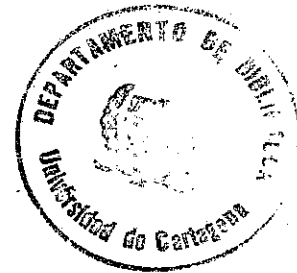




**Universidad de Cartagena**  
**CARTAGENA - COLOMBIA**  
(Sur América)

Cartagena, marzo 29 de 1984.-

Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Economicas  
Universidad de Cartagena,  
E. S. D.-



Estimados señores:

Me permito informarles que he asesorado a las egresadas del Programa de Economía: OLGA SAYAS CATARCAS y CARMEN FERNANDEZ TORRENEGRA, en su memoria de grado titulada "Evaluación de las Finanzas Públicas en el Municipio de Cartagena durante el periodo comprendido entre 1976-83".

Así mismo les informo que he aceptado ser el Presidente del ya citado trabajo.-

Atentamente,

ARCEVIO BERNUDEZ VILLADIEGO.  
Asesor- Presidente.

Cartagena, 27 de Marzo de 1.984

Señores  
MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION,  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS,  
La ciudad.-



Apreciados señores :

Por medio de la presente, sometemos a su consideración nuestra tesis de grado que se titula " EVALUACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA, DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1.976 - 1.983 ", como requisito para optar el título de Economista.

Agradeciendo de antemano la atención prestada, nos suscribimos.

Atentamente,

*Carmen Fernandez Torrenegra*  
CARMEN FERNANDEZ TORRENEGRA.

*Olga Sayas Cabarcas*  
OLGA SAYAS CABARCAS.



Cartagena, 7 de Mayo de 1.984.

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

Apreciados señores:

La presente tiene por objeto rendir a ustedes, mi concepto sobre la tesis titulada "EVALUACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA" DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1.976-1.983" y presentada por las señoritas Carmen Fernández Torrenegra y Olga Sayas Cabarcas, en mi calidad de Presidente de la misma.

El trabajo en mención hace un análisis del período señalado, tomando en cuenta aspectos tan importantes como lo relacionado con los ingresos municipales incluyendo en éstos los que se relacionan con lo estipulado en la Ley 14 de 1.983.

Las autoras cumplieron a cabalidad todas las recomendaciones que le fueron sugeridas por quien escribe estas notas e investigaron en fuentes primarias sobre diferentes aspectos del tema.

Por todo lo anterior considero que el trabajo realizado será de mucha utilidad para los estudiantes de la Facultad, que quieran investigar sobre un tema de tanta actualidad, puesto que se trata de los recursos que percibe el municipio en calidad de ingresos y la forma como ellos son empleados tanto para el funcionamiento como para la inversión. Es un trabajo actualizado de acuerdo con las medidas dictadas por el Gobierno.

Solicito a los señores Miembros del Honorable Comité de Graduación, darle la calificación de MERITORIA.

Atentamente,  
*Benjumez*  
ARCHIBO BENJUMBEZ VILLADIERGO,  
Presidente de Tesis.



Universidad de Cartagena  
Cartagena - Colombia  
( Sur América )



Cartagena, Mayo 7 de 1.984.

Señores

MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena.



Apreciados Señores:

Los egresados Carmen Fernández Torrenegra y Olga Sayas Cabarcas, en su trabajo de Tesis Evaluación de las Finanzas Públicas en el Municipio de Cartagena, durante el período comprendido entre 1976-1983, hacen un recuento bastante detallado sobre las leyes y disposiciones legales que regulan los impuestos en Colombia; como se clasifican los gastos e ingresos públicos en Colombia; los requisitos que deben tener los impuestos y las características de un buen sistema tributario.

Analizan en su trabajo las principales fuentes de ingreso del Municipio de Cartagena, como son el impuesto de Industria y Comercio y el impuesto Predial; respecto al primero demuestran la evasión de muchos establecimientos comerciales y los problemas que se le han formado al municipio en el cobro de este impuesto; respecto al segundo señalan como las Empresas Públicas de Cartagena, en el período 1976-1983, han dejado de enviar a la Tesorería del Municipio el 1.13% las Empresas deben remitir al municipio el 25% del recaudo del Impuesto Predial y han enviado el 23.87%.

Al entrar en los gastos se observa como los <sup>de</sup> funcionamiento absorben prácticamente la totalidad de los ingresos, quedando muy poco para los gastos de inversión; esto implica, en parte, la deficiencia de los Servicios Públicos en la ciudad de Cartagena.

Desglosan en forma clara las etapas del Presupuesto Público y las fallas técnicas encontradas en la preparación del Presupuesto del Municipio de Cartagena, para subsanar éstas dan algunas recomendaciones las cuales sería conveniente las conocieran las personas que tienen a su cargo la preparación y aprobación del presupuesto municipal.

Por la seriedad y extensión que los egresados Carmen Fernández y Olga Sayas dieron a su trabajo, las considero merecedoras a optar el título de Economista.

Atentamente,

ALDÍAZAR DAVILA CERRO

1.958

BODAS DE PLATA

1.983



Cartagena, 7 de Mayo de 1984

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

Apreciados Miembros:

Por la presente comunico que después de leer y analizar detenidamente el trabajo de grado titulado "Evaluación de las Finanzas Públicas en el Municipio de Cartagena durante el período comprendido entre 1976-85", presentado por las egresadas Carmen Fernández Torrenegra y Olga Sayas Cabarcas para opear el título de Economistas:

En mi opinión el trabajo en mención constituye una herramienta valiosa para quienes tienen la responsabilidad del manejo de las Finanzas Públicas, de igual forma para las personas interesadas en el dinamismo de la gestión pública económica ya que los tópicos tratados se hacen con gran seriedad utilizando los métodos de la investigación científica. Por cuanto la administración pública debe basarse en el estudio de hechos reales.

Es interesante observar en el estudio la descripción que se hace del gasto público en cuanto a su origen, clasificación, conceptos económicos y la orientación del mismo en forma racional, de igual forma el análisis de los ingresos públicos municipales y sus proyecciones que permiten al municipio de Cartagena formular y diseñar nuevas políticas al respecto.

En resumen el trabajo reúne los requisitos para ser aceptados como Memoria de Grado. Felicitaciones a Olga y Carmen por el trabajo realizado y éxito en sus actitudes profesionales.

Atentamente,

*Florentino Rico Calvano*

FLORENTINO RICO CALVANO

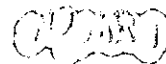
T  
336.014  
F363  
ES.1

6



EVALUACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL MUNICIPIO DE CAR  
TAGENA, DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1.976  
1.983

CARMEN FERNANDEZ T.  
//  
OLGA SAYAS C.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA  
CARTAGENA-1.984

58935.



EVALUACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL MUNICIPIO DE CAR  
TAGENA, DURANTE EL PERIODO COMPRENDIO ENTRE 1.976  
1.983

CARMEN FERNANDEZ T.

OLGA SAYAS C.

Trabajo de Grado presentado como re  
quisito parcial para optar el Título  
de Economistas.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA  
CARTAGENA-1.984



- Doctor : LUIS H. ARRAUT ESQUIVEL - Rector.
- Doctor : CARLOS MENDIVIL CIADORO - Secretario General.
- Doctor : ALFONSO OSORIO RICO - Decano.
- Doctor : EUSTORGIO GONZALEZ VERGARA - Vice-Decano.
- Doctora: MARTHA FERNANDEZ GUERRERO - Secretaria Académica.



DEDICATORIA

A MIS PADRES Y A MIS HERMANAS,  
QUIENES CON SU APOYO, CONTRIBUYERON  
AL LOGRO DE ESTA META.

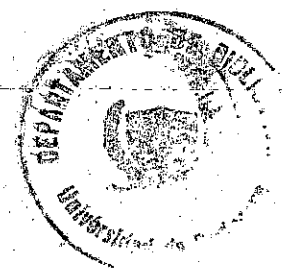
CARMEN.

DEDICO ESTA TESIS A MIS PADRES  
CON AMOR Y APRECIO, YA QUE ELLOS  
CON ESFUERZO, ESmero Y COMPENSIION  
ME LLEVARON A LOGRAR ESTE TRIUNFO.

OLGA.



A G R A D E C I M I E N T O



De manera especial agradecemos la colaboración prestada en forma desinteresada por los doctores HERNAN AMADOR, Jefe de Presupuesto en Hacienda Municipal, y NOHORA COLEY, Liquidadora del Impuesto de Industria y Comercio, quienes nos facilitaron la documentación necesaria para que tan importante estudio lograra llegar a feliz término.

LAS AUTORAS.

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	4
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA.	5
0.2.1 Formal.	5
0.2.2 Material.	5
0.2.2.1 Variable Dependiente.	5
0.2.2.2 Variable Independiente.	5
0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.	6
0.3.1 General.	6
0.3.2 Específicos.	6
0.4 IMPORTANCIA.	7
0.5 FORMULACION DE LA HIPOTESIS.	8
0.5.1 Hipótesis General.	8
0.5.2 Hipótesis de Trabajo.	8
0.6 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS.	8
0.6.1 Definiciones Conceptuales.	8
0.6.2 Definiciones Operativas de las Variables señaladas anteriormente.	11



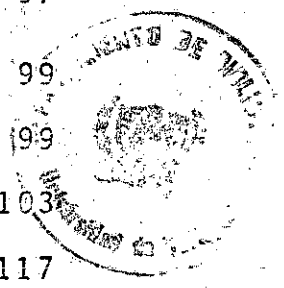
	Pág.
0.7 MARCO TEORICO.	12
0.8 METODOLOGIA.	14
1. LOS GASTOS Y LOS RECURSOS PÚBLICOS	18
1.1 LOS GASTOS PUBLICOS.	18
1.1.1 Concepto.	18
1.1.2 Evolución de los gastos públicos.	19
1.1.3 Incremento de los gastos públicos.	21
1.1.3.1 Nominal o Aparente.	22
1.1.3.2 Reales.	23
1.1.4 Limites del Incremento del gasto público.	26
1.1.5 Clasificación de los gastos públicos.	27
1.1.6 Clasificación del gasto público en Colombia.	30
1.1.7 Efectos del gasto.	33
1.1.8 Decreto de gasto público en Colombia.	34
1.2 INGRESOS PUBLICOS.	39
1.2.1 Concepto.	39
1.2.2 Origen.	39
1.2.3 Clasificación de los ingresos públicos.	40
1.2.4 Clasificación de los Ingresos del Estado según el presupuesto colombiano.	42
1.2.5 Concepto de tasas-Derechos-Contribución de Precios.	44
1.2.6 Los Tributos Impuesto - Tasa - Contribución.	46



1.3	EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTOS DE REGULACION ECONOMICA Y SOCIAL.	47
2.	LOS IMPUESTOS	52
2.1	ORIGEN DEL IMPUESTO.	52
2.2	DEFINICION.	53
2.3	REQUISITO DE LOS IMPUESTOS.	56
2.4	NORMAS DEL IMPUESTO.	56
2.5	TENDENCIA DEL IMPUESTO.	58
2.6	CONCEPTO DE PRESION TRIBUTARIA.	61
2.7	CARACTERISTICAS DE UN BUEN SISTEMA TRIBUTARIO.	61
2.8	TEORIA DEL BENEFICIO.	64
2.9	TEORIA DEL SACRIFICIO.	65
2.10	CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS.	66
2.11	TRASLACION, INCIDENCIA Y EFECTOS DE LOS IMPUESTOS.	74
3.	COORDINACION FINANCIERA ENTRE ESTADO Y MUNICIPIO.	79
3.1	ESTADO Y MUNICIPIO.	80
3.1.1	Desigualdad de oportunidades.	80
3.1.2	Desigualdades en los campos de los servicios públicos y privados.	81
3.2	RAZON DE SER DE LOS MUNICIPIOS.	85
3.3	SITUACION FISCAL DE LOS MUNICIPIOS.	88



	Pág.
3.4 LA AUTONOMIA, LA COORDINACION Y LOS INGRESOS	92
3.4.1 La Autonomia Municipal.	92
3.4.2 La Coordinación Municipal.	95
3.4.3 Los Ingresos Municipales.	97
4. INGRESOS MUNICIPALES	99
4.1 PRINCIPALES INGRESOS MUNICIPALES.	99
4.1.1 Impuesto de Industria y Comercio.	103
4.1.2 Impuesto Predial.	117
4.1.3 Casinos.	128
4.1.4 Espectáculos Públicos y Otros.	130
4.1.5 Circulación y Transito.	134
4.1.6 Ingresos por Turismo.	136
4.1.7 Participaciones.	137
4.1.8 Transferencias.	146
4.1.9 Otros Ingresos.	148
4.2 LIMITACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES.	149
4.3 INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1976 - 1983	150
4.4 FORMACION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS NOMINALES Y REALES.	151
4.5 CRECIMIENTO NOMINAL DE LOS INGRESOS GLOBALES EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA.	152
4.6 COMPARACIONES PORCENTUALES ENTRE LOS INGRESOS NOMINALES Y LOS INGRESOS REALES.	153
4.7 INCIDENCIA DE LA DEVALUACION MONETARIA SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES.	154



	Pág.
4.8 LA POBLACION DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA	156
4.9 INGRESO MEDIO ANUAL POR HABITANTE.	157
5. GASTOS MUNICIPALES.	160
5.1 CLASIFICACION DE LOS GASTOS EN EL MUNI CIPPIO DE CARTAGENA.	160
5.1.1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO.	161
5.1.2. GASTOS DE INVERSION.	163
5.1.3. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.	164
5.1.4. OTROS GASTOS.	166
5.2. PRESUPUESTO DE GASTOS EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA DE 1.976 - 1.982	168
5.3. ANALISIS DE LOS GASTOS GLOBALES MUNICIPA LES.	168
5.4. CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA DURANTE EL PERIODO COMPREN DIDO ENTRE 1.976 - 1.982	170
5.5. NUEVAS POLITICAS PARA ORIENTAR EL GASTO MUNICIPAL.	171
5.6. EL GASTO DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA Y LAS NECESIDADES PRIORITARIAS DE LA POBLACION.	173
5.7. QUE SECTORES DEL MUNICIPIO NECESITAN MAS ATENCION POR PARTE DEL GOBIERNO.	174
6. PRESUPUESTO.	177
6.1. DEFINICION DEL PRESUPUESTO.	178
6.2. EVOLUCION HISTORICA DEL PRESUPUESTO.	179

	Pág.
6.3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.	184
6.4. ETAPAS DEL PRESUPUESTO PUBLICO.	188
6.4.1. FORMULACION.	189
6.4.2 ETAPA DE PRESENTACION, DISCUSION Y APROBACION.	193
6.4.3 ETAPA DE EJECUCION.	194
6.4.4 ETAPA DE CONTABILIDAD. Y CONTROL.	196
6.4.5 ETAPA DE EVALUACION.	200
6.5. PRESUPUESTO MUNICIPAL.	201
6.6. EJECUCION DE PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA A PARTIR DEL PERIODO 1.976 -1.983	202
6.7. DIFERENCIA ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS EJECUTADOS - GASTOS PRESUPUESTADOS Y GASTOS EJECUTADOS A PARTIR DE 1.976	203



T A B L A S

Pág.

Tabla No. 1	DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS APOR- TES Y AUXILIOS NACIONALES POR ENTI- DADES TERRITORIALES.	90
Tabla No. 2	COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO A PARTIR DE 1.975	112
Tabla No. 3	PARTICIPACION DEL IMPUESTO INDUS- TRIA Y COMERCIO EN LOS INGRESOS GLOBALES AÑOS 1.975 - 1.982	116
Tabla No. 4	RELACION ENTRE LO RECAUDO POR CONCEPTO DEL IMPUESTO PREDIAL - EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES - TESORERIA MUNICIPAL.	121
Tabla No. 5	COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DEL IM- PUESTO PREDIAL AÑOS 1.976-1.983	122 - 123
Tabla No. 6	PARTICIPACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS GLABALES AÑO 1.975. 1.983	124

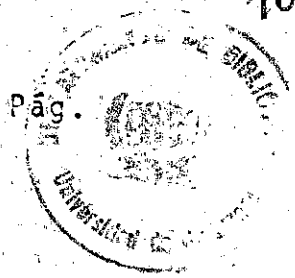


Tabla No. 7	COMPORTAMIENTO COMPARATIVO POR CONCEPTO DE CASINO DURANTE LOS AÑOS 1.976 - 1.983	128
Tabla No. 8	COMPORTAMIENTO COMPARATIVO POR CONCEPTO DEL IMPUESTO ESPECTACULO PUBLICO Y VARIOS A PARTIR DE LOS AÑOS 1.976 - 1.983	132
Tabla No. 9	PARTICIPACION DEL IMPUESTO ESPECTACULOS PUBLICOS EN LOS INGRESOS TOTALES AÑOS 1.976 - 1.983	132-133
Tabla No. 10	COMPORTAMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES DURANTE EL PERIODO 1.976 -1983	139
Tabla No. 11	PARTICIPACION PORCENTUAL DEL IMPUESTO NACIONAL A LAS VENTAS SOBRE EL TOTAL RECAUDADO POR LA TESORERIA MUNICIPAL DURANTE LOS AÑOS 1.976-1.983	142-143
Tabla No. 12	RELACION ENTRE EL RECAUDO DEL IMPUESTO NACIONAL A LAS VENTAS - MUNICIPIO DE CARTAGENA - ADMINISTRACION DE IMPUESTOS NACIONALES - SECCIONAL CARTAGENA.	143
Tabla No. 13	COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LAS TRANSFERENCIAS DURANTE LOS AÑOS 1.976 - 1.983	147

Tabla No. 14 PARTICIPACION DE OTROS INGRESOS EN LOS INGRESOS GLOBALES RECAUDADOS DURANTE EL PERIODO DE 1976 - 1.983 148.

Tabla No. 15 INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1.976 - 1.983 150

Tabla No. 16 CRECIMIENTO NOMINAL DE LOS INGRESOS GLOBALES EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA. 152

Tabla No. 17 COMPARACIONES PORCENTUALES ENTRE LOS INGRESOS NOMINALES Y LOS INGRESOS REALES. 153

Tabla No. 18 INCIDENCIA DE LA DEVALUACION MONETARIA SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES. 154-155

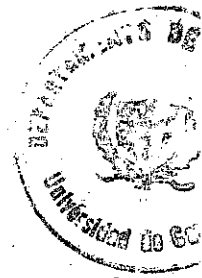
Tabla No. 19 PROYECCIONES DE POBLACION EN BASE A LOS CENSOS 1.954 - 1.973 156-157

Tabla No. 20 COMPORTAMIENTO DEL INGRESO MEDIO ANUAL POR HABITANTES. 157-158

Tabla No. 21 PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DURANTE 1.976 -1.982 161-162

Tabla No. 22 PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE INVERSION EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DURANTE 1.976 - 1.982 163

		Pág.
Tabla No. 23	GASTOS POR DEUDA PUBLICA.	166
Tabla No. 24	PRESUPUESTO DE GASTOS EN EL MUNI CIPIO DE CARTAGENA 1.976-1.982	166-167
Tabla No. 25	ANALISIS DE LOS GASTOS GLOBALES MUNICIPALES	168
Tabla No. 26	CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DEL MU NICIPIO DE CARTAGENA DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1.976 -1.982	170
Tabla No. 27	EJECUCION DE PRESUPUESTO EN EL MU NICIPIO DE CARTAGENA A PARTIR DEL PERIODO 1.976 - 1.983	202
Tabla No. 28	DIFERENCIA ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS EJECUTA DOS - GASTOS PRESUPUESTADOS Y GAS TOS EJECUTADOS A PARTIR DE 1.976	203
Tabla No. 29	PROYECCION DE LOS INGRESOS ORDINA RIOS.	206
Tabla No. 30	PROYECCION DE LOS GASTOS ORDINARIOS	208
Tabla No. 31	FUENTES DE FINANCIACION PARA OBRAS PUBLICAS DIRIGIDAS A LA POBLACION MARGINADA.	(anexos)
Tabla No. 32	FUENTES DE INGRESOS IMPORTANTES EN EL MUNICIPIO.	(anexos)

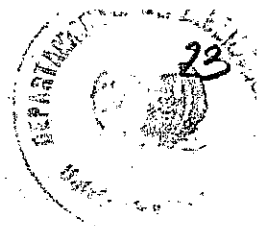


"LOS CONCEPTOS EMITIDOS EN EL PRESENTE TRABAJO NO REPRESENTAN EL  
CRITERIO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA UNIVERSIDAD  
DE CARTAGENA"

## INTRODUCCION

Originariamente, las necesidades de la vida natural son las que obligaron al hombre a constituirse en familia y en grupos basados en la vecindad. Posteriormente, reconoció que no era posible la satisfacción de las crecientes necesidades materiales e inmateriales, ni la consecución de los fines más elevados de la vida, sin la ayuda organizada de la totalidad del género humano, sin la formación de distintos cuerpos políticos que dominan la tierra, y sus habitantes, y que a su vez producen nuevas necesidades comunes o colectivas.

Estos grupos políticos se nos muestran en distintas formas, tales como Municipio, Distritos, Provincias, etc., y por último en la forma más amplia, elevada e importante : en la de Estado. Todas estas corporaciones tienen la misión de velar por las necesidades comunes y públicas de aquellos que la constituyen. Ciertamente que varía con el tiempo y el lugar la medida de lo que se considera como necesidad común y pública, puesto que ello



se condiciona, en parte, por las relaciones naturales de cada una de esas comunidades, por la evolución histórica, por las relaciones culturales, por la situación política y económica, etc.

Cualesquiera que sean las funciones de éstas corporaciones políticas, no podrán satisfacerse, si no cuentan con los recursos o medios económicos que le permitan cumplir los fines establecidos. Conforme a la opinión generalizada en la actualidad, el proceso de evolución y desarrollo que ha sufrido la sociedad en cuanto a la cultura y bienestar material de los ciudadanos; se ven estas corporaciones en la necesidad de disponer de edificios, bienes materiales, funcionarios y dinero para su sostenimiento y retribución.

El estado moderno tiene que construir carreteras, caminos, etc., que faciliten las comunicaciones y que ayuden a un mejor desarrollo económico - social. Cuando las corporaciones públicas realizan las funciones anteriormente descritas, necesitan así mismo adquirir, administrar y emplear los medios económicos para atender el servicio de la comunidad.

El estado que no posea un patrimonio propio susceptible de dar renta acude, para cumplir su misión y para satisfacer

sus gastos, a los ciudadanos apelando a las rentas o al patrimonio de estos, imponiendoles impuestos, tasas, contribuciones especiales, etc., los cuales no son más que medios para obtener unos ingresos. De acuerdo al destino que se le dé a esos ingresos así mismo se motivará a los ciudadanos para que cumplan o se busquen mecanismos de evasión de impuestos.

El Estado y las demás corporaciones políticas poseen un patrimonio adquisitivo propio : terrenos, empresas industriales, entre otros que explotan lucrativamente y cuyo rendimiento puede utilizarse para el pago de sus gastos, sólo que la historia nos enseña que esta fuente de ingresos va perdiendo cada vez más su importancia en relación con la proporcionada por concepto de impuesto, tasas, y contribuciones.

La cantidad que en impuesto y contribuciones de otra índole, que tiene que pagar un ciudadano se puede determinar matemáticamente, pero no se puede precisar numéricamente el valor de las prestaciones y servicios del Estado, porque este no tiene capacidad para determinar el grado de beneficio de un ciudadano con respecto a un servicio prestado por él.





Solamente una cuidadosa comparación entre los gastos realizados y los beneficios adquiridos en largos períodos de tiempo nos permiten reconocer si la labor del gobierno no fue encaminada a satisfacer las necesidades más urgentes de los ciudadanos, es decir, si ha logrado con ello un bienestar material y social o, por el contrario, se está igual o peor que antes.

Los ingresos del Estado, al menos en los estados constitucionales, se han de emplear conforme a lo que disponga la ley de presupuesto.

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

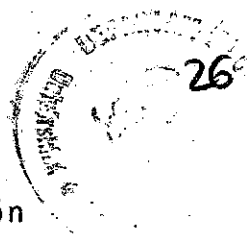
A cuánto ascienden los ingresos del Municipio de Cartageña ?

Cuáles son los Rubros más importantes por su cuantía en las entradas Municipales ?

Cómo se distribuyen estos ingresos ?

Cumple la distribución de estos ingresos con las necesidades prioritarias del Municipio ?

Compensan las entradas con los gastos que requiere el Municipio ?



Qué Rubros tienen mayor participación en la distribución de los gastos del Municipio ?

Por qué en el presupuesto de egresos se le destina más a los gastos de funcionamiento que la inversión ?

Cómo han evolucionado los ingresos en el Municipio ?

## 0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA.

### 0.2.1 Formal.

En el Tiempo : El período de tiempo que cobijará nuestro estudio comprende 8 años (1976-1983).

En el Espacio : El Municipio de Cartagena es el área donde se va a llevar a cabo esta investigación.

### 0.2.2 Material.

0.2.2.1 Variable Dependiente. Resultado de la distribución de los ingresos.

0.2.2.2 Variable Independiente. Ingresos del Municipio de

Cartagena que conlleven a sentar las bases para satisfacer las necesidades más urgentes de la comunidad.

~~Política del Gobierno Municipal en materia del desarrollo económico - social.~~

0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.

0.3.1 General.

Determinar cuáles son los ingresos del Municipio y analizar si su distribución ha impulsado el desarrollo económico y social de Cartagena, para tener un conocimiento claro sobre los adelantos alcanzados por los entes Municipales.

0.3.2 Específicos.

1. Establecer cuáles han sido los rubros que mayor participación han tenido en los ingresos, para determinar las principales fuentes de ingresos con que cuenta el Municipio de Cartagena.
2. Determinar el destino de los ingresos, para hacer un análisis que nos permita considerar si este fue el mejor o peor uso.
3. Actualizar estadísticas sobre ingresos y gastos, que per

mitan a la sociedad contar con datos recientes.

- 4. Resaltar las necesidades urgentes del Municipio para que se conozcan y las tengan presentes los Jefes de Planeación Municipal y otros.

0.4 IMPORTANCIA.

Este tema lo consideramos importante porque nos da la oportunidad de apreciar directamente, los recursos de que dispone el Municipio de Cartagena y también la forma como se canalizan estos recursos, para tener un criterio claro sobre cuales han sido las verdaderas contribuciones y ayudas con las cuales la administración Municipal ha colaborado para el desarrollo económico - social de Cartagena a través de los años 1976-1983.

Además, haremos un profundo análisis sobre si este ha sido el mejor uso que pudo dársele a tales ingresos. No nos acompaña en ningún momento el deseo de criticar el uso de tales fondos, más bien nos guía la mejor voluntad para establecer objetivamente y sobre bases sólidas cuales son las verdaderas necesidades de la población Municipal, y de esta manera contribuir modestamente con la Universidad, con la población y por qué no decirlo con los gobernantes.

Esperamos que este trabajo sea del interés del gobierno seccional para hacer de Cartagena una verdadera ciudad turística e industrial que brinde comodidades no solo a los turistas que se alojan en determinados barrios residenciales, sino también a las personas que por uno u otro motivo vivan en Cartagena.

0.5 FORMULACION DE LA HIPOTESIS.

0.5.1 Hipótesis General. Los ingresos del Municipio están en relación directa con el desarrollo general del Municipio.

0.5.2 Hipótesis de Trabajo. Siempre que los ingresos tengan como destino principal cubrir los gastos de funcionamiento, la ciudad continuará en su estancamiento y con la proliferación de necesidades.

0.6 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS.

0.6.1 Definiciones Conceptuales.

Gasto. Flujo de salida o consumo de un bien económico.



Gastos Públicos. Se entiende por gastos públicos los realizados para atender las necesidades de los entes públicos al igual que los realizados en inversión y en servicios para la satisfacción de necesidades públicas.

Gastos de Funcionamiento. Son los causados por concepto de sueldos, prestaciones sociales, etc., para el normal funcionamiento de la administración pública.

Gastos de Inversión. Son las erogaciones que hacen los gobiernos para fomentar el bienestar colectivo en sus múltiples manifestaciones de fomento económico.

Ingresos. Son las entradas que se perciben por diferentes conceptos, entre ellos, rentas, impuestos, e intereses.

Ingresos Públicos. Son los recursos necesarios que el Estado requiere para la realización de sus funciones sociales y políticas.

Transferencias. Son los recursos que el gobierno nacional destina a personas naturales o entidades públicas o privadas, sin que reciba por ello contraprestación directa e inmediata.

Presupuesto. Es un acto administrativo y soberano por medio del cual se calculan anticipadamente todas las rentas e ingresos y se autorizan o apropian los gastos de funcionamiento y de inversión de la respectiva entidad, para un

período determinado de tiempo teniendo en cuenta los planes y programas a cumplir en dicho ejercicio fiscal.

Déficit Presupuestal. Es un exceso de gasto gubernamental sobre sus ingresos, o del total de los pagos gubernamentales sobre los cobros durante el año financiero.

Déficit de Tesorería. Se presenta cuando el activo corriente disponible es menor que el pasivo corriente exigible inmediato.

Superávit Presupuestal. Exceso de los ingresos gubernamentales sobre los gastos, en un período presupuestario.

Impuesto. Es una contribución obligatoria de la persona al Estado para sufragar los gastos realizados en el interés común de todos.

Impuesto sobre la Renta. El impuesto sobre las rentas de las personas es un tributo de carácter directo y naturaleza personal, que grava la renta de los sujetos en función de su cuantía y de las circunstancias personales y familiares que concurren en éstos.

Nivel de Vida. Es el nivel económico en que vive un grupo o individuo. Se usa por lo general de modo amplio, para referirse al nivel general de bienes y servicios económicamente disponibles para un individuo o grupo, incluyendo el tipo de vivienda, alimentación, vestido, servicios médicos, recreación y educación.

Servicios Públicos Municipales. Son actividades realizadas por la administración pública municipal, o por los particulares mediante concesión, arriendo o reglamentación legal que determine las condiciones técnicas y económicas que tengan como fin satisfacer necesidades de interés general de la comunidad local. La prestación de estos servicios debe asegurar su menor costo, eficiencia, eficacia y continuidad.

Necesidades Prioritarias. Son las necesidades más urgentes de satisfacer, están catalogadas como de primer orden.

Proliferación de Necesidades. Es la multiplicación de necesidades en la misma forma y magnitud.

Políticas del Gobierno. Es el conjunto de medidas que toma el Estado para el logro de objetivos trazados.

Distribución de los Ingresos. Forma en que se reparten los ingresos o rentas.

0.6.2 Definiciones Operativas de las Variables señaladas anteriormente.

<u>Variabes.</u>	<u>Indicador,</u>	<u>Fuente.</u>
Ingreso	Nivel de Vida	DANE
Ingresos que recibe el Municipio.	Bases y tarifas para el cobro	Hacienda Municipal.



<u>VARIABLES.</u>	<u>INDICADORES.</u>	<u>FUENTES.</u>
Distribución de los Ingresos.	de impuesto. Tendencia hacia el pago de impuestos y medidas del Gobierno.	Entrevistas. Hacienda Municipal.
Necesidades Prioritarias.	Nivel de vida.	Entrevistas.
Políticas del Gobierno.	Medidas y Reformas.	Leyes. Decretos. Acuerdos.

0.7 MARCO TEORICO.

A través de muchas décadas el Municipio de Cartagena viene debatiéndose en una insistente lucha por alcanzar un desarrollo económico y para ello trata de asegurar los mayores ingresos, aunque los mecanismos utilizados para hacerlos efectivos no han sido los más eficientes debido a la falta de continuidad en las políticas de los diferentes gobiernos municipales y a la negligencia de ciertos funcionarios públicos que no cumplen con las normas establecidas.

Cuando estos ingresos no son bien utilizados crean resentimiento en la sociedad y se dá la evasión de impuestos, o

sea, no contribuir con unos recaudos que no se vayan a re-  
vertir en servicios a la comunidad. El disponer de mejores  
servicios no es solo un medio de lograr satisfacer las ne-  
cesidades esenciales de toda persona, sino también una for-  
ma de autorealización personal iniciada en la familia y  
continuada con la educación.

En Cartagena se han llevado a cabo estudios sobre ingre-  
sos por concepto de los siguientes rubros : Industria y  
Comercio, Licencia de Funcionamiento, Concursos y Apues-  
tas, Casinos y Espectáculos Públicos, para períodos muy  
cortos que no han contado con la inquietud sobre el des-  
tino de estos ingresos y si este fue el mejor, o se hicie-  
ron gastos innecesarios o por lo menos no los más priori-  
tarios en el Municipio.

Uno de los problemas que consideramos, es que Cartagena  
ha alcanzado un crecimiento en algunos sectores, los  
cuales se han dado aisladamente. La política del gobier-  
no ha sido la de mantener en la mente de los colombia-  
nos la idea de que Cartagena es la ciudad mimada y al  
servicio de todos los colombianos, pero no han luchado  
por obtener del gobierno nacional mayor participación  
en los ingresos que son remitidos a cada Municipio para  
que se mejore la distribución de los mismos. Hoy nota

mos que en Colombia hay ciudades que se han desarrollado más que Cartagena, lo cual podemos decir que no ha sido fruto total de la suerte y la oportunidad, sino de mayores y mejores ayudas por parte del gobierno nacional.

0.8 METODOLOGIA.

0.8.1 Tipo de problema a investigar.

Consideramos que este tema es un problema de tipo descriptivo en él vamos a describir ciertos detalles y características de un problema de interés social.

0.8.2 El diseño de la investigación.

Nuestro estudio comprende Diseño de campo y Diseño bibliográfico.

El diseño de campo lo vamos a emplear porque pensamos desplazarnos a los diferentes barrios de la ciudad, con el propósito de enterarnos por medio de observación directa y de charlas informales con la comunidad sobre las necesidades más urgentes de las mismas. Además, vamos a entrevistar a funcionarios públicos que juegan un papel importante en el proceso de desarrollo económico-social en Car

tagena, para obtener directamente la información que requiere nuestro estudio.

0.8.3 La observación ha sido a través de documentos e informes.

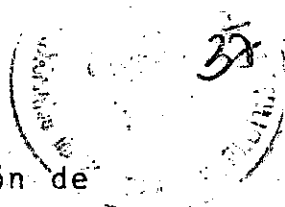
Hemos consultado muchos documentos y obtenidos muchos informes de personas empapadas con el tema a estudiar que nos han permitido tener un conocimiento global sobre el estudio a realizar.

0.8.4 Técnicas de investigación de campo.

Pensamos realizar charlas informativas con la comunidad, en caminadas a obtener informes sobre las necesidades más urgentes de la comunidad. Igualmente pensamos entrevistar a grandes personalidades para conocer su opinión sobre tales necesidades y qué soluciones le darían ellos.

0.8.5 La población o universo lo va a constituir el Municipio de Cartagena.

0.8.6 Utilizaremos ciertos índices financieros, entre ellos



el índice de precios y el porcentaje de participación de los gastos de funcionamiento e inversión en relación con los ingresos, etc. Pensamos hacer la proyección de los ingresos y egresos para los años 1983 y 1984 para ello utilizaremos la recta de regresión lineal y para establecer las relaciones entre las variables ingresos y egresos utilizaremos la recta de mínimos cuadrados.

