores a los ingresos reconocidos. Algo semejante puede suceder en sentido contrario, cuando los gastos efectuados sean superiores a los ingresos recaudados, de modo que se liquida un presupuesto con déficit cuando el gasto comprometido puede ser de un valor inferior al ingreso reconocido.

De ahí que el presupuesto de caja sea menos utilizado que el de competencia.

Se practica en los Estados Unidos, Inglaterra y Argentina. Para su viabilidad es indispensable que el volumen de ingresos reconocidos no recaudados, y de los gastos comprometidos y no pagados al finalizar la gestión, sea muy reducido, de modo que pasen a la vigencia siguiente sin presentar mayores dificultades. En los países donde se utiliza este sistema, se constituyen ciertos depósitos o fondos consolidados, con los cuales se logra la prorroga del período fiscal para cubrir las obligaciones contraídas y no pagadas al finalizar aquel, excepcionándose así el sistema.

- b. El presupuesto de competencia o ejercicio, al tener en cuenta los ingresos reconocidos y los gastos comprometidos, aún cuando no se hubieran recaudado los primeros y pagado los segundos al finalizar la vigencia, significa que aquellos ingresos pueden ser recaudados y estos gastos pagados con posterioridad, sin que pasen a otro ejercicio financiero. Este, en el presupuesto de competencia, abarca un tiempo más amplio que el establecido para el período fiscal o anualidad que corresponde al lapso durante el cual el Estado percibe los ingresos.

Antes de finalizar el período fiscal se establecen determina

das reservas de apropiaciones para garantizar el pago de gastos con cargo a la vigencia que va a expirar y para recaudar el período fiscal.

Para liquidar el resultado financiero los saldos de las rentas reconocidas no recaudadas se computan como un activo; y los gastos comprometidos no pagados, como un pasivo.

El período complementario del período fiscal que requiere el presupuesto de competencia, se ha de fijar con cierta amplitud prudencial, por lo general en un año; ya que un término más largo dificulta la adecuada ejecución presupuestaria, lo mismo que uno más corto.

#### 4.7 CICLO PRESUPUESTAL

##### 4.7.1 Preparación del Proyecto de Presupuesto

Según los diferentes países, esta tarea está encomendada bien al presidente del gobierno directamente, bien a un ministerio determinado, que en general suele ser el Ministerio de Hacienda o Finanzas.

Dada la importancia que tiene actualmente el presupuesto y las difíciles decisiones que sobre el mismo hay que adoptar, pare

ce necesario que su elaboración cuente con fuerte respaldo político, por lo que la propuesta de asignar esa tarea o una unidad administrativa dependiente directamente del Jefe del Ejecutivo goza de un creciente predicamento.

En Colombia, también la preparación del presupuesto corresponde al gobierno en seguimiento de estos principios esenciales; y el gobierno la ejerce por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, que incluye un departamento de presupuesto, a cargo de un director responsable, pero administrativamente dependiente del Ministro. En tal labor corresponde a este ministro una doble función:

- a) La de calcular y fijar los ingresos correspondientes al ejercicio presupuestal, que lleva a cabo directamente, así como también la fijación de los gastos correspondientes a los servicios públicos asignados a su despacho, como son los de recaudación de impuestos y manejo de la deuda pública.
- b) Los de recopilar y hasta cercenar las peticiones de gastos de los otros ministerios, por lo que el de Hacienda viene a colocarse, en cierta forma, a la cabeza de aquellos, con los consiguientes perjuicios administrativos, pues todos los funcionarios son bien celosos de su categoría y no ven apaciblemente que otro, de igual rango, tanga o ejerza al

guna autoridad sobre ellos. Por esta razón se propuso en un principio, la aprobación parlamentaria de la designación del Ministro de Hacienda, lo que rompería nuestro estricto régimen presidencial, motivo por el cual fracasó la iniciativa; más tarde se ha recurrido a la apelación ante el Presidente, como luego lo veremos, que no resuelve totalmente el problema; por último, la Misión Currie de Administración aconsejó en el informe por ella presentado, seguir el Sistema Estadinense de elaboración del presupuesto por medio de una oficina especializada, dependiente directamente del Presidente, iniciativa esta objetada por el Ministro de Hacienda de entonces y su Director de Presupuesto.

CALCULO DE LOS INGRESOS

INGRESOS

Este cálculo corresponde al Ministro de Hacienda, que no puede obrar con la misma certeza en este particular a como obra con respecto a los gastos; pues los ingresos están sometidos a más eventualidades que las erogaciones.

Los sistemas de evaluación de los ingresos deben ser siempre muy rigurosos, porque el equilibrio del presupuesto exige que las rentas previstas se perciban lo más exactamente posible. Un avalúo por sobre la realidad, producirá casi necesariamente un déficit, o sea, un faltante de ingresos para cubrir los gas

tos decretados, así como un cálculo por debajo de la realidad hará que los contribuyentes tributen más allá de las necesidades del Estado, excesivamente sin provecho para la economía general.

Estudiaremos primero los cálculos de ingresos, porque así lo dispone nuestra reglamentación presupuestal, en lo que no está de acuerdo con los principios financieros que ya tenemos conocidos, según los cuales ésta es una de las diferencias entre las economías pública y privada. En los Estados primero son las necesidades o gastos, y luego los recursos para satisfacerlos. Sin embargo, en Colombia rige el principio contrario, pues el cálculo de que nos ocupamos debe ser efectuado el 10 de Mayo de cada año, con base en el informe financiero del Contralor General de la República, o sea, en el recuento de la ejecución presupuestal anterior, efectuado por dicho funcionario, detalladamente y enviado al gobierno el 30 de Abril. El Presidente de la República señalará a cada repartición administrativa la partida global para los gastos de funcionamiento e inversión que le corresponde, pudiendo apelarse ante el mismo Presidente pero sometiéndose a su decisión final.

Dos sistemas de cálculo de ingresos existen: el automático y el directo. El automático consiste en la fijación del ingreso respectivo de conformidad con el producido del mismo en el año anterior al de elaboración del cálculo correspondiente que vie

240

ne a ser el penúltimo en relación con el año en que va a tener efecto. El directo consiste en la fijación del monto probable de ingresos a recaudar y decimos así porque el presupuesto es un acto de previsión, que puede no resultar cierto teniendo en cuenta no solamente la historia financiera anterior sino las variaciones legales y económicas que habrán de presentarse con amplio margen de evaluación administrativa, por lo que es aconsejable, entonces, que el período entre el cálculo y el comienzo de la ejecución presupuestal no sea muy largo, pues las circunstancias económicas varían en ciertos lapsos.

#### CALCULO DE LOS GASTOS

Este no puede ser sino directo, pues la casi totalidad de los mismos no tiene repetición: el mismo pago de empleados varía en cada anualidad, por el crecimiento constante de la administración, la variación en los sueldos y jornales, la diferencia en la liquidación de primas y bonificaciones, etc.

Este cálculo lo efectúa cada Ministerio, por estar asignada a ellos la prestación de determinados servicios afines, con base en el monto global destinado a cada uno por el Presidente de la República, fundado a su vez en el cálculo de ingresos presentado a él por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este cálculo directo debe ser hecho con el debido cuidado , porque de lo contrario vendrían déficits presupuestales inevitables, riesgo este que debe descartarse en lo posible, estando todas nuestras disposiciones presupuestales orientadas en este sentido. El principio del equilibrio presupuestal se tiene como indispensable, y por tanto se procura, por todos los medios adecuados, lograrlo plenamente.

#### 4.7.2 Presentación del Proyecto de Presupuesto

Es de competencia exclusiva del Ejecutivo (Alcalde) la presentación del proyecto de presupuesto, ante el Concejo Municipal, el primer día de las sesiones ordinarias del mes de Noviembre, si no se hiciere en este lapso el proyecto es extemporáneo , dejándose en vigencia el presupuesto del año inmediatamente anterior.

El Concejo Municipal para su aprobación, lo someterá a tres debates en días diferentes. Presentándose dos situaciones: la primera, es cuando el proyecto es aprobado sin ninguna modificación y remitido al alcalde para su sanción; la segunda cuando es aprobado con ciertas modificaciones de parte del Concejo que el Alcalde deberá corregir y sancionar, si el alcalde no está de acuerdo con las modificaciones, lo devolverá al Concejo con las objeciones pertinentes, ya sea por inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencias. Si el Concejo Municipal con

242

sidera infundadas las objeciones, lo remitirá al Alcalde para su sanción. El cual lo enviará al Tribunal de lo Contencioso - Administrativo, el que decidirá la controversia. Si éste decide que las objeciones son infundadas, el Alcalde estará obligado a sancionar el proyecto, y si no lo hiciere, se entenderá sancionado por el solo hecho de la expiración del plazo. En este caso el Presidente del Concejo hará que se promulgue.

Si la jurisdicción Contencioso-Administrativo declara ilegal o inconstitucional el Proyecto, regirá para la respectiva vigencia del año anterior con las modificaciones que se le hagan.

#### 4.7.3 Discusión y Aprobación del Proyecto de Presupuesto

Una vez se ha configurado el proyecto de presupuesto, el Ministerio de Hacienda lo somete a consideración del Congreso en los primeros diez días de sesiones ordinarias. De lo contrario regirá el presupuesto del año anterior.

