



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FUNDADA EN 1827

Cartagena 7 de mayo de 1990

Señores  
MIEMBROS DEL COMITÉ DE GRADUACION  
E. S. D.

Estimados señores:

Me permito rendir el concepto siguiente con respecto a la Memoria de Grado "Estudio Fiscal y Presupuestal del Municipio de Sincelajo para el período 1985-1989" de Hernando IBANEZ ROMERO y Nestor PUERTA CASTILLA.

Este Estudio se inicia con una síntesis acerca de los aspectos generales del municipio de Sincelajo como son los atinentes a los componentes población, vivienda, educación, situación ocupacional y salud que son los que conforman un plan de desarrollo, para posteriormente adentrarse en aquellos que integran los rubros más sobresalientes del presupuesto municipal en el período en mención describiendo cada uno de ellos y presentando las Tablas y Figuras Estadísticas para el análisis e interpretación de la información, mostrando las variaciones porcentuales y estimando las proyecciones para los años subsiguientes, conforme los atribajos que afectan los ingresos y egresos municipales.

Por ser un trabajo investigativo que reúne los requisitos exigidos por la Facultad de Ciencias Económicas en lo que respecta a Metodología, contenido, organización y presentación para optar al título de Economista, solicito al Honorable Comité sea Aprobada esta Memoria de Grado.

Atentamente,

  
MARIO PUELLO CHAMIE  
Jurado Calificador



**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**  
**Facultad de Ciencias Económicas**

**Programa de :** ECONOMIA.

**DE :** COMITE DE GRADUACION

**PARA :** Dr. JUAN OBREGON

**REFERENCIA :** Tesis de Grado

**FECHA :** 5 de Abril de 1990.

Para su consideración y estudio remito a Ustedes la Tesis de Grado ;

**ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO PARA LOS AÑOS 1985 - 1989.**

Presentada por los Señores :

HERNANDO IBÁÑEZ ROMERO

NESTOR PUERTA CASTILLA

Sírvanse remitir el Concepto respectivo en el original de esta hoja , marcando con una x los términos de ;

**APROBADA :**

**MERITORIA :**

**LAUREADA :**

**NO APROBADA ( motivo )**

**Observaciones :**

Plazo de entrega 30 días a partir de la fecha .

Cordialmente ,

El Profesor ( Jurado )

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**  
**Facultad de Ciencias Económicas**

**Programa de :** ECONOMIA.

**DE : COMITE DE GRADUACION**

**PARA :** Dr. MARIO PUELLO CHAMIE.

**REFERENCIA : Tesis de Grado**

**FECHA:** 5 de Abril de 1990.

Para su consideración y estudio remito a Ustedes la Tesis de Grado ;

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO PARA LOS AÑOS 1985 - 1989.

Presentada por los Señores :

HERNANDO IBÁÑEZ ROMERO

NESTOR PUERTA CASTILLA

Sírvanse remitir el Concepto respectivo en el original de esta hoja , marcando con una x los términos de ;

**PROBADA :**

**MÉRITORIA :**

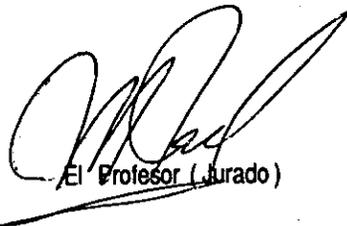
**LAUREADA:**

**NO APROBADA ( motivo )**

**Observaciones :**

Plazo de entrega 30 días a partir de la fecha .

Cordialmente ,

  
El Profesor ( Jurado )

Ficha (4)  
N.º  
43563

T352.12  
i12

5



ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL  
MUNICIPIO DE SINCELEJO PARA LOS  
AÑOS 1985 - 1989

HERNANDO IBAÑEZ ROMERO  
NESTOR PUERTA CASTILLA

Tesis de Grado presentada como requisito  
parcial para optar al Título de Economista.