0.8.7 En la investigación vamos a realizar tablas y gráficas relacionadas con el tema.

0.8.7.1 Las tablas y gráficas que incluiremos en el estudio van a ser sobre ingresos de los principales rubros, ingresos y egresos totales ; población, ingresos y egresos, para los años 1976-82.

0.8.8 Relacionaremos las siguientes variables :

Ingresos Municipales - Gastos Municipales.

Ingresos Totales - Ingresos Industria y Comercio.

Ingresos Totales - Participación Impuesto a las Ventas.

Crecimiento de la Población - Crecimiento del Presupuesto.

Gastos Totales - Gasto Funcionamiento.

Gastos Totales - Gasto Inversión.

0.8.9 Vamos a llevar entre otros un diario de observación, un formulario de análisis, etc., que nos van a servir para agrupar la información necesaria para la investigación.

39

## 1. LOS GASTOS Y LOS RECURSOS PUBLICOS

### 1.1 LOS GASTOS PUBLICOS.

#### 1.1.1 Concepto.

Son las erogaciones del Estado, de las entidades seccionales y de los institutos descentralizados para atender a los servicios que prestan en beneficio de la comunidad.

" En las sociedades primitivas, la tribu y el clan, los únicos gastos públicos eran los que se hacían para corresponder a las dos solas necesidades de carácter colectivo que tenían aquellas rudimentarias agrupaciones políticas : la defensa pública y la administración de justicia, es decir, los gastos militares y los judiciales. Un poco más tarde, el desarrollo de otra necesidad tan esencial al hombre como las primeras, trajo consigo los gastos religiosos. Pero el hecho que marcó un crecimiento más brusco y considerable en aquellas erogaciones

ciones, fue la creación de las grandes monarquías europeas, surgidas de los escombros del régimen feudal, de la Edad Media. Desde entonces vienen los hombres creándose sin cesar nuevas necesidades, de aquellas que sólo se satisfacen completamente mediante la intervención del Estado, y soportando la carga cada día más pesada de los gastos ingentes que ellos imponen. " (1)

### 1.1.2 Evolución de los Gastos Públicos.

En un principio tanto en la hacienda patrimonial, como en la de regalía la mayor parte de las erogaciones que se realizaban, tenían como fin principal el sostenimiento de los jefes de Estado, de su familia y de las clases privilegiadas. Igualmente, quedaba una parte para la defensa del país. No se conocían todos los desembolsos que hoy hacen los Estados modernos para fines sociales, de cultura, de embellecimiento urbano y de protección en general.

Con el transcurso del tiempo las ciudades se van desarrollando, al igual que los negocios se ensanchan ; lo cual da lugar a un aumento de necesidades públicas, que a su vez conlleva a un incremento de los ingresos que permitan satisfacerlos.

-----  
(1) Esteban Jaramillo. Tratado de Ciencia de la Hda. Púb.



Con la aparición de las primeras instituciones democráticas se aumentan los gastos públicos y los impuestos directos sobre la propiedad y sobre la renta de los ciudadanos. Esto fue motivo de muchos debates y aclaradas discusiones entre los hombres de ciencia y estadistas de la época. Fue en aquella época cuando el estadista Diomedes Carafa, autor de la obra " DE REGIS ET BONI PRINCIPIS OFFICIO " trata de los gastos públicos en su obra y aconseja la moderación y economía de éstos y sostuvo que el gobierno debía tener siempre en reserva fondos para atender necesidades extraordinarias. También sostuvo que los impuestos deben ser estables y que los contribuyentes deben saber de antemano la cuantía y la forma en que deben tributar; debe haber un control sobre las entradas y los gastos que permitan una mayor organización. Igualmente, debe haber una constante vigilancia por parte del gobierno sobre las personas encargadas de los manejos de éstos ingresos y gastos, para evitar la negligencia o malos manejos por parte de aquellos.

El aumento de los gastos públicos vino haciéndose sentir con relativa normalidad hasta mediados del siglo XIX, pero de esa época en adelante han sido de tal magnitud que ningún hombre de ciencia llegó a suponer que alcanzaran tamañas proporciones.

### 1.1.3 Incremento de los Gastos Públicos.

El gasto público crece de año en año y esto no es exclusivo de un país, una época o un área del mundo. En general, en todas las épocas y en todas las naciones, el gasto público se ha ido incrementando paulatinamente unas veces y rápidamente otras. La experiencia revela por el incremento de estos gastos, que las funciones del Estado se han ampliado. El desarrollo de los gastos públicos es un fenómeno que acompaña al desarrollo de la civilidad de la población y de la riqueza del país, aunque lo caractericen constituciones y tendencias políticas dispares, ordenaciones económicas diversas, orígenes históricos diferentes : Monarquía o República, gobierno democrático o aristocrático, países nuevos o antiguos, ricos o pobres, Estados imperialista o no.

El hecho es que en todo lugar los presupuestos han crecido con rapidez asombroso, al menos aparentemente. Dicho crecimiento, es aparente o real ? hasta qué punto ? se trata de un error de observación, o es verdaderamente una tendencia ?

El incremento de los gastos públicos obedece a dos clases de causas :

1.1.3.1 Nominal o Aparente : El incremento en las cifras de los gastos públicos no indica enteramente la expansión en el tiempo de la actividad de los entes públicos, puesto que contribuyen a engrosar las cifras hechos por los que el incremento de la acción del Estado, o de los entes locales, es, en parte, nominal o aparente.

- a. Es evidente que los gastos públicos deben crecer cuando se amplía el territorio nacional por anexión de nuevas provincias, por razón de las guerras de conquista y de las concesiones territoriales de diversa índole.
- b. Por el aumento de la población.
- c. El crecimiento de la riqueza individual, ya que se ha desarrollado el comercio y la industria.

Con el aumento de la población y de la riqueza aumentan proporcionalmente los gastos que guardan relación con los habitantes y la vida económica nacional, tales como los gastos escolares, las comunicaciones, etc. Consiguientemente en la medida en que el incremento del gasto se conjuga con el incremento demográfico o económico puede hablarse de un aumento aparente.

- d. La depreciación de la moneda es una circunstancia

que más particularmente influye en el incremento aparente de los gastos públicos.

1.1.3.2 Reales : Es de anotar, que el aumento no es siempre sólo nominal, por el hecho de que el gasto no aumenta sólo en proporción con el crecimiento territorial. Se trata, en cambio, de un aumento real, cuando el desarrollo demográfico, o simplemente la concentración de la población en centros urbanos y la formación de grandes ciudades conducen a un aumento de gastos ( para comunicaciones, asistencia social, embellecimiento urbano, nuevos servicios por la mayor complicación de la vida colectiva ) en una medida que excede a la del aumento demográfico. Crece el gasto por cuanto la misma organización administrativa se hace más compleja y consiguientemente más costosa por tener que proveer de servicios que en pequeños centros demográficos no tienen ocasión de afirmarse en tanto son simples y exiguos. Un sólo empleado, en un pequeño municipio, ejecuta todas las funciones, y creciendo la población se multiplican los empleados y las oficinas asumen una organización cada vez más compleja.

Análogamente con el desarrollo de las riquezas se dan tanto en la vida individual como en la pública, razones para nuevos gastos a fin de satisfacer necesidades que antes no podían presentarse o que aparecían como voluntarias mientras

que con la mayor prosperidad se convierten en verdaderas necesidades. También la magnitud de los fenómenos económicos sugiere la intervención del Estado, como por ejemplo, para combatir la crisis económica que afecta al mercado mundial. Los hechos muestran que el Estado ha tenido siempre una participación en la vida económica ; su intervención directa en esta disciplina, en un principio, se reducía a un mínimo necesario para asegurar la cobertura de los gastos que demandaba la seguridad interna y externa así como las imprescindibles obras de infraestructura. Pero el desarrollo del sistema y la expansión industrial en el siglo XIX se ven jalonados por una sucesión de crisis periódicas que van creciendo en intensidad y en extensión. De ahí que el Estado se vea obligado a intervenir, en forma parcial o esporádica, para restablecer el equilibrio de la economía alterado por esas fluctuaciones, intentando mitigar las consecuencias económicas y sociales más graves sin atacar las causas de fondo de las mismas, fundamentalmente a través de medidas de fijación y control de precios. Pero la gran crisis de 1929 que originó una profunda depresión en todo el sistema capitalista mundial durante los años 1930-33, va a dar un golpe mortal a las ideas sobre el automatismo del mercado y demostrará la insuficiencia de la intervención estatal basadas en medidas de políticas de precios. Es así como el Estado se ve obligado a dar un carác

ter más sistemático a su intervención y a ampliar su instrumental de política económica, se aplican pues, medidas para fomentar la ocupación, se sostienen precios e ingresos, se subvencionan empresas privadas en situación de quiebra, se ensayan variadas formas de asistencia social.

Es así como la intervención del Estado ayuda a la ejecución de obras con mayores medios, con unidad de decisión y con ahorro de tiempo, y que en otros tiempos costó siglos realizarlos, a través de iniciativa individuales.

Cuanto más rico es un país, esto es, las Haciendas Privadas, son más notables los gastos y los ingresos públicos.

Otra gran causa del aumento de los gastos públicos es el creciente poder político de las clases obreras. El aumento del gasto público también se da por el aumento de los gastos militares tanto en tiempo de paz, como con motivo de guerra. El perfeccionamiento y la diversidad de los armamentos, y, por ende, el alza de los costos del servicio de defensa.

Además, las grandes deudas contraídas en tiempo de guerra gravan fuertemente los presupuestos con la carga de intereses y amortización. El crecimiento de estas deudas agrava

van en los países en desarrollo la balanza de pagos.

1.1.4 Límites del Incremento del Gasto Público.

Los poderes públicos podían acomodar los ingresos al gasto, cuando estos eran relativamente moderados y quedaba un amplísimo margen de riqueza imponible. Actualmente, la situación se ha modificado radicalmente por el gran desarrollo del gasto público y la fuerte presión tributaria. Parece ahora evidente que existe un límite absoluto para el gasto público constituido por la parte de riqueza, que no debe ser tocada por el fisco a fin de que disponga de ella el contribuyente para sus necesidades presentes y para las que le imponga el ahorro.

Por otra parte, la cuota de gastos públicos que pueda soportar el contribuyente varía según la riqueza de un país. Cuanto más rico es un país y más elevada la renta media individual, tanto más posible es para los entes públicos hallar un mayor margen para la obtención de ingresos públicos sin sacrificar las necesidades de los particulares.

Si la riqueza obtenida por el Estado tiene un empleo no productivo, ni para la generación actual, ni para las fu

turas, el gasto público representa destrucción de ésta. Además, aun en el caso de un empleo útil del impuesto, la redistribución en el espacio y en el tiempo de la riqueza detraída por el fisco puede llevarse a cabo solamente dentro de ciertos límites si se ha de hacer sin perjuicio para los contribuyentes, a quienes corresponde soportar la carga del gasto en beneficio de la colectividad.

1.1.5 Clasificación de los Gastos Públicos.

Los gastos públicos pueden agruparse en diversas categorías, según el fin del estudio con que se haga. Se pueden distinguir los gastos :

- a. Respecto al tiempo : En ordinarios, extraordinarios, contingentes y excepcionales.
- b. En relación con sus efectos económicos : En productivos e improductivos.

Si las necesidades públicas se presentan sin una frecuencia regular, dan lugar a gastos, llamados contingentes, cuando se verifican una vez, en tanto no tengan tal importancia que exceda de los límites del gasto que por su carácter hemos llamado ordinarios.



Más allá de esos límites, se llaman extraordinarios los gastos que por su importancia requieren providencia especial para ser sostenidos, tales como gastos para reparar los daños de graves terremotos e inundaciones o para ejecutar obras públicas de importancia. Se llaman excepcionales cuando se destinan a proveer exigencias de la guerra o de notable importancia y duración.

Según los efectos económicos del gasto, pueden ser productivos o improductivos en el sentido restringido de gasto que tengan o no por efecto inmediato producir un aumento de la riqueza nacional, como el gasto de un ferrocarril, etc.

Respecto a los efectos económicos y sociales que pueden ejercer los gastos públicos en la distribución de la riqueza, es interesante considerar el gasto :

- c. Según su objeto y su destino : Gastos para la administración, para el servicio de la deuda pública, para subvenciones, para colocaciones lucrativas y para la prosperidad pública.

Los gastos también pueden ser : Fijos y Variables. Los Fijos son aquellos que no cambian anualmente, como ser

el servicio de la deuda pública. Los variables son difíciles de apreciar, y son los que cambian o pueden cambiar anualmente, como ser los de equipos, rancho, víveres de toda clase, cuyos precios están sometidos a los precios de plaza, compra de materiales para las obras públicas, etc. Estos gastos necesitan ser calculados cada año.

Igualmente, se dan los llamados gastos dentro y fuera del presupuesto : desde luego los gastos ordinarios están o debieran estar dentro del presupuesto, y en cuanto a los gastos extraordinarios, únicamente pueden estar dentro del presupuesto los que han sido iniciados en ejercicios anteriores por leyes especiales o acuerdos de gobierno e incorporados al ejercicio vigente. Ejemplo, todo gasto imprevisto en el año 1979 habrá sido autorizado por una ley especial o acuerdo. Durante ese año no será gasto dentro del presupuesto ; pero si fue incorporado al año 1980, será gasto extraordinario, porque extraordinario fue su origen y porque extraordinario es su carácter, pero estará dentro del presupuesto para 1980.

La clasificación más moderna de los gastos públicos, es la que hace el profesor Victor L. Urquidi, el cual los divide así : Funcionamiento e inversión. " Entre los primeros incluye los imprescindibles de la administración

51

pública, como defensa exterior, orden interno, administración de la justicia, servicio diplomáticos, parlamento, etc. Entre los segundos incluye el atender a los planes de desarrollo económico y social, y, en general, los planes y programas del gobierno ". (2)

#### 1.1.6 Clasificación del Gasto Público en Colombia.

En el manual de presupuesto encontramos esta clasificación :

##### 1.) DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO.

###### A. De Consumo.

- a) Sueldos, jornales, primas, vacaciones, cesantías, recompensa, etc.
- b) Compra de servicios y bienes de consumo.

###### B. De Transferencia.

- a) Pagos de previsión social.
- b) Pagos a otras entidades del sector público que no se conviertan en gastos de capital.
- c) Pagos a particulares y a organismos privados que no se conviertan en pagos de capital.
- d) Pagos a organismos internacionales.

-----

(2) Luis Arcila Ramírez. " Manual de Hacienda Pública "  
Pág. 37.

c. Pagos de la deuda Pública.

- a) Deuda interna.
- b) Deuda externa.

GASTOS DE CAPITAL

Inversiones Directas.

A.- Gastos de desarrollo económico.

- a) Agricultura, ganadería y bosques.
- b) Minería.
- c) Energía y combustible.
- d) Industrias.
- e) Transportes.
- f) Comunicaciones.
- g) Estudios de desarrollo económico.

B.- Gastos de desarrollo cultural y social.

- a) Educación pública.
- b) Salud pública.
- c) Vivienda.

C.- Gastos de desarrollo Comunal.

- a) Calles y avenidas.
- b) Servicios de transportes.
- c) Servicios sanitarios.
- d) Otros servicios comunales.

2.) DESDE EL PUNTO DE VISTA FUNCIONAL.

53

Agrupar los gastos de acuerdo con los propósitos a que están destinados, que permitirán al ente público efectuar obras y prestar servicios directamente o financiados por éstos. En Colombia la clasificación funcional comprende cinco grupos de actividades básicas.

- SERVICIOS GENERALES.
- SERVICIOS ECONOMICOS.
- SERVICIOS CULTURALES Y SOCIALES.
- SERVICIOS COMUNALES.
- GASTOS NO CLASIFICABLES.

### 3.) DESDE EL PUNTO DE VISTA INSTITUCIONAL.

Se refiere a las tres ramas del poder público, es decir, la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional.

### 4.) DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA PROGRAMACION.

Todo gasto debe obedecer a planes y programas concretos, para evitar desperdicios de dinero en obras desprogramadas y locas, producto del capricho humano.

### 5.) DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS ACTIVIDADES.

En este caso se profundiza más y se llega hasta estudiar las diversas funciones que realiza cada organismo estatal para saber la forma como pueden realizarse los diversos programas.

#### 6.) CLASIFICACION POR EL OBJETO DEL GASTO.

Concentra su atención en los aspectos contables de las operaciones gubernamentales, cuyas cuentas deben aparecer en forma clara.

##### 1.1.7 Efectos del Gasto.

47784

El gasto público tiende a producir, y produce, efectos económicos. Puede decirse que, según la fuente del respectivo recurso, el gasto produce uno y otros efectos ; Así, por ejemplo, si se resta exceso de capacidad de compra de determinado sector social, para emplearlo en obras y servicios que den capacidad a sectores dismunuídos se fomentarán determinados consumos y producciones. Si los gastos se hacen con recursos provenientes del crédito nacional o del crédito extranjero, los efectos serán diferentes en uno y otro caso. Como si se recurre al papel moneda o a las emisiones primarias, pueden provocarse situaciones de inflación, con todos los fenómenos económicos y socia

les consiguientes. El gasto público en general y según la opinión de Dalton, tiende a aumentar la producción del país en que se efectúa.

#### 1.1.8 Decreto del Gasto Público en Colombia.

La reforma constitucional de 1968, inspirada por el Presidente Carlos Lleras Restrepo, introdujo grandes y benéficos cambios. Sin quitarle al Congreso la facultad final y la competencia al respecto ; lo sujetó a normas rígidas que le impiden el despilfarro, el desorden y el financiamiento, a través del gasto público, de las campañas electorales de sus miembros. Es un movimiento general para establecer por medio de normas constitucionales, leyes, reglamentos de las Cámaras Legislativas, etc., siendo estricto en los países de economía planificada obligatoria.

El principio general está consagrada en el Artículo 207 de la codificación, que dice : " No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales. "

Pero tales entidades no pueden, arbitraria y libremente, como en el pasado decretar el gasto y ordenar su ejecución. Tienen, como los demás organismos del Estado, que someterse a unas reglas que, por superiores, mal podrían violar. El Artículo 32 consagró el principio general de la planificación, que para el Estado es obligatoria y para los particulares indicativa, en los siguientes términos : " Se garantizan la libertad de empresas y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía, a fin de lograr el desarrollo integral. Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y particulares, dentro de una política de ingresos y salarios conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular ".

Los controles del Decreto del Gasto por parte del Congreso, de que hablamos anteriormente, están contenidas en las siguientes otras disposiciones de la Carta, en dos aspectos diferentes :



57

a) PLAN : Este debe ser sometido al Congreso por el Presidente de la República ( Art. 18, num. 3o. ), que lo discutirá en forma especial como que en vez de cuatro debates solamente tendrá tres ( Art. 80 ), que para variar lo requerirá una votación calificada de las (terminadas) dos terceras parte de los miembros de la Comisión Especial que deberá repetirse para la negativa al rechazo que de tal variación puede solicitar el Gobierno. Es más: es el gobierno quien debe formar anualmente el presupuesto, que incluye la ley de apropiaciones, es decir, la ley de gastos, debiéndolo presentar al Congreso para su estudio y aprobación ( Art. 208 ), el cual " no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos, propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por el aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos, si no con la autorización escrita del Ministro del ramo "( Art.211), es decir, del de Hacienda y Crédito Público, además de que, para aumentar el cálculo de rentas y otros recursos, también se requiere el " concepto previo y favorable " del mismo Ministro ( Art. 210 ), no pudiéndose emplear los recursos así obtenidos sino en gastos tendientes a solucionar " un crédito judicialmente reconocido, o un gasto decretado conforme a ley anterior, o destinado a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo " ( Art. 211, Inc. 4o., y 210 Inc. 3o. ). Y el

presupuesto debe presentarlo y elaborarlo el gobierno de manera que refleje " los planes y programas " ( Art. 208). Es decir : el plan lo elabora el gobierno; lo aprueba el Congreso, con pocas posibilidades de modificación; lo incluye el gobierno en el presupuesto anual, en lo que a tal ejercicio corresponda ; y lo aprueba el Congreso, con aun más pocas posibilidades de modificación.

b) LEYES DE GASTOS : El presupuesto debe elaborarse y expedirse " de acuerdo con las reglas de la ley normativa " ( Art. 210, Inc. 1o. ), lo cual, como lo veremos en su lugar, dispone que no puedan incluirse en el gasto que no estén decretados por leyes anteriores. Las leyes, en general, pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras y a iniciativa de sus respectivos miembros, o de los Ministros del Despacho, excepción hechas de las referentes, entre otras, a la fijación de " los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprender o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el crecimiento de los mismos " ( Art. 176, Num. 4o. ) y las que " decreten inversiones públicas o privadas " , " las que creen servicios a cargo de la Nación o lo traspasen a esta, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado

o empresas industriales o comerciales ", y, en fin, las que decreten gastos a cargo del Tesorero, " todas las cuales podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno ". Es decir : solo a iniciativa del gobierno y como tesis general puede el Congreso expedir leyes de gastos ; y aún expedidas, ellas no podrán ejecutarse si no se incluyen por el gobierno, o con facultad muy restringida por el Congreso, en la ley de apropiaciones del presupuesto.

De todo lo cual concluyen algunos que el Congreso está mediatizado, que existe en Colombia, de 1968 para acá, una " monarquía democrática ", argumentos que esgrimieron tres miembros del Senado, por cierto pertenecientes a las fuerzas gubernamentales, y cuyo disenso tuvo al borde del fracaso la reforma y la paz del país, como que provocó la renuncia inaceptada del Presidente de la República, crisis superada con algunas concesiones, contenidas en la excepción del inciso 3o. del artículo 79 de la Codificación de que trata el inciso 4o. de la misma disposición ". (3)

-----

(3) Aurelio Camacho Rueda, " Hacienda Pública " 2a. Ed. revisada y actualizada. Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. 1972. Pág. 26-27.

## 1.2 INGRESOS PUBLICOS.

### 1.2.1 Concepto.

Son los recursos necesarios que el Estado requiere para la realización de sus funciones sociales y políticas.

### 1.2.2 Origen.

Estos ingresos han ido variando con el tiempo. Antiguamente, provenían en su mayor parte de los bienes patrimoniales del Estado, incluyendo en estos los del soberano, del botín de guerra, de las contribuciones forzosas sobre los pueblos sojuzgados o vencidos, de tributos que pagaban los aliados, de las dádivas o contribuciones gratuitas de los súbditos, de las multas, de otros recursos análogos; igualmente, provenían de los incipientes impuestos sobre las importaciones y los traspasos gratuitos de bienes de unas personas a otras, debido a la muerte.

En cambio en los Estados modernos, los ingresos públicos provienen principalmente de la imposición en sus distintas formas, que vino a sustituir a las menguadas entradas patrimoniales, disminuidas con la política del traspaso lento y persistente de los bienes territoriales a manos de los particulares, como consecuencia de las teorías llama

das comúnmente individualistas.

1.2.3 Clasificación de los Ingresos Públicos.

Hay varios criterios de clasificación, para los ingresos o recursos del Estado. La siguiente es la clasificación según Jaramillo.

" 1. Según la manera como se efectuan los ingresos públicos se dividen en :

a) Gratuitos. Que son dádivas o donaciones que hacen los ciudadanos al Estado, y que fueron ingresos corrientes en los tiempos antiguos. Sin embargo, actualmente se presentan también : hay muchas gentes que hacen donaciones a la Universidad, a ciertos hospitales, etc., que el Estado estimula mediante la prestación de estos servicios por asociaciones o fundaciones autónomas.

b) Contraactuales. Son los ingresos que el Estado obtiene por cotraprestaciones hechas en virtud de un contrato expreso o tácito, como las entradas obtenidas por las ventas de las mercancías y servicios de las empresas oficiales.

c) Obligatorios. Son los ingresos obtenidos por el

poder compulsivo del Estado, como los impuestos, las contribuciones, la multa, etc.

2. Desde el punto de vista de la mayor o menor regularidad con que entran al fisco los ingresos públicos, estos se dividen en :

- a) Ordinarios. Son los que se obtienen periódicamente y que constituyen la fuente común u ordinaria de los recursos del tesoro público, como el impuesto sobre la renta, el valor de las estampillas de correo el de peaje en ferrocarriles oficiales, etc. La mayor parte de los ingresos ordinarios afectan de preferencia la renta de los individuos, pues si gravan el capital, perturban el desarrollo de la riqueza pública por su carácter permanente y periódico.
- b) Extraordinarios. Son los que de manera ocasional proveen de recursos al Tesoro, como los empréstitos, desvalorizaciones monetarias, herencias a favor del Estado, las indemnizaciones, emisiones de papel moneda, etc., pero que se utilizan cada vez más frecuentemente en los países en vía de desarrollo.

Desde el punto de vista de su procedencia, los ingresos

ordinarios se dividen en :

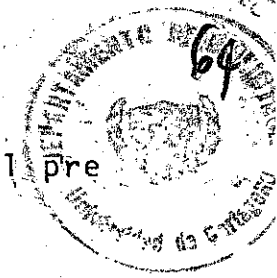
- a) Ingresos de derecho privado o Cuasiprivados. Son los que el Estado obtiene de fuentes y por medio análogos a los ingresos de los individuos sujetos naturalmente a las modificaciones de forma impuestas por la manera distinta como actúan el Estado y los particulares. Pertenecen a esta categoría la renta de los dominios públicos territorial, industrial y comercial, y los que provienen de empresas comerciales o industriales manejadas por el Estado.
- b) Ingresos de derecho Público. Son los que sólo el Estado puede obtener, mediante la ejecución de actos propios de la autoridad soberana, como los impuestos propiamente dichos, los impuestos especiales y los honorarios o derechos ".(4)

1.2.4 Clasificación de los Ingresos del Estado, según el Presupuesto Colombiano.

---

(4) Esteban Jaramillo. Tratado de la Hacienda Pública. Pág. 57.

La siguiente es la estructura de los ingresos según el pre  
supuesto :



RENTAS DE IMPOSICION.

a) IMPUESTOS DIRECTOS :

Tributación a la renta.

Tributación a la propiedad.

b) IMPUESTOS INDIRECTOS :

Impuestos sobre el comercio exterior.

Impuestos sobre la producción y el consumo.

Impuestos sobre las ventas.

Impuestos sobre los servicios.

Impuestos sobre el timbre.

c) TASAS Y MULTAS :

Servicios de comunicaciones.

Servicios y productos portuarios.

Servicios administrativos.

OTRAS TASAS Y MULTAS.

Rentas contractuales.

Minas.

Salinas.

Petróleo y Oleoductos.



Otros productos y participaciones.

RENTAS OCASIONALES.

Ingresos de Capital.

Recursos del Tesoro.

Recursos de Crédito".(5)

1.2.5 Concepto de Tasas - Derechos - Contribución - Precios.

Tasas. Generalmente recibe este nombre lo que se cobra por los servicios que prestan las empresas manejadas por el Estado.

Derechos. Lo que entra por honorarios.

Contribución. Se toma ordinariamente como sinónimo de impuesto, aunque el primero es más genérico, pues comprende todas las prestaciones forzosas como las voluntarias, mien

-----

(5) Luis Arcila Ramírez. Manual de Hacienda Pública. Ed. Bedout S.A. Pág. 55.

66

tras que el segundo sólo se refiere a aquellas que el Estado exige con carácter obligatorio.

Precios. Son contraprestaciones por los bienes y servicios prestados por el Estado en el campo económico y que desde el punto de vista jurídico reconocen su fuente en el consentimiento del obligado y su causa en la ventaja o provecho que le proporciona la prestación estatal.

La función que desempeña el consentimiento del obligado y las ventajas recíprocas que las prestaciones proporciona a las partes, constituyen las diferencias esenciales con los tributos en los que la fuente de la obligación es exclusivamente la ley y las ventajas recíprocas generalmente faltan y cuando se dan constituyen un elemento accesorio.

Siempre que el Estado efectúa prestaciones que producen ventajas económicas tiene derecho a percibir la contraprestación aunque la ley no lo provea expresamente, el principio contrario rige en los servicios jurídicos cuya prestación es inherente al Estado. En aquellos la gratitud debe establecerse expresamente, en éstos es de principio.

67

### 1.2.6 Los Tributos Impuesto - Tasa - Contribución.

El impuesto, las tasas y contribuciones son tributos, es decir, aquellas prestaciones monetarias o de cosas valorables en dinero que perciben las comunidades de derecho público de las particulares o asociaciones a quienes se refiere la ley. Los tributos son generales o especiales.

Generales, cuando se destinan a cubrir aquellos servicios cuyo costo para los particulares no se pueden calcular ; estas las constituyen los impuestos.

Especiales, cuando es posible éste cálculo y los tributos sirven para cubrir los costos y/o gastos que ocasionan determinados servicios o instalaciones administrativas. Estas las constituyen las tasas y las contribuciones especiales.

Las sanciones no son tributos, en este sentido, pues su finalidad consiste en penar la infracción o violaciones que presentan una especial gravedad y no en obtener ingreso para cubrir los gastos del Estado.

Las sanciones se dividen de acuerdo a su fundamento en :

- a) Indemnizatorias. Como los intereses, que son de carácter exclusivamente resarcitorio y que se devengan en los pagos efectuados fuera del plazo normal y las multas por moras que surgen como consecuencia de la violación de la norma que fija el plazo.
- b) Punitivas. Las cuales se subdividen en multas y confiscaciones, secuestros y decomisos.

1.3 EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTOS DE REGULACION ECONOMICA Y SOCIAL.

Las medidas de política fiscal orientadas hacia objetivos considerados como principales para lograr el máximo bienestar colectivo, implican la utilización de los medios financieros como instrumento de tales medidas : Ingresos y Gastos Públicos.

Los fines de la Hacienda se realizan con los mismos medios, sin que eso suponga que en determinadas circunstancias un medio, el cual puede ser un ingreso o un gasto, tenga manifiesta función financiera o reguladora. Es el caso del arancel aduanero muy elevado, que antes de constituir un ingreso efectivo para el erario, se convierte en

cierto modo, en prohibición de importar.

La mayor parte de los economistas y hacendistas modernos consideran la política fiscal como la actuación reguladora con la actividad financiera pública, utilizando tanto los ingresos como los gastos públicos. Para algunos como Maurice Laure, quien en su obra sobre " Tratado de política fiscal ", hace una distinción entre la " política fiscal " que utiliza el impuesto y la " política presupuestaria " que implica el gasto público como instrumento regulador de la economía. Considera que la política fiscal es de carácter cualitativo, mientras que la política presupuestaria es de carácter cuantitativo. A esta política corresponde escoger el medio financiero adecuado ( impuestos, empréstitos ) en relación con la inversión y el consumo globales, según se afecten con la naturaleza del gasto por realizar ya decidido. La política fiscal parte de esta base del impuesto elegido, y estudia las modificaciones económicas producidas por él en los precios, la renta, los capitales y la moneda. Distingue entre el intervencionismo fiscal ( con el impuesto ) y el intervencionismo financiero ( con el gasto ).

Otros consideran que esta separación de los medios para calificar de diferente manera la política por utilizar, ca

rece de fundamento. Se trata de una sola política que experimenta diversas alternativas, ya se emplee el ingreso o el gasto público. Ya que no solo con el ingreso tributario se puede perseguir una finalidad reguladora; también el empréstito, las medidas monetarias, las operaciones de tesorería e ingresos empresariales, pueden dar origen a medidas reguladoras de eficacia.

La política fiscal no puede apartar las medidas separadas con el ingreso, de las utilidades con el gasto. Existe entre ellas una regla de relación de mutua dependencia y coordinación. No se puede decir que para compensar una brecha inflacionista de la economía elevar las tarifas de los impuestos existentes sea una medida suficiente, ya que si por el otro lado se aumentan también los gastos, lo que se hace es acelerar el proceso inflacionario. Por lo general, una medida con los ingresos fiscales o extrafiscales va acompañada de otra medida con los gastos, así sea para no aumentarlos o disminuirlos, en especial cuando se trata de formar y ejecutar el presupuesto teniendo en cuenta la situación económica general, cuyo equilibrio es indispensable mantener.

Para una actuación de política fiscal se requiere partir de un régimen impositivo y de un gasto público que no perjudiquen el desarrollo, el equilibrio económico y la dis

tribución de la renta nacional. Pero, además, la estructura fiscal ha de poseer cierta flexibilidad que permita su adaptación más o menos automática a las fluctuaciones coyunturales de la economía.

El principal mecanismo de estabilización automática por el lado de los ingresos lo constituye el régimen impositivo de tipo progresivo, por el cual, ante una tendencia inflacionista de la economía, aumenta el importe tributario más que proporcionalmente disminuyendo las disponibilidades monetarias de la colectividad, y ante una tendencia deflacionista de la economía, disminuye el importe tributario más que proporcionalmente aumentando las disponibilidades monetarias de la colectividad. Y eso es lo que precisamente se requiere para lograr la relativa estabilidad económica.

Pero estos estabilizadores automáticos flexibles como no deben perjudicar la estabilidad y el crecimiento económico, no son suficientes para lograr, aunque sea en parte, los objetivos de la política fiscal.

El intervencionismo de Estado aparece como un instrumento político de transición hacia una sociedad más justa, con un límite en el respeto a la propiedad privada de los medios de producción, relativizada por la función

social que se ha institucionalizado, principalmente a partir del año 1936.

El progreso y el equilibrio económico no se logran deján-  
dolos a los procesos y fuerzas espontáneos que le son  
inherentes.

La función reguladora del Estado capitalista de bienes  
tar se circunscribe a dos aspectos diferentes, pero re-  
lacionados : el de política económica y el de política  
fiscal. El primero integra el intervencionismo directo  
del Estado en la economía ; el segundo, el intervencio-  
nismo indirecto del Estado en esa misma economía.



## 2. LOS IMPUESTOS.

### 2.1 ORIGEN DEL IMPUESTO.

A través de los siglos el concepto de impuestos ha evolucionado extraordinariamente. En un principio, como recurso fiscal, fue absolutamente desconocido.

" Los gobiernos vivían principalmente del producto de los bienes de dominio público, de donaciones, conquistas y ayudas voluntarias de los subditos, y del ejercicio de ciertos derechos y privilegios inherentes al poder real o al de los señores feudales. Los impuestos o tributos obligatorios, solo se hacían efectivos como un recurso de carácter extraordinario, para necesidades imprevistas, y esto casi siempre en forma de empréstitos forzosos reembolsables por el Estado. Sólo cuando las necesidades públicas, y sobre todo la de los ejércitos permanentes, aumentaron tal proporción, que ya no fueron bastantes a satisfacer las primitivas fuentes de recursos, vinieron los tributos obli

gatorios sobre las personas, sobre los negocios, sobre las propiedades y sobre el consumo " (1).

2.2 DEFINICION.

Las siguientes son algunas de las definiciones sobre impuestos de escritores tanto antiguos, como modernos, con las cuales vamos a darnos cuenta que todas van a estar orientadas a considerarlo como un anticipo, una prima de seguro o como una compensación de los servicios prestados por las entidades públicas.