La discusión inicial sobre el mismo se lleva a cabo conjuntamente en las Comisiones Cuarta del Senado y Cámara de Representantes, donde se evalúa su legalidad, se proponen modificaciones al Ejecutivo y se emite un juicio definitivo a más tardar el 30 de Septiembre de cada año. Pasa luego a discusión

en sesiones plenarias del Congreso y debe ser aprobado por éste antes del 15 de Diciembre. Si el Congreso no produce la Ley Anual de Presupuesto ( o no lo aprueba ) en el término previsto en el Estatuto Orgánico, entra a regir el proyecto del gobierno.

Conviene destacar que la Constitución (artículos 210 y 211) prohíbe al Congreso aumentar los estimativos de ingresos y gastos, o crear nuevos gastos, sin el "concepto previo y favorable suscrito por el Ministro del ramo". Sin embargo, en la realidad, el proceso de negociación política en las comisiones del Congreso a menudo ello ocurre, si bien en forma un tanto velada.

Además, el Legislativo, goza de amplias facultades decisorias en lo que concierne al rubro denominado "Aportes para el plan y programas de Fomento a empresas útiles y benéficas de desarrollo regional", más conocidas como auxilios parlamentarios. En cambio, el Congreso si puede eliminar o reducir ciertos gastos, exceptuando las partidas reservadas al servicio de la deuda pública u otras obligaciones contractuales, a las inversiones autorizadas en los planes de desarrollo y a la atención completa de los servicios ordinarios de la administración.

244

#### 4.7.4 Ejecución del Presupuesto

El Alcalde es la persona encargada de mantener el equilibrio presupuestal, para ello elaborará un Acuerdo mensual de gastos, el cual consta de dos partes: una para los gastos que se cancelen con el producto de la renta y los ingresos y otra para las apropiaciones que deben atenderse con los fondos provenientes de empréstitos.

El Alcalde recibirá un informe de Ingreso y Gastos de las distintas dependencias los veinte (20) primeros días de cada mes, y en base a esto prepara durante los diez (10) últimos días de cada mes, un programa de las sumas que puedan girarse por las distintas unidades ejecutoras, con cargo a sus respectivas apropiaciones para gastos, mediante asignación de partidas globales.

Tal programa de ingresos y Egresos será sometido a la aprobación del Concejo de Gobierno.

El Alcalde debe tener en cuenta ciertas normas para garantizar el equilibrio presupuestal sin perjuicio del normal cumplimiento de los programas; los cuales son:

- Las apropiaciones específicas para cubrir los gastos ordinarios mensuales de la Administración, se acordarán por

doceavas partes, de igual manera se hará con el monto del acuerdo mensual de gastos de cada unidad administrativa, así como también los auxilios y las transferencias.

- El servicio de la deuda pública será acordado por el momento de los respectivos vencimientos mensuales.

Los gastos que se cubran con fondos provenientes de empréstitos o recursos del crédito se acordarán por las cuantías necesarias, en cuanto lo permitan las disponibilidades de los fondos, previo certificado del Tesoro Municipal.

- Las apropiaciones para los Proyectos del Presupuesto de Inversión, se acordarán con base en los vencimientos pactados en los respectivos contratos, y las inversiones directas se efectuarán de conformidad con las necesidades de los proyectos.

#### 4.7.5 Contabilidad del Presupuesto

En cuanto a la contabilidad se refiere, la Constitución determina que la Contraloría lleve el libro de la deuda pública y prescriba los métodos de contabilidad gubernamental.

El Acto Legislativo No.1 de 1968 dispuso, así mismo (Artículo 76 - Transitorio), que la ley determina el organismo encarga

do de llevar las cuentas públicas generales de la Nación, y que mientras tanto lo siguiera haciendo la Contraloría General de la República, función que fue ratificada por los Decretos 924 y 925 de 1976, con fundamento en la Ley 20 de 1975.

La contabilidad gubernamental puede definirse como el sistema de información financiera sobre las acciones del Estado y sobre sus consecuencias en el Tesoro y la Hacienda Pública. Ella apoya el logro de objetivos tales como servir de instrumento para el ejercicio del control fiscal y a las demás formas de control estatal; reflejar los resultados económicos y financieros de las operaciones del Estado y proporcionar la información requerida para fines de planificación, evaluación y configuración de estadísticas. Lo anterior significa que la Contabilidad contribuye a reforzar el control del movimiento de fondos y bienes del Estado, sirviendo al mismo tiempo al gobierno y a la opinión pública, para hacer un seguimiento permanente del estado presupuestal y financiero.

#### 4.7.6 Control del Presupuesto

Respecto al control, deben destacarse tres aspectos centrales del mismo: administrativo y económico, político y fiscal. El primero lo cumple el gobierno a través de los delegados de presupuesto, quienes deben ocuparse del desarrollo de los programas adoptados, velar por el equilibrio fiscal y evaluar la eficacia

de la aplicación de los fondos; el segundo lo ejerce el Congreso, dadas sus atribuciones para fijar los planes y programas de desarrollo económico y social, dar autorizaciones al gobierno y examinar y fenecer la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro; y finalmente, el fiscal atribuido a la Contraloría General para verificar la legalidad y exactitud del gasto.

Infelizmente, muchas veces los controles administrativos y fiscales, aunque evidentemente necesarios, se traducen en excesos de trámites que le restan fluidez al proceso de ejecución presupuestal, en tanto que el control político adolece de grandes deficiencias. Convendría, como muchos lo han propuesto, simplificar los procedimientos administrativos de control, reforzando en cambio los instrumentos denominados de "Control de Gestión", cuyo propósito es el de evaluar los costos y beneficios de la acción pública y hacer un seguimiento del cumplimiento de metas sociales, económicas y políticas, cuantitativas y cualitativas, de cada dependencia del Estado, pero que no interfiera en la toma de decisiones cotidianas de cada una de éstas.

#### 4.8 EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS DE 1982 - 1987

PR

TABLA 42. PRESUPUESTO EJECUTADO EN MOMPOS DE 1982 - 1987

ANOS	INGRESOS	GASTOS	DIFERENCIA
1982	31.216.536	33.032.808	- 1.816.272
1983	46.196.785	68.270.052	- 22.073.267
1984	43.649.844	44.451.859	802.015
1985	52.432.202	64.008.489	- 11.576.287
1986	50.303.156	54.931.041	4.627.885
1987	99.770.710	35.399.73	64.370.997

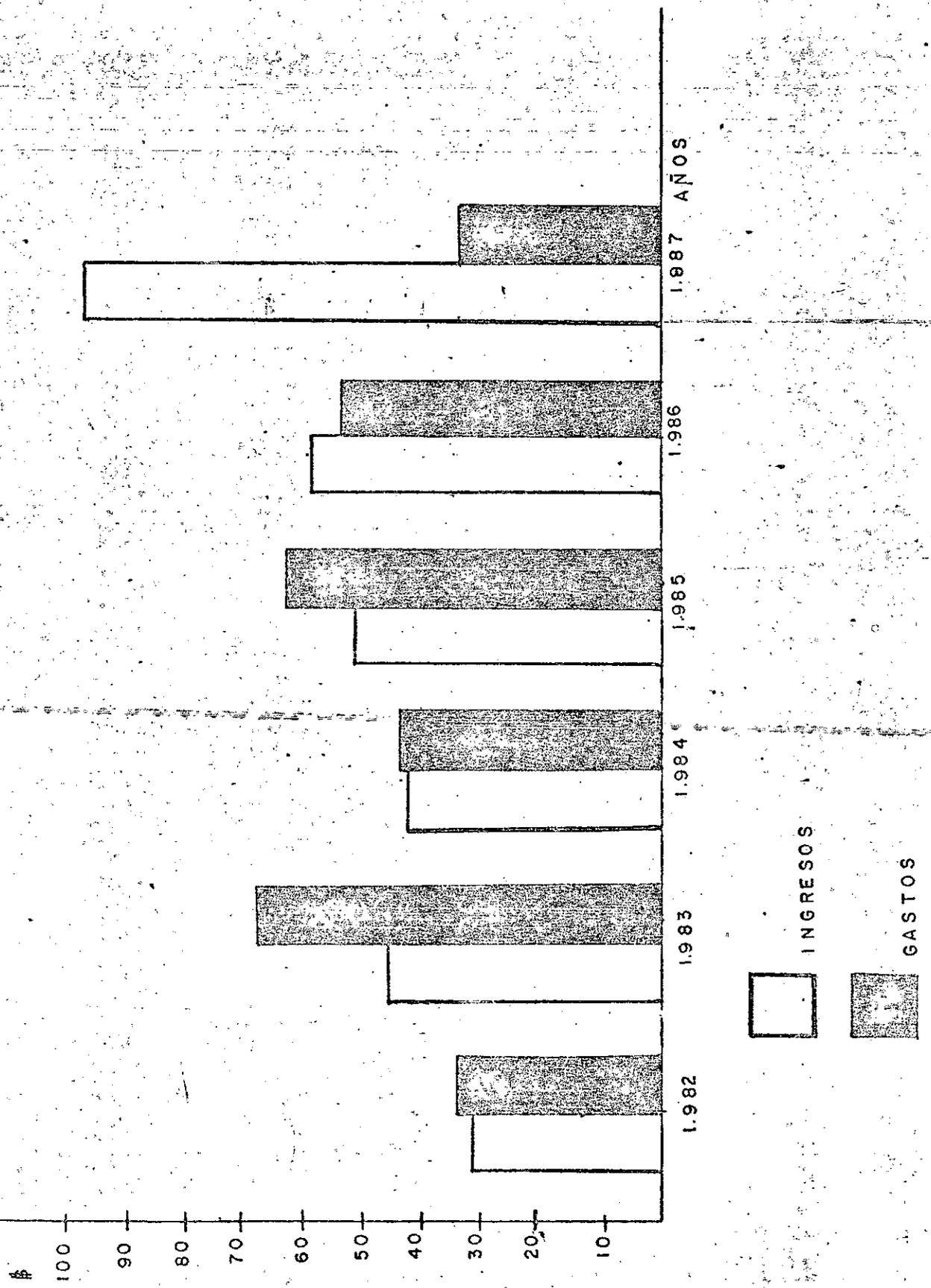
Fuente: Contraloría Municipal.