Asesor : RAMON BAÑOS GONZALEZ R

56296

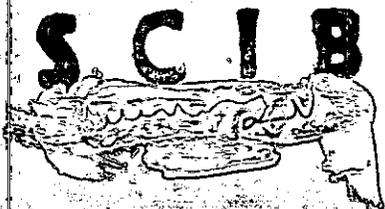
CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

1990



6

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL  
MUNICIPIO DE SINCELEJO PARA LOS  
AÑOS 1985 - 1989

HERNANDO IBAÑEZ ROMERO  
NESTOR PUERTA CASTILLA

CARTAGENA  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

1990

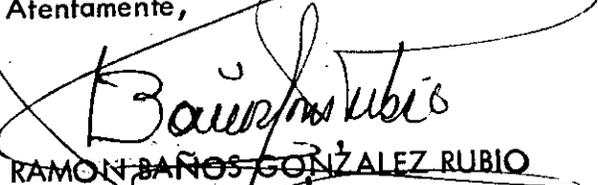
Cartagena, Marzo 30 de 1990

Señores  
MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA.  
La Ciudad .

Apreciados Señores :

Me permito informarles que he venido asesorando satisfactoriamente la Tesis de Grado Titulada " ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO " , elaborada por los Egresados , HERNANDO IBAÑEZ y NESTOR G. PUERTA , como requisito indispensable para optar al título de Economista.

Atentamente,

  
RAMON BAÑOS GONZALEZ RUBIO  
Asesor - Presidente .

Cartagena, Marzo 30 de 1990

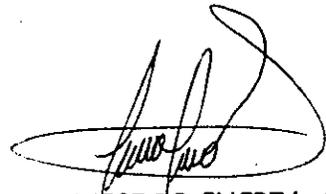
Señores  
MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena.  
La Ciudad .

Estimados Señores :

Tenemos el gusto de presentarles a su consideración nuestra Tesis de Grado que versa sobre " ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO PARA EL PERIODO DE 1985 - 1989 " , como requisito indispensable para optar al título de Economista .

Agradeciendo la atención que les merezca .

  
HERNANDO IBÁÑEZ ROMERO

  
NESTOR PUERTA CASTILLA

**DEDICATORIA**

A mi madre Atala Romero de Ibañez por su tenaz lucha y constante apoyo,  
quiero brindarle mis más sinceros agradecimientos por estar siempre presente.

HERNANDO IBAÑEZ ROMERO

## DEDICATORIA

A la memoria de mi Padre RAFAEL.

A la memoria de mi Hermana ELIZABETH.

A mi Madre CRESCENCIA.

A mi Hermana MARITZA

Quiénes de una forma especial contribuyeron al logro de este triunfo que hoy obtengo.

NESTOR PUERTA

## AGRADECIMIENTOS

Los Autores expresan sus agradecimientos a :

- Al Doctor ORTO ZURIQUE LAND por la valiosa colaboración prestada.
- Al Doctor RAMON BAÑOS , por su gran Asesoría en la Elaboración de este Estudio.

Nota de Aceptación

---

---

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Cartagena, Marzo 1990

## TABLA DE CONTENIDO

	Págs.	
0.	INTRODUCCION	1
	FÓRMULACION DEL PROBLEMA	3
0.2	DELIMITACION DEL PROBLEMA	4
0.2.1	Delimitación Formal	4
0.2.1.1	Espacio	4
0.2.1.2	Tiempo	4
0.2.2	Delimitación Material	5
0.2.2.1	Variable Dependiente	5
0.2.2.2	Variable Independiente	5
0.3	JUSTIFICACION DEL PROBLEMA	5
0.4	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	6
0.4.1	Objetivo General	6
0.4.2	Objetivos Específicos	7
0.5	MARCO TEORICO	7
0.6	FORMULACION DE HIPOTESIS	12