" MONTESQUIEU : Definía el impuesto diciendo que es una porción que cada ciudadano dá de sus bienes, para asegurar el resto y gozar cómodamente de ellos.

VOLTAIRE : Decía que pagar el impuesto es emplear una parte de sus bienes para conservar otra." (2)

SELLIGMAN : El impuesto es una contribución obligatoria de la persona al gobierno para sufragar los gastos realizados en el interés común de todos, sin referencia a los benefi

-----  
(1) Esteban Jaramillo. Hacienda Pública. Voluntad S.A. Pág.

142.

(2) Idem. Pág. 145.

cios especiales conferidos " (3).

V. EHEBERG : Denomina impuestos a las prestaciones en bienes ( dinero y especie ) hechas al Estado y a las demás Corporaciones Públicas que se recaudan mediante la fuerza pública con el objeto de satisfacer las necesidades públicas de modo y cuantía determinados unilateralmente y según una medida general.

GASTON JEZE. (Esta es la definición más moderna): " El impuesto, en los Estados civilizados modernos, es una prestación de valores pecuarios exigida a los individuos según reglas fijas con el fin de cubrir los gastos de interés general y únicamente por el hecho de que los individuos que deben pagarlos son miembros de una comunidad política organizada ".

### 2.3 REQUISITOS DE LOS IMPUESTOS.

" Los postulados de Adam Smith son cuatro :

1. Cada ciudadano contribuye en relación a su respectiva capacidad, esto en relación y propor

-----  
(3) Philip E. Taylor. Economía de la Hacienda Pública.

ción al ingreso que gozan bajo la protección del Estado. Este punto ha sido muy discutido y de su interpretación se desprenden dos conceptos :

- a) Es un concepto general que introduce la idea de proporcionalidad impositiva y que aconseja gravar en función a la riqueza ; y
- b) Es un concepto complementario y más específico que el anterior y que habla de gravar sólo la parte que se consume, eximiendo así al ahorro de toda imposición.

2. El impuesto debe ser cierto y no arbitrario de modo tal que el contribuyente tenga la certeza absoluta de la cantidad a pagar y en el tiempo que debe hacerlo, evitando toda posibilidad de que los funcionarios recaudadores tengan facultades discrecionales para completar los vacíos que dejan las leyes específicas y los decretos reglamentarios.

3. El tributo deberá ser recolectado en la época oportuna y se tratará de evitar, sobre todo, su exigibilidad en épocas de iliquidez o incomodidad financiera para el contribuyente.

4. Por último, se debe tener en cuenta la economía en la recaudación. Esto en las palabras del propio Smith, consiste en evitar en todo lo que sea posible el desvío de fondos en el trayecto desde el bolsillo del contribuyente al tesoro ". (4 )

2.4. NORMAS DEL IMPUESTO.

Einaudi dice que todo sistema tributario tiene dos fases : La primera trata de evitar la desigualdad entre los contribuyentes ; y la segunda trata de evitar imponer una carga demasiado pesada al contribuyente.

Teniendo como base los postulados de Adam Smith se establecieron las siguientes normas :

1.- Constitucionalidad : La facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público. El Artículo 43 de la Constitución Nacional dice : en tiempos de paz, solamente el Congreso, Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales podran imponer contribuciones y los ordinales 13 y 15 del Artículo 76 dice que se puede decretar el impuesto a las rentas nacionales cuando

( 4 ) Alfredo Burato. Manual de Finanzas Públicas. Pág 109 Ed. Machi.

las necesidades lo exijan. Sólo en dos casos el gobierno colombiano modifica los impuestos existentes o crea nuevos, cuando la necesidad lo exija, cuando las mismas lo aconsejen, en caso de guerra o de conmoción interior.

2.- Igualdad : Este principio se consagró como natural reacción contra ciertos privilegios y exenciones tributarias de que en épocas pasadas, disfrutaban la nobleza y otras clases sociales y se sintetizó así : la igualdad de todos los ciudadanos ante el impuesto es consecuencia de su igualdad política. Pero debe aplicarse este precepto a contribuyentes de una misma capacidad económica. De lo contrario conduciría a la más tremenda injusticia. Este principio sólo puede establecerse en los impuestos directos, cuando el patrimonio y la renta gravable del contribuyente se conocen.

3.- Uniformidad : Dentro de una misma categoría de contribuyentes no puede procederse con criterio distinto en la liquidación del gravamen, ya sea directo o indirecto. La oficina de impuesto debe tener normas uniformes para la liquidación de los impuestos en las oficinas de Hacienda Nacional.

4.- Facilidades para el Contribuyente : El impuesto puede

estabilizarse si le dan al contribuyente ciertas facilidades de pagarlo; unas veces el gravamen se paga en la fuente, es decir, donde se causa, como ocurre con ciertos artículos de consumo. También se ha iniciado el pago de impuestos en la fuente para sueldos y dividendos de cierto nivel. Entre las medidas adoptadas en Colombia es, sin duda la más importante la que autoriza a los Bancos comerciales para recibir sus cuotas y transferirlo al Banco de la República y posteriormente a la Tesorería General, o a la Administración de Hacienda Nacional.

- 5.- Economía : Los gastos de recaudo deben representar un porcentaje mínimo con relación a la suma que se espera recaudar.

Debe vigilarse cuidadosamente, tanto el proceso de liquidación de gravamen, como el pago del mismo, para evitar la evasión de frecuente ocurrencia en nuestro país.

## 2.5 TENDENCIA DEL IMPUESTO.

Al establecer cualquier impuesto es preciso considerar los siguientes aspectos :

- a. Finalidad fiscal o económica.
- b. Establecer quién va a pagarlo efectivamente.
- c. Sus repercusiones sociales.
- d. Si estimula o afecta la producción, el empleo, o la distribución del ingreso.
- e. Sus resultados según sea proporcional, regresivo o progresivo.

Los impuestos pueden ser progresivos cuando el tipo imponible crece más rápidamente que la renta imponible, como en el caso del impuesto sobre la renta ; proporcionales cuando el tipo imponible varía en la misma proporción que la base imponible, o regresivo si el tipo imponible aumenta cuando desciende la base imponible, como los impuestos indirectos sobre el tabaco, bebidas, etc.

La tributación afecta en forma diferente a la economía, en la medida en que ésta sea progresiva o regresiva.

Cuando se introdujo en 1799, el impuesto sobre la renta era un impuesto proporcional por encima del límite de exención. J.S. Mill, Sidgwick, Bastable y otros economistas, estuvieron en contra de los impuestos progresivos. Pero, en el transcurso del tiempo, y a medida que se concedía el voto a personas con rentas menores, los impuestos progresivos presen



taban ventajas para los políticos, que podían prometer ventajas para los relativamente muchos, mediante la alta tributación de los relativamente pocos.

Los economistas y políticos teóricos ( Dalton, Tawney y otros ) han presentado cuatro argumentos principales en favor de una tributación progresiva :

- a. Que los servicios del gasto gubernamental variarán más que proporcionalmente con respecto a la renta.
- b. Que el sacrificio es menor para las personas con rentas altas.
- c. Que la tributación progresiva puede reducir las fluctuaciones económicas y que aminora la desigualdad económica.

Otros economistas han presentado contra-argumentos.

Un economista británico, Colin Clark, ha sostenido que, cuando los impuestos exceden del 25% de la renta nacional, inhiben la producción menoscabando los incentivos y es inflacionaria porque los contribuyentes reaccionan frente a los intentos de reducir su gasto con el desahorro, debilita los alicientes en la industria de mantener bajo los costos, y los políticos se ven tentados a aumentar la renta gubernamental aumentando la oferta monetaria, y lo que consiguen, es depreciarla. 60

## 2.6 CONCEPTO DE PRESION TRIBUTARIA.

" La presión tributaria es la relación que existe entre los tributos que se pagan al Estado y la renta nacional.

Para la idea de " presión " tributaria nos hace pensar en la existencia de un sacrificio, por lo que cuando los impuestos, y en general los tributos que se pagan corresponden a una contraprestación valorial, será absurdo hablar de presión tributaria ". (5)

El concepto de presión tributaria envuelve algo de carácter psicológico, (que es muy forzoso o) difícil de medir y calcular, prescindiendo de que el mayor o menor sacrificio que impone una erogación depende del desprendimiento de quien lo hace.

## 2.7 CARACTERISTICAS DE UN BUEN SISTEMA TRIBUTARIO.

Sobre lo que sería un buen sistema tributario se ha discutido mucho ; lo cual ha dado origen a distintas teorías económicas sobre lo siguiente : si es conveniente un sistema de impuesto único, o, por el contrario, un sistema

(5) Alfredo Burato. Manual de Finanzas Públicas. Pág. 106.

de impuestos múltiples.

El impuesto único : Es el gravámen sobre determinado objeto que se hace en forma única y exclusiva. Entre los partidarios de este tipo de impuesto se encuentran los Fisiócratas, quienes atribuían exclusivamente al factor tierra la existencia de la riquezas, ya que ellos pensaban que sobre esta renta incidían, en última instancia, todos los impuestos. Otros defensores del impuesto único son :

Vauban y Henry George.

En la actualidad este impuesto no es aplicable a las comunidades modernas por los siguientes factores :

- a) Se presenta gran desigualdad en las fortunas.
- b) Sería inconveniente para el fisco que el impacto del gravámen afectara sólo un determinado sector de la riqueza.
- c) Los gravámenes serían muy altos ; lo que presentaría mayores afanes para eludirlo, bien valiéndose de manipulaciones ilegales ( defraudación ), o bien utilizando medios consentidos ( repercusión ), lo que influiría, a su vez, en la progresión y en las cuotas.
- d) Desde el punto de vista de la reacción y comportamiento de los contribuyentes, hay que tener presen

te que la sensación de desagrado que acompaña a todo pago de impuesto se acrecienta a medida que aumenta la suma exigida en un sólo plazo.

e) Este impuesto no responde a exigencias implícitas en el principio de justicia.

f) Conllevaría a la quiebra de las Finanzas Públicas.

Las entidades políticas no pueden atender a los gastos públicos por medio de una sola renta, debido a los inconvenientes de todo género que se presentan para recaudar de una fuente única sumas tan cuantiosas como las que exigen los presupuestos oficiales.

Los Impuestos Múltiples : Son fruto de un proceso nacional que ha dado origen a una serie de impuestos que contribuyen con los gastos que tienen los entes públicos, en las sociedades modernas.

La existencia de una multiplicidad de impuestos, que gravan las distintas manifestaciones de la industria, de la propiedad, del consumo, de las transmisiones, etc., da la garantía de que la carga fiscal se reparte en distintos impuestos, la presión es menos sensible y se atenúan las consecuencias perniciosas.

El problema para el gobierno consiste en fijar las tarifas

de los impuestos de manera que dejen al tesoro la mayor renta posible y al mismo tiempo cuidando que no sean muy gravosos para los contribuyentes, para las empresas o negocios. Una sana política de impuesto debe tomar en consideración tres factores a saber : producir suficientes rentas para el gobierno, aligerar hasta donde sea posible la carga tributaria de los menos capaces para soportarla, y por último remover aquellas influencias que puedan retardar el desarrollo constante de los negocios y de las industrias, de que depende, en último análisis, la prosperidad nacional.

## 2.8 TEORIA DEL BENEFICIO.

La teoría del beneficio se basa sobre todo en las diversas concepciones que se han tenido sobre el impuesto, cuya tendencia ha sido la de considerar el pago del impuesto y los servicios prestados por los entes públicos como compensación el uno del otro, es decir, que el Estado devolvía en servicios lo que quitaba por la imposición. Esta teoría tuvo bastante acogida en su época. Pero, hoy se ha analizado que un servicio emanado del Estado no constituye un beneficio para todos los ciudadanos que pagan impuestos. Ejemplo : El Estado construye una escuela. Tenemos que los servicios de esta escuela son utilizados por las clases desfavorecidas de fortunas ; porque

los ricos, que también pagan impuestos colocan a sus hijos en colegios privados. Así mismo se da el caso si se construye un hospital en la capital. Qué beneficio obtendrían los del sur o los del norte de Colombia ? Es algo que no se puede cuantificar porque no se puede determinar en qué grado se beneficiarían éstos. Igualmente, sucedería con un servicio prestado por el Estado y que sólo los contribuyentes ricos contarían con los medios para obtenerlo.

## 2.9 TEORIA DEL SACRIFICIO.

Otros autores han querido ver el impuesto desde un punto de vista de sacrificio y no de beneficio. Pues lo miran como una idea de carga o gravamen,

Pero este sacrificio puede ser para el pobre y no para el rico. Porque para el rico puede no ser un sacrificio pagar \$1.000.00 en impuesto, pero para un pobre si puede serlo el desembolso de cierta cantidad de dinero.

La única medida del impuesto, según los principios de la ciencia fiscal moderna, inspirada en las sabias enseñanzas de Adam Smith, relacionada con lo que cada ciudadano debe pagar por impuesto, lo que depende de la capacidad

económica de cada contribuyente. En proporción a dicha capacidad debe cada uno contribuir a las cargas del Estado ; lo cual consulta con la igualdad verdadera, la universalidad y la elasticidad de los impuestos.

Puede aceptarse la teoría del Sacrificio ?

Si se parte de la premisa de que el sistema adoptado debe satisfacer al requisito de que los contribuyentes sufran un sacrificio igualmente proporcional, la respuesta es no, porque el sacrificio soportado por el contribuyente disminuye al aumentar la masa de ventajas y utilidad que el contribuyente obtiene de su renta. Cuanto mayor es la renta y más grande la masa de ventajas y utilidad que el contribuyente obtiene con ella, tanto menor es el sacrificio proporcional que sufrirá el contribuyente.

El impuesto en la forma moderna es un resultado del enorme aumento de los gastos públicos, del ensanche de las riquezas y el esfuerzo universal y constante por alcanzar las normas de la justicia tributaria.

## 2.10 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS.

" No existe entre los tratadistas de Hacienda Pública cri

88

terio uniforme para clasificar los impuestos. La más aceptada clasificación establece las siguientes categorías :

- a) Ordinarios y Extraordinarios.
- b) Personales y Reales.
- c) Directos e Indirectos.
- d) Proporcionales y Progresivos " (6).

Ordinarios y Extraordinarios. Los impuestos ordinarios son los que se establecen y recaudan de modo permanente, y constituyen el recurso ordinario del fisco ; los extraordinarios se imponen de manera ocasional para atender a todos los gastos imprevistos, como guerras, calamidades públicas, etc. Estos gravámenes se establecen en forma transitoria.

Personales y Reales. Los que gravan la capacidad de prestación de una persona, teniendo en cuenta su declaración y considerando aquellas circunstancias individuales que lo acrecienten o disminuyen, son los impuestos personales.

En los impuestos reales el tributo se mide con arreglo a determinadas características del objeto de la imposi

-----

(6) Abel Cruz Santos. Finanzas Públicas. Ed. Lerner. Pág.



ción, y haciendo caso omiso de las circunstancias de carácter individual. Grava la compra o posesión de bienes o mercancías.

Proporcionales y Progresivos. El proporcional es aquel que grava las rentas con el mismo porcentaje, no importando su origen y cuantía. El progresivo es aquel para cuyo cálculo se aplica un porcentaje ( o tipo impositivo ) que crece más que proporcionalmente al aumentar la base ( la renta ), es decir, aquel en el cual se eleva el porcentaje a medida que sube la renta ; y afecta más la renta de capital que la renta del trabajo.

Directos e Indirectos. Esta clasificación se hace teniendo en cuenta el modo de recaudación del tributo.

" No existe una regla fija para determinar la proporcionalidad de los impuestos directos e indirectos en el presupuesto público. Ello depende de la organización económica del país ; de su capacidad tributaria ; de la densidad de la población y de su cultura social y política" (7).

-----  
(7) Abel Cruz Santos. El presupuesto colombiano. Ed. Temis.

Impuestos Directos. Son aquellos que son pagados por la misma persona a quien se grava con ellos, cuya cantidad se halla por medio de una tarifa previamente establecida y por el sistema de listas nominativas.

El gravamen se establece sobre tres elementos considerados de antemano :

La persona, El capital y la renta.

Este impuesto cumple una doble función social y económica; según el cual el Estado debe derivar los mayores tributos de las clases pudientes y capitalistas, que realmente son las que más se benefician con el desarrollo social y económico del país. Entonces las clases medias y obreras que no derivan su renta del capital, sino del trabajo, su carga tributaria es menor.

" En ciertos casos, el impuesto directo se torna indirecto, como cuando grava las utilidades de las sociedades anónimas que estas cargan en sus balances al costo de producción, que trasladan al consumidor en el precio del artículo ". (8).

-----  
(8) Idem. Pág. 47.

Los impuestos directos tienen el inconveniente de que tanto la tasación como la recaudación de ellos ofrecen resistencia y dificultades prácticas. Una ventaja es que se pueden hacer exenciones y reducciones a favor de las clases menos pudientes, lo que no es posible hacer en los indirectos, que afectan por igual a todos los que realizan los actos que dan origen a ellos ; también son más seguros y de resultados más ciertos.

Entre los impuestos directos tenemos :

- a) Tributación a la Renta.
- b) Tributación a la propiedad, como el recargo al impuesto predial y el impuesto sucesoral.

Impuestos Indirectos. Tenemos que un impuesto es indirecto cuando grava a una persona distinta a la que lo paga. Grava, por lo general, las importaciones, los consumos y la transmisión de la propiedad. Su característica es la de ser trasladable, es decir, incide sobre una persona distinta de la que efectivamente lo paga.

Los impuestos indirectos se recaudan disimuladamente en el precio de las cosas que se compran o de los objetos que



se consumen, que no suscitan protesta ni ocasionan movimientos sediciosos y que van por todas partes sin que se sientan. Sin embargo, en el caso del gravamen a la importación, se confunde con el precio del artículo, y cuando es muy elevado, es factor de encarecimiento de la vida.

Pero en principio el impuesto indirecto afecta más al pobre que al rico, ya que el pobre no dispone de recursos suficientes para comprar al por mayor, que le permita beneficiarse con los descuentos que el comercio ofrece a los clientes.

A diferencia del impuesto directo, el 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 la gentes. En cambio, en los tiempos de bonanzas alcanzan los más altos índices.

A esta clase de impuestos corresponden :

a. Impuesto sobre comercio exterior :

Exportación de café.

Otras exportaciones.

Aduanas y recargos.

Tonelaje.

Importación de cigarrillos.

b. Impuesto sobre producción y consumo :

c. Impuesto sobre los servicios, se incluyen en esta clasificación :

- Espectáculos públicos.
- Impuesto por turismo nacional del 5% sobre tarifas hoteleras y sobre pasajes nacionales.
- Grupo de timbre y papel sellado.

47784

El impuesto de timbre se hace efectivo por medio de estampillas de diferentes denominaciones. Se cobran sobre toda clase de documentos civiles, comerciales, judiciales, administrativos y sobre operaciones de cambio internacional.

Los impuestos indirectos forman una parte muy importante del total de los ingresos del Estado. Aquí en Colombia constituyen más del 50% de los ingresos totales.

METODO INDICIARIO Y SOBRE BASES CIERTAS.

Como se dijo anteriormente, existen varios criterios para clasificar los impuestos y cada uno de ellos contempla un aspecto particular del problema.

La utilidad de las clasificaciones rinden a veces en la mejor posibilidad de hacer estudios teóricos acerca de los impuestos y también de considerarlos en el cálculo del ingreso nacional, como es el caso de los impuestos directos e indirectos.

Ahora la clasificación que tomaremos en cuenta es la que divide a los impuestos de acuerdo al método de determinación de la riqueza imponible, y es así que tenemos :  
Impuestos Indiciarios, o renta Presuntiva ; esta es la renta que calcula el Estado que va a entrar ( en sus recursos ), la cual la realiza sobre índices teniendo en cuenta los ingresos obtenidos años anteriores por concepto de impuestos, pero en la que existe una marcada diferencia con la que en realidad obtiene ; esto se debe a que el Estado no puede preveer la liquidación de ciertas empresas a las que venía gravando ; lo cual le permitiría un ingreso menor; o viceversa, no puede saber a ciencia cierta cuantos ingresos van a crear o que nuevas riquezas se van a explotar, lo que aumentaría los impuestos. Con los impues



tos indiciarios se toman presunciones de riquezas para la determinación de dicho monto imponible.

Los impuestos sobre bases ciertas, es el recaudo de los impuestos directos e indirectos. Aquí no se calcula, si no que se sabe con exactitud cuanto es el ingreso por concepto de impuestos.

## 2.11 TRASLACION, INCIDENCIA Y EFECTO DE LOS IMPUESTOS.

Traslación. Es el proceso mediante el cual el contribuyente de derecho ( persona señaladas por la ley que debe pagar el impuesto ) descarga el pago del impuesto sobre su jetos que están respecto a él en relación de intercambio, o sea, hacer recaer el gravamen sobre otras u otras personas. Por esta razón lo primero que hace el productor que quiere trasladar el impuesto al consumidor, es elevar el precio del artículo.

La traslación puede ser hacia adelante o hacia atrás, a corto, mediano o largo plazo.

La traslación es hacia adelante si consigue aumentar los precios de los bienes y servicios que vende, en proporción

al monto del impuesto, sin modificar la oferta. Este es el mecanismo más usual. El cual también es conocido como traslación directa. Un ejemplo es el caso en que el industrial eleva el precio de su producto a raíz del establecimiento o del alza de un gravamen. Otro ejemplo es cuando el capitalista o banquero aumenta la rata del interés del dinero.

La traslación es hacia atrás si el industrial disminuye la capacidad de producción ; o cuando el comerciante disminuye la oferta con el fin de provocar una escasez artificial que conlleve al alza de precios ; o desmejora la calidad del artículo producido manteniendo el mismo precio ; o transferir el impuesto a los obreros por medio de una rebaja de los jornales.

Un mecanismo utilizado por los consumidores en este caso es el de abstenerse de consumir, y por lo tanto de comprar aquel artículo, para que el gravamen sea sufragado por el productor. Este mecanismo puede ser empleado por el consumidor cuando el producto no es de primera necesidad, o cuando este tiene sustitutos.

A la traslación hacia atrás también se le conoce con el nombre de traslación inversa, o del consumidor al productor,



97

o de la demanda a la oferta.

Incidencia. Es el pago del impuesto por el contribuyente de hecho; es decir, aquel que no consigue transferir posteriormente el pago; es quien en definitiva lo paga, afectando en esta forma su economía. Con esta termina el fenómeno de la traslación.

Efectos. " Que efectos produce los impuestos en cuanto a la producción y distribución de las riquezas? Por una parte el impuesto resta capacidad de consumo y de ahorro a los contribuyentes, y por otra parte da capacidad al Estado para prestar servicios públicos a los asociados y para capitalizar al hacer inversiones en obras públicas, empresas, construcciones, etc.

Según sea la modalidad del impuesto y su incidencia sobre determinado sector de la economía, puede tener alguno o algunos de los siguientes efectos:

- a) Contribuir a atenuar las fluctuaciones económicas, frenando la expansión o ayudando a mantener el equilibrio.
- b) Contribuir a la redistribución del ingreso y a la atenuación de las desigualdades en la repartición de las riquezas.

- c) Desalentar la inversión en sectores de poca importancia productiva o fomentarla en aquellos de mayor beneficio para la comunidad.
- d) Desalentar el consumo suntuario y superfluo, y orientar los ingresos hacia el ahorro o hacia la producción.
- e) Fomentar el ahorro forzoso e inversión de los empresarios en lugar de la distribución de sus utilidades entre los socios.
- f) Contribuir al estímulo de la producción nacional, como resultado de la protección arancelaria.
- g) Poner los medios necesarios para la prestación de los servicios que le son encomendados a los Entes públicos y para la construcción de las obras necesarias para el desarrollo del país ".(9).

Podemos decir que una misma política no produce iguales efectos cuando se aplica en diferentes países, aunque sus condiciones sean similares. Todo depende de la circunstancias económicas, fiscales, sociales, etc., de cada país.

En cuanto a Colombia es conveniente orientar una política  
-----

(9) Luis Arcila Ramírez. Manual de Hacienda Pública. Pág.91

fiscal que cobije el mayor número de contribuyentes que aún, poseyendo una amplia capacidad contributiva, han utilizado diferentes mecanismos de evasión de impuestos, por lo cual el Estado no obtiene mayores ingresos que le permitan estimular en la forma adecuada, el desarrollo del país.

Evasión del Impuesto. Es un procedimiento ilícito por parte del contribuyente, para no pagar los impuestos.

Isaac López Freyle considera que la evasión puede ser :  
Parcial, total, legal e ilegal.

En la parcial como su nombre lo indica se deja de pagar parte del impuesto ; en la total no se paga nada ; la legal opera por la relación de actos y omisiones no prohibidas por la ley lo cual aprovecha el contribuyente para evadir los impuestos. Ejemplo : la fuga de capitales y de derecho al extranjero.

Por último, tenemos la evasión ilegal que se da cuando se contrarían o violan claras normas legales. Ejemplo : el contrabando.

### 3. COORDINACION FINANCIERA ENTRE ESTADO Y MUNICIPIO.

Dentro de la organización colombiana, encontramos el Ente Nación; los Entes Departamentos, Institutos Descentralizados y Municipios. El primero tiene sus funciones determinadas en todo el territorio nacional ; los departamentos en sus respectivos territorios, al igual que los municipios. Los institutos descentralizados tienen también sus funciones técnicas determinadas, de acuerdo al fin que se propusieron al crearlos.

Cada entidad tiene asignados determinados ingresos para poder cumplir las funciones que les fueron asignadas. Por el aspecto práctico, estarán esos ingresos bien distribuidos y le permitirán a cada entidad cumplir sus funciones a cabalidad ?. La respuesta es difícil de dar. Desde hace muchos años se viene estudiando este problema y buscándole una solución adecuada, sin haberlo logrado. De todas maneras es del caso observar que no se trata de entidades independientes y autónomas. Entre ellas debe existir coordinación

y jerarquía, porque de otro modo se llegaría al caos total".

(1)

### 3.1 ESTADO Y MUNICIPIO.

Estado : Los tratadistas modernos lo definen como la nación organizada, cuyos fines son la satisfacción de ciertas necesidades generales por medio de órganos que lo representan, los cuales realizan funciones que le son propicias dentro de normas de derecho.

Municipio : Es una institución nacional natural integrada por familia que al habitar un territorio determinado y requerir la satisfacción de necesidades comunes que rebasan sus posibilidades como grupo, organizan un gobierno o autoridad política dotado de recursos suficientes para atender el bien común.

3.1.1 Desigualdad de oportunidades. Entre las desigualdades de oportunidad más importante que se presentan entre la nación y el municipio, destacaremos las siguientes :

- a) El monto del presupuesto en la nación es más voluminoso, en contraste, con la penuria a que están sometidos los

(1) Luis Arcila Ramírez. Manual de Hacienda Pública. 1a. Ed. Pág. 21

fiscos municipales, que les impide desarrollar una labor eficiente en favor de la comunidad.

- b) La falta de técnicos y asesores a nivel municipal que impiden una eficiente planeación.
- c) La falta de una verdadera coordinación del municipio con las entidades departamentales y nacionales.
- d) Las administraciones locales carecen de unidades para atender servicios fundamentales como : extensión cultural, fomento y asistencia a la acción comunal en los corregimientos, bibliotecas y archivos.
- e) No se observa, a nivel municipal, ninguna actividad en caminata a estimular el desarrollo de la industria y del comercio, ni del cooperativismo.
- f) La no presentación de programas bien estructurados por parte del ejecutivo municipal.
- g) La desviación que han sufrido los concejos municipales hacia el campo de la política partidista y de grupo.

3.1.2 Desigualdades en los campos de los servicios públicos y privados.

Servicios Públicos : " Los servicios públicos se definen como actividades realizadas por la administración pública, o por los particulares mediante concesión, arriendo o reglamentación legal que determine las condiciones técnicas y económicas, que tienden a satisfacer necesidades públi

cas o de interés general de la comunidad ". (2)

**Servicios Privados :** Son aquellos servicios que prestan las entidades privadas cuyo fin principal es obtener utilidades.

**Servicios Públicos Nacionales :** Son los servicios públicos que presta la Nación directa e indirectamente a los municipios por intermedio de sus organismos especializados, por ejemplo, los servicios de energía eléctrica suministrados a través del ICEL.

**Servicios Públicos Locales :** Son los que suministra el municipio con sus propios recursos; Aunque también reciben este nombre los servicios proporcionados por la nación y por los departamentos.

Es conveniente no limitar el significado de uno y otro, ya que un servicio público puede estar en manos de una empresa de propiedad pública o de propiedad privada; o que una empresa privada esté bajo control del gobierno.

En cuanto a que tipo de servicios presta uno y otro ente, te

-----

(2) Jorge Mario Eastman. Manual de Administración Municipal

2a.Ed.Pág.223

nemos que el Ente Central - la Nación - atiende ordinaria mente a servicios de carácter general, inmateriales e in divisibles y, además, de competencia exclusiva, como son los de defensa nacional, orden interno, administración de justicia, diplomacia y otros que presta a través de insti tutos descentralizados, tales como energía eléctrica, acue ductos, alcantarillados, teléfonos, servicios educativos, servicios asistenciales y vivienda. Mientras que los muni cipios atienden servicios menos inmateriales y generalmen te divisibles en sus costos. Estos pueden fundar empresas para obtener servicios para la comunidad, y conseguir de esta manera ingresos públicos mediante " tasas " cobradas a los usuarios. Igualmente pueden fundar empresas encamina das a obtener precios estrictamente privados. También pue den cobrar contribuciones, impuestos, derechos u honorarios. Todos estos ingresos los deben invertir en gastos ordina rios de la administración- Gastos de funcionamiento y de inversión -, entre los cuales se incluyen las obras de hi giene, educación, saneamiento, pavimentación de vías, etc.

La coordinación de los servicios entre el gobierno central y los gobiernos locales es de suma importancia.

Por eso es necesario señalar la forma como se viene conci biendo el procedimiento para la elaboración y coordinación



de los planes de desarrollo en los órdenes nacional, de departamental y municipal, así como también precisar que cada plan en su respectivo nivel cumple con unos objetivos y metas precisas que le son propios ; y que cuenten con la identificación de un programa de inversión que aseguren la racionalidad en la asignación de los recursos propios de la respectiva entidad territorial.

Lógicamente la nación no puede ni debe planificar la distribución de los recursos municipales, así como los departamentales y los municipales no pueden disponer la asignación de los recursos nacionales. Más bien se puede hablar de una complementación de recursos en el sentido que el nivel nacional ayude a los municipios con sus ingresos en la realización de proyectos que son de interés común. Por ejemplo, si un propósito de la estrategia nacional es el de ampliar la cobertura en acueductos y alcantarillado, los intereses que define el municipio en este campo pueden ser coordinados mejor con el nivel central.

Con el plan nacional se busca fundamentalmente señalar directamente directrices o pautas sobre los objetivos generales y el tipo de desarrollo que se quiere lograr para la nación como un todo, y con los planes integrales de desarrollo urbano se pretende básicamente ordenar el crecimiento de los centros urbanos del país. Así, los planes

departamentales y municipales aunque guardan armonía con los lineamientos adoptados a nivel nacional, pueden diferir de acuerdo con las necesidades específicas y la problemática que presenta cada localidad.

Con esas metas, los mecanismos dispuestos por la Ley 38 y por los Decretos 1306 de 1980 y 1527 de 1981, para la armonización de la planeación y la coordinación y programación de la inversión pública, tienen por objeto procurar una mayor operatividad en los procesos de la planeación nacional, regional y local.

El procedimiento para elaborar el plan nacional, así concebido persigue la participación de todos los estamentos del país, tratando de invertir el proceso en la toma de decisiones. Que el punto de partida del proceso decisorio no sea necesariamente la cúspide de la pirámide sino que sea un proceso ascendente que parta de la base hasta llegar a aquellos entes que tienen la responsabilidad global del proceso y de sus resultados, o sea que se establezca una interacción recíproca entre el centro y la periferia administrativa del país.

### 3.2 RAZON DE SER DE LOS MUNICIPIOS.



En la constitución y en los actos de una nación, el fenómeno político se ve en inmensas proporciones y por lo tanto, no es desde allí donde puede hacerse un estudio : es necesario retroceder hasta las más humilde agrupaciones para encontrar los íntimos resortes de aquella gran actividad, que nos permita tener el verdadero punto de vista.

Es en el Municipio donde el individuo nace a la vida del Estado donde al contemplar los problemas de sus vecinos, amigos, parientes y los suyos propios comienza a adquirir, en su fuero interno, las primeras nociones de las relaciones sociales y del derecho que la regula y son precisamente esas nociones las que, al generalizarse en los individuos, los hacen obrar en determinado sentido y que unificándose engendran el modo de ser y actuar de un pueblo o grupo social.

Según Esquivel Obregón, García y muchos otros tratadistas, el municipio es una agrupación natural de familia o individuo que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo, pero distintos de los de sus componentes como familia o individuos.

Es la naturaleza misma la que genera la unión, es el instinto sociable y político del hombre lo que lo impulsa a formar grupos ; y son las necesidades de convivencia y de permanencia en un medio adecuado que, le permita satisfacer los instintos de trato humano lo que lo obliga a dar a ese conglomerado una organización estable. Es así como el municipio se ha convertido en una entidad preocupada de los problemas de los asociados. Esta labor resalta su importancia, si tenemos en cuenta que los problemas que debe resolver el municipio se hallan más cerca del individuo.

Es necesario destacar que el bien común del municipio no se refiere sólo a la satisfacción de necesidades humanas, sino también a la satisfacción integral de las necesidades económicas, políticas, culturales, religiosas de sus componentes en el ámbito de su jurisdicción.

El municipio consta de un territorio y un conjunto de entidades que se dividen las funciones a desempeñar, siendo indispensable la existencia de una permanente y estrecha colaboración entre ellos, que conlleve a una mejor prestación de los servicios públicos. Por lo tanto el municipio debe tener sus propios órganos legislativo, ejecutivo y judicial que lo representan : el Honorable Concejo, el Alcalde y el Juez Municipal ; y el lado de és

tos son indispensable otros organismos como son el Personalero, el Tesorero, el Párraco, las Empresas de Servicios Públicos y el Contralor, quien constituye en el municipio el control financiero.

Las contralorias municipales son creadas en aquellos municipios que tengan facultad de acuerdo con el derecho legislativo de 1956 (1839), es decir, aquellos que sean capitales de departamentos, o tienen un presupuesto de rentas e ingresos mayores de dos millones de pesos. En aquellos cuyo presupuesto pase de un millón, sin llegar a los dos, tienen auditores nombrados por los contralores departamentales, ya en el resto de los municipios este control es ejercicio directamente por la contraloria departamental.