La Tabla 42, permite analizar la diferencia entre los ingresos y gastos ejecutados. Se observa que el año 1982 presenta un déficit presupuestal, por el alto gasto en inversión; pero este déficit se acentúa más y en una forma muy alarmante en el año 1983, cuando los gastos sobrepasaron los límites, puesto que se gastó alrededor del 47% adicional a lo que el municipio recaudó en ingresos, aunque en este año el incremento en los ingresos es uno de los mejores en el período en estudio, el excesivo gasto es originado por los gastos de funcionamiento que crecieron en un 149% con relación al año anterior. El año 1984 presenta un superávit fiscal aunque no llega a un millón de pesos, es imputable a una restricción en el gasto.

El año 1985, presenta nuevamente un exceso de gastos sobre ingresos ya que los gastos de funcionamiento casi que devoran en su totalidad los ingresos. El año 1986 sigue el déficit fiscal asimilado por las causas anteriores; y finalmente en el año 1987, es el año de la sorpresa, los gastos son los más bajos del período en estudio y los ingresos son los más elevados, total un superávit fiscal muy bueno que alcanza a subsanar todos los déficit anteriores y queda todavía mucho dinero, efecto de la Ley 12/86; pues se recibe la mayor participación nacional por motivo de dicha ley.

250

FIGURA 15. INGRESOS Y GASTOS EJECUTADOS  
1982 - 1987  
(MILLONES DE PESOS)



4.9 COMPARACION DE INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS DE 1982 A 1987

251

TABLA 43. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE INGRESOS Y GASTOS EJECUTADOS CON LOS PRESUPUESTADOS EN MOMPOS DE 1982 A 1987. ( EN PESOS ).

AÑOS	I N G R E S O S			G A S T O S		
	EJECUTADOS	PRESUPUESTADOS	DIFERENCIA	EJECUTADOS	PRESUPUESTADOS	DIFERENCIA
1982	31.216.536	30.820.694	395.842	33.032.808	30.820.649	2.212.159
1983	46.196.785	43.852.388	2.344.397	68.270.052	43.852.388	24.417.664
1984	43.649.844	56.684.108	- 13.034.264	44.451.859	56.648.108	- 12.196.249
1985	52.432.202	68.046.773	- 15.614.571	64.008.489	68.684.108	- 4.675.619
1986	60.303.156	80.467.887	- 30.164.731	54.931.041	80.467.387	- 25.536.346
1987	99.770.710	97.340.705	2.430.005	35.399.713	97.340.705	- 61.940.992

Fuente: Contaloría Municipal

La Tabla 43 permite analizar las diferencias entre los ingresos ejecutados con los presupuestados al igual que los gastos ejecutados con los presupuestados.

Es apreciable como durante el período bajo estudio, se han presupuestado ingresos cuya estimación son más bajas que los ejecutados, estimaciones tendientes a ser equitativas y presupuestos demasiado inflados en su estimación.

Se aprecia que los ingresos presupuestados en el año 1982 se quedaron corto con relación a los ingresos ejecutados, pero en una ínfima parte e inclusive son los mejores estimados.

El año 1983 también se estiman recaudos por debajo de los ejecutados. El año 1984 se estima el presupuesto de ingresos en una forma demasiado alta, tanto que ni en el año 1986, o sea, dos años después fueron recaudados.

El año 1985 y 1986 son demasiado sobreestimados y el año 1987 se subestiman los ingresos.

En términos generales la estimación de los ingresos ha sido completamente equivocada, esto nos refleja que la administración adolece de graves fallas en la preparación del proyecto de Presupuesto. Prácticamente da en a entender que este instrumento no se le da la verdadera importancia que posee. Eso es produc

to simplemente de la imprevisión, la falta de orden y los errores cometidos en la planeación presupuestal; y es lógico que el presupuesto inicial pierda importancia como punto de referencia para evaluar los propósitos de acción municipal. Ahora bien, como para la mayor parte de las fuentes de ingresos públicos, el momento de reconocimiento no coincide con el recaudo efectivo, puede dar lugar a importantes desfases presupuestales; ya que los reconocimientos son las bases para las asignaciones, mientras que los recaudos efectivos son la base para la ejecución de los pagos finales.

Lógicamente que esto tiene que cambiar con la Ley 12/86, pues de antemano el municipio sabe cuanto va a recibir en los años venideros y cuanto debe dedicar a inversión y cuanto a funcionamiento, pues la Ley proporciona a los municipios la mejor fuente de ingresos.

4.10 PROYECCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA EL PERIODO  
1988 - 1993

La siguiente proyección de los ingresos se hará teniendo en cuenta sólo los recaudos del municipio de Mompós, o sea, que no se tendrá en cuenta las participaciones departamentales, nacionales y ni regalías petrolíferas.

Se utilizará el método de los mínimos cuadrados y recta de re

gresión lineal, teniendo en cuenta los datos del período en estudio.

Estas proyecciones son muy importantes para los posibles planes de desarrollo.

255

TABLA 44. PROYECCION DE LOS INGRESOS RECAUDADOS EN EL MUNICIPIO DE MOMPOS

AÑOS	X	Y	XY	X <sup>2</sup>
1982	- 5	4.161.816.4	- 20.809.082	25
1983	- 3	6.994.513.4	- 20.983.540	9
1984 (3/1)	- 1	13.897.604	- 13.897.640	1
Orígen: 1/1/85	0			
1985 (3/1)	1	14.592.548	14.592.548	1
1986	3	15.084.234	45.252.698	9
1987	5	15.472.215	77.361.075	25

X = 0      Y = 70.202.931      XY = 81.516.059      X<sup>2</sup> = 70

1.  $y = a + bx$  (Ecuación de Predicción)
  2.  $y = na + b x$
  3.  $xy = a x + b x^2$
- n = 6 (Número de años)  
 x = 0  
 y = 70.202.931  
 xy = 81.516.059  
 x<sup>2</sup> = 70

256

Desarrollamos:

2.  $y = na + b x$

$70.202.931 = 6a + b \cdot (0)$

$70.202.931 = 6a$

3.  $xy = a x + b x^2$

$81.516.059 = a \cdot (0) + b \cdot (70)$

$81.516.059 = 70b$

$a = \frac{70.202.931}{6} = 11.700.489$        $b = \frac{81.516.059}{70} = 1.164.515.1$

Ahora trasladamos estos valores (a y b) a la primera ecuación.

1.  $y = a + bx$

$y = 11.700.489 + 1.164.515.1 (x)$

Como es lógico partimos del año 1987 en el cual (x) presenta un valor de 5, lo cual indicará que para el año 1988 tomará un valor de 7, 1989 un valor de 9 y así sucesivamente hasta 1993.

y 1988	=	11.700.489	+	1.164.515.1	( 7 )	=	19.852.095
y 1989	=	11.700.489	+	1.164.515.1	( 9 )	=	22.181.125
y 1990	=	11.700.489	+	1.164.515.1	( 11 )	=	24.510.155
y 1991	=	11.700.489	+	1.164.515.1	( 13 )	=	26.839.185
y 1992	=	11.700.489	+	1.164.515.1	( 15 )	=	29.168.216
y 1993	=	11.700.489	+	1.164.515.1	( 17 )	=	31.497.247

253

TABLA 45. PROYECCIONES DE Y O INGRESOS

AÑOS	X	Y
1988	7	19.852.095
1989	9	22.181.125
1990	11	24.510.125
1991	13	26.839.185
1992	15	29.168.216
1993	17	31.497.247

258

Los anteriores resultados muestran como los ingresos proyectados del año 1988 presentan una tasa de crecimiento en un 28.30% y es obvio como los demás años proyectados presentan la misma tendencia, o sea, un crecimiento ascendente.

Ahora los ingresos analizados en el período en estudio, también han mantenido un crecimiento ascendente pero para los dos últimos años el crecimiento es muy bajo.

Lo importante es tratar de emplear los mecanismos más eficientes sobre los sistemas de recaudación del municipio que conlleve a mantener este ritmo de crecimiento de los ingresos en los próximos años.

No se tuvo en cuenta las regalías petrolíferas, por cuanto en los últimos años el municipio ha venido recibiendo aportes muy exigüos. A medida que han pasado los años estas cantidades son demasiado bajas para las que recibía en el año 1982, año este que empezamos a analizar hasta 1987 e inclusive son aportes tan tímidos que da la sensación que fueran a desaparecer.