	Págs.	
0.6.1	Hipótesis General	12
0.6.2	Hipótesis de Trabajo	12
0.7	OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS	13
0.7.1	Definiciones Conceptuales	13
0.7.2	Definiciones Operativas	15
0.8	METODOLOGIA	16
1.	ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO	18
1.1	CLIMATOLOGIA Y UBICACION GEOGRAFICA	18
1.2	POBLACION	19
1.3	VIVIENDA	19
1.4	EDUCACION	20
1.5	SITUACION OCUPACIONAL	21
1.6	SALUD	21
2.	INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO	23
2.1	ORIGEN DE LOS INGRESOS	23
2.2	CLASIFICACION DE LOS INGRESOS	24
2.2.1	Conformación del Presupuesto del Municipio de Sincelejo	25
2.2.1.1	Ingresos Tributarios	25
2.2.1.2	Ingresos No Tributarios	25
2.2.1.3	Recursos de Capital	26

2.3	ANALISIS DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS	26
2.3.1	Ingresos Tributarios	26
2.3.2	Ingresos No Tributarios	27
2.3.3	Recursos de Capital	28
2.4	ESTRUCTURA TRIBUTARIA	29
2.4.1	Presión Tributaria	29
2.4.2	Esfuerzo Tributario	31
2.4.3	Coefficiente de Tributación	32
3.	GASTOS PUBLICOS MUNICIPALES	
3.1	ORIGEN DEL GASTO PUBLICO	43
3.2	INCIDENCIA DE LA POLITICA FISCAL Y MONETARIA EN EL PRESUPUESTO	44
3.3	CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES	46
3.3.1	Gastos de Funcionamiento	46
3.3.1.1	Gastos de Consumo	46
3.3.1.2	Gastos de Servicios	46
3.3.2	Gastos de Inversión	47
3.4	PRESENTACION DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO DE SINCELEJO	47
3.5	ANALISIS DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	48
3.6	ANALISIS DE LOS GASTOS DE INVERSION	49

	Págs.
3.7	ANALISIS DE LOS GASTOS POR PROGRAMAS 49
4.	PRESUPUESTO MUNICIPAL DE SINCELEJO 62
4.1	DEFINICIONES DE PRESUPUESTO 62
4.2	PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS 63
4.3	EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO 66
4.3.1	Equilibrio Estático del Presupuesto 67
4.3.2	Equilibrio Dinámico del Presupuesto 67
4.4	COMPOSICION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL 69
4.4.1	Presupuesto de Rentas e Ingresos 69
4.4.2	Presupuesto de Gastos e Inversiones o Apropriaciones 69
4.5	PRESUPUESTO ANUAL 70
4.5.1	Presupuesto de Caja 71
4.5.2	Presupuesto de Competencia o Ejercicio 71
4.6	CICLO PRESUPUESTAL 71
4.6.1	Preparación del Proyecto de Presupuesto 72
4.6.2	Presentación del Proyecto de Presupuesto 73
4.6.3	Discusión y Aprobación del Proyecto de Presupuesto 75
4.6.4	Ejecución del Presupuesto 76
4.6.5	Contabilidad del Presupuesto 77
4.6.6	Control del Presupuesto 77
4.7	COMPARACION DE INGRESOS Y GASTOS EJECUTADOS EN EL MUNICIPIO 1985 - 1989 78

	Págs.	
4.8	PROYECCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA EL PERIODO 1990 - 1992	78
5.	CONTROL FISCAL	85
5.1	ORIGEN DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA	85
5.2	OBJETIVOS DEL CONTROL FISCAL	86
5.3	EL CONTROL FISCAL ES DIFERENTE AL CONTROL ADMINISTRATIVO	86
5.4	EL CONTROL PREVIO	87
5.4.1	Manera de Efectuar el Control Previo	87
5.5	TIPOS DE CONTROL FISCAL	88
5.5.1	Control Administrativo	88
5.5.2	Control Jurisdiccional	89
5.5.3	Control Técnico	89
5.5.4	Control Político	89
5.6	CONTRALORIAS MUNICIPALES	90
5.6.1	Atribuciones y Funciones	90
5.6.2	Organización y Funcionamiento	91
5.6.3	Control Fiscal de Presupuesto Municipal	92
5.7	LEY 11 DE 1986 SOBRE EL CONTRO FISCAL MUNICIPAL	92