### 3.3 SITUACION FISCAL DE LOS MUNICIPIOS.

La formación de los municipios, su desarrollo gradual, sus luchas con los poderes hostiles, y su engrandecimiento y decadencia, constituyen uno de los asuntos más interesantes y más fecundos en enseñanzas que la historia política y económica de los pueblos puede ofrecer. Es ley demostrada por la historia de que a medida que se perfecciona la organización social y política de una nación, mejoran

también las condiciones de su régimen municipal, viceversa, cuando hay empeoramiento de la situación del municipio puede asegurarse que esa nación ha retrocedido social y políticamente.

Anteriormente el municipio tenía unos ingresos que le permitían sostener sus propios gastos y quedando cierta cantidad para realizar inversiones que eran del agrado y satisfacción necesidades de los ciudadanos. Hoy encontramos que la nación y los departamentos se han apoderado de gran parte de los ingresos que en un principio pertenecían a los municipios ; y es así como se encuentra que la mayor parte de los municipios no pueden sostenerse con los ingresos que hoy perciben presentándose la siguiente situación :

Los municipios son mendigos de los departamentos y de la nación ; los departamentos, a su vez, de la nación, y este vive a expensa de los municipios.

La nación para subsanar en parte esta situación entrega aportes y auxilios a los municipios, que tampoco se com padecen totalmente con las necesidades municipales, y esto nos lo demuestra el siguiente cuadro.

T A B L A No. 1

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS APORTES Y AUXILIOS NACIONALES POR ENTIDADES TERRITORIALES.

Aporte y Auxilios	1963	1964	1965	1966	1967	Promedio
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
Para departamentos.	85.0	83.9	85.7	84.7	78.9	83.6
Para Municipios.	11.2	11.0	9.5	8.7	15.0	11.1
Para Territorios Nacionales.	3.8	5.1	4.8	6.6	6.1	5.3

FUENTE : ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA-ESAP,  
Bogotá - D.E.

Observando las cifras del cuadro anterior encontramos que el promedio de los aportes y auxilios para los municipios es de 11.1% en el período de 1963-67; mientras que para los departamentos este representa el 83.6% en el mismo período.

Igualmente podemos observar que mientras se da un aumento progresivo de los ingresos corrientes, la situación para la mayor parte de los municipios en términos relativos sigue igual, " ya que los ingresos municipales se concentran en las ciudades capitales de los departamentos y particularmente en las cuatro ciudades consideradas como las más grandes

del país, como son Bogotá, Cali, Medellín, y Barranquilla que reciben las 3/5 partes de los ingresos municipales.

En el período de 1963-67 las quince ciudades más grande del país obtuvieron un promedio cercano a los 250.000 pesos percapita, en tanto que los municipios restantes tuvieron un promedio per-capita no superior a \$30.00 ".(3)

La descentralización administrativa constitucionalmente conagrada como contrapartida de la centralización política, no ha operado debidamente y especialmente a la falta de una verdadera descentralización fiscal. A lograr este último objetivo se dirige, tímidamente, la institución denominada " Situado Fiscal ", introducida por la enmienda constitucional de 1968 ( Art. 182, Inc. 2o. y 3o. ).

" La misma ley sobre situado fiscal dice que, a partir de 1973, la participación del impuesto sobre las ventas de que trata la Ley 33 de 1968, será distribuída por los departamentos en su totalidad entre los municipios, proporcionalmente al número de habitantes de cada uno de éstos, de acuerdo con el último censo de población elaborado por el Depar

(3) Jorge Narváez O. Coordinación de los Servicios Centrales con las Administraciones locales. Pág. 9



tamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), dentro de los treinta días siguientes al recibo total o parcial de la participación ( Art. 8o.).

De 1971 en adelante, la participación es un 30% del producto anual del impuesto ". (4)

### 3.4 LA AUTONOMIA, LA COORDINACION Y LOS INGRESOS.

#### 3.4.1 La Autonomía Municipal.

En las sociedades primitivas, los entes locales tenían una posición preponderante sobre la entidad central. Así ocurría en Roma y Grecia.

El Imperio Romano acabó con este sistema y estableció una centralización absoluta para fortalecer el ente central y atender a sus conquistas o defender la integridad patria de los enemigos extraños. Durante la edad media se presenta una reacción favorable hacia los gobiernos locales, pero más tarde se inicia un movimiento centralizado que afectó a Italia, Francia y otros países Europeos.

----- ←-- ←--  
(4) Javier Henao Hidrón. El Municipio Colombiano. ESAP.

Pág. 13.

En Colombia los municipios gozaron durante la colonia y aún en la época de la independencia de una autonomía considerable que se expresaba a través de sus cabildos. Por medio de estas corporaciones se manejaron los recursos y arbitrios municipales que eran aplicados a la satisfacción de los servicios más importantes de la comunidad. De esta manera el municipio, por sí mismo, atendía su crecimiento urbano y veía por el interés de cada uno de sus asociados.

Al implantarse la república el municipio empieza a debilitarse y a perder parte de su importancia adquirida. Se invierte la pirámide, pues los municipios que antes eran la base del sistema político, económico y administrativo, ahora va a depender de la Nación para atender a la solución de sus propios problemas. En fin la relativa autonomía de las administraciones locales fueron limitándose cada vez más al aplicarse el principio de la centralización política por parte del estado.

La autonomía se hace cada vez más precaria cuando entre la Nación y el Municipio se interponen, las Provincias y los Departamentos, como nuevos organismos. Hoy la presencia de los Departamentos, desaparecidos las provincias de la división político-administrativa, es muy discutible, ya que muchos trata

distas han llegado a proponer la supresión de los mismos con el fin de robustecer la vida municipal en todos sus órdenes.

Sólo se justifican la existencia de los departamentos por ser el puente de unión entre la administración central y local.

En Colombia la Constitución de 1.886 acabó con el régimen federalista e implantó el régimen centralista, como su funcionamiento fue muy rígido hubo de ser reformado en 1910, con el fin de concederles bienes y rentas a las entidades menores. Más tarde se da una descentralización técnica, la cual se realiza muchas veces en el campo público y otras en colaboración con la iniciativa privada.

La descentralización desde el punto de vista legislativo la contempla el artículo 183 de la Constitución Nacional la cual establece : "Los bienes y rentas de los departamentos, así como la de los municipios, son propiedad exclusiva de cada uno de ellos y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares. No podrán ser ocupados estas propiedades y rentas sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones de Derecho Departamentales ni Municipales."

Es así como llegamos a la estructura actual cuya característica más significativa es la desproporción entre la magnitud de los ingresos y servicios nacionales y los pocos ingresos y servicios de los gobiernos locales.

Finalizando la década de 1970 se le ha dado una importancia primordial a la planeación y se ha expedido una serie de normas que afectan los tres niveles de gobierno : Nacional, Departamental y el Municipal.

De acuerdo con el decreto 1306 de 1980 se determina que los núcleos urbanos ( cabecera municipal ), cuya población sea superior a 20.000 habitantes, deberán formular y adoptar un plan integral de desarrollo a través del cual el gobierno municipal puede influir decisivamente para mejorar las condiciones de vida de la población y asegurar el progreso del municipio.

### 3.4.2 La Coordinación Municipal.

Coordinación es el encausamiento armónico de las diferentes actividades para el desarrollo, la materialización y la objetivación de un plan preconcebido y una política adoptada.

Partiendo de este concepto podemos decir que con la coordi

nación entre Estado y Municipio se pretende lograr una racionalización más clara del sistema administrativo actual y una prestación más beligerante, más agresiva, de los servicios centrales a las administraciones locales.

A nivel local debe existir coordinación entre el Concejo, el Alcalde, Institutos Descentralizados, y otros para que se conviertan el líderes cívicos de los planes municipales de desarrollo, asumiendo la tarea de despertar el interés de la ciudadanía en general sobre la urgencia de planificar el desarrollo de la localidad asegurando en esta forma una efectiva inversión orientada a satisfacer las necesidades más sentidas de la comunidad como un todo.

Por todo lo anterior es importante planear y poner en funcionamiento un conjunto coordinado e interrelacionado de estructuras no sólo económicas y políticas, sino también administrativas y sociales concentradas en forma armónica dentro de la planeación. Es por ello que se debe ejercer controles fiscales, administrativos y de eficacia.

Se debe alcanzar la integración de los municipios en unidades de trabajo para elaborar planes de desarrollo común. También se debe capacitar al personal que labora a nivel municipal para hacer más eficiente la administración a nivel

de estas unidades. En algunos municipios no hay un sistema técnico de selección de personal, por lo que se hace necesario escoger al personal más sobresaliente, colocarlo en un lugar acorde con su formación, no de acuerdo al padrino político que lo apoye, asegurando en esta forma su mejor desempeño. Tampoco hay una descripción clara de funciones a nivel del cargo, por lo cual se da la duplicidad de funciones quedando la responsabilidad totalmente diluida y atomizada.

3.4.3 Los Ingresos Municipales.

Los ingresos municipales están constituidos por los impuestos, tasas, multas, rentas contractuales y ocasionales de una parte, y de aportes, auxilios, participaciones y empréstitos de otra.

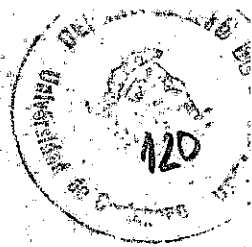
Los Concejos tienen facultad para imponer contribuciones aunque tienen que hacer lo de conformidad con la constitución, la ley y las ordenanzas, según el artículo 197 de la constitución.

Podemos decir que aunque el número de impuestos autorizado es muy grande ; la mayoría de los ingresos provienen de dos de ellos, que son el predial y el de industria y comercio.

Y beneficia sobre todo a los municipios cuyo grado de desarrollo es mayor.

Es importante anotar que los municipios no han organizado debidamente el cobro de impuestos. Es común ver como emplean una suma importante en su recaudo.

En cuanto al impuesto de industria y comercio, los concejos, no siempre han sabido organizarlos, presentándose el caso de que pequeños municipios copian las normas establecidas en las grandes ciudades ; creándose en esta forma complicaciones en el procedimiento para hacerlos efectivos. Con la expedición de la Ley 14 de 1983, se busca unificar los criterios para establecer las bases y tarifas y corregir ciertos errores que se venían cometiendo.



## 4. INGRESOS MUNICIPALES

### 4.1 PRINCIPALES INGRESOS MUNICIPALES.

Las principales fuentes de ingresos municipales son las siguientes :

- a). Los ingresos procedentes de impuestos o contribuciones que el municipio está autorizado para recaudar.
- b). Las participaciones que los municipios tienen en los ingresos percibidos por la Nación y el Departamento. También están catalogados en este grupo los aportes y auxilios que el municipio recibe de diferentes entidades.
- c). Los recursos derivados de la administración de bienes municipales, por ejemplo las ventas, arrendamientos, inventaríos, explotaciones y otros.
- d). Los ingresos recibidos como compensación por los servicios que el municipio presta, ya sea en forma directa o por intermedio de las em



presas públicas.

e). Todos los ingresos por motivo de multas, re cargos y otros.

PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA.

El Municipio de Cartagena para atender los compromisos por él adquiridos como entidad pública que es, cuenta con una serie de ingresos que le permiten cumplir con las necesidades derivadas de su normal funcionamiento.

Estas fuentes las constituyen los ingresos corrientes que se hallan divididos en : Tributarios, no Tributarios y Recursos de Capital.

A. TRIBUTARIOS.

- Partidas 1a. Impuesto Predial.
- 2a. Adicional para Deporte.
- 3a. Industria y Comercio.
- 4a. Andamios.
- 5a. Placas para Bicicletas, Carretillas y Vehículos.
- 6a. Licencias de Construcción.
- 7a. Vallas, Avisos y Carteles.

- 8a. Acción Urbana.
- 9a. Espectáculos Públicos, Juegos permitidos ( Clubes privados ), Salas de diversión, Rifas y Bazares, Tragami queles, etc.
- 10a. Estampillas de Pro Palacio.
- 11a. Licencias de funcionamiento Ind.Com.
- 12a. Impuestos de Seguridad y Vigilancia.
- 13a. Adicional Fondo Desarrollo Comunal.
- 14a. Arena.

B. NO TRIBUTARIOS.

I - Directos.

- 15a. Ocupación de Vías.

II - Rentas Contractuales.

- 16a. Arrendamiento de Bienes.
- 17a. Cuartas partes Jubilatorias.
- 18a. Casinos.
- 19a. Estadios.

III- Gobierno Nacional.

- 20a. Auxilios Nacionales.

IV - Participaciones.

- 21a. Impuestos de rentas y complementarios.
- 22a. Impuestos a las Ventas.
- 23a. Rentas Departamentales.
- 24a. Telecartagena.

V - Servicios.

- 25a. Cementerios Públicos.
- 26a. Nomenclatura.
- 27a. Inscripción Personal.
- 28a. Almotacén.
- 29a. Mataderos.
- 30a. Auditoría E.E.M.M. Sueldos y Prestaciones.
- 31a. Reembolsos por concepto de nómina y prestaciones sociales de la oficina sustanciadora de Juicios Ejecutivos ante la Tesorería Municipal.
- 32a. Expedición de Certificados.
- 33a. Pensión de Jubilados de las Empresas Públicas Municipales.

VI - Sanciones.

- 34a. Multas.
- 35a. Recargos.

VII - Otras Rentas.

- 36a. Formato de Cuentas y Nómina.
- 37a. Aprovechamiento Donaciones varias.
- 38a. Muelles de Cabotaje.
- 39a. Registro de Hierro.
- 40a. Reembolsos.
- 41a. \$1.00 adicional por cada mes al impuesto de Industria y Comercio ( Acuerdo



No. 9 de 1966 ).

42a. Licitaciones.

43a. Zonas Verdes y Parquaderos.

VIII - Transferencias.

44a. Estampillas Beneficencia.

45a. 5% Hospital, Industria y Comercio.

46a. 35% adicional a industria y comercio para turismo.

47a. Fomento Taurino.

48a. Sayco.

49a. Impuesto Seg. y Vig. P. Na1.

50a. Impuesto de Rodamiento p. Valorización.

51a. Impuesto de Rodamiento la Promotora.

52a. Descuento del 3% ( acción social en nómina de los empleados municipales y 5% acción social sobre nómina de jubilados ).

C. RECURSOS DE CAPITAL.

a.- Venta de Bienes Municipales.

b.- Recursos de Créditos.

4.1.1 Industria y Comercio.

Este impuesto es indirecto, se causa por mensualidades y grava las actividades industriales, comerciales, las correspondientes a los bancos, compañías de seguros generales, compañías de seguro de vida, corporaciones financieras, sociedades de capitalización, corporaciones de ahorro y vivienda, y almacenes generales de depósito.

Su creación se remonta al año 1826, aunque podemos decir que sólo con la Ley 97 de 1913 se creó propiamente este impuesto. Su manejo está en manos del Concejo Municipal.

Este impuesto con el transcurso del tiempo se ha modificado por muchas leyes y decretos, siendo las más recientes : la Ley 57 de 1981 y la Ley 14 de 1983 donde se estipulan los tipos de establecimientos a los cuales debe gravarse con este impuesto, como también las tarifas que se aplicarán, aunque en la realidad se presentan gran diversidad de bases, tarifas y otras características para la aplicación de este impuesto en las diferentes ciudades colombianas.

El Decreto 3815 de 1982, por el cual se dictan normas sobre este impuesto, más tarde fue reformada en sus artículos 2o. y 8o. por Decretos 394 y 392 de 1983.

Luego el Decreto Legislativo 3816 del 30 de Diciembre de 1982, modificó la Ley 57 de 1981 y a su vez este fue modificado en 1983 por el Decreto 393 en su artículo 2o. numeral 7, igualmente se le adicionó el numeral 9.

Todas estas modificaciones han contribuido a darle facilidad a cada municipio para cobrar el impuesto de industria y comercio y para fortalecer sus ingresos.

Muchos municipios liquidan este impuesto teniendo en cuenta la localización del establecimiento, siendo mayor en las zonas de más concentración.

En el municipio de Cartagena anteriormente los establecimientos que conformaban este concepto, eran aforados por el jefe de impuestos a ojímetros, de acuerdo al activo, a su localización y categoría. En el año 1979 este sistema fue modificado por el Acuerdo No. 13 de Mayo 21 del H. Concejo Municipal, por el cual se adopta un nuevo sistema para la fijación del impuesto de Industria y Comercio, cuya base de aforación comprendía el activo bruto registrado en la Cámara de Comercio de los establecimientos industriales, comerciales o de servicios con ánimo de lucro, mediante certificación expedida por la misma Cámara; y las tarifas iban de 2,5% a 3.2%, presentándose así 23 tarifas. Ya para el sector financiero se establece la base,

127  
de acuerdo a lo dispuesto en los Decretos 3816 de 1982 y en el 393 de 1983.

#### LEY 14 DE 1983.

La Ley 14 de 1983 trata en diferentes artículos aspectos fundamentales del impuesto de industria y comercio, tales como : los sectores económicos objetos del mismo, la base gravable, las tarifas y las prohibiciones de afectar determinadas actividades.

La Ley ha registrado las recomendaciones que se hicieron en el informe de la misión Wiesner-Bird, en el sentido de unificar el régimen de impuesto de Industria y Comercio en todo el país para poner fin a la multiplicidad de bases gravables que se venían aplicando desde el año 1913. Que en la práctica da lugar a la evasión o, cuando menos a menores recaudos. Se establece con precisión que la base del gravamen son los ingresos brutos, con exclusión de devoluciones, ingresos provenientes de la venta de activo fijo y de exportaciones, recaudo de impuestos y percepción de subsidios. Esta base es dinámica, elástica, y permite mantener en pesos constantes el ingreso tributario municipal, sin que este se deteriora como consecuencia de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

El sistema que recoge hace justicia a la real capacidad tributaria de los sujetos de impuesto, pues la base que adopta refleja los ingresos efectivos de la actividad fabril, comercial o de servicios.

La Ley fija los topes máximos dentro de los cuales corresponde a los Concejos Municipales establecer las tarifas del impuesto de Industria y Comercio. Los topes máximos para las tarifas son : el 7 por mil mensual para las actividades fabriles ; y el 10 por mil para las comerciales y de servicios, sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior. Sobre la base gravable para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, pagarán en 1983 y años siguientes el 3 por mil anual y las demás entidades reguladas por la presente Ley, el 4 por mil en 1983 y el 5 por mil para los años siguientes sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de Diciembre del año inmediatamente anterior al del pago. La Superintendencia Bancaria informará a cada municipio y al Distrito Especial de Bogotá, dentro del los cuatro primeros meses de cada año, el monto de la base descrita en el artículo 42 de esta Ley, para efectos de su recaudo. Igualmente precisa las actividades que prohíbe gravarse con el Impuesto de Industria y Comercio, algunas son : la producción primaria, agrícola o pecuaria ; los bienes destinados a las exportaciones, entidades de beneficencia, culturales o deportivas.



129

El impuesto de Industria y Comercio técnicamente no debe recaer sobre artículos, ni sobre los establecimientos sino sobre actividades que se beneficien de los recursos, las infraestructura y el mercado del municipio y son fuentes de riquezas, como son las actividades industriales, comerciales y de servicios. Por lo que no es necesario tener establecimiento comercial para ser sujeto pasivo del impuesto de Industria y Comercio.

Un aporte muy importante lo constituye el Artículo 48 que dice : " la totalidad del incremento que logre cada municipio en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio por la aplicación de las normas establecidas, se destinará a gastos de inversión, salvo que el Plan de Desarrollo Municipal determine otra asignación de estos recursos.

Según el artículo 37 de la misma Ley el impuesto de Avisos y Tableros autorizados por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915 se liquidará y cobrará en adelante a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio, con una tarifa de un 15% sobre el valor de éste, fijadas por los Concejos Municipales.

La Ley 14 de 1983 ha sido aplicada en Cartagena según Acuerdo No. 50 del 22 de Diciembre de 1983. " Por el cual se expide un nuevo régimen del impuesto de Industria y Comercio y se determina el impuesto de avisos y tableros para el Municipio de Cartagena ".

A las actividades se les liquidará el impuesto de Industria y Comercio de acuerdo a las siguientes tarifas :

A.- SECTOR INDUSTRIAL.

- 1) Productos alimenticios ..... 2 por mil
- 2) Hielo, bebidas, textiles, confecciones, prendas de vestir, calzados y otros.....2,5 por mil

B.- SECTOR COMERCIAL.

- 1) Tiendas de viveres, abarrotes, graneros, panaderías..... 3 por mil
- 2) Tiendas, supermercados donde además de alimentos se venden artículos de consumo general como ropa, zapatos, etc. ....3,5 por mil
- 3) Joyerías, relojerías, galerías de arte. .... 10 por mil
- 4) Todas las actividades comerciales, distintas a las del sector financiero. ....3,5 por mil

C.- SECTOR FINANCIERO.

- 1) Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda pagarán en 1984 y años siguientes el 3 por mil anual y las de más entidades del sector financiero el 5 por mil anual, sobre los ingresos operacionales anuales liquidadas el 31 de Diciembre del año inmediatamente anterior al del pago.

Los establecimientos de crédito, instituciones financieras y compañías de seguro y reaseguros que tienen sus operaciones en el Municipio de Cartagena, además pagarán por cada oficina comercial adicional la suma de \$10.000 anuales. Los valores absolutos en pesos mencionados en este artículo se elevarán anualmente en un porcentaje igual a la variación del índice general de precios debidamente certificados por el DANE entre el primero de Octubre del año anterior y el 30 de Septiembre de laño en curso.

D.- SECTOR SERVICIOS.

- 1) Hoteles, apartahoteles, pensiones, residencias, posadas ..... 2.5 por mil
- 2) Clubes sociales y recreativos, restaurantes, cafeterías, asaderos, heladerías, estaderos..... 3 por mil
- 3) Contratistas de construcción, firmas de consultorás, fotocopiadoras,

- laboratorios clínicos, y otros..... 3 por mil
- 4) Agentes y corredores de seguros, agentes de aduanas, almacenes de depósitos, alquiler de automoviles..... 5 por mil
- 5) Moteles, Coreográficos, bares, cafés, cantinas, grilles, discotecas, tabernas, bingos..... 10 por mil
- 6) Las demás actividades de servicios .. 5 por mil

Para efectos del real recaudo del impuesto de Industria y Comercio y Avisos y Tableros, la Dirección de Hacienda en coordinación con la Tesorería Municipal diseñará un sistema de cuenta corriente que prevea todas las circunstancias que se puedan presentar, determinando en todos los casos un saldo único por contribuyentes.

En el Municipio de Cartagena la totalidad del incremento que se logre en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio se destinará según lo estipulado en el artículo 48 de la Ley 14.

Al impuesto básico de industria y comercio se le adicionan además : el 5% para el hospital Universitario según Decreto 386 de 1957, un peso (\$1.00) por cada mes según Acuerdo No. 9 de 1966.

En cuanto al total de negocios de Industria y Comercio listados en el registro de facturación hasta el mes de Diciembre de 1983, aparecen 5.052. Se considera que este número no refleja la realidad por cuanto hay muchos negocios inexistentes y muchos otros que aún no se han registrado. El total sólo se establecerá cuando se haga un buen censo.

Solamente el 34% de los contribuyentes registrados, o sea, 1.732 establecimientos mercantiles activos, cancelan con regularidad este impuesto.

Todas las empresas industriales por muy elemental que sea su proceso de transformación, han contribuido en una forma muy notoria al pago del impuesto de Industria y Comercio, siendo su contribución hasta Septiembre del año 1983 de \$32.883.715 que representan 32% sobre el total recaudado por concepto del impuesto de Industria y Comercio.

T A B L A No. 2

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO A PARTIR DE 1976.

Año	Recaudos ejecutados	Indice Nal. de Precios.Año - 1976.	Recaudos e - Términos Ons tantes.
1973			
1974			
1975			

Año	Recaudos ejecutados.	Indice Nal. de Precios. Año 1976.	Recaudos en Términos Constantes.
1976	\$ 5.505.514	100.00	\$ 5.505.514
1977	17.836.048	128.45	13.885.596
1978	20.582.693	152.55	13.492.424
1979	40.904.816	195.50	20.923.180
1980	77.269.830	245.46	31.479.602
1981	63.756.549	309.62	20.591.870
1982	79.398.018	384.34	20.658.276
1983	107.285.348	452.17	23.726.771

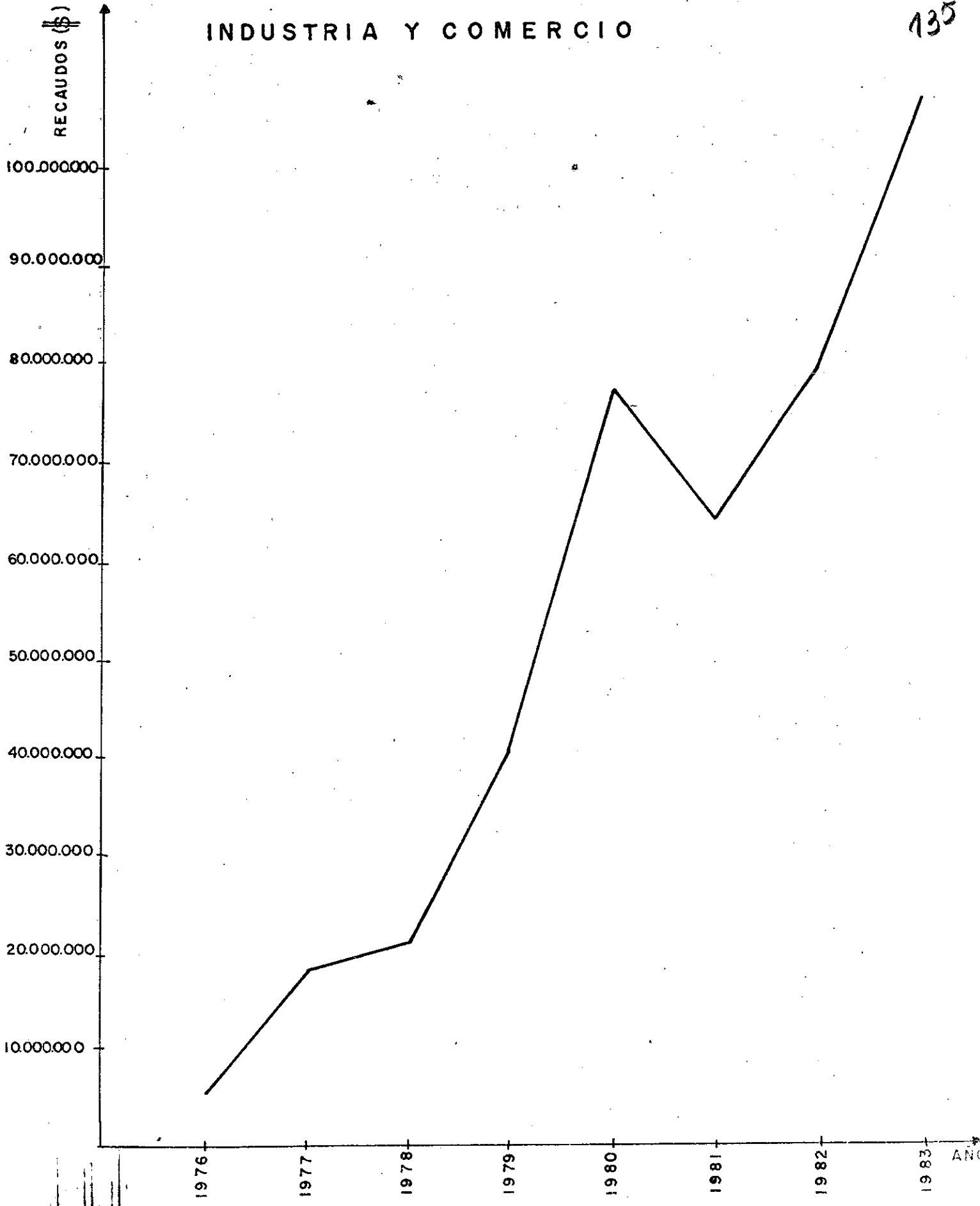
FUENTE : Datos de Hacienda Municipal.

Haciendo un análisis de lo que fue el comportamiento de Industria y Comercio durante el período comprendido entre 1976-83, observamos que en términos generales su tendencia ha sido la de crecer. Aunque, este crecimiento ha sido acelerado en algunos años, como podemos notarlo durante los años 1976-77, cuyo crecimiento porcentual fue de 323%. Esto se debió a que se establecieron reformas y con ellas nuevas formas de mecanismos para el cobro de éstos. También influyó el establecimiento de nuevas industrias en los diferentes sectores de Cartagena, sobre todo en la zona de Mamonal.

Entre los años 1978-80 también se dio un notable crecimiento que puede explicarse por la modificación en cuanto al

# INDUSTRIA Y COMERCIO

135



sistema para la fijación de impuesto, contemplada como se dijo anteriormente, en el Acuerdo No. 13 de 1979. En el año 1981 decreció en términos absolutos de \$13.513.231, esto se debió al retiro de la actividad económica de ciertos establecimientos. Igualmente, hubo descuidos en cuanto a las medidas aplicadas en los años anteriores, debido a la negligencia de ciertos funcionarios y al interés de los gobernantes hacia otros aspectos. Esto nos demuestra la forma como repercute la falta de continuidad de políticas eficientes. En los años 1982-83 se presenta una recuperación en los recaudos por este rubro.

Haciendo las deflataciones correspondientes, tomando como base el año 1976 nos damos cuenta que en general el aumento que se presentó fue aparente debido al gran proceso inflacionario que se dio durante todo el período, como se puede ver en el cuadro anterior, donde los valores nominales casi se cuadruplicaron.

Durante el año 1977-78 donde en términos monetarios se dio un aumento en los ingresos ; vemos que en términos constantes lo que se presentó fue un decrecimiento. Igualmente, notamos que del año 1978-1979 en términos monetarios se duplicaron los ingresos, mientras que en términos constantes sí hubo un incremento, pero no se duplicó en relación al año anterior. Ya para el año 1980-81 la tendencia fue una



disminución en los ingresos, tanto en términos monetarios como en términos constantes.

Relacionando el ingreso recaudado por concepto de Industria y Comercio durante el año 1983 con la población proyectada para la ciudad de Cartagena según el Plan de Desarrollo del Municipio de Cartagena 1978-90 ( 511.172 habitantes ), observamos que el promedio de contribución per-cápita a precios corrientes es de \$192.00 ; el cual fue superior en un 29% con relación al año 1982. Sin embargo, esta contribución está por debajo del promedio nacional que en año 1982 fue de \$225.00. Igualmente este promedio es inferior al que se da en ciudades capitales tales como Medellín, Cali, Bogotá, Pereira, Cúcuta, Bucaramanga, Pasto, Villavicencio, Tunja, Quibdó, Santa Marta y Armenia. Solamente es superior al promedio obtenido en ciudades como Valledupar, Ibagué, Neiva, Montería, Riohacha, Popayán y Sincelejo.

La proyección de los ingresos por concepto del impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros realizadas por el Departamento de Hacienda para el año 1984 es de \$243.380.000 que representa el 38.44% del total de los ingresos. Estos van a contribuir para mejorar el desarrollo de Cartagena que para ese año su población, según proyecciones del Plan de Desarrollo del Municipio de Cartagena 1978-90 será

de 533.203 habitantes. Para el cálculo de estos ingresos se tomaron como base los informes recolectados en la Cámara de Comercio y el DANE, sobre los ingresos brutos de las empresas.

T A B L A No. 3

PARTICIPACION DEL IMPUESTO INDUSTRIA Y COMERCIO EN LOS INGRESOS GLOBALES - AÑOS 1976 - 82.

Años	Ingresos totales netos.	Ingresos por Industria y Comercio.	Porcentaje de participación.
1976	73.292.818	5.505.514	7.51 %
1977	68.234.837	17.836.049	26.13
1978	105.211.458	20.582.693	19.56
1979	128.518.038	40.904.816	31.82
1980	223.701.025	77.269.830	34.54
1981	257.859.741	63.756.549	24.72
1982	369.687.021	79.398.018	21.47
1983	534.970.083	107.285.348	20.05

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

Como se puede ver en el cuadro anterior, la participación de este rubro no fue progresiva en todos los años. Esto lo podemos observar en la participación que tuvo este impuesto en los ingresos totales entre los años 1977-78, que de 26.13% bajó a 19.56%. Lo mismo observamos en los años de 1980-83. Esto se debió al aumento acelerado de otros rubros, entre ellos los Auxilios Nacionales y la par

ticipación del impuesto a las ventas en esos años.

4.1.2 Impuesto Predial.

El impuesto predial y complementarios es una de las formas más usuales del gravamen sobre la propiedad inmueble y constituye la fuente común u ordinaria de recursos para el tesoro del Municipio. Es un impuesto directo, su importancia es que grava los bienes raíces ubicados dentro del territorio municipal de acuerdo al avalúo catastral, elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Este impuesto se creó con el fin de fortalecer los fiscos departamentales y municipales. Hoy constituye una importante fuente de ingreso municipal ya que los departamentos cedieron esta renta a los municipios. Los Decretos 2185 y 4133 de 1951 convirtieron este impuesto en una renta municipal.

El recaudo por concepto de este impuesto es significativamente alto y conjuntamente con el Industria y Comercio constituyen las fuentes principales de ingresos en casi todos los municipios. Algunas de sus cualidades son : no se presta al fraude debido a que la propiedad inmueble está constantemente a la vista de los agentes del fisco ; goza de elasticidad, por cuanto un aumento del valor de la propiedad, conlleva al aumento del impuesto sin necesidad de su

140  
bir la tarifa.

Por la historia se sabe que el impuesto de catastro es muy antiguo, de su existencia se tiene noticia unos cuatro mil años antes de Jesucristo. En Colombia fue establecido por la Ley 48 de 1887, desde entonces ha sufrido una serie de modificaciones. Al llegar la Misión Kemerer a Colombia, encontró catorce legislaciones sobre catastro, por cuanto la Ley 34 de 1920, había autorizado a las Asambleas Departamentales para legislar sobre éste.

El Artículo 80. del Decreto 1.031 de 1940, reglamentario de la Ley 65 de 1939 dice :

" ..... que la descripción económica comprenderá todos los datos científicos y estadísticos necesarios para el avalúo oficial de los predios, tomando en cuenta no solamente el valor del inmueble, sino también el que le comunican las cosas corporales muebles consideradas inmuebles por adherencia, destinación y radicación ".

Son inmuebles por destinación y están sujetos al impuesto predial, las maquinarias y demás bienes muebles que regularmente se utilicen en la explotación de un establecimiento industrial, siempre que estos muebles pertenezcan al dueño del edificio o inmueble por naturaleza.

Después del año 1940 la legislación expedida se ha orientado a dar bases que permitan organizar en forma técnica las labores propias del trabajo de catastro.

El gobierno nacional ha dictado recientemente una serie de medidas con el fin de fortalecer las finanzas municipales. Para ello expidió la Ley 14 de 1983, que empezó a regir el 6 de Julio del mismo año, por el cual se dictan normas sobre catastro y otras disposiciones. En resumen se hace un reajuste en un 10% anual que se acumulará año por año, de acuerdo con su antigüedad ; el período del reajuste no podrá exceder de 15 años. Además se establece que las tarifas serán fijadas por los concejos municipales entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio.