Las proyecciones hechas con base a los datos históricos son bastante real para el cálculo de los ingresos, pero como es lógico para la preparación del presupuesto del año respectivo hay que complementarlo además con los ingresos que recibe el municipio por aportes de otros tesoros como las regalías, auxilios depar

259

tamentales y sobre todo las naciones.

Los aportes que recibirá el municipio de Mompós sobre la cesión del impuesto a las ventas, de acuerdo a la Ley 12/86, están proyectados hasta el año 1993 hechas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los ingresos proyectados en el estudio se puede obtener la proyección total de los futuros ingresos que recibirá el municipio de Mompós.

260

TABLA 46. PROYECCIONES DE LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE MOMPOS 1988 - 1993  
( EN PESOS )

AÑOS	RECAUDOS EN MOMPOS	CESSION DEL IVA	INGRESO TOTAL
1988	19.852.095	128.980.000	148.832.095
1989	22.181.125	198.750.000	220.931.125
1990	24.510.125	296.430.000	320.940.125
1991	26.839.185	441.890.000	488.729.185
1992	29.168.216	663.210.000	692.378.216
1993	31.497.247	842.280.000	873.777.247

Fuente: Proyecciones del Departamento Nacional de Planeación y de los realizadores del estudio.

261

La Tabla 46 sobre las proyecciones de los ingresos totales que percibirá el municipio de Mompós en el período 1988 hasta 1993, muestra el fortalecimiento del fisco que mediante una acertada optimización y racionalización en la utilización de sus recursos se logrará o se puede buscar el despeje hacia el desarrollo de la economía del municipio.

#### 4.11 EL PRESUPUESTO Y EL PLAN DE DESARROLLO

La idea que el presupuesto municipal guarda una íntima relación con la labor planificadora es de común aceptación por parte de los analistas de la problemática presupuestal. Pero la expresión de esa relación, tanto en la definición de los esquemas presupuestales a adoptarse como en el manejo institucional de las decisiones sobre asignaciones de recursos públicos ha sido y continuará siendo objeto de debates en los medios académicos y políticos.

Uno de los síntomas del subdesarrollo presupuestal, lo constituye la existencia de los presupuestos respectivos o incrementales que se limitan a proyectar con inercia la actividad del Estado sin dar lugar a que las prioridades o planes de mediano y largo plazo se manifiesten en ellos.

Una manifestación de nexos entre el plan y el presupuesto tiene que ver con los lazos institucionales alrededor de la ela

bóración, ejecución y control del proceso presupuestal. El sistema vigente en Colombia, se caracteriza por una división entre el ministerio de hacienda y el departamento nacional de planeación. El primero, se encarga del presupuesto de financiamiento y el segundo del de inversión.

El plan de desarrollo y el plan de inversiones correspondientes han de considerarse siempre en el contexto macroeconómico que asegure su pertinente financiación y su viabilidad.

#### LA PLANEACION Y EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Una forma de entender el presupuesto es como un registro de la evolución del proceso de planeación, mediante el cual es posible distinguir los recursos destinados a cada proyecto y conocer la importancia de cada uno de ellos en un período determinado. De esta manera el presupuesto puede considerarse como uno de los productos que genera el proceso de planeación.

Otra forma de entender el presupuesto es como una herramienta de la planeación.

¿Por qué decimos que el presupuesto es una herramienta de planeación?

Porque gastando (ejecutando) el presupuesto se realiza (implementa) lo planeado.

Por que permite tomar decisiones que afectan las actividades previamente planeadas. Ejemplo: decidir sobre la calidad de unos artículos por comprar, que sean necesarios para realizar un plan.

Porque define responsabilidades para la ejecución del proceso de planeación.

Porque suministra información sobre la realización de lo planeado y facilitan su control.

Muy a pesar que la oficina de planeación fue creada en el municipio de Mompós este año (1988) es eminente la realización del plan de desarrollo, pues hasta la presente investigación sólo se tiene las buenas intenciones de realizarlo. Por esta misma razón no se pudo presentar un análisis de este plan dentro de nuestra investigación.

Es obvio que este plan de desarrollo debe propender por un desarrollo municipal equitativo, fundamentado en que esta región genere y administre con relativa autonomía sus propios recursos, asuma el liderazgo de sus propias necesidades y modernice su estructura institucional.

## 5. CONTROL FISCAL

### 5.1 ORIGEN HISTORICO DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Es bueno observar que el control fiscal en Colombia comprende tres etapas muy definidas, las cuales se pueden agrupar en la siguiente forma:

- a. La primera etapa comienza con la expedición de la Ley del 6 de Octubre de 1821 en donde se creó la "Contaduría General de Hacienda" con fines eminentemente fiscales, estaba integrada por cinco (5) contadores generales; esta Contaduría tuvo una vida muy efímera, pues fue sustituida en el año 1824 por un cuerpo de expertos en hacienda pública que conformaba una junta de cinco miembros y perduró hasta el año 1847 en que se adoptó un nuevo sistema de fiscalización del gasto público.
- b. La segunda etapa la señala propiamente la llegada de la misión "Kemmerer" a comienzos de 1923. Aunque es justo observar que en el año de 1873 se expidió la Ley 106 sobre Código

Fiscal que sirvió de antecedente fecundo a nuestro actual código fiscal, es decir, a la Ley 110 de 1912 en mora de ser reemplazada por un estatuto acorde con la época y los adelantos técnicos y científicos del derecho.

La misión Kemmerer cambió totalmente la estructura y organización del control fiscal. Mediante dicha Ley se creó el departamento de Contraloría encargado de los asuntos contables y fiscales del Estado y de conformidad con el artículo del estatuto citado, se dispuso que el mencionado organismo era un departamento administrativo independiente de las demás entidades administrativas.

c. La tercera época del control fiscal, comienza con la expedición de la Ley 20 de 1975, varios decretos expedidos en 1976 y 1978, especialmente el estatuto contractual.

## 5.2 CREACION DE LA CONTRALORIA

La Contraloría General de la República fue creada por la Ley 42 de 1923 en base de las recomendaciones de la misión de concejeros financieros presididos por el profesor Kemmerer.

Antes de la misión de concejeros financieros, Colombia presentaba una "Corte de Cuentas" que consistía en examinar las cuentas de todos los empleados que recaudaban e invertían fondos públi

cos. Sus funciones eran de carácter judicial y no llevaba cuentas de ningún género relacionada con las finanzas nacionales. El corte de cuenta era de poca utilidad debido a que el examen se demoraba extraordinariamente.

### 5.2.1 Funciones Principales de la Contraloría

La Contraloría General sólo tiene una función básica, el control técnico numérico-legal de la ejecución presupuestaria del gobierno. Sin embargo, con el fin de completar y facilitar aquella, se le atribuyen otras funciones, no menos importantes, como el de llevar el libro de deuda pública del Estado, prescribir los métodos de contabilidad de la administración nacional y de su entidad descentralizada y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos y bienes nacionales; exigir informes a los empleados públicos sobre su gestión fiscal; revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario y las que a su vez se establecen para su efectivo.

### 5.2.2 Objetivos del Control Fiscal

El objetivo del control fiscal es responsabilizar al gobierno de la ejecución presupuestal: a los liquidadores, contables, recaudadores y depositarios de los fondos públicos y a los ordenadores, liquidadores y pagadores de los gastos pú

blicos. Pero para lograr dicha responsabilización no solamente ha de controlarse el funcionario respectivo sino también a las operaciones que ejecuta. A nadie se puede responsabilizar sino por sus propios actos.

Es importante saber hasta donde puede ir el control fiscal, ya sea sobre el funcionamiento o sobre las operaciones que efectúa en desarrollo del plan financiero. La vigilancia de la ejecución presupuestaria no debe entorpecer las operaciones en que consiste, sino que ha de tratar que se realicen dentro de los mandatos y autorizaciones consignadas en el presupuesto aprobado por el legislador y de acuerdo con las normas generales sobre ejecución de ingresos y gastos públicos, los procedimientos establecidos para liquidar, recaudar, contabilizar y depositar los ingresos y para ordenar, liquidar y pagar los gastos.

La vigilancia fiscal tiene por objeto asegurar la efectividad en la ejecución presupuestaria, principalmente por su aporte legal y técnico.

### 5.3 EL CONTROL FISCAL ES DIFERENTE AL CONTROL ADMINISTRATIVO

De conformidad con el acto legislativo número 1 de 1968, Artículo 59 de la actual codificación constitucional se determina muy claramente que la vigilancia de la gestión fiscal de la

administración corresponde a la Contraloría General de la República.

El control ejercido por la Contraloría es completamente diferente a lo que es propio o inherente de la rama administrativa del poder público.

El control fiscal es diferente al control administrativo. El primero es esencial, persigue el recaudo y la inversión debidos de los fondos públicos. Conforme a las determinaciones legales del caso, o sea, en armonía con presupuestos válidamente adoptadas sobre el servicio por hacer. El segundo busca, entre otros fines, ajustar la ejecución administrativa a los planes y programas de desarrollo, o sea, verificar su conformidad con ellos, es en síntesis, la evolución de los resultados y progresos obtenidos. Por eso se dijo que sin la evolución no es posible responder por la eficacia de ejecución, o sea, el conjunto de actos, hechos y operaciones administrativas.

#### 5.4 EL CONTROL PREVIO

Sería ambicionable que las entidades y organismos del sector público estableciera mecanismos y procedimientos para analizar las operaciones que hayan para realizar, antes de su autorización o de que ésta surta su efecto, con el propósito

de determinar la propiedad de dichas operaciones, su legalidad y veracidad y finalmente, su conformidad con el presupuesto, planes y programas.