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

## LISTA DE TABLAS

		Págs.
TABLA	2.1 Variación Porcentual de los Ingresos Recaudados para el Municipio de Sincelejo durante los años 1985 - 1989 según Grupos de Ingresos.	34
TABLA	2.2 Variación Porcentual de los Ingresos Corrientes Recaudados en el Municipio de Sincelejo durante los años 1985 - 1989.	35
TABLA	2.3 Variación Porcentual de los Ingresos No Tributarios en el Municipio de Sincelejo para los años 1985 - 1989.	36
TABLA	2.4 Comportamiento de los Ingresos Totales y Su Variación Porcentual en el Municipio de Sincelejo 1985 - 1989.	37
TABLA	2.5 Participación de los Ingresos Tributarios en los Ingresos Totales Recaudados en el Municipio de Sincelejo para los Años 1985 - 1989	38
TABLA	2.6 Participación de los Ingresos No Tributarios en los Ingresos Totales Recaudados en el Municipio de Sincelejo en el Período 1985 - 1989.	39
TABLA	3.1 Comportamiento de los Gastos Totales y su variación Porcentual en el Municipio de Sincelejo 1985-1989	54
TABLA	3.2 Participación Porcentual de los Gastos de Funcionamiento y su Variación en los Gastos Totales del Municipio de Sincelejo 1985 - 1989.	55

		Págs.
TABLA	3.3 Participación Porcentual de los Gastos de Inversión y su Variación en los Gastos Totales del Municipio de Sincelejo 1985 - 1989.	56
TABLA	3.4 Distribución del Gasto Municipal de Sincelejo Por Programas 1985 - 1989	57
TABLA	3.5 Distribución Porcentual del Gasto Municipal por Programas en el Municipio de Sincelejo 1985-1989	58
TABLA	3.6 Distribución del Presupuesto por Objeto del Gasto en el Municipio de Sincelejo 1985 - 1989.	59
TABLA	3.7 Distribución Porcentual del Presupuesto por Objeto del Gasto en el Municipio de Sincelejo 1985 - 1989	60
TABLA	4.1 Comparación de Ingresos y Gastos Ejecutados en el Municipio de Sincelejo para los años 1985-1989	83

LISTA DE FIGURAS

	Págs.
FIGURA 2.1 Ingresos Tributarios	40
FIGURA 2.2 Ingresos No Tributarios	41
FIGURA 2.3 Ingresos Totales Recaudados	42
FIGURA 3.1 Participación de los Gastos de Funcionamiento y de Inversión en los Gastos Totales del Municipio de Sincelejo.	61

## 0. INTRODUCCION

En Colombia, al igual que en muchos otros países en vía de desarrollo, el hecho de que la distribución del ingreso está muy distante de ser aceptable, una adecuada política presupuestal asume un papel más preponderante .

Partiendo del hecho de que la ciudad de Sincelejo presenta uno de los más bajos niveles de ingreso de la Costa Atlántica, siendo de igual manera una de las regiones con gran número de necesidades básicas insatisfechas y con un presupuesto municipal exiguo, se hace necesario que la orientación o distribución del gasto público se haga de una forma regional, orientada a programas con un alto contenido social y cohadyugue a impulsar el desarrollo económico y social de la región .

Podemos establecer que el control fiscal que se ha efectuado hasta el momento deja mucho que decir, ante el creciente flagelo del despilfarro de recursos y todo esto acompañado, de evasión, de impuestos por parte de instituciones, empresas y las personas mismas .

La ausencia de criterios económicos claramente definidos de una consistente planificación y de un eficaz control del gasto público, conllevan a la indisciplina fiscal, la cual necesariamente redundará en costos sociales de incalculable magnitud.

Es por eso que consideramos conveniente enfatizar en algunos tópicos que proporcionen bases sólidas, encaminadas a definir criterios correctivos para un buen manejo fiscal y presupuestal, del municipio de Sincelejo, sus ingresos y dentro de este tema un tratamiento especial a la Ley 12 de 1986 sobre la descentralización administrativa presupuestal y fiscal .

Esperamos que este trabajo se convierta en una herramienta fundamental, para todas aquellas instituciones y personas interesadas en conocer las características y problemas que presenta la región con referencia a las variables expuestas anteriormente .