La tarifa máxima del 12 por mil no se aplicará en el caso de lotes urbanizados no edificados. Esto quiere decir que la tarifa para esta clase de predios puede ser superior al 12 por mil.

El Concejo Municipal de Cartagena puede conceder las siguientes exenciones :

- 142
1. Del pago de interés y sanciones de mora causados hasta Diciembre 31 de 1983, sobre el impuesto predial, si los dueños presentan por primera vez la estimación del avalúo y si este avalúo fue aceptado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
  2. Del pago de impuestos prediales sobretasas causados hasta Diciembre 31 de 1983 por construcciones y mejoras no declaradas antes, si el propietario presenta la respectiva documentación a más tardar el 30 de Diciembre de 1984.

Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros y para ello contarán con un período de 5 años, con el fin de revisar los elementos físicos, jurídicos, fiscal y económica de los inmuebles. Concluido este período no se podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último avalúo, hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del avalúo del respectivo predio.

La organización del avalúo catastral por parte del propietario es de mucha importancia, ya que se toma como base para el cobro de otros impuestos ( impuesto de catastro , impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre las sucesiones, y donaciones ) ; es básico para el cobro de las tasas de ener

gía eléctrica, alcantarillado, acueducto y otros.

En Cartagena la tasa del impuesto predial es de 4 por mil sobre el avalúo catastral. En la actualidad existen 80.014 predios, " cuyo impuesto catastral es recaudado por las Empresas Públicas Municipales, las cuales a su vez se apropian del 75% del producido anual por tal concepto, según lo dispuesto en el artículo 4o. del Acuerdo No. 12 de 1961, y transfieren el resto, o sea, el 25%.

En el período 1976-83 la tesorería del municipio de Cartagena ha percibido, en promedio el 23,87% y no el 25% de lo reembolsado por las Empresas Públicas Municipales de Cartagena por dicho impuesto.

T A B L A No. 4

RELACION ENTRE LO RECAUDADO POR CONCEPTO DEL IMPUESTO PREDIAL - EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES - TESORERIA MUNICIPAL.

Años	E.E.P.P.M.M. 100%	Municipio 25%	Lo que realmente ha recibido.	Parti cipa- ción.
1976	\$23.137.725	\$ 5.784.431	\$ 3.559.317	15,38%
1977	20.317.232	5.079.307	2.945.002	14,50
1978	38.918.120	9.729.530	9.941.797	25,55
1979	-	-	10.715.872	-
1980	37.220.559	9.305.140	9.636.837	25,89

Años	E.E.P.P.M.M. 100%	Municipio 25%	Lo que realmente ha recibido.	Participación. %
1981	\$50.581.172	\$12.645.293	\$12.699.574	25,11
1982	52.085.590	13.021.397	1 3.328.065	25.59
1983	78.649.447	19.662.361	13.067.271	16.61

FUENTE : EE.PP.MM. y Hacienda Municipal ( Cartagena ).

El cuadro anterior nos muestra el total de la recaudación por las E.E.P.P.M.M. de Cartagena por impuesto predial y el 25% que le corresponde al Municipio, además se muestra lo que realmente ha recibido el Municipio por este concepto. Como se observa existen diferencias entre lo que debe enviar las EE.PP.MM. de Cartagena y lo que realmente recibe el Municipio. En los años 1976, 1977 y 1983 los intereses del Municipio, se afectaron porque su participación no corresponde al 25% establecido por lo tanto el Municipio dejó de percibir de las Empresas Públicas \$2.225.114, 2.134.305 y 6.595.090 respectivamente.

T A B L A No. 5

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DEL IMPUESTO PREDIAL AÑOS 1976 -  
1983



Años	Recaudos Ejecutados (25% del total ).	Indice Nal. de pre cios -Año 1976.	Ingresos en Térmi nos Cons tantes.
1976	\$ 3.559.317	100.00	\$3.559.317
1977	2.945.002	128.45	2.292.723
1978	9.941.797 *	152.55	6.517.074
1979	10.715.872	195.50	5.481.264
1980	9.636.837	245.46	3.926.032
1981	12.699.574	309.62	4.101.665
1982	13.328.065	384.34	3.467.780
1983	13.067.271	452.17	2.889.901

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

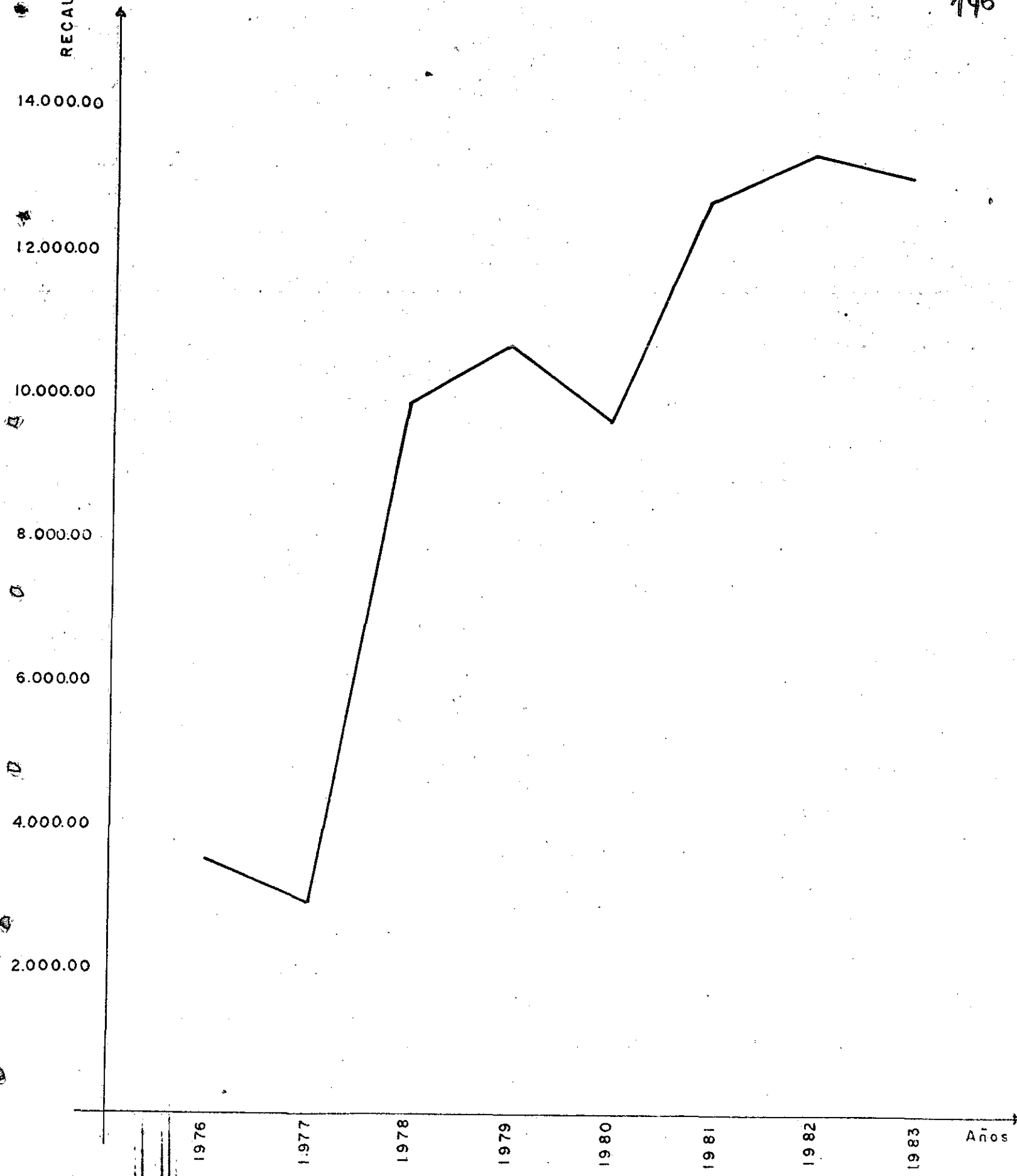
Si analizamos el monto recaudado en los diferentes años, observamos que estos han crecido lentamente. Sólo en el año 1977 hubo un decremento de \$614.315, como consecuencia de la baja tributación lo cual puede explicarse si tenemos en cuenta que para el cobro de este impuesto no se utilizan los mecanismos adecuados.

También podemos observar que el aumento de este impuesto en el año 1978 en relación con el año 1977, fue de \$6.996.775 lo cual expresado en términos porcentuales es el 338%.

Ya en términos constantes podemos apreciar que el poder adquisitivo de este ingreso se ha deteriorado notablemente

# IMPUESTO PREDIAL

146



debido a la permanente alza en los precios.

En los siete primeros años, la capacidad del peso ha disminuido en un 74%, o sea, que el municipio de Cartagena en la actualidad con un peso adquiere lo que en el año 1976 adquiría con 26 centavos. Para que esta capacidad de pago se hubiese mantenido, los ingresos por impuesto predial en el año 1982 debieron ser de \$13.668.652 y no de \$13.328.065.

Estos ingresos se revierten a la comunidad en obras que contribuyen al desarrollo económico - social de la misma, de ahí la importancia de pagarlos a tiempo, y a la vez el contribuyente se beneficia al aprovechar los incentivos otorgados.

T A B L A No. 6

PARTICIPACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS GLOBALES. AÑO 1976 - 1983

Años	Ingresos Total	Ingresos por Im puesto Predial.	Participación
1976	\$ 73.292.818	\$ 3.559.317	4.85 %
1977	68.234.837	2.945.002	4.31
1978	105.211.458	9.941.797	9.44
1979	128.518.038	10.715.872	8.33
1980	223.701.025	9.636.837	4.30
1981	257.859.741	12.699.574	4.92
1982	369.687.021	13.328.065	3.60
1983	534.940.083	13.067.271	2.44

FUENTE : Hacienda Muncipal ( Cartagena ).

En el cuadro anterior nos podemos dar cuenta que la participación de los ingresos por concepto de impuesto predial, en relación con el total de ingresos percibidos durante el período comprendido entre el 1976-83 se presentaron en tal forma que los aumentos y disminuciones se fueron intercalando. Mientras que la tendencia de los ingresos totales fue la de mantener su ritmo de crecimiento.

Podemos resaltar la participación que tuvo este rubro en el año 1978 la cual representó un 9.44% del total de los ingresos que en términos absolutos fue de \$9.941.797. Ya para el año 1982 se presentó una baja que continuó en el año 1983. Para este último año la participación fue de 2.44% siendo la más baja durante todo el período, a pesar que los ingresos totales en ese año alcanzaron la cifra más alta.

Si analizamos la situación para estos últimos años, nos podemos dar cuenta que en términos absolutos la diferencia no es mucha, mientras que la participación de este rubro en el año 1983 en relación con la del año 1978 si descendió alarmantemente. Esto nos indica que hubo otros rubros que aumentaron su participación, también porque se crearon nuevas fuentes de ingresos para afrontar los egre

Los propios del Municipio. Otro factor que influyó fue la morosidad en su pago ; que en Enero 30 de 1984 dicha cartera morosa fue de \$1.263.241.633.

Actualmente se encuentran 1.774 predios que no son gravados porque corresponden a entidades religiosas, establecimientos sin fines de lucro, empresas del estado y pequeñas propiedades.

El Artículo 11 de la Ley 14 de 1983 dice : en ningún caso los inmuebles por destinación harán parte del avalúo catastral.

A pesar de lo establecido en el artículo anterior podemos decir que los ingresos de los municipios por concepto del impuesto predial han aumentado en forma notoria.

Las empresas industriales que constituyen el sector rico, y pagaban sumas muy importantes, debido a que se les gravaba sus terrenos y las maquinarias adheridos ; con la reforma que se dio han disminuído su contribución, ya que hoy solo se les grava el terreno.

A pesar de esto los ingresos por Impuesto predial no disminuyeron en el año 1983, ya que el reajuste que se dio

a nivel general compensó los ingresos dejados de percibir del sector industrial.

La compañía Colombiana de Clinker que para 1982 tenía un avalúo de \$328.361.000 y pagó por impuesto predial la suma de \$4.137.405.40 ; para el año 1983, acogida a la reforma su avalúo fue de 45.661.000 pesos, pagando por impuesto predial el monto de \$575.385.40. De tal manera que las Empresas Públicas Municipales de Cartagena dejaron de recibir de esta compañía la suma de \$3.562.020 por concepto del impuesto predial.

Otro ejemplo es : el señor Remigio García Cardona que su predio tenía un avalúo de \$179.000 y pagó en el año 1982 \$2.143.40 por impuesto predial ; después de la reforma el inmueble le quedó avaluado en \$288.000 y pagó un impuesto catastral de 3.649 pesos en el año 1983.

Como se puede deducir de los dos ejemplos dados, el reajuste del 9.16% efectuado en el impuesto predial, compensa las pérdidas sufridas. Esto nos lo demuestra el aumento que han tenido los ingresos recaudados por este concepto por parte de las EE.PP.MM. de Cartagena, que en el año 1983 fueron de \$78.649.447 mientras que en el año anterior alcanzaron la cifra de \$52.085.590.

4.1.3 Casinos.

Las disposiciones legales que autorizan el impuesto correspondiente a este concepto se encuentran en el Acuerdo No. 24 de 1969 y Acuerdo No. 26 de 1971.

Este impuesto está considerado como una renta contractual. Ya que se refiere a un contrato celebrado entre el municipio de Cartagena con los dos casinos existentes como son el Casino del Caribe, de propiedad de la firma Inversiones Turísticas Limitadas, Invertur Ltda., y el Casino Turístico de Cartagena de la firma B. y G. Limitada.

T A B L A No. 7  
COMPORTAMIENTO COMPARATIVO POR CONCEPTO DE CASINO DURANTE  
LOS AÑOS 1976 - 1983.

Años	Recaudos Ejecutados.	Indice Nal. de precios -Año 1976.	Recaudos en Términos - Constantes.
1976	\$ .....	100.00	\$ .....
1977	3.255.523	128.45	2.534.467
1978	2.255.000	152.55	1.478.204
1979	2.210.000	195.50	1.130.435
1980	4.642.793	245.46	1.891.466
1981	4.870.000	309.62	1.572.896
1982	4.200.000	384.34	1.092.782
1983	4.638.000	452.17	1.025.720

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena )

152

Analizando los pagos hechos durante los años en que se empezaron a recibir estos ingresos observamos una disminución de \$45.000 en el año 1979 en relación con lo recaudado el año 1978. Este fenómeno se puede atribuir al no pago de impuesto por parte del Casino Turístico de Cartagena, debido a problemas de funcionamiento en el local anterior.

Más tarde surge un acuerdo entre el municipio de Cartagena y la firma B y G. Ltda., propietaria del mismo, que resuelve por este motivo cancelar nuevamente en 1980, los impuestos correspondientes a dicho año ; igualmente se compromete a amortizar la deuda dejada de pagar durante 1979 y parte de 1978. De ahí que para el año 1980 se incrementaran un poco más del 100% la participación de este rubro. En el año 1981 se dió un leve crecimiento de \$227.207.

Ya para los años 1982 y 1983, en contraposición al año 1981 que presentó los recaudos más altos por este concepto, notamos que estos fueron más bajos que el año en mención.

En 1983 el impuesto de Casino le produjo al Municipio de Cartagena un ingreso de \$4.638.000 convirtiéndose en tercer recaudo más alto durante el período de 1976-83.



Los ingresos recibidos por concepto del impuesto de Casino son transferidos en un 80% a la Corporación de Fomento y Ferias y el 20% restante a la Promotora de Turismo.

4.1.4 Espectáculos Públicos y Otros.

Este impuesto se causa por la celebración o presentación de actos cinematográficos, teatrales, de circo, corridas de toros y otros. El gravamen correspondiente se halla por disposición legal en el Acuerdo No. 45 de 1961 y según la Ley 33 de 1968.

Este gravamen equivale al 10% sobre el valor de las boletas y una garantía en tesorería para responder por el cumplimiento de dicho impuesto. Las boletas deben sellarse, y llevar el control de ellas ( ventas y devoluciones ) para su liquidación y orden de pago respectiva.

Los principales espectáculos públicos que se han registrado en la ciudad son : Galleras, Circos, Parque de atracciones mecánicas, Cines, Shows en hoteles de primera categoría.

En cuanto a los circos y parques de atracciones mecánicas su presentación es temporal, y se puede decir que su participación es poco significativa dentro de este rubro.

Encontramos que los cines el impuesto que les cobra la Tesorería comprende la suma del impuesto municipal y el impuesto nacional. Para el primero el procedimiento utilizado consiste en aplicar a la tasa equivalente a 4,62 sobre el valor mensual obtenido de la boletería vendida más el centavo diario municipal. De la cantidad obtenida al multiplicar 4.26 por el número de boletas vendidas, se le saca el 75% que es para el municipio y el 25% restante es para la nación. ( exceptuase este para las películas nacionales ).

En cuanto a las rifas y bazares, por disposición legal su impuesto se encuentra contemplado en el Acuerdo No. 45 de 1961 y Ley 33 de 1968, que equivale al 10% sobre el valor de las boletas y el 15% sobre el premio de rifas que exceden de \$1.000 por cuenta del ganador. El rifador debe garantizar el pago de este 15% antes de lanzar al mercado la rifa. Este ramo comprende también los Clubes o rifas que se hacen en algunos almacenes.

El Acuerdo No. 65 de 1965 cobija las partidas correspondientes a Clubes Privados y Juegos permitidos. Debido a la poca existencia de éstos en la ciudad el recaudo por estos conceptos es poco significativo. Son gravados por la Junta Municipal de Aforos.

T A B L A No. 8

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO POR CONCEPTO DEL IMPUESTO ESPECTACULOS PUBLICOS Y VARIOS A PARTIR DE LOS AÑOS 1976-1983

Años	Recaudos Ejecutados.	Indice Nal. de precios - Año 1976.	Recaudos en Términos Constantes.
1976	\$ 1.846.199	100.00	\$ 1.846.199
1977	3.261.734	128.45	2.539.303
1978	3.872.525	152.55	2.538.528
1979	6.511.228	195.50	3.330.551
1980	11.580.111	245.46	4.717.718
1981	11.547.867	309.62	3.729.690
1982	18.533.787	384.34	4.822.237
1983	11.102.154	452.17	2.455.305

fuelle : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

Como podemos observar en los diferentes años se presenta un movimiento positivo en el recaudo obtenido, por este concepto. Sólo en los años 1981 y 1983 se dio un decremento en relación con el año 1980 ; para el año 1982 hubo un incremento de \$6.985.920 o sea, 60,49% en relación con el año 1981.

T A B L A No. 9

PARTICIPACION DEL IMPUESTO ESPECTACULOS PUBLICOS EN LOS INGRESOS TOTALES - AÑOS 1976 - 1983.

Años	Ingresos Totales.	Ingresos por Espectáculos Públicos.	Porcentaje de Participación.
1976	\$ 73.292.818	\$ 1.846.199	2.61
1977	68.234.837	3.261.734	4.78
1978	105.211.458	3.872.525	3.68
1979	128.518.038	6.511.228	5.07
1980	223.701.025	11.580.111	5.17
1981	257.859.741	11.547.867	4.47
1982	369.687.021	18.533.787	5.01
1983	534.940.083	11.102.154	2.07

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

Observando detenidamente la tabla anterior apreciamos los diferentes cambios que se dieron en la participación de este rubro en relación con el total de ingresos comprendidos durante el período de estudio.

El incremento que se presentó del año 1976 - 77 se debió a las reformas que se hicieron en el aspecto fiscal las cuales contribuyeron positivamente.

Del año 1977-78 hubo una disminución de 1,10% en su participación con respecto a los ingresos totales. Luego se observa la misma tendencia a crecer y disminuir en los años posteriores.

En el año 1983 ocupó el octavo lugar entre los ingresos básicos del municipio de Cartagena.

4.1.5 Circulación y Transito.

Este rubro se refiere al gravamen por el rodamiento de vehículos automotores en la Jurisdicción Municipal y por servicios como licencias, duplicados de placas y revisiones. Este impuesto cubre a todos los tipos de vehículos particulares.

Las tarifas para buses, busetas y microbuses son fijas y se establecen de acuerdo al modelo; para los otros tipos de vehículos se toma como base, para determinar el impuesto, el avalúo y un factor calculado según el peso del vehículo. Los avalúos son tomados de la tabla producida por la división de vehículos del DATT.

En Junio de 1983 se dictaron nuevas normas sobre impuesto de circulación y tránsito y el de timbre nacional relacionado con vehículos automotores, las cuales derogan o modifican sustancialmente la legislación anterior en este sentido, y fortalece los fiscos municipales y departamentales, cuyos artículos más importantes dicen :

Artículo 49. Los vehículos automotores de uso particular serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circulación y tránsito de que trata la Ley 48 de 1968, con una tarifa anual equivalente al dos por mil de su valor comercial.

Artículo 51. Quedan exentos del impuesto : los vehículos legalmente clasificados dentro del servicio público; los vehículos de propiedad de entidades de Derecho Público ; los buses destinados exclusivamente al transporte de estudiantes y las bicicletas, motonetas y las motocicletas con motor hasta de 185 c.c. de cilindrada, entre otros.

Además se fijan tarifas anuales del impuesto de timbre nacional, y para determinar el valor comercial de los vehículos automotores, el Instituto Nacional de Transporte elaborará anualmente una tabla con los valores correspondientes.

Podemos decir que los ingresos por este impuesto tuvieron un crecimiento lento hasta 1982. Ya en 1983 tuvo un crecimiento del 201% en relación con el año anterior, alcanzando en términos absolutos la cifra de \$14.694.919 ; constituyéndose para ese año la cuarta fuente de recursos financieros. Con una participación del 3% a nivel global. Este es uno de los efectos positivos de la reforma sobre fortalecimiento fiscal del municipio.

Es importante señalar que el impuesto de circulación y tránsito es una renta compensada, debido a que los ingresos que recauda el municipio por este concepto, tienen una des

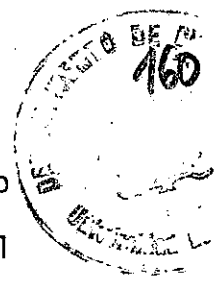
tinación específica, por lo que el municipio no puede disponer libremente de éstos.

Los ingresos recaudados por el impuesto de rodamiento tienen el siguiente destino :

Un 50% para la Empresa Promotora de Turismo de Cartagena, según el Acuerdo No. 42 de Septiembre 16 de 1983 ; y el 50% restante para la Oficina de Valorización Municipal ; la cual a su vez transfiere el 15% al Fondo Rotatorio de la misma y el otro 35% para la Corporación de Fomento y Ferias Taurinas de Cartagena, que deben invertirse en reparación o terminación de la Plaza de Toros de Cartagena.

4.1.6 Ingresos por Turismo.

Los ingresos por turismo constituyen un importante componente de la balanza nacional de pagos. Esto se reconoce pero queda por lo general en la sombra debido a los altos gastos públicos que el turismo genera en el municipio lo que es muy difícil de cuantificar. No es suficiente contar con una moderna y atractiva infraestructura turística al servicio de los visitantes si a nivel de comunidad reside se carece de los servicios indispensables que contribuyen al bienestar de estas.



Los municipios tienen un papel importante para promover y desarrollar el turismo en su localidad, ya que el turista visita éstos por las atracciones que ofrezcan, entre las cuales tenemos las playas, obras de arte y monumentos. También se presenta el llamado turismo de paso, que tiene como fin visitar el lugar por asistir a congresos o convenciones.

Debemos resaltar el hecho, que en las ciudades turísticas por naturaleza, las inversiones que se hacen, casi siempre tienen como objetivo principal atraer turistas lo que conlleva a dar prioridades a éstas y no a inversiones en las que se beneficie la comunidad. Igualmente podemos mencionar otro de los efectos que sobre la comunidad tiene el turismo y es la tendencia persistente en el alza de precios.

Para que los ingresos por turismo tengan una mayor participación en los gastos que el municipio tiene para mantenerlo; el sector o sectores que se benefician con él, como es el caso de los hoteles y restaurantes, deberían contribuir en una mejor forma en estos gastos.

#### 4.1.7 Participaciones.

Son los derechos que por leyes u ordenanzas se dan a los mu



nicipios sobre impuestos de carácter nacional y departamental que se causen en su jurisdicción, o que se otorgan por normas especiales ; entre estas tenemos :

- A. Las participaciones en los impuestos nacionales.
  - a) La participación de los municipios en los impuestos y/o regalías que recibe la Nación ; por el hecho de que se adelanten explotaciones petrolíferas ( tanto por el sistema de concesión, como las realizadas por Ecopetrol ) y procesos de refinación en el territorio municipal.
  - b) Participaciones en la explotación de las salinas nacionales.
  - c) Participaciones en la explotación de minas, esmeraldas.
  - d) Participaciones en la explotación de minas de metales.
  - e) Participaciones de los municipios en el impuesto a las ventas.
- B. Participaciones en los impuestos departamentales :  
 Estas dependen de las Asambleas Departamentales, y de leyes y decretos nacionales, aunque en forma mínima. Entre las más conocidas tenemos :
  - a) La participación en el deguello de ganado mayor. Corresponde al municipio el 10% de lo recaudado en el Departamento por este concepto, aunque el

Departamento por medio de Ordenanza puede ceder lo totalmente al municipio.

b) Participación por venta de licores producidas en el Departamento.

En el presupuesto de ingresos del municipio de Cartagena el rubro participaciones está formado por : el impuesto a las rentas y complementarios, impuesto a las ventas, rentas departamentales y Telecartagena.

El siguiente cuadro muestra el recaudo por este concepto durante el transcurso de los ocho últimos años.

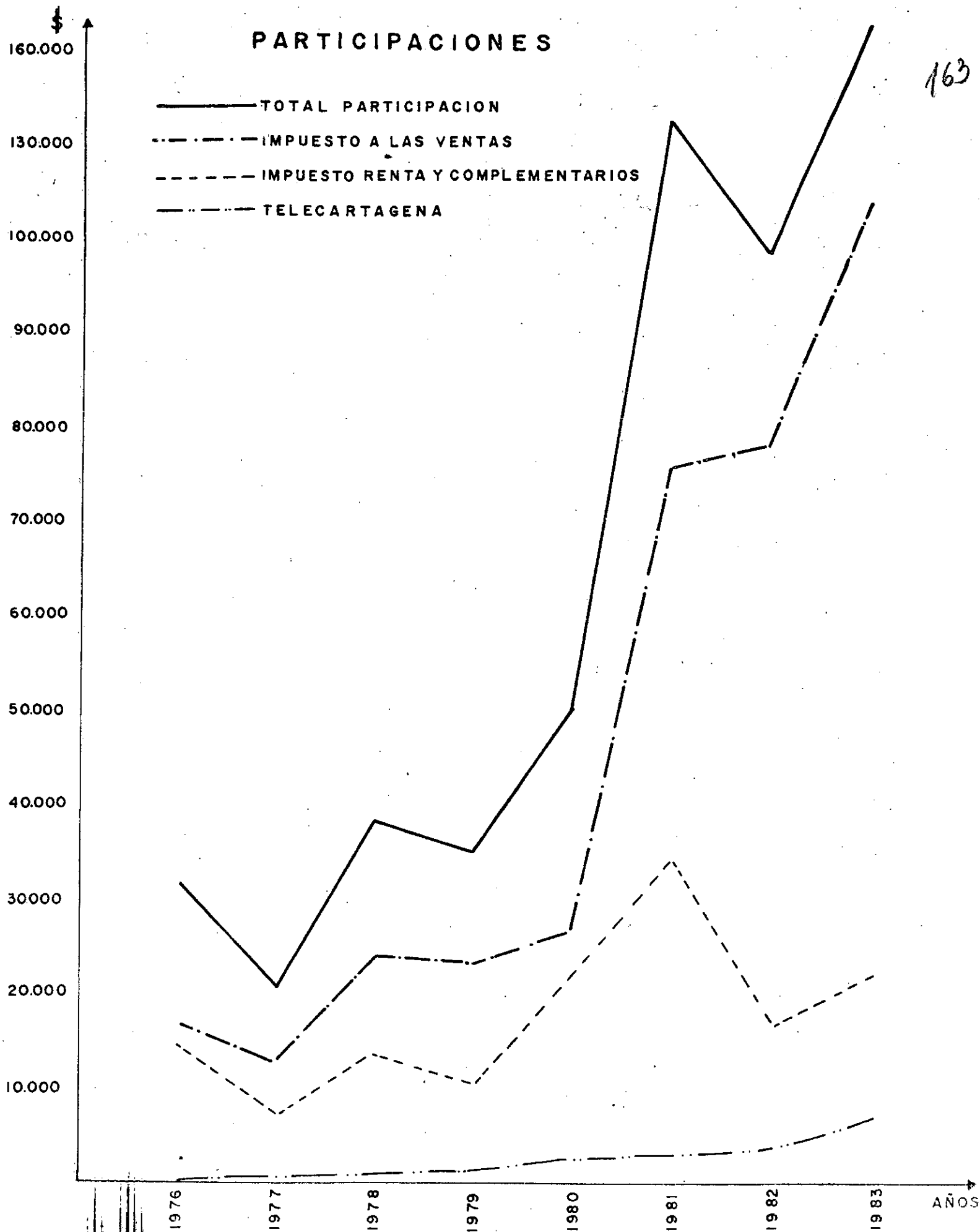
T A B L A No. 10  
COMPORTAMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES DURANTE EL PERIODO  
1976 - 1983

Años	Rubros	Impuesto de Rentas y Complementarios.	Impuesto a las ventas.	Rentas Departamentales.	Telecartagena.
1976		\$14.811.633	\$ 16.590.861	.....	\$ 433.958
1977		7.169.073	12.945.921	.....	692.926
1978		13.687.213	23.917.297	.....	733.050
1979		10.500.000	23.232.363	.....	1.365.294
1980		21.662.516	26.586.632	.....	2.589.008
1981		34.281.660	75.495.921	.....	2.592.975
1982		16.515.825	78.034.501	.....	3.563.583
1983		21.939.869	137.343.435	.....	6.566.003

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena )

# PARTICIPACIONES

163



Como se puede ver en el cuadro anterior, de todas las participaciones del municipio, la del impuesto a las ventas es la más importante y constituye una de las primeras fuentes de ingreso. Su tendencia ha sido la de crecer, destacándose un mayor crecimiento para los tres últimos años.

Es importante destacar que las participaciones que tienen los municipios en ciertos ingresos departamentales no se reciben desde el año 1976. En los años anteriores a 1976 los pagos por este concepto eran esporádicos e imprevisibles, es por ello que no constituye una fuente segura para el municipio.

Sobre la participación en el impuesto a la renta y complementario podemos decir que su comportamiento, aunque importante, no ha marcado una tendencia muy definida. Observándose aumentos y disminuciones durante todo el período.

En cuanto a las participaciones en Telecartagena, observamos que estas muestran un crecimiento progresivo, aunque su contribución es muy baja, tanto en el nivel de participaciones como en el de los ingresos globales.

**IMPUESTO A LAS VENTAS.** Es un impuesto indirecto y uno de los más importantes ; recae sobre una amplia variedad de

165

bienes y servicios, en los países desarrollados constituyen una de las principales fuentes de ingresos públicos. Con el se trata de distribuir parte de la carga tributaria en proporción a los gastos de consumo. La simplicidad administrativa y el excelente rendimiento fiscal son razones poderosas en favor de este gravamen.

Las normas más recientes que hacen referencia a la participación de los municipios en el impuesto nacional a las ventas están contempladas en la Ley 43 de 1975 y en el Decreto 232 de 1933.

A partir de la vigencia fiscal de 1983 la participación en el impuesto a las ventas continuará en un 30% y se distribuirá en las siguientes formas :

- a. El 25% entre el Distrito Especial de Bogotá y los municipios de los departamentos, que será girado por la nación a ellos para atender gastos de funcionamiento y de inversión.
- b. El 1.5% entre las Intendencias y Comisariías.
- c. El 3.5% para los departamentos con destino a las cajas de previsión sociales o para los presupuestos de éstos cuando atienden directamente el pago de las prestaciones sociales.

Para la distribución de la participación en el impuesto a las ventas de que tratan los literales a) y c) del presente artículo, el 30% de la misma se asignará por partes iguales entre el Distrito Especial de Bogotá y los departamentos y el 70% restante proporcionalmente a la población de estas entidades territoriales, conforme al censo de 1.973 elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

La participación prevista en el literal b) se distribuirá por partes iguales entre las Intendencias y Comisariías, cualquiera que sea su población.

De las transferencias que deban hacerse por concepto de la participación del impuesto a las ventas al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios de los departamentos, la Nación hará las siguientes restricciones :

1. Para los municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes el 10% en 1983, el 20% en 1984 y el 30% en 1985 y los años siguientes.
2. Para municipios de más de 500.000 habitantes el 15% en 1983 el 30% en 1984 y el 50% en 1985 y los años siguientes.

T A B L A No. 11

PARTICIPACION PORCENTUAL DEL IMPUESTO NACIONAL A LAS VENTAS SOBRE EL TOTAL RECAUDADO POR LA TESORERIA NPAL. DURANTE AÑOS 1.976-83

Años	Impuesto a las Ventas.	Ingreso Global	Participación %
1976	\$ 16.590.861	\$ 73.292.918	22.63
1977	12.945.921	68.234.837	18.97
1978	23.917.297	105.211.459	22.73

Años	Impuesto a las Ventas.	Ingreso Global	Participación %
1979	\$ 23.232.368	\$128.518.032	18.07
1980	26.586.632	223.701.025	11.88
1981	75.495.921	272.959.741	27.65
1982	78.034.501	369.687.021	21.10
1983	137.343.435	534.940.083	25.67

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

La participación porcentual que se presentó por concepto de este impuesto en relación con el total de ingresos ha variado de un año a otro. Siendo la más alta la que se dió en 1981 que fué de 27.65. En forma general esta participación no bajó su promedio del 20%.

T A B L A No. 12

RELACION ENTRE EL RECAUDO DEL IMPUESTO NACIONAL A LAS VENTAS - MUNICIPIO DE CARTAGENA - ADMINISTRACION DE IMPUESTOS NACIONALES - SECCIONAL CARTAGENA.

Años	Admón. Impuestos Nales.	Tesorería Municipal.	Participación %.
1976	.....	\$ 16.590.861	.....
1977	.....	12.945.921	.....
1978	125.739.628	23.917.297	19.02
1979	117.765.786	23.232.368	19.73
1980	186.898.127	26.586.632	14.23
1981	234.386.861	75.495.921	32.21
1982	277.519.137	78.034.501	28.12
1983		137.343.435	

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

163

Las normas más amplias que se haya referido a este tema es el Decreto Legislativo No. 1988 de 1974.

Actualmente se dió una modificación al régimen de impuesto a las ventas y se establecieron nuevas tarifas que empezarán a regir a partir del 1o. de Abril de 1984.

La medida expedida crea nuevas cargas impositivas para los comerciantes, importadores, vendedores y terceros, a los que se fijará el gravamen sobre el Valor Agregado. Ya que el anterior régimen establecía el impuesto sobre el valor del producto puesto en fábrica, abarcaba un menor número de contribuyentes, y no incluía a los intermediarios.