En síntesis, el control previo es aquel que tiende a prevenir que se ejecuten actos u operaciones administrativas ilegales. Se trata de una comprobación de los requisitos legales y administrativos antes de la ejecución.

Un buen estudio previo de las decisiones evitaría errores y despilfarros de los recursos económicos del Estado y despejaría el campo para el control perceptivo y posterior.

#### 5.4.1 Manera de Efectuar el Control Previo

Es recomendable que la auditoría encargada de efectuar el control previo tenga en cuenta:

1. El análisis del aspecto legal en el sentido si se cumple la ley de presupuesto y si el gasto concuerda con el monto autorizado.
2. Existencia de fondo para cubrir el gasto.
3. Estudio de los respectivos comprobantes conforme a las normas y procedimientos.

- 270
4. Que del estudio de conjunto no se tenga la menor duda de que se está dando cumplimiento a las políticas señaladas por la ley en cada caso.

Por lo anterior es preciso tener en cuenta que la Contraloría ejerce funciones como el control previo, antes de ejecutar las transacciones u operaciones a que se refiere el acto administrativo que ordena el gasto. Debiendo comprobar además si existen los fondos, valores, libros conforme a las exigencias de la ley.

#### 5.5 TIPOS DE CONTROL FISCAL

El control varía según se trata de ejercer una vigilancia sobre el funcionario ejecutor o sobre las operaciones de ejecución. El primero es de carácter administrativo, político y jurisdiccional; el segundo de índole técnica o numérico-legal.

##### 5.5.1 Control Administrativo

El control administrativo puede ejecutarlo la misma dependencia encargada de realizar las operaciones de ejecución presupuestaria respectiva o control interno u otra dependencia también administrativa o control externo. El control externo de carácter administrativo es un complemento del control externo de índole jurisdiccional y político.

a. Control Administrativo Interno. Los funcionarios obligados a ejecutar determinadas operaciones de ingresos y gasto público, son vigilados por sus superiores jerárquicos: Ministros, Jefes de División de los departamentos administrativos, etc., puesto que están encargados de gestionar los correspondientes servicios. Esta vigilancia se confunde con la inherente al desarrollo y buena marcha de la entidad en lo referente al desempeño de los cargos ejercidos de las funciones encomendadas a los funcionarios y funcionario adscritos a ella.

b. Control Administrativo Externo. La modalidad más importante de control administrativo externo en la ejecución presupuestaria, corresponde a la dirección general del presupuesto del Ministerio de Hacienda, entidad encargada además de preparar el proyecto de presupuesto del Estado. Esta especie de vigilancia fiscal se ejerce de diversas maneras: visitas o inspecciones, preparación del acuerdo mensual de ordenación del gasto y aprobación de compromisos.

### 5.5.2 Control Jurisdiccional

La vigilancia fiscal de carácter jurisdiccional es estéril y la ejerce la corte suprema de justicia, los tribunales administrativos y el concejo de Estado. Es el control de la legalidad.

### 5.5.3 Control Técnico

Del legislador, a quien compete el control político, emana también el control técnico o numérico legal, que en realidad es el más decisivo. Por la índole política que define la composición y funciones de la rama legislativa del poder público, el control técnico no puede ejercerlo de modo directo el legislador para ello se instituye un organismo especializado llamado Contraloría General de la República, Departamental o Municipal, con independencia del poder ejecutivo, a fin de garantizar la necesaria imparcialidad en esta clase de vigilancia de la ejecución presupuestaria por parte de aquel.

#### Etapas Integradas del Control Técnico:

- a. Control Previo: Consiste en examinar con antelación de las transacciones u operaciones los actos y documentos que las originan y respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.
- b. Control Perceptivo: Consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.

c. Control Posterior: Consiste en la comprobación de las transacciones u operaciones ejecutadas por las entidades controladas y de sus respectivas cuentas y registros y en determinar si se ajustan a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

5.5.4 Control Político

Este control a cargo del legislador, congreso, parlamento, es más importante que el administrativo y jurisdiccional. Es el control de la oportunidad de la gestión financiera a cargo del gobierno. Responsabiliza a los principales ejecutores del presupuesto: Presidente de la República, Ministro de Hacienda y demás miembros del gabinete, jefes de departamentos administrativos, director general del presupuesto a nivel nacional; gobernador, secretario de hacienda y jefe de presupuesto a nivel departamental y por último alcalde analista de presupuesto a nivel municipal.

Por tratarse de una vigilancia política antes que administrativa, jurisdiccional o técnica, busca ante todo responsabilidades de carácter político. En consecuencia, más que tener en cuenta aspectos de índole numérico legal mira aquellas circunstancias de oportunidad y conveniencia calificadas y definidas por el ejecutivo público. El control político examina el resultado de la ejecución presupuestaria como acierto o desacierto del gobierno en ella frente a las circunstancias económicas y sociales.

## 5.6 CONTRALORIAS MUNICIPALES

### 5.6.1 Atribuciones y Funciones

El artículo 190 de la carta política en su inciso 20 expresa que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios corresponde a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de las contralorías municipales.

De acuerdo a la constitución, los concejos municipales pueden organizar lo relativo al control fiscal municipal, ajustándose a lo dispuesto en la respectiva ordenanza y desde luego a la constitución y leyes respectivas.

El artículo 169 del código de regimen político y municipal señala en su numeral 10 como atribución de los concejos, examinar y fenecer en primera instancia, las cuentas de los tesoros municipales, salvo la que dispongan las ordenanzas. Así mismo el artículo 214 del mismo código preceptuó: "Las cuentas de los tesoros serán fenecidas en primera instancia por los concejos y en segundo, por la Contraloría. Las contralorías municipales deben seguir la norma general señalada en el artículo 59 de la Constitución Nacional al decir que la Contraloría General de la República no tiene funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

Así que de conformidad con el precepto de la Carta Magna, corresponde únicamente a las contralorías municipales lo referente a la vigilancia de la gestión fiscal del respectivo distrito sin inmiscuirse en los asuntos administrativos locales.

5.6.2 Organización y Funcionamiento

En cuanto a la organización y funcionamiento de las contralorías municipales se siguen las líneas generales de la organización municipal, pues conforme al artículo 197 de la Constitución Nacional, numeral 30, son atribuciones de los concejos que ejercerán conforme a la ley las siguientes:

- Determinar la estructura de la administración municipal.
- Determinar las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

Según el precepto anterior corresponde al concejo municipal la elección del contralor municipal y señalarle la respectiva asignación, según se deduce de la norma transcrita al decir: determinar la estructura municipal, las funciones de las diferentes dependencias y la escala de remuneración.

276

### 5.6.3 Control Fiscal del Presupuesto Municipal

De conformidad con el artículo 187 de la carta política, corresponde a las asambleas reglamentar por medio de ordenanzas todo lo relativo a la fiscalización de las rentas, ingresos y gastos de los distritos y a su turno, los concejos municipales expiden los acuerdos que reglamentan el control fiscal a nivel municipal, respetando el orden de preferencias de las disposiciones constitucionales, legales, así como los decretos reglamentarios del ejecutivo, las ordenanzas y órdenes superiores según lo preceptuado en el artículo 240 del código del régimen político y municipal.

### 5.7 LEY 11 DE 1986 SOBRE EL CONTROL FISCAL DEL MUNICIPIO

Esta ley en su artículo 50 dice: Los concejos de los municipios cuyo presupuesto sea superior a los 50 millones de pesos (\$ 50.000.000.00) sin incluir el valor de los recursos del crédito, ni las transferencias que reciban de la Nación y del Departamento, podrán crear y organizar contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración.

El valor aquí señalado se reajustará anual y acumulativamente en un porcentaje igual al de la variación del índice nacional promedio de precios al consumidor que elabora el Departamento

227

Administrativo Nacional de Estadística DANE.

En los municipios en los cuales no hubiere contaduría, la vigilancia de su gestión fiscal corresponde a la Contraloría Departamental.

El artículo 51 dice: Los contralores municipales serán elegidos para período de dos años que empezarán a contarse el 1° de Enero de 1987.

Para ser elegido contralor se requiere ser ciudadano en ejercicio; tener más de 25 años en la fecha de la elección; poseer título universitario o de tecnólogo cuyo pensum académico contemple el estudio de materias de derecho, en ciencias económicas, contables, financieras o administrativas.

El artículo 52 comenta: Además de lo que señalen las leyes y los acuerdos del concejo los contralores tendrán las siguientes atribuciones.

1. Vigilar la gestión fiscal y financiera de la administración municipal y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes municipales.
2. Exigir informes a los empleados públicos municipales sobre su gestión fiscal.

3. Revisar y fenecer las cuentas de los ingresos y gastos públicos, a fin de determinar si se han hecho de acuerdo con las disposiciones vigentes. Por lo tanto las contralorías no ejercerán funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. Por lo mismo no podrán intervenir en la formación y elaboración de actas que correspondan expedir a otras autoridades municipales.

229

## CONCLUSIONES

- Mompós, municipio que en el año 1984 por medio de la ordenanza No. 10 del 22 de Noviembre le fue segregado Talaigua Nuevo como un municipio más, afectó como es lógico su tasa de crecimiento poblacional, pues ésta registró un índice negativo del 2.33% en relación al censo de población comprendido entre los años 1973 y 1985. Es de señalar que la tasa de crecimiento de población comprendida en el período entre 1964 y 1973 presentó un índice del 3.69%.

- El censo de población del año 1985 registró que el 50% son mujeres, y que el 52.7% residen en la cabecera municipal.

El 75% de su población posee necesidades básicas insatisfechas. Este municipio posee 5.440 hogares y el servicio de acueducto sólo cubre el 39.59% y el de alcantarillado cubre el 18.64%.

- La población analfabeta de 15 años en adelante es del 34.8% y la población estudiantil representa el 32.4% del total de habitantes.

- Las sumas globales de ingresos en el sector municipal ocultan la realidad del papel desproporcionado que juegan las grandes ciudades en la financiación a nivel municipal.
- Los ingresos que percibe el municipio por su propia fuente de recursos o tributo propio, o sea, sin incluir regalías, aportes departamentales ni nacionales han mantenido un crecimiento continuo en el recaudo de sus rentas en el período estudiado. Estos ingresos presentaron su mejor tasa de crecimiento en el año 1984 situada con 98.69%, pero para los tres últimos años decreció enormemente, lo cual es un signo de alerta a la administración municipal para la aplicación de las medidas correctas de la legislación tributaria actualizada. Inclusive los ingresos por este concepto que registra el año 1987 sólo alcanzan a cubrir el 82.66% de los gastos de funcionamiento del año 1982, o sea, 5 años después.
- En los seis años analizados se observa que la participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales del municipio promedian una tasa situada en un 11.45%. Presentan la mejor tasa de crecimiento en el año 1983 colocada en un 75.25% y la peor al año siguiente con índice negativo de 9.20%.
- Los impuestos directos muestran una participación promedio del 51.7% sobre los ingresos tributarios. Y los indirectos sólo superan en la recaudación a los directos en los años 1983 y 1984.

281

- La mayor tasa de crecimiento de los impuestos directos fue en el año 1985 con un índice del 51.23%. Atribuido lo anterior a la Ley 50 de 1984 ya que cedió a los municipios de esta categoría lo producido en el ingreso predial.

- Los impuestos indirectos obtuvieron la mayor participación en el año 1983 con una tasa de crecimiento de 166% y ese mismo año la participación con relación a los ingresos totales fue del 7.52%. En el período analizado promediaron una tasa de participación del 5.5% también con respecto a los ingresos totales.

- En cuanto a ingresos provenientes de impuestos recaudados localmente o recursos propios del municipio el impuesto predial es la renta que proporciona la mayor fuente de ingresos, ocupando así el primer lugar e inclusive cobija alrededor del 96% de los impuestos directos.

- El impuesto de industria y comercio es después del impuesto predial el más importante generador de rentas dentro de los ingresos tributarios. Es interesante como la Ley 14 de 1983 sobre descentralización fiscal sobre este impuesto repercutió en términos positivos.

El impuesto de industria y comercio consistente en una serie complicada de tributos, modificada frecuentemente y que gravan la actividad comercial, participó dentro de los impuestos

indirectos en un promedio del 51.59% en el período analizado.

- El impuesto de deguello de ganado mayor y menor participan con una proporción relativamente baja con relación a los ingresos totales con un índice del 1.39%.

- Los ingresos tributarios son los que menos contribuyen al presupuesto con una participación con relación a los ingresos totales del 1.52% en promedio, teniendo como base el período estudiado. Dentro de estos ingresos las rentas ocasionales, aprovechamiento y la renta contractual, arrendamiento, son en su orden las de mayor aporte.

- Los ingresos compensados presentan la tasa de crecimiento más elevada que se haya presentado en nuestro análisis en el año 1984 situada en 528% revelado por el reordenamiento de los mismos. Participaron con una tasa promedio del 9.32% con relación a los ingresos totales.

- Los ingresos provenientes de otros tesoros como las participaciones por explotaciones petrolíferas y los aportes como las partidas nacionales son en sí la salvación de estos municipios. Las participaciones de la nación presentan una tasa promedio de participación de 68.69%. Dentro de los ingresos totales participan con un promedio del 77.7% durante los seis (6) años analizados.

- Las regalías petrolíferas son muy importantes, pero han venido cayendo hasta el punto que en el año 1987 sólo recibió el municipio un total de \$ 102.178.23 (pesos) cuando cinco años atrás recibieron \$ 3.685.831.4 lo que en términos porcentuales representa un 2.77%.

- Los ingresos totales presentaron su mayor repunte en el año 1987 con una tasa de crecimiento situada en 99.17% con relación al año 1986 explicado por los efectos de la Ley 12/86 sobre la cesión del IVA y que además ha sido extremadamente muy importante para este municipio.

- No hay que descuidar la realidad, pues la magnitud de problemas en Mompós no se quedan atrás y la relación entre los recursos disponibles y las necesidades de la población es profundamente desigual.

- En el período analizado se observó como las normas aplicadas en lo relativo al recaudo y utilización de los recursos fiscales, sólo han arrojado efectos positivos pasajeros, o a la vigencia de dicha ley, pues se nota lo contrario al poco tiempo de haber decretado ésta.

- En el período estudiado es evidente que los gastos municipales de Mompós presentan una estructura desordenada, así vemos que en el año 1983 se da la tasa más elevada situada en un 106% ,

y en el año de 1987 representa la más baja con un 35.55% negativa, ocasionado por la falta de planificación en el mismo gasto. El gasto no presenta un equilibrio, muchas veces es desproporcionado.

- En este mismo período los \$ 302.049.027 ejecutados en el municipio y analizados en términos monetarios a los gastos de funcionamiento se le ha dedicado el 60.5% y el resto a los gastos de inversión. Así mismo el año que más representó gastos de funcionamiento más altos fue en el año 1985 con un 75.83% y el que menos ocasionó fue el año 1982 con una tasa situada en un 56.66% y el promedio por año en gastos de funcionamiento es del 65%.

- Los gastos de inversión promedian anualmente una tasa del 35% y el año que más se le dedicó a este renglón fue en 1982 con una participación del 43.3% y el año que se gastó en inversión fue 1985 con una tasa del 28.6%.

En lo concerniente a gastos por programas al que más se le dedicó es al número tres (3), gobierno, es el de mayor participación promediando una tasa situada en un 17.26%. El año que más revela gastos este programa es en 1982 con un índice del 18.87%. La magnitud en el gasto en este programa obedece a los subprogramas que cobija como son el de inspección y personería.

- Al programa de educación y cultura también se le tiene muy en cuenta tanto es así que sólo es superado por el programa número tres (3) con un porcentaje ínfimo del 0.020%. En este programa se pudo observar que sí se cumplen los propósitos de la ley por cuanto se le dedica o destina no menos del 10% (diez por ciento) del valor total del presupuesto general.
- El programa que menos le cuesta a la administración municipal es la justicia, su participación lo indica así con un promedio anual del 0.38%. Le siguen la rama legislativa con un promedio anual del 1.14% y el programa control fiscal con un promedio anual del 2.35% del valor del presupuesto total de cada año analizado en este estudio.
- La distribución porcentual por objeto del gasto muestra que los servicios personales son los que más encubren gastos cada año. En el período analizado se le dedicó el 45.79%. Los gastos generales totalizan un promedio del 12.02%; la transferencia el 6.64%; el servicio de deuda el 2.57% y los gastos de inversión totalizaron el 32.75%.
- La Ley 12/86 con sus buenas intenciones sin duda alguna repercutirá positivamente ya que según estimación y uso del IVA, lo que se debe dedicar exclusivamente como mínimo de inversión, siendo ésta la que genéricamente beneficia a la comunidad, muestra que para el año 1989 debe destinarse el 33.77% y seguirá así

en una forma progresiva hasta el año 1992 con una tasa de inflación del 58.33%.

- En todos los análisis sobre ingresos y gastos, o sea, el presupuesto en términos reales se evidencia como el proceso inflacionario en nuestro país envilecen la moneda hasta tal punto, que los exiguos presupuestos quedan reducidos a la más mínima expresión monetaria.
- Generalmente las variaciones que se han presentado tan marcadas entre los ingresos y gastos presupuestados, por una parte y los ejecutados por otra parte, se debe a que los presupuestos suelen elaborarse con base en esperanzas más que con fundamentos en cálculos sólidos de probabilidad.
- Aunque el presupuesto estimado o inicial necesariamente no debe ser igual al presupuesto ejecutado o final, a pesar que el primero tiene en cuenta todas las circunstancias o eventualidades que se podrían presentar en el transcurso de la vigencia en términos generales la estimación de los ingresos ha sido completamente equivocada y por lo tanto, esto nos refleja que la administración padece de graves fallas en la preparación del proyecto de presupuesto.

### RECOMENDACIONES

1. Es importante que la administración local elabore el presupuesto venidero, no en base a criterios anticuados, aumentando simplemente un porcentaje anual, en la medida en que aumente la burocracia, sin dejar margen para la inversión, y al final si algo quedaba se incluyen unas partidas desordenadas para algunas obras escogidas caprichosamente; sin planificar que no se llevan a cabo por antitécnicas y absurdas. En la actualidad se requiere que el presupuesto debe elaborarse teniendo en cuenta la capacidad del recaudo del municipio y basado más que todo en un plan amplio de inversión a fin de dar mayor respuesta social.
2. En razón a que el tributo propio del municipio no aumenta en proporción al crecimiento económico e incluirse presenta una magra estructura presupuestal, el Concejo Municipal debe expedir acuerdos que garanticen el efectivo recaudo y control de los impuestos.
3. El municipio debe aplicar los mecanismos adecuados encamina

dos a investigar los contribuyentes de impuestos a la renta, a las ventas y de industria y comercio en lo pertinente para la liquidación y cobro del respectivo tributo.