El nuevo decreto consta de 94 artículos cuyos puntos más importantes son :

Establece una nueva tarifa general del 10% sobre el valor total de las negociaciones ( anteriormente esta tarifa era del 15% ) ; una tarifa diferencial del 35% para 51 posiciones arancelarias, en su mayoría bienes suntuarios, cuando la venta se efectúa por quien los produce, los importa o por los vinculados económicamente de cualquiera de ellos. Fija igualmente, 362 posiciones arancelarias exentas del impuesto, entre ellos alimentos de toda índole, papel, carbón, madera, metales y químicos, alcoholes, antibióticos,



litros, barcos y carrocerías.

169

También están sometidos al impuesto a las ventas 12 servicios; clubes sociales, hoteles, seguros parqueaderos, computación y procesamiento de datos, telegramas y telex, nacionales e internacionales y otros.

Las sanciones incluyen multas equivalentes al 200% del impuesto correspondiente a la suma inexacta, cuando los datos de certificación no sean correctos ; y cuando la inexactitud se refiere al nombre o razón social o al No. de identificación tributaria, la multa se graduará según la capacidad económica del responsable, el mínima será de \$2.000, y el máximo de \$100.000.

El nuevo gravamen al valor agregado se aplica a la venta de productos, partiendo de la base de lo que los vendedores finales han ido agregando, al valor de la producción o transformación de los bienes. El sobre costo que aplican los intermediarios deberá sufragar un porcentaje por la utilidad que el vendedor final obtiene.

Por ejemplo, si una camisa cuesta en fábrica \$500.00 debe pagar, un impuesto a las ventas del 10% es decir, \$50.00. Pero como hay generalmente un comerciante que intermedia la negociación, para llevar el producto al consumidor, este le aumenta

170

el precio a \$ 750.00 , por ejemplo. Luego la liquidación del impuesto a las ventas total sería de \$75.00 . Pero presumiendo que ya el fabricante ha incluido el impuesto en su venta al comerciante, el impuesto al valor agregado se liquidará sobre los \$250.00 que el comerciante ha recargado.

Una de las medidas adoptadas es la de una vigilancia permanente para evitar que este nuevo sea aprovechado por los comerciantes con el fin de hacer exageradas alzas sobre todo en productos suntuarios y de algunos servicios, por lo cual trasladarían el impuesto a los consumidores.

#### 4.1. 8 Transferencias.

Son todas aquellos gastos que hace la administración local sin recibir contra prestación de servicios personales o bienes y servicios no personales. Se dividen en la siguiente forma :

- a. Pago a entidades del sector público : incluye cuotas de auxilios, participaciones, subsidios e indemnizaciones, aportes.
- b. Pago a particulares y organismos privados : tales como cuotas, auxilios, participaciones, subsidios o indemnizaciones a entidades de esta índole.

Un ejemplo de transferencia lo constituye el recaudo del impuesto de rodamiento por parte del municipio, que más tarde lo transfiere a entidades como son la Promotora de Turismo y Valorización; otra transferencia es el 5% adicional del impuesto de Industria y Comercio que recibe el municipio y luego lo envía al hospital.

T A B L A No. 13

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LAS TRANSFERENCIAS DURANTE LOS AÑOS 1.976 - 1.983

Años	Recaudos Ejecutados	Indice Nal. de Precios Año 1.976	Ingresos en Términos Constantes.
1.976	\$ 2.022.840	100.00	\$ 2.022.840
1.977	3.287.234	128.45	2.559.155
1.978	5.093.518	152.55	3.338.917
1.979	5.902.926	195.50	3.019.399
1.980	7.966.968	245.46	3.245.730
1.981	10.669.324	309.62	3.445.941
1.982	19.903.156	384.34	5.178.528
1.983	39.004.387	452.17	8.626.043

Fuente : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

El comportamiento de los ingresos nominales por transferencia ha sido la de un aumento constante; dándose la misma situación para los ingresos en términos constantes hasta el año 1.978 . En el año siguiente hubo un leve decrecimiento

que no persistió, registrándose para los años posteriores una recuperación total.

4.1.9 Otros Ingresos.

Con este nombre designamos a una serie de impuestos que no colocamos en forma discriminada, porque individualmente su participación es muy insignificante.

T A B L A No. 14

PARTICIPACION DE OTROS INGRESOS EN LOS INGRESOS GLOBALES RECAUDADOS DURANTE EL PERIODO DE 1.976 - 1.983

Años	Otros Ingre sos.	Ingresos Globales Netos.	Participación %
1.976	\$ 22.662.476	\$ 73.292.818	30.92
1.977	11.428.892	68.234.837	16.75
1.978	50.554.332	105.211.458	48.05
1.979	27.175.534	128.518.038	21.15
1.980	57.270.625	223.701.025	25.60
1.981	35.486.615	257.859.741	13.76
1.982	128.791.561	369.687.021	34.84
1.983	193.993.613	534.940.083	36.26

Fuente : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

Analizando la participación de otros ingresos en relación con los ingresos globales, notamos que de un año a otro

se han presentado muchos altibajos. Alcanzando en 1.978 la participación más alta, con 48.05%

Uno de los motivos que dan origen a esta inestabilidad es el hecho de que a este rubro pertenecen numerosos items cuya participación es tan baja que hace difícil evitar la evasión, fenómeno que se atribuye a la falta de organización para recaudar estos impuestos en las diferentes administraciones.

#### 4.2. LIMITACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

En la administración pública, los ingresos municipales siempre están desfasados en relación con los aumentos de precios. La falta de un adecuado paralelismo entre aumentos de precios y correlativos incrementos de ingresos pone de relieve los grandes defectos estructurales de ingresos del tributario municipal. El escaso dinamismo de la fiscalidad local provoca evidentes distorsiones en el reparto de la carga tributaria.

Las corporaciones municipales están atenuadas a reformas que les permita aumentar el porcentaje de participación en ciertos ingresos que tiene el municipio o a la autorización de nuevos tributos o la obtención de subvenciones más cuantiosas.

Los ingresos municipales también se encuentran limitados por el hecho de que no les está permitido gravar sobre aquellas fuentes para las cuales existen impuestos departamentales o nacionales.

4.3. INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DURANTE EL PERIODO  
COMPENDIDO ENTRE 1.976 - 1.983

T A B L A No. 15

INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DURANTE EL PERIODO COM  
PRENDIDO ENTRE 1.976 - 1.983

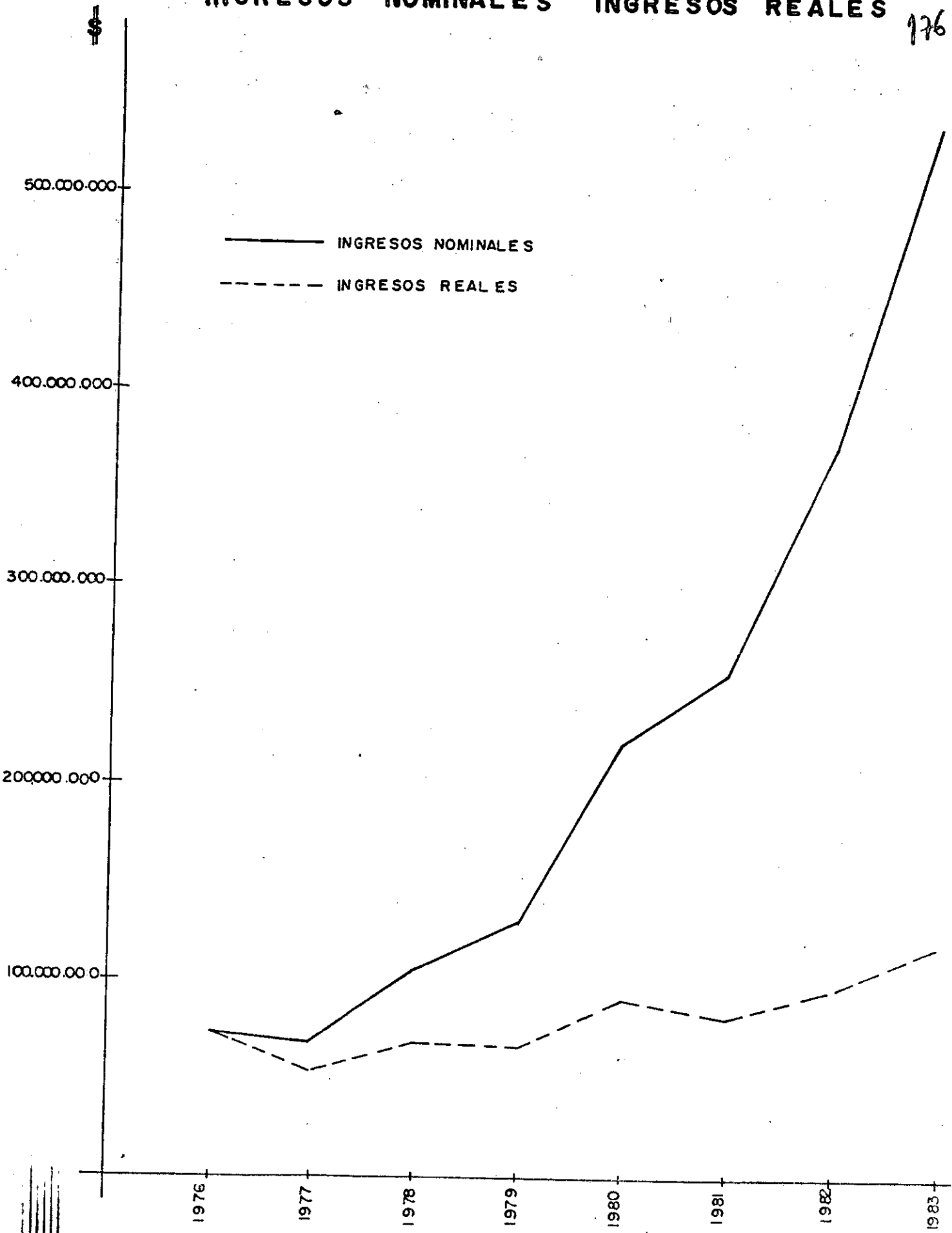
Años	Ingresos Netos	Indice Nat. de Precios	Ingresos en Tér minos Constantés.
1.976	\$ 73.292.818	100.00	\$ 73.292.818
1.977	68.234.837	128.45	53.121.710
1.978	105.211.458	152.55	68.968.507
1.979	128.578.038	195.50	65.738.127
1.980	223.701.025	245.46	91.135.429
1.981	257.859.741	309.62	83.282.650
1.982	369.687.021	384.34	96.187.496
1.983	534.940.083	452.17	118.305.080

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

Observamos que los ingresos netos totales han variado positivamente de un año a otro. Sin embargo debido al proceso inflacionario, el poder adquisitivo de los ingresos del mu

# INGRESOS NOMINALES      INGRESOS REALES

176



nicipio de Cartagena a través de la tesorería se han deteriorado notablemente.

Para hallar los ingresos en términos constantes, debemos tener en cuenta el índice nacional de precios, que nos dice como se ha devaluado la moneda a través de los años. Reflejando en esta forma cual ha sido el verdadero crecimiento de éstos.

Es interesante analizar que durante el año 1.980-81 hubo un aumento en los ingresos netos de \$34.158.716; pero debido a la gran inflación que se dio en ese año, los ingresos constantes mostraron una baja de \$7.352.779

#### 4.4 FORMACION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS NOMINALES Y REALES

Los ingresos ordinarios municipales se obtienen periódicamente y constituyen la fuente permanente de los recursos de las arcas públicas. Según el doctor Esteban Jaramillo, estos se subdividen en :

- "a. Ingresos de Derechos Privados : Son los que obtienen los entes públicos en forma similar a las personas privadas, Ejemplo : los que obtienen del dominio público territorial, industrial y comercial.



- b. Ingresos de Derecho Público : que son los que sólo el Ente público puede obtener mediante el ejercicio de la soberanía, como los impuestos, las contribuciones, las multas, etc." ( 1 )

4.5. T A B L A No. 16

CRECIMIENTO NOMINAL DE LOS INGRESOS GLOBALES EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA.

Años	Ingresos Globales	Crecimiento Porcentual
1.976	\$ 73.292.818	100
1.977	68.234.837	93
1.978	105.211.458	143
1.979	128.518.038	175
1.980	223.701.025	305
1.981	257.859.741	352
1.982	369.637.021	504
1.983	534.940.083	729

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena )

Observando detenidamente los ingresos globales, durante cada uno de los años correspondientes al período de estudio, podemos ver que hubo un decrecimiento del año 1.976-77 que representó en términos relativos un 6.9% . Ya para los años siguientes la tendencia fue de un incremento bastante notorio.

(1) Esteban Jaramillo, tratado de Hacienda Pública, Pag. 57

4.6 COMPARACIONES PORCENTUALES ENTRE LOS INGRESOS NOMINALES Y LOS INGRESOS REALES.

T A B L A No. 17

COMPARACIONES PORCENTUALES ENTRE LOS INGRESOS NOMINALES Y LOS INGRESOS REALES.

Años	Ingresos Nominales.	%	Ingresos Reales.	%	Diferencia en términos absolutos.
1.976	\$ 73.292.818	100	\$ 73.292.818	100	\$ .....
1.977	68.234.837	93	53.121.710	72	15.113.127
1.978	105.211.458	143	68.968.507	94	36.242.951
1.979	128.518.038	175	65.544.199	89	62.973.839
1.980	223.701.025	305	91.135.429	124	132.565.956
1.981	257.859.741	352	83.282.650	113	174.577.091
1.982	369.687.021	504	96.187.496	131	273.499.525
1.983	534.940.083	729	118.305.080	161	416.635.003

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

Para hallar el crecimiento porcentual de los ingresos nominales o monetarios y los ingresos reales o constantes, durante el período de 1.976-83 tomamos como base el año 1.976

Apreciando estos resultados podemos decir en general que, el % de los ingresos nominales ha crecido en forma exorbitante

hasta llegar en el año 1.983 al 729% septuplicándose en relación con el año base. Mientras que el crecimiento de los ingresos reales ha sido moderado, reflejándose en ellos el proceso inflacionario que se presentó durante esos años. Esto nos demuestra que el crecimiento de los ingresos nominales ha sido aparente.

Si hallamos la diferencia entre los ingresos nominales y los ingresos reales para cada año, obtenemos el monto que el municipio ha dejado de percibir por la devaluación que ha sufrido la moneda. En los siete primeros años ha dejado de percibir la suma de \$631.998.290

Para mantener la capacidad de pago que existía en 1.976 con 73.292.818 pesos el municipio de Cartagena debió percibir en 1.982 la suma de \$231.693.934 por ingresos generales, sin tener en cuenta el aumento del 31% que experimentó realmente.

4.7 INCIDENCIA DE LA DEVALUACION MONETARIA SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES.

T A B L A No. 18

INCIDENCIA DE LA DEVALUACION MONETARIA SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES.

Años	Ingresos Nominales.	Devaluación del peso	Ingresos Reales
1.976	\$ 73.292.818	1.00	\$ 73.292.818
1.977	68.234.837	0.78	53.121.710
1.978	105.211.458	0.66	68.968.507
1.979	128.518.038	0.51	65.544.199
1.980	223.701.025	0.41	91.135.429
1.981	257.859.741	0.32	83.282.650
1.982	369.687.021	0.26	96.187.496
1.983	534.940.083	0.22	118.305.080

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

La incidencia de la devaluación sobre los ingresos municipales es muy importante destacarla, ya que constituye uno de los problemas económicos más discutidos en la actualidad, y al mismo tiempo, poco comprensible por el público en general quien por falta de conocimiento, no entiende lo trascendental que es una devaluación.

La devaluación es una consecuencia de la inflación de precios. Por causa de la inflación monetaria el peso perdió su valor intrínseco no solo dentro del país sino también fuera, y de ahí la necesidad de devaluarlo, es decir, de reconocer oficialmente que valía menos; al hacer esto solo se ha acercado el peso a su valor real.

Una de las consecuencias más graves de la depreciación del peso es la que sufren los ingresos municipales, debido a que los ingresos recaudados pierden valor adquisitivo. Es así como lo que el municipio podía adquirir en el año 1.976 con 0.26 centavos, en el año 1.982 lo adquiere con un (1.00) peso.

Los ingresos reales recaudados han crecido pero este crecimiento no ha sido directamente proporcional con el alza del costo de la vida.

4.8 LA POBLACION DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA.

La población del municipio de Cartagena ha crecido en forma acelerada debido al éxodo de los campesinos a las ciudades. Según el censo de 1.973 la población total del municipio fue de 313.305 habitantes, esta cifra comprende el sector urbano y rural.

T A B L A No. 19

PROYECCIONES DE POBLACION EN BASE A LOS CENSOS 1.964-1.973

Año	Población Total Proyectada.	
1.978	412.755	Habitantes
1.979	431.163	"
1.980	450.392	"

Año	Población Total Proyectada	
1.981	469.803	Habitantes
1.932	490.051	"
1.983	511.172	"
1.984	533.203	"

FUENTE : Plan de Desarrollo del Municipio de Cartagena 1.978  
1.990

4.9 INGRESO MEDIO ANUAL POR HABITANTE

Este ingreso es el resultado de dividir los ingresos de cada año por la población, es decir, el monto de que dispone el fisco municipal para sostenerse y para satisfacer necesidades de la población.

T A B L A No. 20

COMPORTAMIENTO DEL INGRESO MEDIO ANUAL POR HABITANTES.

Año	Ingresos Nominales.	Ingresos reales.	Proyecciones de Población.	Ingreso Nominal Per capita.	Ingreso real per capita.
1.978	105.211.458	68.963.507	412.755	255	167
1.979	128.513.033	65.544.199	431.163	293	152
1.980	223.701.025	91.135.429	450.392	497	202

Año	Ingresos Nominales.	Ingresos reales.	Proyecciones de Población	Ingreso Nominal Per cápita.	Ingreso real per capita.
1.981	257.859.741	83.282.650	469.803	549	177
1.982	369.687.021	96.187.496	490.051	754	196
1.983	534.940.083	118.305.080	511.172	1.047	231

FUENTE : Plan de Desarrollo del Municipio de Cartagena 1.978-1.990 y Hacienda Municipal (Cartagena )

La población que aparece en el cuadro anterior son las proyecciones hechas por el departamento de investigación económicas (DIES) - Universidad de Cartagena, para el plan de Desarrollo del Municipio de Cartagena 1.978-90 . La tasa de crecimiento anual utilizada fue del 4.46% . Tomamos esta población y no la del Departamento Nacional de Estadísticas ( DANE ), porque consideramos que se acerca más a la realidad.

Observando el ingreso nominal per-cápita nos podemos dar cuenta que por lo general la tendencia fue la de crecer aceleradamente.

Analizando el ingreso real per-cápita en forma general vemos que se presentaron disminuciones y aumentos durante el período, siendo más común los aumentos, aunque estos no fue

ron muy significativos.

Los ingresos reales totales y los ingresos reales per-cá  
pita reflejaron la verdadera situación del municipio.



## 5. GASTOS MUNICIPALES

Son los desembolsos en dinero que realiza la administración municipal con el fin de cumplir con el normal funcionamiento, la prestación de servicios públicos y con el plan de inversiones previsto. La Constitución Colombiana establece que todas las partidas incluidas en el presupuesto de gastos deben ser decretadas por Ley anterior o por un crédito judicialmente reconocido.

### 5.1. CLASIFICACION DE LOS GASTOS EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA.

La siguiente es la clasificación de los gastos en el municipio de Cartagena :

#### a). Gastos de Funcionamiento

##### Dependencias

Secretaría del Concejo

Contraloría

Auditoría E.E. P.P. M.M.

- Personería
- Tesorería
- Alcaldía
- Secretaría General
- Departamento de Hacienda
- Planeación Municipal
- Dirección Administrativa

b). Programas de Inversión, partidas varias y deuda pública.

La clasificación anterior acoge los preceptos del Decreto 294 de 1.973, cuyo Artículo 15 dice : "el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones se compondrá del presupuesto de gastos de funcionamiento y del presupuesto de gastos de inversión".

5.1.1. Gastos de funcionamiento.

Son aquellos que demanda la administración pública para su sostenimiento y normal funcionamiento. En su mayoría son de carácter personal, como son : sueldos, salarios y pensiones, gastos de representación y otros.

T A B L A No. 21

PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DURANTE 1.976 - 1.982
---

Años	Presupuesto Ejecutados.	Gastos de Funcio namiento.	Porcentaje.
1976	\$ 59.987.886	\$ 52.534.865	0.876
1977	75.784.712	63.566.329	0.839
1978	81.871.410*	71.316.103	0.871
1979	125.901.356	102.918.172	0.817
1980	201.031.173	160.125.566	0.797
1981	317.774.433	253.372.828	0.797
1982	378.104.053	330.089.084	0.873

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

Analizando la participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales, vemos claramente que absorben la mayor parte de éstos. Por tanto se puede decir que casi todos los ingresos del municipio tienen como fin sostener los gastos que requiere la administración, quedando una mínima parte destinada a la inversión.

En el año 1976 se dio la mayor participación de los gastos de funcionamiento, más adelante la tendencia fue la de bajar, excepto los años 1978 y 1982 cuyas participaciones casi igualaron a la del año 1976 ; en 1977 aunque el porcentaje de participación bajó aproximadamente a 0.84, en términos absolutos aumentó ; lo que se puede explicar por el aumento que se presentó en el total de gastos.

\* El dato sobre los gastos para el año 1978 es el resultado de multiplicar los gastos del primer semestre por dos, ya que no fue posible obtener los gastos del segundo semestre.

5.1.2 Gastos de Inversión.

Comprende los gastos que se realizan para la adquisición de bienes y servicios que permitan incrementar el activo físico, social y económico del municipio cuando ello se sujete a los objetivos, planes, propósitos y descripción de los programas presentados para su inclusión en el presupuesto.

T A B L A No. 22  
PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE INVERSION EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DURANTE 1976 - 1982.

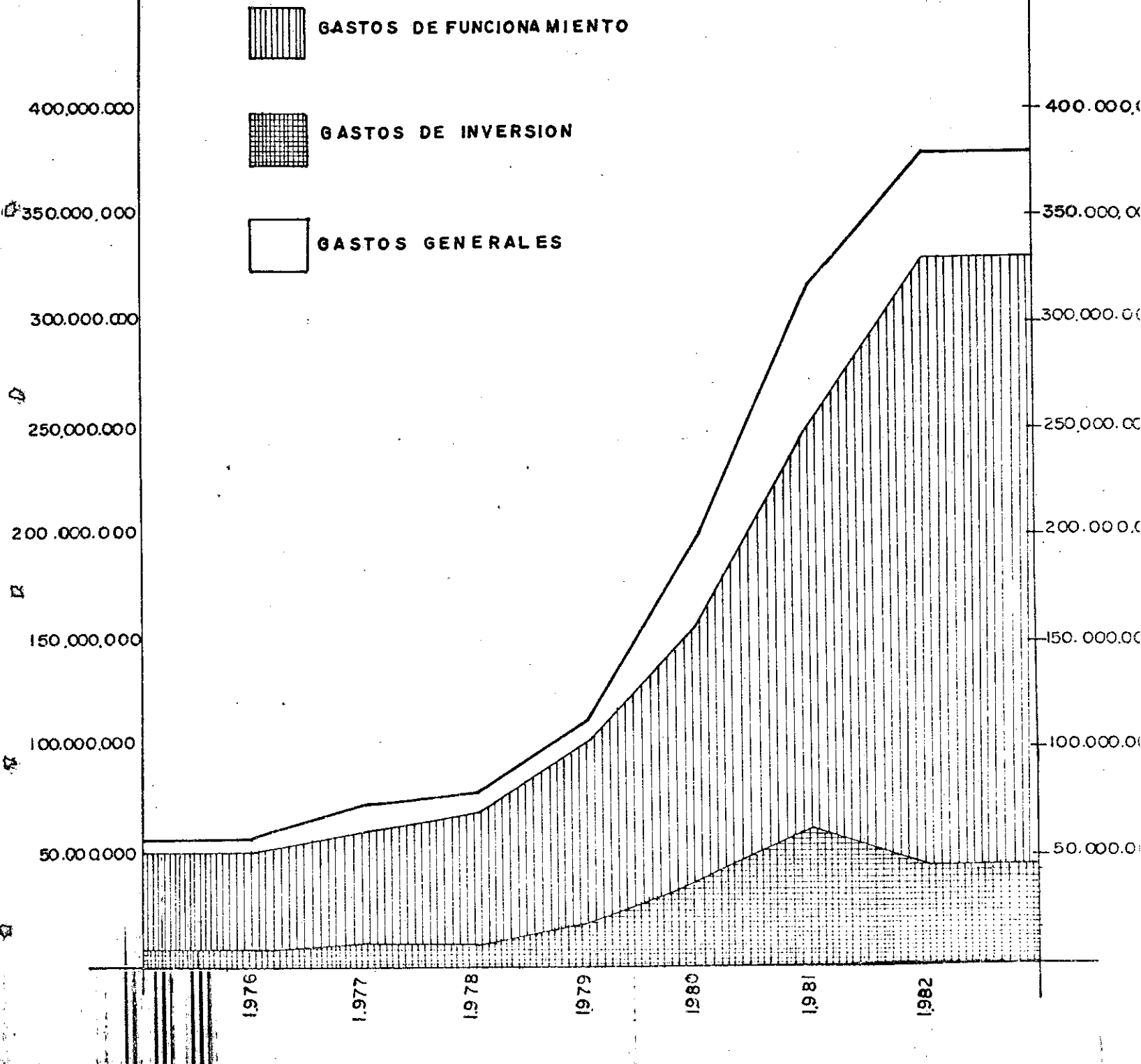
Años	Presupuestos Eje cutados.	Gastos de Inver sión.	Porcentaje
1976	\$ 59.987.886	\$ 7.269.359	0.121
1977	75.784.712	11.638.644	0.154
1978	81.871.410*	10.555.304	0.130
1979	125.901.356	20.935.556	0.166
1980	201.031.173	39.483.653	0.196
1981	317.774.433	63.101.891	0.199
1982	378.104.053	47.014.969	0.124

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

Los gastos de inversión representaron en el año 1976 el 12% constituyendo esta la participación más baja de todo el período. En el año 1977 aumentó esta participación en

\* El dato sobre los gastos para el año 1978 es el resultado de multiplicar los gastos del primer semestre por dos, ya que no fue posible obtener los gastos del segundo semestre.

# GASTOS GENERALES - FUNCIONAMIENTO INVERSION



3.3%, que en términos absolutos representó \$4.369.285. Para los años siguientes se observa un ligero aumento hasta llegar a los años 1980-81, donde obtuvo la mayor participación. En 1982 ésta sufre una caída del orden del 7.5% a pesar de que los gastos globales crecieron en 19% lo cual nos muestra que el aumento en los gastos totales es una consecuencia del incremento de los gastos de funcionamiento.

Teniendo como base el promedio de los gastos de inversión realizados por la administración del municipio de Cartageña la cual es de 15.5% y el de otros municipios, podemos llegar a la conclusión que la mayoría de éstos no tiene gastos de inversión. Esta simple apreciación indica que la inversión que se causa por concepto de los ingresos municipales es muy reducida y que los mayores desembolsos se hacen en los gastos fijos de administración.

### 5.1.3 Servicios Públicos Municipales.

" Son aquellas actividades realizadas por la administración pública municipal, o por los particulares mediante concesión, arriendo o reglamentación legal que determine las condiciones técnicas y económicas, que tienden a satisfacer necesidades públicas o de interés general de la Comunidad local. La prestación de estas actividades debe

asegurar su menor costo, eficiencia, eficacia y continuidad "(1).

Los servicios públicos se dividen en : administrativos, industriales y comerciales.

Los servicios públicos administrativos, generalmente son prestados por el municipio en forma directa y sin ánimo de lucro ; los industriales y comerciales, son prestados generalmente por los particulares, pero cuando los presta la administración pública se hace con un criterio de beneficio, o sea con ánimo de lucro. Los servicios que por lo general son prestados por el municipio son : acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, teléfonos, aseo urbano, mercados públicos, mataderos, recreación, arreglo y conservación de vías, y otros.

En la mayor parte de los municipios más del 90% de los ingresos a nivel seccional se aplica a los gastos fijos de administración, quedando una parte muy exigua para atender a los gastos que ocasionan los servicios públicos.

-----  
(1) Jorge Mario Eastman. Manual de Administración Municipal. 2a. Edición. Pág. 223.

5.1.4 Otros Gastos.

La deuda pública constituye otro gasto y comprende todas aquellas obligaciones contraídas por la administración local conforme a las disposiciones legales, como son la amortización del capital prestado y el pago de intereses, por los empréstitos internos o externos. El municipio de Cartagena ha gastado por deuda pública durante los años 1976-1982 lo siguiente :

T A B L A No. 23  
GASTOS POR DEUDA PUBLICA.

Años	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total	183.662	579.739	....2.047.628	1.421.954	1.299.714	1.000.0	
% de participación.	0.003	0.007	.... 0.016	0.007	0.004	0.003	

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

El promedio de participación de la deuda pública en el total de gastos es de 0.0066 en el período de estudio.

T A B L A No. 24

5.2 PRESUPUESTO DE GASTOS EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA DE 1976 - 1982



Años	Gastos Ejecutados.	Índice Nacional de precios año - 1976.	Gastos en Términos Constantes.
1976	\$ 59.987.886	100.00	\$ 59.987.886
1977	75.784.712	128.45	58.999.387
1978	81.871.410*	152.55	53.668.574
1979	125.901.356	195.50	64.399.671
1980	201.031.173	245.46	81.899.769
1981	317.774.433	309.62	102.633.691
1982	378.104.053	384.34	98.377.492

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

La tendencia que muestran los gastos es la de un crecimiento tanto en términos nominales como en términos constantes. Esto se debe a las nuevas obligaciones que ha adquirido el municipio para beneficio de la comunidad ; también porque ha crecido la población del municipio, lo cual conlleva a mayores gastos, debido a que se hace necesario ampliar y mejorar los servicios que están a cargo de la administración municipal. Igualmente porque la fuente de los ingresos municipales son, en general, variadas y progresivas. Por lo que se hace necesario una planificación del gasto público para asegurar los mayores recursos que permitan una mejor inversión y administración de los servicios públicos.

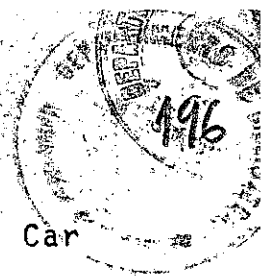
\* El dato sobre los gastos para el año 1978 es el resultado de multiplicar los gastos del primer semestre por dos, ya que no fue posible obtener los gastos del segundo semestre.

5.3 ANALISIS DE LOS GASTOS GLOBALES MUNICIPALES.

Rubros.	Años	1976	1977	1978*	1979	1980	1981	1982
A.- Gto.Fun ciana - miento								
Secc.del -								
Conc.		2.071.349	3.709.038	3.582.816	4.091.750	7.071.402	13.212.155	13.096.281
Contraloría.		3.524.007	4.501.899	5.620.518	6.506.267	7.444.173	7.851.923	14.659.021
Auditoría								
EE.PP.MM.		981.241	1.307.586	1.860.900	2.915.885	3.768.023	.....	6.014.161
Personería		1.885.108	2.707.425	2.594.378	4.804.528	5.606.586	8.634.540	10.458.481
Tesorería		4.719.728	6.265.778	7.206.624	9.907.975	10.784.435	14.836.104	18.352.721
Alcaldía		14.194.052	15.415.730	16.254.066	23.301.314	97.558.026	165.485.848	214.964.041
Sec.Gral.		7.395.730	9.199.965	9.936.556	12.886.848	17.869.484	26.769.531	32.812.561
Dpto.Hac.		14.910.955	17.301.721	20.858.278	34.182.657	3.381.334	6.097.737	7.655.581
Plan.Mpal.		2.852.688	3.157.187	3.401.972	4.320.948	6.642.103	10.299.450	12.076.321
B.- Inversión		7.453.021	12.218.383	10.555.304	22.983.184	40.905.607	64.401.605	48.014.961
Partidas Varias y Deuda Pública.								

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena )

\* El dato sobre los gastos para el año 1978 es el resultado de multiplicar los gastos del primer semestre por dos, ya que no fue posible obtener los gastos del segundo semestre.



Como lo ilustra el cuadro anterior, en el municipio de Cartagena los gastos de las diferentes dependencias han ido creciendo en el transcurso del tiempo. Haciendo un análisis más detallado, podemos señalar a la Alcaldía como la dependencia que tiene mayores gastos a nivel de administración pública municipal ; lo cual es lógico si se tiene en cuenta que existen a su cargo varios subprogramas en los cuales el Alcalde goza de autonomía, como es el caso de los auxilios. Aunque es impresionante el aumento que han tenido estos gastos en los últimos siete años, que en términos absolutos es de \$200.769.995, que representan 1.414%. A su vez se observa que en el programa de Hacienda, se dio un decrecimiento bastante significativo para los años 1980-82 que comparado con el año 1979 fue de \$30.801.323. Esto se debió a una reforma administrativa que trasladó ciertos gastos al programa de la Alcaldía ; lo que conllevó a que esta dependencia aumentara desproporcionalmente sus gastos en esos años.

En el año 1983 por iniciativa del señor Alcalde se creó una nueva dependencia administrativa con el fin de orientar y motivar a los funcionarios para lograr las metas con eficiencia, eficacia y satisfacción, y con ella descargar de ciertos trabajos y responsabilidades al programa Alcaldía con el propósito de que el Alcalde del tiempo necesario disponga para realizar más eficientemente sus funciones. Es así como a par

tir del año 1.983 los gastos para la dependencia Alcaldía son menores.

Es necesario destacar los gastos que se causan en el concejo Municipal y en la Alcaldía bajo el ítem de Relaciones Públicas, que en los años 1.980 - 1.981 y 1.982 fueron respectivamente \$4.821.818, \$13.513.814 y \$7.881.971. Esto resta capacidad económica a la administración municipal, lo cual conlleva a que el municipio deje de satisfacer algunas necesidades.

T A B L A No. 26

5.4. CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1.976-1.982

Años	Gastos Ejecutados	Crecimiento Anual	
		Absoluto	Porcentual.
1.976	\$ 59.987.886	\$ .....	\$ .....
1.977	75.784.712	14.976.939	0.21
1.978*	* 81.871.410	6.086.698	0.07
1.979	125.901.356	44.029.946	0.34
1.980	201.031.173	75.129.817	0.37
1.981	317.774.433	116.743.260	0.37
1.982	378.104.053	60.329.620	0.15

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

\*El dato sobre los gastos para el año 1978 es el resultado de multiplicar los gastos del primer semestre por dos, ya que no fue posible obtener los gastos del segundo semestre.

El crecimiento del gasto público, opera también en el ámbito municipal, aunque con una intensidad menor que la que se da a nivel nacional; y esto se presenta en parte, debido al reclamo justo de los ciudadanos en que se emplee y mejoren los servicios públicos, igualmente porque se aumenta el número de empleados en las diferentes dependencias.