4. La Ley 14/83 gira en contra de las bases gravables obsoletas, propende por una actualización tarifaria y eficiencia en el manejo administrativo, por lo tanto, su aplicación correcta y oportuna traerá efectos positivos y no efímeros como ha venido sucediendo.

5. En este municipio se debe crear la oficina de transportes y tránsito, pues a pesar de ser una Isla el flujo vehicular es relativamente grande, además es un municipio que está muy distante de la capital y que necesita que los asuntos inherentes a esta oficina como el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento entre otros y hacen más fácil esta labor.

6. El presupuesto se debe vincular al proceso de planificación y más concretamente al plan de desarrollo del municipio para que sea una verdadera herramienta de desarrollo.

7. El presupuesto no debe seguir apareciendo como una tasa incrementada y su preparación debe ser un ejercicio de planeación y si no hay plan de desarrollo, pues al menos,

se debería tener un plan anual que es el presupuesto.

8. Se sugiere a la Tesorería realizar análisis fiscales anuales, clasificando los ingresos, determinar los impuestos directos, indirectos, así mismo el impuesto predial, industria y comercio, etc., y así poder hacer comparaciones con años anteriores y aplicar los ajustes necesarios que conlleven a una recaudación eficiente.

9. La Tesorería Municipal debe nombrar un tramitador de catastro e impuesto predial y un tramitador de industria y comercio con capacidad e idoneidad para el manejo eficiente de estos recaudos, que no implique la creación de nuevos cargos, sino la adaptación de los ya existentes; así mismo nombrar un recaudador o cajero general para el eficiente y correcto recaudo de los tributos que tienen obligación de pagar los contribuyentes municipales.

10. En lo catastral, clasificar a través de un curso o procedimiento similar y con la colaboración de otras personas, los distintos usos y destinaciones que tiene la propiedad urbana y rural contenida en los listados entregados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En lo urbano: Vivienda Popular, no popular, uso mixto, uso exclusivo para comercio, uso exclusivo para industria, lotes urbanizados, no urbanizados y lotes no urbanizados no construídos.

- En lo rural: Pequeña propiedad rural, demás predios rurales según explotación más característica.

11. En lo comercial e industrial, realizar con la colaboración de otras personas el censo de las actividades industriales y de servicio que se desarrollen tanto en el área urbana como rural del municipio.

Con ese censo se puede determinar: nombre del propietario del negocio; tipo de negocio o actividad; nombre comercial del negocio; dirección del negocio; número de la licencia o matrícula de funcionamiento.

12. En la medida posible el municipio debe orientar al contribuyente en materia impositiva mediante circulares o foros o alguna similitud, con el propósito de hacerles entender las repercusiones positivas que tiene el pago de sus impuestos ante la comunidad, pues lo primero que hace la administración es hostigarlos con impuestos sin ninguna explicación previa.

13. Al señor Alcalde Municipal y demás personal de la administración local ganarse la confianza de la comunidad, aplicando su honestidad, su sacrificio, su personalidad y su entrega total en los cargos que desempeñan, responder con hechos fructíferos y no con palabras en aras de un mejor desarrollo.

14. A la comunidad nombrar veedores cívicos, constituidos por personas de cada uno de los barrios que tengan juntas de Acción Comunal con el propósito de fiscalizar las obras que van a ejecutar y así no se canalicen los recursos hacia intereses propios del bolsillo particular.

15. Buscar nuevos renglones rentísticos así como hacer efectivo los impuestos establecidos pero que no se vienen cobrando; y en general imprimirle dinamismo a la recaudación de impuestos.

16. Elaborar un plan de desarrollo del municipio y que el presupuesto responda a éste.

17. El plan debe estar orientado a mejorar el nivel de vida de la población más pobre y la política fiscal sería el medio eficaz para llevar a cabo una redistribución del ingreso.

18. Los ingresos deben estimarse de tal manera que la diferencia entre el presupuesto inicial y el presupuesto fiscal sea la menor posible.

19. Dejar a un lado las cuestiones políticas en el recaudo de los impuestos así como en la ejecución de los gastos.

20. El presupuesto debe elaborarse con los criterios técnicos,

necesarios para acercar los datos estimados un poco más a la realidad.

BIBLIOGRAFIA

BRAND, Salvador Oswaldo. Diccionario de Economía. Editorial Plaza & Janes/ sociales. Bogotá. 1984

CASTRO, Jaime. Cartilla del Concejal. Editorial Oveja Negra. Bogotá. 1985.

EASTMAN, Jorge Mario. Manual de Administración Municipal. Ministerio de Gobierno. Departamento Nacional de Planeación. ESAP Publicaciones. Bogotá. 1985

ECONOMIA COLOMBIANA. Descentralización Administrativa y Desarrollo Regional. Revista de la Contraloría General de la República. Revista #182. Bogotá, Junio de 1986.

STEISS, Alan Walter. Administración y Presupuestos Públicos. Editorial Diana.

VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. Manual de Presupuesto Municipal. ESAP Publicaciones. Bogotá. 1985

VERGARA FIGUEROA, Edgar. Los Problemas del Desarrollo Regional. Editorial Gente Nueva. Bogotá 1986.

PUELLO CHAMIE, Mario. Metodología de una Memoria de Grado. Trabajo investigativo. Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Económicas. Cartagena 1985.

A N E X O S

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA

" ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE MOMPOS "  
1988

Encuestas a funcionarios de la Administración Pública Municipal.

Nombre \_\_\_\_\_ Edad \_\_\_\_\_

Estado Civil \_\_\_\_\_ Ocupación \_\_\_\_\_

Nivel Educativo \_\_\_\_\_

1. Cuántas personas a su cargo \_\_\_\_\_

2. Nivel de Ingreso Mensual

- Hasta 10.000
- De 10.000 - 20.000
- De 20.000 - 30.000
- De 30.000 - 40.000
- De 40.000 - 50.000
- 50.000 y más

3. Qué bienes posee?

Carro \_\_\_\_\_

Casa \_\_\_\_\_

Finca \_\_\_\_\_

Otros \_\_\_\_\_

4. Tenencia de Vivienda

Propia totalmente \_\_\_\_\_

Propia parcialmente \_\_\_\_\_

Arrendada \_\_\_\_\_

5. Ha pagado impuestos en los últimos 6 años?

SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

6. Declaró rentas el año anterior?

SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

7. Qué clase de impuesto está pagando actualmente?

8. Está de acuerdo con los impuestos que le cobra?

SI ) \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

2018

9. Cómo le parece la forma como le cobra el impuesto?

Buena \_\_\_\_\_ Regular \_\_\_\_\_ Mala \_\_\_\_\_

Por qué? \_\_\_\_\_

10. Qué obras considera prioritarias en el municipio?

Escuelas \_\_\_\_\_

Hospitales \_\_\_\_\_

Mercado \_\_\_\_\_

Parques \_\_\_\_\_

Pavimentación \_\_\_\_\_

Acueducto \_\_\_\_\_

Alcantarillado \_\_\_\_\_

Energía Eléctrica \_\_\_\_\_

Servicio Telefónico \_\_\_\_\_

11. Cómo le parece la administración actual?

Buena \_\_\_\_\_ Regular \_\_\_\_\_ Mala \_\_\_\_\_

Por qué? \_\_\_\_\_

299

12. Los ingresos de tesorería resultan insuficientes para atender normalmente los programas de la Administración Municipal?

Observaciones \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Ciudad y Fecha \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ENCUESTADOR.

ANEXO 2. PROYECCIONES DE LA PARTICIPACION DEL I.V.A.

300

1. DATOS UTILIZADOS PARA LAS PROYECCIONES

Recaudo I.V.A. 1988	:	331.000 millones	Población Total	1985	35.411
Recaudo I.V.A. 1989	:	383.827 millones	Población Urb.	1985	17.808
Recaudo I.V.A. 1990	:	470.876 millones	Población Rur.	1985	17.503
Recaudo I.V.A. 1991	:	517.738 millones	Recaudo Predial	1986	3.73
Recaudo I.V.A. 1992	:	708.738 millones	Avalúo Catastral	1986	1.491.56

Tarifa efectiva nacional 1986

4.51 por mil (4.51 por 1000)

2. PROYECCION DE LA PARTICIPACION (MILLONES DE PESOS)

AÑO	PARTICIPACION BASICA 1	PARTICIPACION ADICIONAL 2	PARTICIPACION TOTAL 1 + 2	RETENCION 3	PARTICIPACION	
					NETA	1 + 2 - 3
1988	105.4	25.1	131.2	0.0	131.2	
1989	124.8	49.6	174.2	0.0	174.4	
1990	155.9	93.8	249.7	0.0	249.7	
1991	194.7	161.9	356.6	0.0	356.6	
1992	243.2	268.9	512.1	0.0	512.1	

3. COMPOSICION DE LA PARTICIPACION META (MILLONES DE PESOS)

AÑO	MAXIMO FUNCIONAMIENTO (4)	MAXIMO INVERSION URBANO (5)	MINIMO INVERSION RURAL (6)	TOTAL INVERSION ( 5 + 6 )
1988	99.8	25.1	6.3	31.4
1989	115.5	47.1	11.8	58.9
1990	141.7	86.4	21.6	108.0
1991	173.9	146.2	36.5	182.7
1992	213.3	239.0	59.7	198.7

Fuente: D.N.P. - U.R.U.  
B.C.H. - S.R.U.