El cuadro anterior nos ilustra el crecimiento absoluto y porcentual que han sufrido los gastos de un año a otro en el municipio de Cartagena.

5.5. NUEVAS POLITICAS PARA ORIENTAR EL GASTO MUNICIPAL.

"Según Paul Samulson los gastos públicos ponen al servicio de las necesidades humanas la producción nacional. Al subir el ingreso de un país las gentes piden más servicios, más obras públicas, más avanzados planes de fomento económico. Cuando en épocas de crisis y depresión se restringe la inversión privada, el gasto debe llenar ese vacío "(1).

Según el fin que se desea alcanzar, así mismo se orienta el gasto público. Si una política es la de reducir de manera especial el gasto de funcionamiento al mínimo, se debe tener precaución para no afectar servicios esenciales a la comuni

(1) Paul Samuelson. Curso de Economía Moderna. Pág. 153.

dad.

Por todos los medios se debe evitar la duplicidad de funciones que es una manifestación aberrante que cubre vertical y horizontalmente las administraciones locales, presentándose el caso de que en distintos despachos se cumplen funciones de personal, programación de obras y de otros. Igualmente, se debe establecer un plan de prioridades, sin afectar el ritmo normal de la administración. Hay que cuidarse contra una exagerada política de economías porque generalmente son contraproducentes, como lo son también las llamadas economías ficticias que se ocasionan por una disminución de los gastos fijos y un aumento en los auxilios a entes menores, que traen como consecuencia la obtención de créditos para subsanar las deficiencias.

Es importante que las partidas incluídas en el presupuesto de gastos vayan discriminadas con el fin de evitar los gastos superfluos que pueden llevar consigo las partidas globales.

La política exigida en la actualidad por el gobierno nacional, a las administraciones locales, es la de una mayor austeridad en los gastos.

5.6 EL GASTO DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA Y LAS NECESIDADES PRIORITARIAS DE LA POBLACION.

Como se analizó en páginas anteriores, la mayor parte de los ingresos del municipio tienen como fin cubrir los gastos de funcionamiento, quedando solo una pequeña cantidad para inversiones. Y la ciudad no se ha estancado totalmente, gracias a la belleza natural que posee. Es por ello que se deben organizar agremiaciones cívicas, profesionales, etc, que obliguen a la administración municipal a exigir al gobierno central y departamental, el pago de las partidas que legalmente nos corresponden y que cuentan con muchos años de atraso, las cuales nos servirían en parte, para financiar obras de : alcantarillado ; ensanche del acueducto ; pavimentación de calles ; vías arterias ; el mejoramiento del alumbrado público ; el saneamiento y asistencia al cordón turgural. Estas son algunas de las necesidades consideradas como prioritarias en el municipio de Cartagena y de las cuales dependen su desarrollo, ya que el progreso de todos y cada uno de los ciudadanos debe ser tema de preocupación de los organismos impulsores del desarrollo. Sólo cuando alcancemos esto podemos decir que tenemos una ciudad de todos y para todos.

Por todo lo anterior debemos luchar para que en nuestra

ciudad se lleven a cabo obras de este tipo y no festejar la construcción de obras suntuarias, que aunque son importantes, no son consideradas indispensables, debido a que sólo benefician a ciertos sectores que son los que realmente gozan de los mejores servicios publicos ; mientras que la mayor parte de la población sigue marginada y con la proliferación de desempleo, desnutrición, ignorancia, miseria y otros.

5.7 QUE SECTORES DEL MUNICIPIO NECESITA MAS ATENCION POR PARTE DEL GOBIERNO.

Si de algo se ha resentido el desarrollo urbano de Cartagena es de que ha estado mal repartido. Es decir, el alarmante desequilibrio entre la prosperidad, la ostentación arquitectónica y la dotación de servicios de unos sectores ante el empobrecimiento galopante y la escasez de todos los beneficios que dignifican la vida del hombre en las sociedades organizadas.

Muchos gobernantes y dirigentes están engreídos del espectacular crecimiento de su planta turística, y muestra con orgullo, como testimonio de su pujanza renovadora, el modelo de Bocagrande y el Laguito que es realmente lo que los turistas ven, disfrutan y se enamoran. Pero al otro lado de es



202

te Imperio de prosperidad donde nada falta para una vida holgada, y algunas cosas sobran, están los barrios sin pavimento, sin transporte, sin alcantarillado, sin salubridad, con insuficientes e inseguros servicios de energía eléctrica, de acueductos, de educación y otros. Sin mencionar los extensos cordones tuguriales que encuentran en la periferia urbana, con todas las consecuencias que de ellos se desprenden.

Es así como para armonizar el desarrollo de Cartagena y repartir " equitativamente " los servicios esenciales entre los diferentes sectores de la ciudad, se elaboró el Plan de Desarrollo Urbano, el cual ha venido a ser un instrumento de mucha utilidad para las distintas administraciones, y del cual se espera venga a restablecer de alguna forma el perdido equilibrio en el desarrollo urbano.

Es interesante mencionar algunos de los planes de desarrollo que piensa realizar las EE.PP.MM. de Cartagena para beneficio de la población, tales como : aumentar la capacidad del acueducto con el fin de suministrar agua potable al 30% de la población, que varios no la posee, como también ampliar la cobertura en el sistema de alcantarillado para extender este servicio al 60% de población que no gozan del mismo. Las EE.PP.MM. piensa financiar este plan en un 25% con recursos propios, y el 75% restante con créditos externos e internos, como también con auxilios nacio

nales.

Según dato suministrado por el doctor Fernando Araujo Perdonó, actual gerente de las EE.PP.MM. en el año 1983 la inversión realizada en obras de acueducto y alcantarillado por esta empresa fue de \$2.000.000.000. cifra que en los nueve años (1974-82) no ha podido ser igual; El Instituto de Crédito Territorial le ha colaborado, sobre todo en la zona sur orientar.

## 6. PRESUPUESTO

El Estado y demás entes públicos tienen necesidades y, para atenderlos requieren efectuar gastos. Por ello se necesita de un presupuesto, cuyo monto debe estar acorde con las condiciones económicas de los gobernados y cuya ejecución debe responder a las necesidades reales de la colectividad.

El orden y la economía deben presidir a toda correcta organización fiscal ; pero nunca con el fin de abstenerse de satisfacer necesidades efectivas, sino con el propósito de hacerlo con el menor costo posible. De modo que todo presupuesto de rentas y gastos imponga dos investigaciones : la que exige la determinación precisa de los gastos indispensables para una eficaz labor gubernativa ; y la que demanda el conocimiento perfecto de la potencia económica del país, que es el termómetro de su capacidad tributaria.

El presupuesto es de fundamental importancia, ya que se le considera como una guía de acción, una herramienta útil, para cumplir los objetivos y fines que persigue una institu

ción indicando las diversas actividades planes y programas a cumplir en un período determinado ( un año ), de ahí la necesidad que este sea confeccionado técnicamente, contes tando a las preguntas :

Qué

Cómo

Cuándo

Con qué recursos se va hacer ?

Por qué

#### 6.1 DEFINICION DE PRESUPUESTO.

Según Federico Flora : " El presupuesto es la fijación anual de los gastos y de los ingresos del Estado por parte del poder legislativo, quien como representante de la colectividad decide previamente cuáles necesidades han de ser satisfechas con las riquezas privadas de los miembros de aquellas. Por consiguiente, el derecho de votar libremente los impuestos y de vigilar su empleo, es el origen del presupuesto y de la importancia política y financiera de su discusión y aprobación " (1).

Para Esteban Jaramillo : " El presupuesto del Estado es

-----

(1) Federico Flora. Manual de Ciencia de la Hacienda.  
Tomo I, págs. 128-129.

un acto de la autoridad soberana por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos para un período determinado ".(2).

La definición que trae el Manual de Presupuesto Municipal es la siguiente :

El presupuesto es un acto administrativo y soberano por el cual se calculan anticipadamente todos 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 las respectivas entidad para un período de tiempo determinado ( un año ). Teniendo en cuenta los planes y programas a cumplir en dicho ejercicio fiscal. Se expresa en términos financieros y debe obedecer a normas preestablecidas.

## 6.2 EVOLUCION HISTORICA DEL PRESUPUESTO.

Por lo general en los Estados antiguos el sistema fiscal era ineficaz. Egipto fue uno de los pocos Estados que le organizó en forma más eficiente ; se establecían cálculos de las rentas públicas y ejercían control en los gastos, constituyéndose hoy en una de las herencias sobre economía pública que el Occidente adeuda a éste.

---

(2) Esteban Jaramillo. Hacienda Pública. Pág. 492.

Ya en el régimen feudal y en el de las monarquías absolutas los detentadores del poder público son los que pueden fijar el presupuesto. Mientras que en el régimen moderno, democrático es el pueblo que por medio de sus representantes autorizados, decretan los ingresos públicos y autorizan los gastos. " Podemos decir que este régimen moderno sobre presupuesto se originó después de la Revolución Francesa, el cual se halla consagrado en la Declaración de los Derechos, del Hombre, cuyo artículo 14 dice : todos los ciudadanos tienen derecho de hacer cosntar por si mismo o por medio de sus representantes la necesidad de las contribuciones públicas, consentirlas libremente, investigar su empleo y determinar la calidad, la base, la recaudación y la duración de ellas ". (3).

Aunque se dice que quien marcó las pautas en cuanto a conquistas democráticas fiscales fue Inglaterra; Es aquí donde el pueblo obtuvo el derecho de intervenir en los presupuestos.

En América durante el régimen colonial español, eran los monarcas españoles los que establecían, en forma arbitraria, los tributos que debían pagar sus súbditos y los gastaban de acuerdo a sus caprichos.

---

(3) Hermes Dario Pérez y Otros. Consideraciones generales sobre el presupuesto y aspectos fiscales del Municipio de Cartagena. Pág. 7.

En Colombia el derecho presupuestal nace en la época de la independencia. En las constituciones de los diferentes Estados del Nuevo Reino de Granada se adoptan principios fundamentales sobre tributación, teniendo como base el derecho presupuestal Francés.

"Estos principios se encuentran consignados en las constituciones de Cundinamarca de 1.811 y 1.812; de Tunja de 1.811. Así comienza en Colombia a configurarse una política presupuestal. En la Constitución de Cúcuta de 1.821 se consagraron ampliamente los principios del derecho presupuestal nacional; allí se confirió al Congreso la facultad de fijar, cada año, los gastos públicos; también se consignó que en la preparación del presupuesto la iniciativa partiera del Gobierno. De aquí en adelante las demás constituciones colombianas han venido perfeccionando nuestro sistema presupuestal.

En el año de 1824 se expidió la primera Ley orgánica del Presupuesto. Seis años después se estableció que, según la Constitución de 1.821, es al Parlamento al que correspondía fijar los gastos públicos. Más tarde, en 1.932, se estableció que el gobierno no podía sustraer ninguna partida proveniente del erario público y destinarla a gastos no consagrados en el presupuesto aprobado por el Congreso. Sobre la forma de ejecutar el presupuesto, de liqui

darlo y de resolver los déficits se legisló en la constitución de 1.843 . Posteriormente en la constitución de 1.863, se estableció el principio de que no puede cobrar se impuesto alguno que no figure en el presupuesto, ni autorizar gasto alguno que no haya sido establecido previamente en él. Tres años más tarde, en 1.866, el Código fiscal nacional sentó los principios de unidad de caja, de responsabilidad y de cuenta, pero dejó varios vacíos referentes al cálculo de las rentas y al equilibrio que deben guardar los ingresos con los egresos. Estos vacíos fueron corregidos por la Ley de 1.892, que señaló al gobierno la obligación de presentar al Congreso el presupuesto debidamente equilibrado. Para evitar que las rentas fueran infladas, la reforma de 1.912 estipuló la manera de hacer los respectivos cálculos. Luego la Ley séptima de 1.916 reglamentó la formación, la discusión y la expedición del presupuesto.

En 1.923 vino a Colombia una misión de expertos financieros denominados "Misión Kemmerer", la cual recomendó algunas modificaciones al sistema presupuestal existente. De dichas recomendaciones nació la Ley 34 de ese mismo año, sobre formación y fuerza restrictiva del Presupuesto Nacional. Debido a los obstáculos que esta Ley encontró en su aplicación nacieron las reformas de la Ley 64 de 1.931 fruto también de las recomendaciones de la Misión Kemmerer



en su segunda visita al país. Esta última Ley también su-  
frió las modificaciones posteriores de la Ley 16 de 1.943  
y de la Ley 35 de 1.944

Con posterioridad un comité de expertos financistas propuso  
algunas modificaciones administrativas en materia presupues-  
tal, las que fueron convertidas en el Decreto legislativo  
No. 164 de 1.950

Más tarde mediante la Ley 19 de 1.958 fue creado el Consejo  
Nacional de Política y Planeación el cual vino a facilitar  
le al gobierno el desarrollo presupuestal tendiente a adap-  
tarlo a las necesidades de la planeación. "( 4 )

Las nuevas funciones sociales y económicas del Estado en la  
actualidad, resaltan la importancia del presupuesto. Porque  
en él se refleja la economía de un país, su organización ad-  
ministrativa, la idiosincracia de sus habitantes, su modera-  
ción o prodigalidad. Es por ello, que muchos lo consideran  
el centro nervioso de la economía pública, y desempeña en  
ella el papel del mercado en la economía privada.

-----  
( 4 ) Hermes Dario Pérez y otros. Consideraciones generales  
sobre el presupuesto y aspectos fiscales del municipio de Car-  
tagena - pag. 23 - 24

Después de las dos grandes guerras mundiales del presente siglo se le ha dado al presupuesto una triple finalidad, política, fiscal y económica. En la cual juega un papel muy importante la adecuada coordinación de esos tres elementos y que muchas veces no coinciden.

6.3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.

Los principales están enun diados en varios artículos constitucionales, en el código de Régimen Político y Municipal en el Decreto 294 de 1.973 , en los Decretos 1927 de 1.975 y 2407 de 1.981. En resumen se tiene los siguientes :

Universalidad.- Este principio establece que en el presupuesto deben incluirse todas las rentas que se esperan recibir, por sus valores brutos, o sea, sin deducción alguna durante el año fiscal a que se refiera y por consiguiente también comprenderá la totalidad de los gastos.

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.

Unidad.- El principio de unidad del presupuesto tiene por objeto hacer que todos los ingresos del tesoro público constituyan un fondo común, que tenga como fin atender todos los egresos causados por la administración. Por consiguiente no habrá destinaciones especiales de ingresos corrientes ni rentas compensadas. Sin embargo, a los recursos provenientes del crédito que se incorporen en el presupuesto de rentas y recursos de capital se les llevará cuenta especial de contabilidad, pero no será materia de presupuesto ni de fondos separados. También habrá unidad de presupuesto en las rentas con destinación especial para programas de Desarrollo Económico y Social establecidos por la Ley se aplicarán a dicho objeto, pero que estén de acuerdo con las limitaciones establecidas en el Decreto 294 de 1.973

Exclusividad en la apropiación.- El monto que se autorice para cada artículo de gastos debe aplicarse exclusivamente al objeto determinado en el texto del respectivo artículo, y no podrá excederse, salvo que la cuantía se modifique por medio de créditos adicionales o por traslados hechos en la forma autorizada en el presente estatuto.

Anualidad.- Indica que el presupuesto se aprueba para períodos anuales contados del primero (1o.) de Enero al 31 de Diciembre. La anualidad del presupuesto en Colombia

la consagra el Artículo 2o., del Decreto No. 11675 de 1.966 y toma como base el año calendario. El tomar como año presupuesto, el año calendario u otro diferente, depende de circunstancias diversas, tales como la época en que se reúne el parlamento, la organización administrativa, las estaciones, y de otros factores específicos.

Es importante distinguir entre los términos anualidad, vigencia y ejercicio que, muchas veces, se confunden.

La anualidad coincide con el año del calendario, la vigencia fiscal comprende una anualidad distinta, que para los municipios en Colombia se considerará terminada el último día de Diciembre del año a que se refiere, salvo a lo relativo a la legislación de cuentas por servicios ya causados y a la incorporación de rentas probables de rentas que por cualquier motivo se hubiera demorado, para lo cual se considerará prorrogada hasta el 31 de Marzo siguiente. Después del treinta y uno de Marzo las entradas y los gastos correspondientes a los años pasados deberán imputarse al presupuesto vigente en los artículos destinados a las vigencias anteriores previo acuerdo del Consejo en lo relativo a gastos que se reconozcan.

Programación.- Indican que los presupuestos pueden obedecer

cer a programas de tal manera que representen los diferentes grupos de actividades homogéneas que ejecutaran los organismos y que cuando estos programas deben ser divididos se abran subprogramas que representan actividades homogéneas más reducidas. En este sentido toda institución trabaja en función de lo que debe hacer para cumplir con los objetivos, metas, etapas, etc.

De lo anteriormente enunciado se puede concluir que la técnica del presupuesto por programa se ve como una necesidad, pues surge como un avance más sobre las herramientas que permitirán eliminar las improvisaciones, racionalizando al máximo los escasos recursos, con el fin de satisfacer necesidades y solucionar problemas de la comunidad.

Especificidad.- Se refiere a que en el presupuesto deben figurar todos y cada uno de los rubros tanto de ingresos como de gastos, de manera que se conozcan lo más realmente posible sus programas y recursos ; facilitando así cualquier estudio que se desee hacer sobre los mismos.

Publicidad.- Indica este principio que tan pronto sean aprobados los presupuestos por los cuerpos colegiados, Congresos, Asambleas y Concejos, deben darse a la publi

cidad para que la opinión pública los conozca, por cuanto este es uno de los actos más importantes de la democracia.

#### 6.4 ETAPAS DEL PRESUPUESTO PUBLICO.

El ciclo presupuestal comprende cinco etapas y cada una de ellas debe contar con unas herramientas o instrumentos que sean los más apropiados. Para ello se debe tener un conocimiento claro sobre los mismos, que permitan utilizarlo en la mejor forma posible.

##### 6.4.1 Formulación.

Con esta etapa se inicia el ciclo presupuestal y se tiene como instrumentos los siguientes :

- Normas Generales - Corresponde a la administración municipal recopilar y analizar las disposiciones existentes en cuanto hagan referencia a aspectos presupuestales y de desarrollo económico y social de la localidad

que conlleven a la realidad de proyecto de presupuesto que más tarde debe ser estudiado y aprobado por el Consejo Municipal.

- Principios presupuestales - Anteriormente se trató sobre estos principios los cuales se deben tener en cuenta en la etapa de formulación.

- Planes de desarrollo municipal - El proyecto de presupuesto debe incluir planes de desarrollo del municipio. La elaboración de estos planes deben contar con la participación de la ciudadanía a través de entidades cívicas, gremiales, sectoriales, profesionales, etc., asegurando en esta forma una efectiva inversión pública orientada a satisfacer las necesidades más sentidas de la comunidad como un todo.

- Clasificación de ingresos y gastos. - Facilita el ordenamiento y razón de ser de cada rubro permitiendo de esta manera visualizar y estudiar en mejor forma aquellas partidas que son importantes en la formulación del presupuesto,

- Criterios de Formulación - El cálculo de las rentas como también las de los gastos deben obedecer a sanos

sistemas propios de la realidad de cada rubro por su comportamiento en años anteriores, al recaudo actual y sus posibilidades futuras de variaciones; también es necesario analizar el sistema de recaudo y sus posibles fugas en aquellas rentas que son significativamente altas. Se debe conocer en base a que política gubernamental se toman los criterios de formulación.

-FORMULARIOS E INSTRUCTIVOS.- Son los cuadros y formularios que deben ser tramitados por los jefes de las unidades operativas, pertinentes a las acciones a cumplir en la siguiente vigencia presupuestal. Allí se tendrá en cuenta los planes y programas, los costos, las metas a lograr los recursos necesarios y otros. Los instructivos son las guías que acompañan a dichos formularios, son los indicadores que se deben observar para su confección.

Tales formularios deben elaborarse con la debida anticipación a la etapa que se comenta, y deben facilitar el análisis, la tabulación y el resumen de los datos que se desea conocer.



-Cronograma de actividades.- Para cumplir oportunamente con la entrega del proyecto de presupuesto al Concejo Municipal se debe realizar un cronograma de actividades donde se le asignen trabajos y fechas de entrega a los principales funcionarios municipales y a sus inmediatos colaboradores, con el fin de analizar y discutir los proyectos y programas que se incluíran en el proyecto de presupuesto a presentar, para tratar de que éste sea aprobado sin modificaciones por el Concejo.

Un tema sobre el cual se ha escrito, se ha analizado y se ha teorizado demasiado es sobre la preparación de presupuesto. Si los objetivos no se presentan claramente, o si éstos no son posibles en la realidad del marco administrativo al cual van dirigidos no es sorprendente que los resultados obtenidos no sean satisfactorios. La preparación de presupuesto es una actividad tan extensa de la administración pública, que erroneamente, ha sido fácil suponer la existencia.

de un conjunto de recomendaciones comunes para la preparación de presupuestos que se adapta a todas las circunstancias. Lo que puede darse es una teoría comparativa que relacione circunstancias específicas con propuestas prácticas positivas.

La preparación del presupuesto debe basarse en una gran movilización de los recursos, estricta justificación de los gastos y controles administrativos rigurosos. La rendición de cuentas mediante la justificación del gasto facilita la obtención del ingreso del público.

La preparación de presupuestos resulta mucho más fácil cuando se dispone de recursos suficientes, cuando éstos van en aumento y son estables, pero los municipios son precisamente pobres porque en ellos no existen esas circunstancias. La preparación satisfactoria de presupuestos depende de diversos factores : Información fidedigna y suficiente, declaraciones oportunas y exactas, contabilidad llevada cuidadosamente, posibilidad de prever los costos y las tendencias, y personal competente.

#### 6.4.2. ETAPA DE PRESENTACION, DISCUSION Y APROBACION.

El proyecto de presentación del presupuesto debe hacerse al

concejo en sus sesiones ordinarias del mes de Noviembre, a más tardar el primer día de éstas. Se deben anexar los estudios que permitan informar y aclarar sobre los diferentes planes y programas a llevar a cabo por la administración.

El proyecto de presupuesto puede ser aprobado, rechazado o modificado por el Concejo, pasando por tres debates reglamentarios. Es de mucha importancia el conocimiento, la forma de aclarar las dudas y la defensa que hagan a éste los directivos, de lo cual depende, en gran parte, que no sufra mayores modificaciones.

La aprobación se lleva a cabo mediante un acuerdo emanado del concejo municipal; estos acuerdos deben ser remitidos a la Gobernación del Departamento, quien lo pasará al Tribunal Administrativo para que decida sobre su exequibilidad o inexecuibilidad.

Si es declarado exequible el proyecto de presupuesto deberá llevar la firma del gobernador y del secretario de gobierno en donde se aprueba. Luego el Alcalde expedirá un decreto declarando la vigencia del mismo.

6.4.3: ETAPA DE EJECUCION.

El primero de Enero comienza la ejecución activa y la pasiva de acuerdo con normas específicas al respecto. Para el buen desarrollo de esta etapa se requiere conocer ampliamente y aplicar los siguientes instrumentos :

- Disposiciones generales y específicas -

Aquí se deben tener en cuenta todas las normas, decretos leyes, códigos, acuerdos y otros, que hagan referencia a las actividades municipales.

- Instrumentos de Administración -

Comprenden desde las disposiciones generales que figuren en el presupuesto hasta los manuales de funciones y todas las autorizaciones legales y los demás reglamentos que contribuyan con la mejor organización y marcha del municipio.

- Requisitos y responsabilidades -

Se deben tener en cuenta la estructura organizativa de la institución y las normas específicas que indiquen las líneas de mando, teniendo en cuenta las relaciones que deben existir entre dependencias. Todos los funcionarios deben estar informados de los requisitos para el normal funcionamiento de la entidad y de las responsabilidades de cada uno de ellos.

- Cronograma de actividades -

Este se refiere a la estimación del tiempo para realizar

229

las obras en las mejores épocas, tanto para iniciarlas como para entregarlas; las cuales requieren de factores climáticos, financieros, materiales y atmosféricos. Con estos cronogramas también se conoce quienes intervienen en los diferentes procesos, lo que permite controlar, tomar decisiones oportunas, corregir errores, asignar responsabilidades, economizar recursos y evitar el entorpecimiento.

- Formularios, guías, etc.-

Se deben preparar formularios, instructivos, flujos de información y otros con el fin de facilitar la información y la toma de decisiones.

En la etapa de ejecución se debe tener en cuenta el Título III, Capítulo I, del nuevo Código Penal, cuyos Artículos 133 al 139 tratan sobre las diferentes formas de peculado.

#### 6.4.4. ETAPA DE CONTABILIDAD Y CONTROL.

Hace referencia a la importancia de la imputación en la ejecución presupuestal y en la contabilidad oficial que demuestren hechos cumplidos como consecuencia de la acción cumplida por la administración. Los instrumentos a utilizar en esta etapa serían :

a) - Normas Generales :

O sea las contempladas en leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones de Contraloría y acuerdos. Se debe contar con un manual presupuestal y un manual contable.

b) - Principios contables y de auditoría :

Aquí se deben tener en cuenta los principios de tipo contable y de auditoría universalmente aceptados.

c) - Procedimientos :

Los manuales contables y de presupuestos deberán ser complementados con procedimientos y flujogramas de papeles, comprobantes con el fin de disponer oportuna y fácilmente de la información registrada en los libros. Debe elaborarse un manual de funciones a nivel de cargo, para que cada funcionario conozca su trabajo y sus responsabilidades. Ya que esta es una de las fallas que se han detectado administrativamente en los municipios. Igualmente, se debe capacitar a los funcionarios públicos, ya que la experiencia demuestra que una de las causas del no desarrollo de la entidad es precisamente la falta de capacitación de éstos.

d) - Nomenclatura y definición de cuentas :

La definición de cada rubro permite unificar conceptos

evitando la ambigüedad, la cual traería graves perjuicios a la entidad o a sus administradores. De esta manera el control administrativo y fiscal pueden ejercerse en forma eficaz, al mismo tiempo que se facilita el análisis y registro en libros.

e) - Control Contable y de Presupuesto :

La esencia del control es ante todo el cumplimiento del mandato expresado por el Concejo Municipal por medio de acuerdos. Para ello se tiene que considerar :

- Exactitud numérica contable
- Observancia de las disposiciones legales
- Conformidad y disponibilidad presupuestal
- Economía y efectividad del gasto
- Ejecución comparada con la programación presupuestada.

El control fiscal llevado a cabo por la contraloría respectiva se efectúa en tres etapas :

1. Control Previo
2. Control Perceptivo
3. Control Posterior

La respectiva contraloría, para poder cumplir con sus funciones en las etapas que se le han asignado efectúa :

- Un examen de cuentas, el cual tiene como fin establecer si se han incluido la totalidad de las sumas de dinero, de los documentos con poder liberatorio del pago de impuestos y de otros elementos cualquiera que sea su origen. También verificar si los pagos efectuados a los beneficiarios han sido por las cantidades que se estipularon. Constatar en general si se ciñeron en su gestión a las disposiciones legales y fiscales vigentes.
  
- Juicios fiscales, llamados también juicios de cuentas los cuales son adelantados por las contralorías con el fin de determinar responsabilidades de los empleados de manejo, cuyas cuentas hayan sido materia de observaciones de fondo.
  
- Finiquitos o documentos por medio de los cuales la contraloría respectiva declara a paz y salvo con el municipio a quienes hayan ejercido las funciones de manejo y obtenido el fanecimiento de sus cuentas o fallo sin responsabilidad fiscal y no aparecen vinculados en procesos penales por delitos contra la administración pública.
  
- Visitas fiscales o conjunto de diligencias de carácter fiscal y contables realizadas a las dependencias de manejo, tendientes a comprobar la existencia, inversión y correcto manejo de fondos, valores y bienes nacionales puestos a



su cuidado y a la actuación de las personas encargadas de la gestión fiscal. Del resultado de esta visita se procede a realizar una investigación fiscal encaminada a esclarecer hechos e irregularidades detectados durante la visita fiscal.

- Análisis de saldos o sea la verificación y comprobación de los saldos en caja, bancos, almacenes, presupuestos, acuerdos de gastos entre otros. Las Contralorías son de una importancia extraordinaria en la administración. En el fondo es el pueblo mismo quien vigila y controla la recaudación, administración e inversión de los dineros oficiales, los cuales provienen de la actividad particular.

#### 6.4.5. ETAPA DE EVALUACION.

Esta no se cumple a nivel municipal, ni departamental. En esta etapa se utiliza en gran medida las estadísticas, los informes y análisis de tipo financiero, contable y presupuestal. Estos permiten tomar indicadores, acciones correctivas analizar procedimientos utilizados. Teniendo como base esta labor se podrá reprogramar fácilmente el nuevo presupuesto de la siguiente vigencia, dando fin en esta forma al ciclo presupuestal.

## 6.5. PRESUPUESTOS MUNICIPALES.

"En Colombia el monto de estos es demasiado bajo. En el año 1.969 faltando el dato de casi trescientos municipios, existían 95 de ellos con un presupuesto inferior a \$100.000; 109 con menos de \$200.000 y solamente 103 pasaban de un millón.

Con estos presupuestos tan exigüos es difícil que el municipio colombiano pueda cumplir las misiones que le son propias. Sin independencia económica no puede existir ni autonomía, ni democracia local.

La Constitución habla de programación y de planeación municipal, señalando por la Ley 30 de 1.969 los lineamientos según los cuales debe organizarse y funcionar la comisión del plan, es necesario anotar que estos mecanismos no podrán marchar debidamente si los municipios no encuentran nuevos recursos con los cuales hacer gastos de inversión que son los fundamentos de todo plan de desarrollo." ( 5 )

-----  
" ( 5 ) Publicaciones Esap. - El Municipio Colombiano, Pedro Nossa Moreno - Pag. 8

## T A B L A No. 27

6.6. EJECUCION DE PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA  
A PARTIR DEL PERIODO 1.976 - 1.983

Años	Ingresos	Gastos	Diferencia ( + )	Diferencia ( - )
1.976	\$ 73.292.818	\$ 59.987.886	\$ 13.304.932	\$ .....
1.977	68.234.837	75.784.712	.....	7.549.875
1.978	105.211.458	81.871.410	23.340.048	.....
1.979	128.518.038	125.901.356	2.616.682	.....
1.980	223.701.025	201.031.173	22.669.852	.....
1.981	257.859.741	317.774.433	.....	59.914.692
1.982	369.687.021	378.104.053	.....	8.417.032
1.983	534.940.083	.....	.....	.....

FUENTE : Hacienda Municipal ( Cartagena )

Haciendo un análisis general del cuadro anterior podemos ver que durante el período en estudio imperó el superavit presupuestal; aunque también se presentó en algunos años déficit presupuestal, pero la frecuencia de estos últimos fue menor.

\* El dato sobre los gastos ejecutados para el año 1.978 es el resultado de multiplicar los gastos del primer semestre por dos, ya que no fue posible obtener los gastos del segundo semestre.

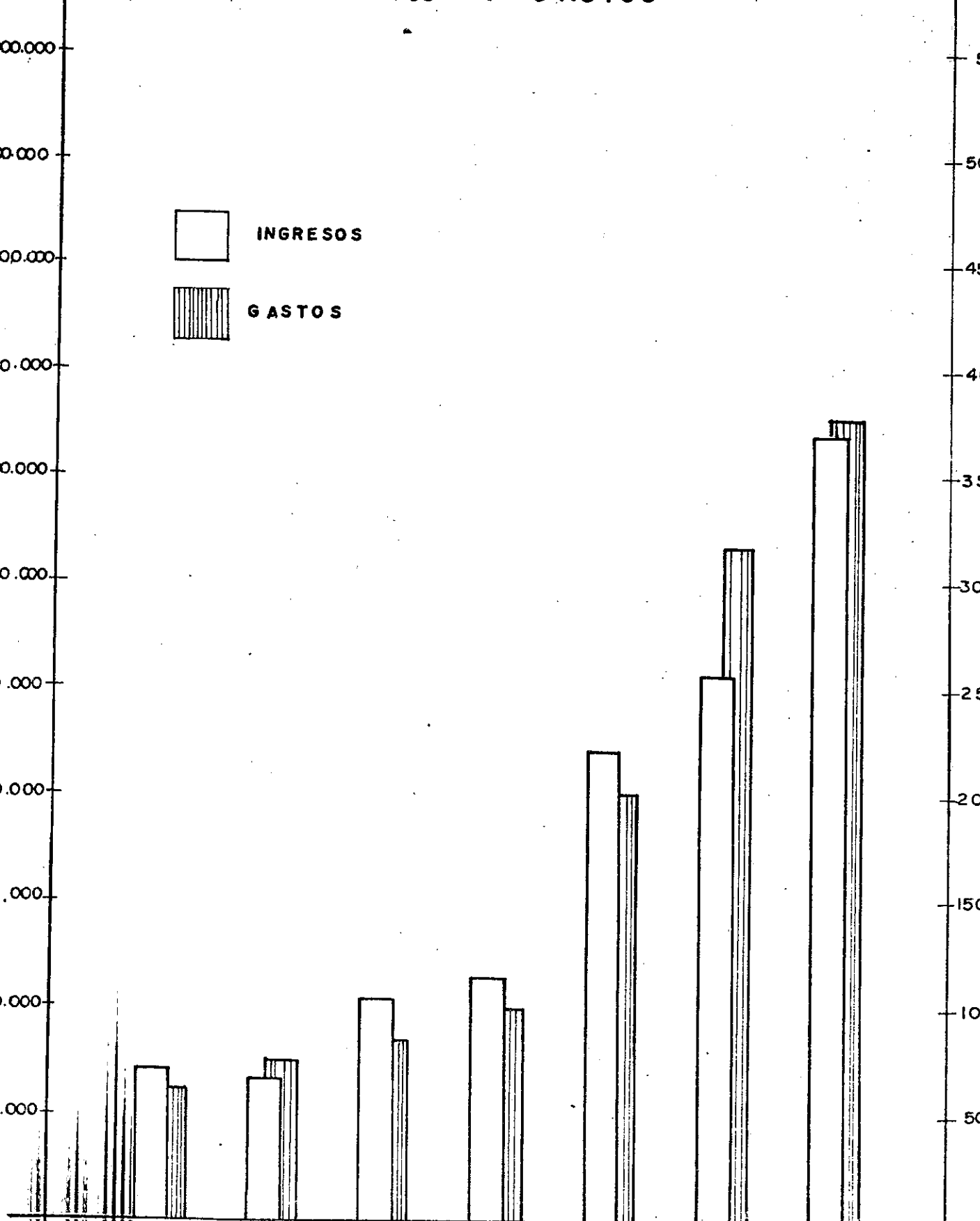
# INGRESOS Y GASTOS

55.000.000  
50.000.000  
45.000.000  
40.000.000  
35.000.000  
30.000.000  
25.000.000  
20.000.000  
15.000.000  
10.000.000  
5.000.000

550.000.000  
500.000.000  
450.000.000  
400.000.000  
350.000.000  
300.000.000  
250.000.000  
200.000.000  
150.000.000  
100.000.000  
50.000.000

□ INGRESOS  
▨ GASTOS

1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982



229

T A B L A No. 28

6.7. DIFERENCIA ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS EJECUTADOS - GASTOS PRESUPUESTADOS Y GASTOS EJECUTADOS A PARTIR DE 1.976

Años	Ingresos Pre supuestados.	Ingresos Eje cutados.	Diferencia Absoluta	Gastos Presu puestados.	Gastos Eje cutados.	Diferen cia Abso luta.
1.976	\$ 64.896.266	\$ 73.292.818	\$ - 8.396.552	\$ 64.896.266	\$ 59.987.886	\$ 4.908.380
1.977	80.565.882	68.234.837	12.331.045	80.565.882	75.784.712	4.781.170
1.978	100.536.274	105.211.459	- 4.675.185	100.536.274	* 81.871.410	18.661.864
1.979	129.508.366	128.518.032	990.334	129.508.366	125.901.356	3.607.010
1.980	149.465.648	223.701.025	-74.235.378	149.465.648	201.031.173	- 51.565.525
1.981	215.537.533	257.859.741	-42.272.207	215.587.533	317.774.433	-102.186.900
1.982	294.011.531.	369.687.020	-75.675.490	294.011.531	378.104.053	- 84.092.522
1.983	366.543.891	534.940.083	-168.396.192	366.543.891	.....	.....

FUENTA : Hacienda Municipal ( Cartagena ).

\* El dato sobre los gastos ejecutados para el año 1.978 es el resultado de multiplicar los gastos del primer semestre por dos, ya que no fue posible obtener los gastos del segundo semestre.

Como se observa a simple vista los ingresos presupuestados por lo general han estado subestimado durante todo el período ; siendo las diferencias más notorias las presentadas en los años 1980, 1982 y 1983. Lo que nos indica que los presupuestos no han sido elaborados exactamente con los criterios técnicos que deben acompañarlo.

La preparación del presupuesto no toma como base los informes financieros, ni los balances del tesorero y esto sucede porque no se ha adoptado el sistema de contabilidad pública u oficial.

En relación a los gastos presupuestados podemos decir que durante los cuatro primeros años fueron sobre-estimados. En los años restantes se presentó el caso contrario, o sea, una subestimación.

A pesar de que la tendencia de los gastos ejecutados fue la de crecer aceleradamente ; parece que esto no se tomó en cuenta para la preparación de presupuestos en años posteriores.

En el presupuesto de gastos no se viene incluyendo las partidas necesarias para saldar el déficit fiscal del ejercicio anterior, lo que distorsiona la ejecución y es violatoria de la ley. El presupuesto inicial necesariamente no debe ser

igual al presupuesto final, por que el primero solo constituye un punto de partida, pero la diferencia tampoco debe ser muy notoria.

La comparación de las cifras presupuestadas con las reales, el análisis de las variaciones, las disposiciones que se tomen para determinar su causa, hacen del presupuesto una herramienta de control.

Por lo general estas variaciones tan amplias entre los ingresos y los gastos presupuestados, por una parte, y los ejecutados por la otra, obedecen a que los presupuestos suelen elaborarse con base en esperanzas, más que con fundamentos en cálculos sólidos de probabilidad. Esta vaguedad en los estimativos se presenta por la negligencia en la preparación del mismo. Motivada por el hecho de que en el transcurso del año se abren muchos créditos y contracréditos, establecidos por decretos incorporados que anulan en cierta medida el presupuesto inicial.

La proyección de los ingresos y gastos ordinarios para los años 1983 y 1984 se hará utilizando la ecuación de la recta de los mínimos cuadrados.

T A B L A    No. 29  
 PROYECCION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS.

Años	X	Y	X.Y	X <sup>2</sup>
1976	- 3	73.292.818	- 219.878.454	9
1977	- 2	68.234.837	- 136.469.674	4
1978	-1	105.211.458	- 105.211.458	1
1979	0	128.518.038	0	0
1980	1	223.701.025	223.701.025	1
1981	2	257.859.741	515.719.482	4
1982	3	369.687.021	1.109.071.063	9
( Sumas $\sum x_i = 0$		$\sum XY = 1.386.921.984$ $\sum X^2 = 28$		

$$\hat{Y} = a + bx \quad \text{1a. Ecuación.}$$

Tenemos que :

$$\sum x = 0$$

$$\sum y = 1.226.504.938$$

$$\sum xy = 1.386.921.984$$

$$\sum x^2 = 28$$

$$n = 7 \text{ ( años )}$$

Entonces :

$$\sum y = na + b x \quad \text{2a. Ecuación.}$$

$$1.226.504.938 = 7a + b.0$$

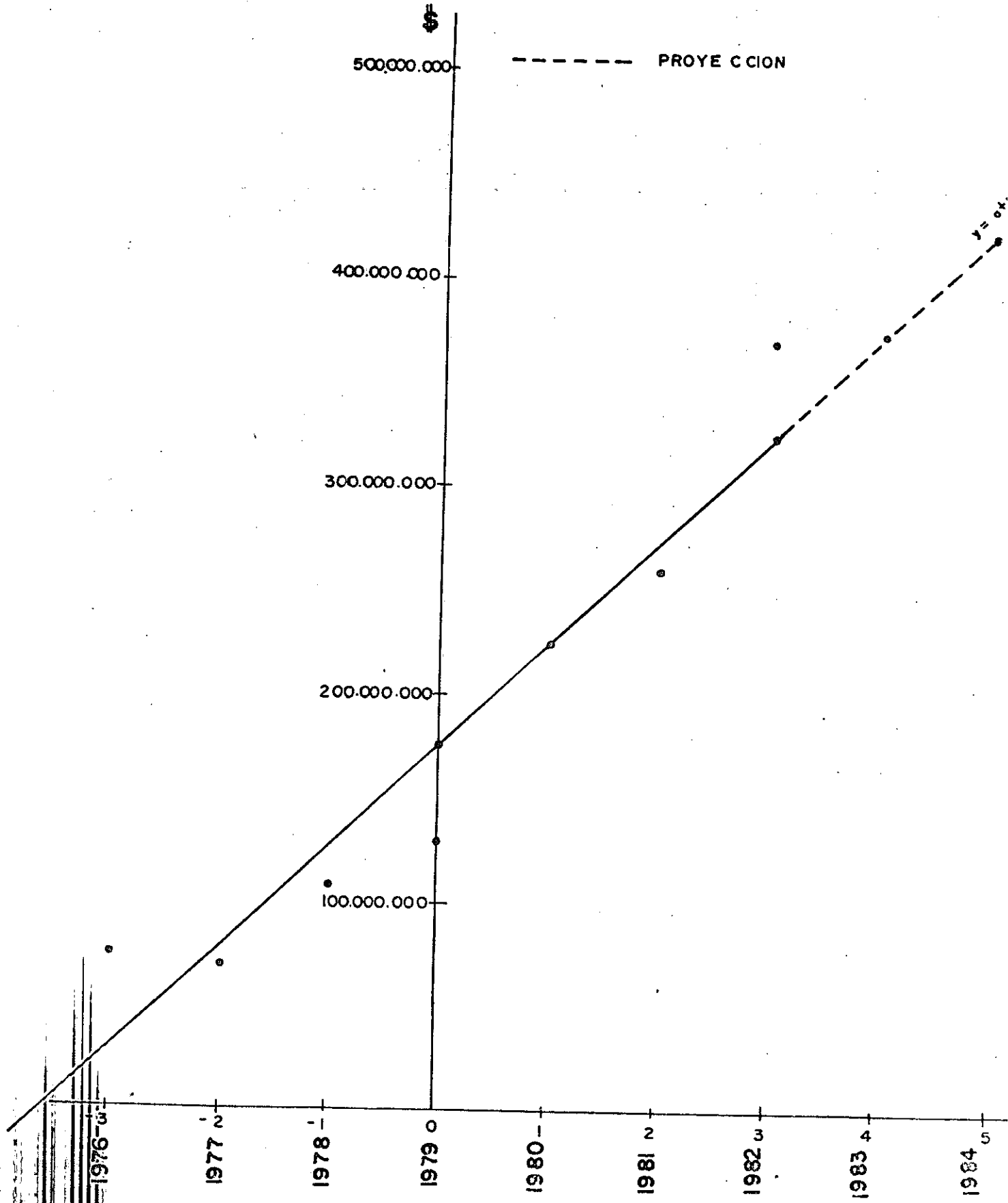
$$1.226.504.938 = 7a.$$

De donde :



# PROYECCION DE INGRESOS PARA LOS AÑOS 1983 - 1984.

283



$$a = \frac{1.226.504.938}{7}$$

$$a = 175.214.991.1$$

$$\sum xy = a x + b x^2 \quad 3a. \text{ Ecuación.}$$

$$1.386.921.984 = a.0 + b.28$$

$$1.386.921.984 = 28b.$$

De donde :

$$b = \frac{1.386.921.984}{28}$$

$$28$$

$$b = 49.532.928$$

Reemplazando los valores de "a" y "b" en la 1a. ecuación tenemos :

$$\hat{y} = 175.214.991 + 49.532.928 (x)$$

Dándole el valor de 4 a "x" estaremos indicando con este el año 1983, y si hacemos a "X" igual 5 nos referiremos al año 1984.

En esta forma hallaremos los ingresos que se obtendrían en los años 1983 y 1984.

$$\hat{Y}_{83} = 175.214.991 + 49.532.928 (4)$$

$$\hat{Y}_{83} = 373.346.703$$

$$\hat{Y}_{84} = 175.214.991 + 49.532.928 (5)$$

$$\hat{Y}_{84} = 422.879.631.$$

T A B L A No. 30  
PROYECCION DE LOS GASTOS ORDINA  
RIOS.

Años.	X	Y	X.Y	X <sup>2</sup>
1976	- 3	59.987.886	- 179.963.558	9
1977	- 2	75.784.712	- 151.569.424	4
1978	- 1	81.871.410	- 81.871.410	1
1979	0	125.901.356	0	0
1980	1	201.031.173	201.031.173	1
1981	2	317.774.433	635.548.866	4
1982	3	373.104.053	1.134.312.159	9

(Sumas)  $\sum x_i = 0$      $\sum y = 1.240.455.023$      $\sum xy = 1.557.487.706$      $\sum x^2 = 28$

$\hat{Y} = a + bx$                       1a. Ecuación.

Tenemos que :

$\sum x = 0$

$\sum y = 1.240.455.023$

$\sum xy = 1.557.487.706$

$\sum x^2 = 28$

$n = 7$  ( años )

Entonces :

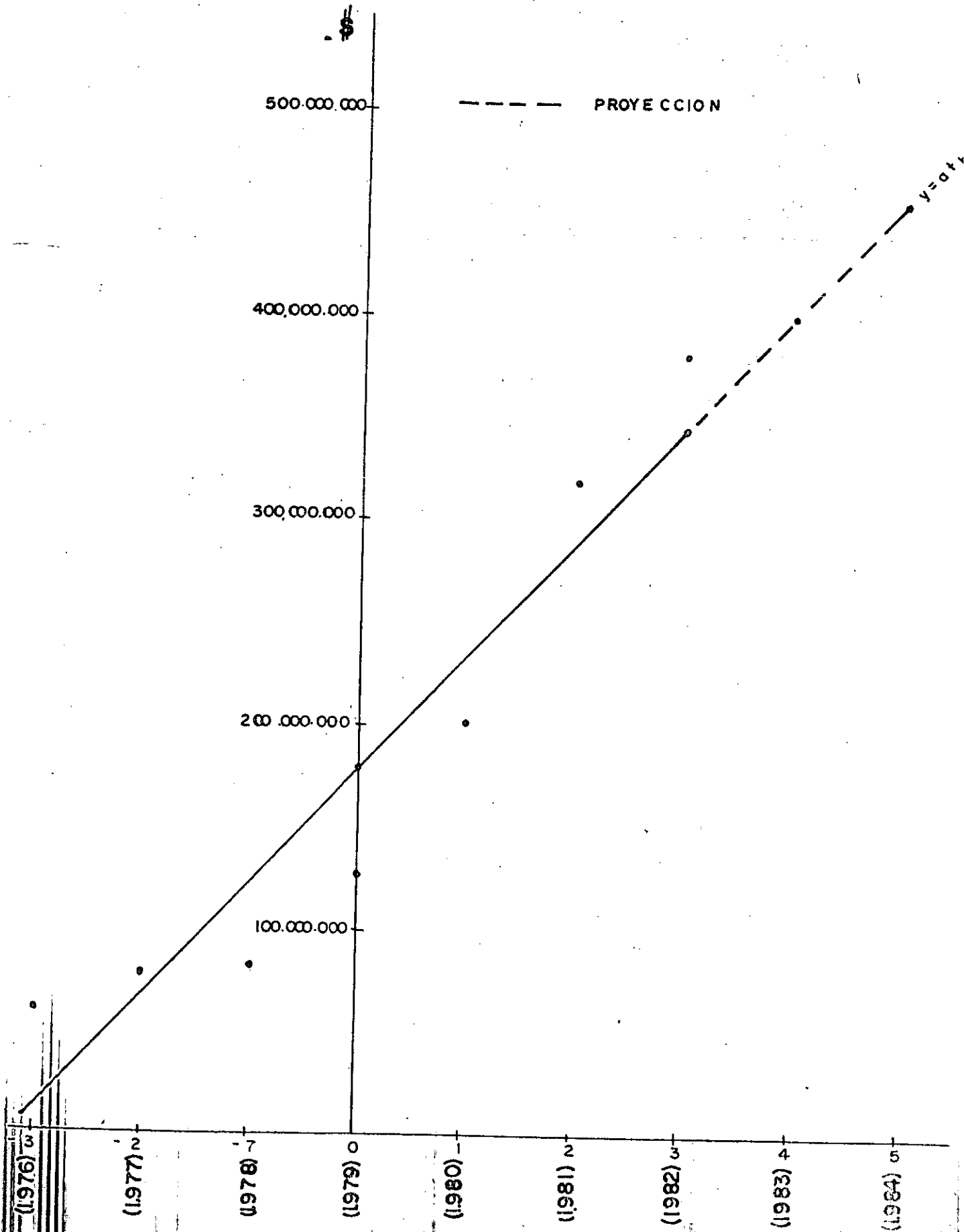
$\sum y = na + b x$                       2a Ecuación.

$1.240.455.023 = 7a + b.0$

$1.240.455.023 = 7a$

$a = \underline{1.240.455.023}$

# PROYECCION DE GASTOS PARA LOS AÑOS 1983 - 1984



a = 177.207.860,4

εxy = a x + b x<sup>2</sup>      3a. Ecuación

1.557.487.706 = a.0 + b.28

1.557.487.706 = 28b

De donde :

b = 1.557.487.706  
28

b = 55.624.560,9

Reemplazando los valores de "a" y "b" en la primera ecuación tenemos :

$\hat{Y} = 177.207.860,4 + 55.624.560,9 (x)$

Dándole el valor de 4 a "x" estamos indicando con este el año 1983, y si hacemos a "x" igual a 5 nos referiremos al año 1984.

En esta forma hallaremos los gastos que se obtendrían en los años 1983 y 1984.

$\hat{Y}_{83} = 177.207.860,4 + 55.624.560,9 (4)$

$\hat{Y}_{83} = 399.706.104$

$\hat{Y}_{84} = 177.207.860,4 + 55.624.560,9 (5)$

$\hat{Y}_{84} = 455.330.664,9$

## CONCLUSIONES

- 1.- Durante el período estudiado imperó la heterogeneidad tanto en bases como en tarifas para el cobro del impuesto de Industria y Comercio en los diferentes municipios, lo que dificultó en gran medida la liquidación del mismo.
- 2.- La expedición de la Ley 14 de 1983 ha sido una medida oportuna para salvar de la penuria a los fiscos municipales y corregir en parte la dependencia económica de los mismos.
- 3.- El municipio de Cartagena debe exigir y hacer efectiva las participaciones departamentales, ya que éstas no se reciben desde el año 1976 y antes de este año se recibían en una forma esporádica. Recibiendo el municipio estas participaciones se podría hacer un presupuesto más ajustado a la realidad.
- 4.- Las participaciones del municipio en el impuesto a las ventas, rentas y complementarios, el impuesto de Industria y Comercio y el Impuesto Predial constituyen las principales fuentes de ingresos del municipio de Cartagena, que en el año 1983 fueron el 52,27% en el total

de los ingresos ejecutados.

- 5.- Casi todos los ingresos del municipio de Cartagena tienen como destino cubrir gastos de funcionamiento, constituyendo los gastos de inversión sumas irrisorias. En el período de estudio el promedio de participación de estos últimos fue de 15,5% en el total de gastos ejecutados.
- 6.- Los recaudos por concepto de Industria y Comercio, Predial, Rodamientos y el grupo denominado Espectáculos Públicos han tenido en los tres últimos años un promedio de participación del 93% en los ingresos tributarios totales.
- 7.- En cuanto a los archivos podemos concluir que los pocos que existen en la administración del municipio de Cartagena dejan mucho que decir, debido a que no siguen ningún sistema de clasificación o reglamentación para la conservación y utilización de documentos.
- 8.- En muchas dependencias no existen manuales de descripción de funciones y los cargos no son suficientemente claros por lo cual impera la duplicidad de funciones.
- 9.- La poca adecuación de mecanismos y la falta de continuidad de las políticas por las diferentes administraciones, han contribuido para que el municipio de Cartagena haya dejado de percibir sumas considerables por concepto de tributos.
- 10.- Los institutos o entidades municipales encargados de aspectos de educación, alcantarillado, vías de penetra

ción y otros, aunque ayudan a los municipios a salir de la miseria en que se encuentran, no son capaces de esforzarse en la realización de proyectos que les permita desempeñar una labor más eficaz a la comunidad.

- 11.-Las inversiones que se realizan en los municipios son importantes desde el punto de vista que elevan el nivel de vida de la población y contribuyen al desarrollo de los mismos.
- 12.-En el control de los gastos se deben realizar reformas sustanciales que garanticen la eficiencia en la asignación de los recursos y la mejor utilización de los mismos.
- 13.-En el presupuesto de gastos se incluyen algunas partidas globales que, consideramos deben presentarse en forma discriminada, para evitar en lo posible los gastos superfluos que pueden llevar las primeras.



## R E C O M E N D A C I O N E S

- 1.- Debe darse una mejor organización y presupuestación para el cobro de los impuestos de tal manera que las sumas percibidas justifiquen los gastos para su recaudo, o sea, que los gastos que se apliquen en su recaudo no vayan a ser superior ni igual a los ingresos por este concepto.
- 2.- Se necesita mayor actividad por parte de los funcionarios encargados de tomar decisiones con respecto al cobro de impuestos, sobre todo a aquellos que le generan mayores ingresos como son : Industria y Comercio, Predial, Rodamiento y Espectáculos Públicos. Además se deben crear incentivos para recuperar la cartera morosa y en el peor de los casos acudir a la coacción para tal fin.
- 3.- Es necesario que se lleve a cabo un censo para que se actualice el número de establecimientos que realmente están funcionando y en esta forma evitar evasiones de impuestos. Porque en el listado del registro de facturación hasta el mes de Diciembre de 1983, aparecen 5052.

Se considera que este número no refleja la realidad por cuanto hay muchos negocios inexistentes y muchos otros que aún no se han registrado.

- 4.- Diseñar inmediatamente todos los instrumentos técnicos y administrativos necesarios para que a partir de la vigencia de 1984 se cobre el impuesto de Industria y Comercio según lo establecido en el Acuerdo No. 50 del 22 de Diciembre de 1983.
- 5.- Hacer que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi actualice el avalúo de todos los inmuebles ubicados dentro del territorio municipal para la vigencia de 1983, acogiendo lo establecido en el Artículo 10. de la Ley 14 de 1983 y estudiar con el Concejo Municipal las tasas impositivas apropiadas que deben aplicarse.
- 6.- Siempre que haya una reforma y se dicten nuevos acuerdos para el recaudo de impuestos, se debe acatar todo lo que contemplan los mismos, y se deben dictar cursos de orientación a los empleados de hacienda municipal que tengan que ver directamente con el manejo de los mismos. También se harán reuniones periódicas con el jefe de presupuesto para que este explique los últimos acontecimientos en materia de impuesto.
- 7.- Es indispensable que los diferentes funcionarios públicos continúen las políticas o mecanismos que la experiencia ha demostrado, que son magníficos para el

cobro de los impuestos.

- 8.- Se hace necesario ejercer un mayor control sobre los recaudos por las participaciones departamentales con el fin de obtener una mayor captación de ingresos municipales.
- 9.- En la administración municipal se debe escoger al personal necesario e idóneo, y asignarle los cargos con sus respectivas funciones, de acuerdo a la capacidad y preparación, y no tener en cuenta solo el padrino político que lo recomienda.
- 10.- Los funcionarios públicos municipales deben ser celosos y solícitos al desempeñar sus funciones con el fin de que la comunidad se sienta atendida, y tenga deseos de contribuir con sus obligaciones, ya que son muchas las quejas en este sentido.
- 11.- Buscar nuevas fuentes y recursos de financiamiento para atender los programas y proyectos de inversión que generalmente inciden sobre una mejor prestación de los servicios públicos.
- 12.- La inversión que se haga en el municipio debe ser para beneficio de la mayor parte de la población y no para un reducido sector.
- 13.- Implantar la contabilidad oficial y los sistemas necesarios que permitan registrar los gastos, no solo cuando se autoriza el giro, sino también cuando estos pagos se hacen efectivos.

- 14.- Implantar un sistema de presupuestación, que disminuya las diferencias entre el presupuesto inicial y el presupuesto final, con el fin que el primero se acerque más a la realidad.
- 15.- Según previo y serio estudio determinar los servicios, que serían objetos de los municipios y del Estado con el fin de delimitar responsabilidades.
- 16.- Reestructurar la contraloría municipal para que ejerza sus funciones de auditoría, y colocar al frente a una persona eficiente para desempeñar ese cargo.
- 17.- Estimular las inversiones del sector público y del sector privado para alcanzar un mayor desarrollo de la ciudad y crear fuentes de empleo.
- 18.- Tratar por todos los medios de solucionar la crisis en que se encuentra actualmente las Empresas Públicas Municipales mediante accesos a créditos donde se conceden largos plazos y bajos intereses, que conlleven al fortalecimiento de las empresas de desarrollo municipal para que estas puedan realizar obras en beneficio de la comunidad.

B I B L I O G R A F I A

ANALISIS DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA. Organo oficial de publi-  
 cidad. Presupuesto y Asignaciones Civiles 1972-73-74..  
 82.

BEDOYA, Fabio. Coordinación de los servicios centrales con  
 las administraciones locales. Publicaciones de la Escue-  
 la de Administración Pública.

CASTELLON ARIZA, H. Luis. Los Impuestos y su contribución al  
 desarrollo del Municipio de Cartagena. Tesis de Grado.  
 Año 1976.

CAMACHO RUEDA, Aurelio. Hacienda Pública. 2a. Edición. Publi-  
 caciones de la Universidad Externado de Colombia. 1972.

CAMARGO CIODARO, Ernesto. Análisis de la burocracia munici-  
 pal. Publicaciones de la Escuela de Administración Públi-  
 ca, Bogotá. 1981.

CENTRO DE INVESTIGACION Y ACCION SOCIAL. Impuesto y desarro-  
 llo económico de Colombia. Tercer Mundo. Bogotá, 1968.

CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACION PUBLICA. Código  
 fiscal municipal. Pasto, 1977.

- COLEY ACOSTA, Nohora. Análisis de los ingresos Municipales en el lapso comprendido de 1978 a Noviembre de 1980. Trabajo realizado en Hacienda Municipal. Cartagena.
- CRUZ SANTOS, Abel. Finanzas públicas. Ediciones Lerner. Bogotá. 1968.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Revista Finanzas y Desarrollo. Reducen las desigualdades los gastos públicos. Vol.2 No.3 Sept. de 1974.
- FORO DE LA UNIDAD DE LA COSTA ATLANTICA. Gobernación de Bolívar. Cartagena Abril 1975.
- GALVIS GAITAN, Fernando. El municipio colombiano. Imprenta Departamental Antonio Nariño, Bogotá 1975.
- GOBERNACION DE BOYACA. Normas generales sobre presupuesto. Instrucciones y líneas de crédito, impuesto y contribuciones que pueden establecer los municipios, Tunja 1975.
- JARAMILLO, Esteban. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública. Septima Edición. Editorial Temis. Bogotá 1974.
- MARTIN, José María. Ciencias de las Finanzas Públicas. Edic. Universitaria. Buenos Aires. Año 1980.
- PEREZ, Hermes Dario, y Otros. Consideraciones generales sobre el presupuesto y aspectos fiscales del Municipio de Cartagena. Tesis de Grado. 1965.

PLAN DE DESARROLLO DE CARTAGENA 1978 - 1990. Tomo 1,2,3,y 4  
Alcaldía de Cartagena.

RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Sistema de Hacienda Pública. 2a.  
Edc. Editorial Temis Librería. Bogotá - Colombia 1980.

A N E X O S



## ENTREVISTA :

FINES : ACADEMICO

PARA : \_\_\_\_\_

1. Cuáles considera Ud. que sean las necesidades más urgentes de Cartagena ?
2. Cómo cree Ud. que podría el municipio financiar ciertas obras que beneficien directamente a la población marginadas ?  
Recursos propios.  
Crédito Externo.  
Auxilios Nacionales.
3. Qué políticas recomendaría para que la ciudad alcance un mayor desarrollo urbano ?
4. Sabe Ud. cuáles de las siguientes fuentes de ingresos son las más importantes del municipio ?  
Impuesto a las ventas.  
Industria y Comercio.  
Impuesto Predial.  
Espectáculos Públicos.  
Otros.

5. Qué mecanismos aconsejaría seguir a la administración municipal para evitar la evasión de impuestos ?
6. Qué opinión le merece las últimas normas sobre impuesto adoptados por el gobierno sobre el fortalecimiento de los fiscos municipales.?
7. Cómo le parece el desarrollo alcanzado por la ciudad durante los últimos nueve años ?

El siguiente es el resultado de las entrevistas hechas a personalidades del municipio de Cartagena, entre ellas el Alcalde, Gerente de las EE.PP.MM., Directora de Impuestos Nacionales ( Seccional Bolívar ), un representante de la Cámara y otros.

- 1. - Aumentar la capacidad del acueducto.
- Pavimentación y alcantarillado sanitario en los barrios marginados y tuguriales de la ciudad.
- La organización vial.
- Generación de empleo a través del fortalecimiento de la industria.
- Sectorización de mercados.
- Desarticular la organización de las Empresas Públicas y controlar los servicios de barrido, arbolización y recolección de basuras.
- Vivienda.
- Ingenio de los profesionales para crear mínimo su propio empleo, las universidades deben estimular la mentalidad de generación de empleo.

2. TABLA No. 31

Fuentes	Frecuencia
Crédito Externo	
Aportes y Auxilios Nales.	2

Fuentes	Frecuencia
Recursos propios, Crédito Externo - Aportes y Auxilios Nacionales.	5
T O T A L	7

3. - Una mejor planeación en todas las direcciones, revisar y actualizar el plan de desarrollo urbano para ajustarlo a las necesidades propias de la ciudad.
- Separar, como se está haciendo las funciones de las empresas públicas municipales en servicios varios y desarrollo urbano ( Edurbe ).
  - Más desarrollo del sector suroriental.
  - Fuentes de trabajo.
  - Facilitar el acceso al crédito con plazos largos y bajos intereses, para obras de desarrollo que permitan fortalecer institucional y financieramente a las empresas de desarrollo municipal.
  - Participación de la comunidad, menos crítica y más optimismo.

4.-

TABLA No. 32  
FUENTES DE INGRESOS IMPORTANTES EN  
EL MUNICIPIO.

Fuentes	Frecuencia
---------	------------

Fuentes	Frecuencia
Industria y Comercio	1
Imp. a las Ventas-Industria y Comercio	2
Industria y Comercio - Impuesto Predial	1
Imp. a las Ventas-Ind. y Comercio-Imp.Pred. Otros.	2
No sabe	1
<b>T O T A L</b>	<b>7</b>

- 5.- - Establecer un verdadero sistema tributario para evitar que algunas personas se les cobre más que a otras, lo cual conlleva al desestímulo y por ello se buscan los mecanismos para no pagar los impuestos, así mismo que los impuestos se traduzcan en obras que beneficien a la comunidad.
- Mejores controles y honestidad de los funcionarios en cargos para que puedan cumplirse a cabalidad las medidas tributarias descretadas recientemente.
  - Motivar más a la gente acerca de la conveniencia de pagar oportunamente sus impuestos.
  - Tiene las medidas pero no las aplica.
  - No sabe.
- 6.- - Son importantes, toda vez que producen una inyección de dinero a los municipios y departamentos, dándole

la oportunidad de que no vivan como parásitos de la nación.

- Excelente y magnificas, ya que con ellas se detendrá el fenómeno de la evasión de los tributos y el abuso en la utilización de las exenciones por la adopción de medidas adecuadas para este tipo de infracciones. Por otro lado se ha mejorado la situación fiscal por la que atraviesa el país no solo a nivel nacional si no departamental y municipal con un ingreso debilitado frente al gasto oficial en permanente crecimiento.

- Peligroso para el cálculo de los ingresos.

- Muy buenas, ya que fortalice las finanzas municipales y el flujo se va a hacer sentir dentro de poco.

7.- La mayor parte de los entrevistados coincidieron en que el desarrollo ha sido deficiente, muy bajo, poco, en relación con lo que se debe y hay que hacer; Se necesita imprimir más ritmo.

-Interesante, pero podría hacerse más, si existe una mejor planeación de los trabajos.

-Magnífico, a pesar del imbalance entre el sector marginado y el resto de la ciudad.

A C U E R D O No. 49

Diciembre 12 1.983

PRESUPUESTO DE INGRESOS. 1.984

Ingresos Corrientes :

A - TRIBUTARIOS :

DIRECTOS :

- Partidas : 1a. Impuesto predial \$ 35.000.000.00
- 2a. Impuesto de rodamiento. \$ 11.500.000.00

INDIRECTOS :

- Partidas : 3a. Industria y comercio. \$211.380.000.00
- 4a. Avisos y tableros. \$ 32.000.000.00
- 5a. Licencias de funcionamiento. \$ 24.340.000.00
- 6a. Espectáculos públicos rifas y bazares. \$ 15.225.511.00
- 7a. Licencias de construcción. \$ 12.000.000.00
- 8a. Andamios. \$ 400.000.00
- 9a. Adicional para portes. \$ 2.500.000.00
- 10a. Adicional fondo desarrollo comunal. \$ 2.500.000.00

11a' Nomenclaturas	\$	60.000.00
12a. Zonas verdes y parqueaderos.	\$	3.870.000.00
13a. Vallas.	\$	500.000.00
14a. Estampillas de Propalacio.	\$	3.500.000.00
15a. Muelles de Cabo taje.	\$	280.000.00
16a. Seguridad y vi gilancia.	\$	<u>12.000.000.00</u>

TOTAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS \$367.055.511.00 \$367.055.511.00

=====

B - NO TRIBUTARIOS :

Partidas : 17a. Ocupación de  
vías. \$ 60.000.00

2 - CONTRACTUALES :

Partidas : 18a. Arrendamiento de  
bienes. \$ 60.000.00

19a. Cuotas partes ju  
bulatorias. \$ 100.00

20a. Casinos. \$ 5.200.000.00

21a. Estadios. \$ 400.000.00

3 - AUXILIOS NACIONALES :

4 - PARTICIPACIONES :

Partidas : 22a. Impuesto a las  
rentas y com -  
plementarios. \$ 21.000.000.00

23a. Impuesto a las  
ventas. \$155.000.000.00

24a. Rentas departa  
mentales. \$ 100.00

25a. Telecartagena. \$ 12.000.000.00



5 - SERVICIOS :

Partidas :	26a. Cementerios	\$	600.000.00
	27a. Sueldos y prestaciones sociales de la oficina Auditoría - EE.PP.MM.	\$	10.960.512.00
	28a. Sueldos y prestaciones sociales de la oficina de sustanciadora de juicios ejecutivos.	\$	3.497.667.00
	29a. Inscripción Municipal y Paz y Salvo - Municipal.	\$	750.000.00

6 - SANCIONES :

Partidas :	30. Multas varias.	\$	813.000.00
	31. Recargos ( intereses de mora financieros ).	\$	2.000.000.00

7 - RENTAS OCASIONALES :

Partidas :	32. Venta de bienes municipales.	\$	100.000.00
	33. Aprovechamiento y donaciones varias.	\$	605.000.00

8 - RENTAS VARIAS :

Partidas :	34. Almotacén.	\$	51.000.00
	Certificados	\$	72.000.00
	Acuerdo 9/66.	\$	60.000.00
	Formato para cuentas y nóminas y registro del contribuyente.	\$	500.000.00

		\$	683.000.00
Partidas :	35. SAYCO.	\$	200.000.00
		\$	883.000.00

9 - OTROS INGRESOS :

Partidas : 36. Descuentos por acción social 3% sobre nóminas de los empleados Municipales y el 5% sobre nómina de los jubilados.	\$	9.009.324.00
37. Transporte de gas propano	\$	100.000.00
38. Licitaciones.	\$	<u>10.000.00</u>

TOTAL DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS.	\$216.048.803.00	\$216.048.803
---------------------------------------	------------------	---------------

=====

RECURSOS DE CAPITAL :

A - <u>RECURSOS DEL CREDITO</u>	\$	<u>50.000.000</u>
---------------------------------	----	-------------------

TOTAL DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS.	\$633.104.314
------------------------------------	---------------

=====

PRESUPUESTO DE GASTOS.

A - GASTOS DE FUNCIONAMIENTO :

Concejo Municipal.	\$	23.320.304.00
Contraloría Municipal.	\$	23.847.372.00
Auditoría EE.PP.MM.	\$	10.960.512.00
Tesorería Municipal.	\$	28.273.896.00
Personería Municipal.	\$	16.596.228.00
Alcaldía Municipal.	\$	194.884.531.00
Secretaría General.	\$	32.882.976.00
Departamento de Hacienda Municipal.	\$	24.859.344.00

Planeación Municipal.	\$ 16.707.948.00	
Oficina Administrativa.	<u>\$ 21.042.876.00</u>	
RESUMEN	\$393.375.987.00	
B - Gastos de funcionamiento.	\$393.375.987.00	62.00%
Auxilios Alcaldía.	\$ 2.590.000.00	0.40%
Transferencias o participaciones.	\$ 26.700.000.00	4.40%
Partidas varias.	\$ 2.500.100.00	0.40%
Inversiones.	\$ 84.815.620.00	13.40%
Obras varias.	\$ 78.122.507.00	12.30%
Auxilios Nacionales.	\$ 100.00	
Deuda Pública.	<u>\$ 45.000.000.00</u>	<u>7.10%</u>
TOTAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.	\$633.104.314.00	100%
	=====	