ANEXO 3. PRINCIPALES NORMAS QUE REGULAN LA VIDA MUNICIPAL COLOMBIANA

AREA	NORMA	ASPECTO ESPECIFICO QUE REGULAN
Autonomía política a los municipios.	Acto legislativo No. 1/86 y Ley 78/86	Elección popular de alcaldes y consultas populares.
- Recursos económicos para los municipios.	- Ley 56/81 y Decreto 2024/82.	- Relaciones entre entidades propietarias de obras públicas (generación y transmisión de energía eléctrica, acueducto, riegos y regulación de ríos) y los municipios.
	- Ley 14/83	- Fortalecimiento de los fiscos municipales. Catastro, impuesto predial. Ind. y Com. y Circulación y tránsito.
	- Ley 50/84	- Bonos de financiamiento presupuestal destinado a los municipios.

AREA	NORMA	ASPECTO ESPECIFICO QUE REGULAN
	- Ley 55/85	- Los bienes inmuebles de los establecimientos públicos pueden ser gravados con impuesto predial por los municipios.
	- Ley 12/86	- Cesión del IVA a los municipios.
- Asignación de Funciones	- Ley 23/73 y Decreto 2811/74	- Código Nacional de recursos naturales renovables y de protección del medio ambiente. Atribuye funciones a los municipios sobre zonificación para la protección ambiental.
	- Ley 11/86 y Decreto 1333/86	- Estatuto básico de la administración municipal: creación de municipios, planes de desarrollo municipal, el

AREA

NORMA

ASPECTO ESPECIFICO QUE REGULAN

804

concejo, el alcalde, el personero, tesore  
ro, entidades descentralizadas, bienes y  
renta municipales, presupuesto, contrato  
y control.

- Ley 12/86 y Decretos

77-78-79-80-81 de

1987.

- Estatuto de descentralización en beneficio  
de los municipios en las siguientes áreas:

Agua potable y saneamiento ambiental, salud,

educación, sector agropecuario, desarrollo

urbano, obras públicas, permisos para enaje

nar bienes y planes de vivienda, guardia ci

vica local, control y otorgación de rutas

de transporte de pasajeros urbanos y subur

banos, protección de la niñez y el anciano.

- Ley 79/86

- Sanciones por tala de bosques en áreas de  
reserva forestal.

AREA ASPECTO ESPECIFICO QUE REGULAN **305**

NORMA

El Personero el Veedor local.

- Ley 11/86
- El personero es el defensor y veedor ciudadano y agente del ministerio público en el municipio.

Planificación municipal

- Ley 56/81 y Decreto 2024/82
- La entidad que haga una obra pública en un municipio debe elaborar un estudio económico y social.

- Ley 61/78 y Decreto 1306/80
- Reglamenta los Planes Integrales de desarrollo para municipios, áreas metropolitanas y el Distrito Especial de Bogotá.

- Ley 11/86 y Decreto 1333/86
- Planeación Municipal: Planes de Desarrollo, urbanismo, zonas de reserva agrícola.

AREA	NORMA	ASPECTO ESPECIFICO QUE REGULAN
Participaciones Ciudadanas en asuntos públicos municipales.	Decreto 77/87	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Municipal de inversiones con los recursos cedidos del IVA por la Ley 12</li> </ul>
	Decreto 1306/80	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece la participación de las entidades cívicas, gremiales, profesionales culturales y de la ciudadanía en general en los planes integrales de desarrollo.</li> </ul>
	Decreto 2857/81	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre planes de manejo de cuentas hidrográficas.</li> </ul>
	Decreto 3446/86	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación de los usuarios y entidades cívicas en las juntas o concejos directivos de las entidades descentralizadas del orden municipal (energía, aseo acueducto, teléfono, alcantarillado).</li> </ul>

AREA

NORMA

ASPECTO ESPECIFICO QUE REGULAN

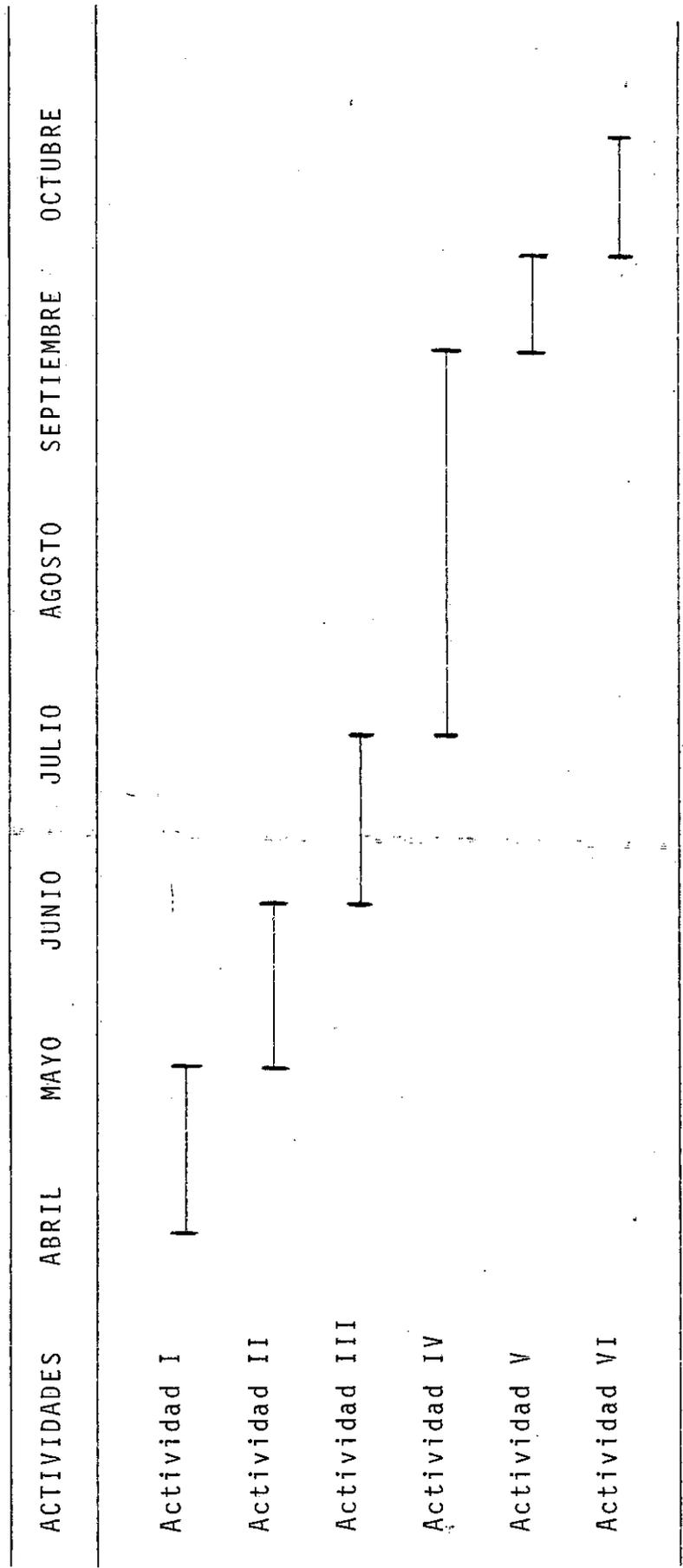
302

Ley 11/86 y Decreto

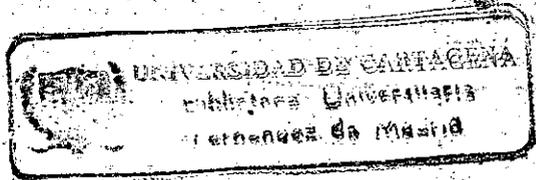
1333/86

- Establece que los concejos pueden crear comunas y corregimientos y juntas administradoras locales.

C R O N O G R A M A D E A C T I V I D A D E S



- I Presentación del Anteproyecto
- II Aprobación del Anteproyecto
- III Recopilación, clasificación y Ordenamiento de la Información
- IV Desarrollo de los capítulos
- V Conclusión
- VI Presentación de Tesis.



309

PRESUPUESTO DE GASTOS

- Adquisición de Bibliografía		\$ 5.000.00
- Redacción y Presentación:		
Anteproyecto	\$ 2.500.00	
Tesis	25.000.00	27.500.00
- Papelería y Utiles		4.000.00
Fotocopias:		
Anteproyecto	1.100.00	
Tesis	5.000.00	
Otros	2.000.00	8.100.00
- Gasto Transporte		
Cartagena - Mompós y		
viceversa.		15.000.00
- Viáticos durante 10 días		
a \$ 1.200.00 c/u.		12.000.00
Sub-Total		\$ 71.600.00
Imprevistos 10% del Sub-Total		7.160.00
<b>T O T A L</b>		<b>\$ 78.760.00</b>

=====