## 0.1 FORMULACION DEL PROBLEMA

En Colombia el presupuesto de los municipios no es aquel instrumento de política económica y social que plasme unos objetivos, sino que se ha convertido en un folleto con una serie de cifras, al rededor de los cuales se tejen toda clase de sofismas y se arman complicados artificios financieros, generalmente para que en un municipio dentro de un período establecido se presente un desarrollo económico y un bienestar social comunitario, es necesario que todas las medidas de política económica, monetario y fiscal que el Estado presenta, para el logro de estos objetivos, se apliquen en forma eficiente, dándole además un verdadero valor financiero a este instrumento importante como es el presupuesto, en la planificación y control de asuntos financieros a nivel del municipio .

Podemos decir, que los dirigentes administrativos municipales deben buscar las maneras de satisfacerles las necesidades prioritarias de la comunidad a través de una buena utilización de aquellos instrumentos y medidas que estan a su disposición como son. A nivel municipal, el presupuesto, y las medidas fiscales y de descentralización .

Es por eso que conviene determinar si, ¿ Es la estructura presupuestaria del Municipio de Sincelejo adecuada para la obtención del desarrollo económico y bienestar social de la comunidad en general ?.

## 0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

### 0.2.1 Delimitación Formal

#### 0.2.1.1 Espacio

La investigación se realizará en el Municipio de Sincelejo, Departamento de Sucre.

#### 0.2.1.2 Tiempo

El estudio comprenderá el período establecido entre los años 1985-1989.

## 0.2.2 Delimitación Material

### 0.2.2.1 Variable Dependiente

Desarrollo Económico y Social .

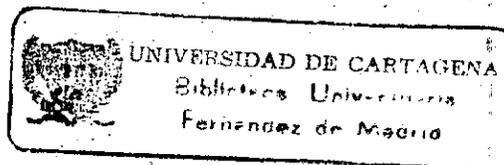
### 0.2.2.2 Variable Independiente

- Gastos municipales
- Control fiscal
- Políticas en la asignación del gasto
- Ingresos que recibe el municipio
- Organización administrativa
- Capacidad tributaria.

## 0.3 JUSTIFICACION DEL PROBLEMA

El presente estudio revierte gran interés especialmente a todas aquellas personas que tengan que ver con la administración de los recursos financieros y fiscales del municipio .

Hasta la fecha no se ha efectuado un estudio de esta naturaleza en el municipio de Sincelejo. Por lo cual en los actuales momentos, an



te la vigencia de la Ley de descentralización administrativa, se hace necesario una investigación de esta naturaleza. Para la realización de ésta, contamos con la colaboración de funcionarios de la oficina de presupuesto del municipio de Sincelejo, lo que representa la no existencia de obstáculos para la obtención de la información.

Para nosotros la principal justificación, se manifiesta en que mediante él podemos obtener el título de economista .

#### 0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

##### 0.4.1 Objetivo General

Analizar todos los aspectos que permitan un conocimiento más profundo del actual sistema fiscal y presupuestal del municipio de Sincelejo, al mismo tiempo establecer pautas o guías para implantar planes y programas de desarrollo económico y social de obras públicas del municipio, que permita lograr mejores condiciones económicas, sociales, culturales y de desarrollo urbano, buscando con esto que sus habitantes mediante la participación lista y equitativa de los beneficios y obligaciones, puedan alcanzar el progreso máximo .

#### 0.4.2 Objetivos Específicos

- Analizar la estructura presupuestaria del Municipio de Sincelejo durante los años 1985 hasta 1989.
- Determinar la evolución de las inversiones presupuestarias con fines de desarrollo económico y social durante el período 1985 - 1989.
- Estudiar el comportamiento de las rentas y erogaciones del Municipio en dicho período.
- Determinar cuál es la contribución al bienestar social de la redistribución de las rentas del Municipio.

#### 0.5 MARCO TEORICO

La necesidad de contar con un cuerpo integrado de principios e instrumentos que faciliten la armónica fijación de metas de desarrollo mediante la mejor programación del presupuesto Nacional, Departamental y Municipal se hace cada vez más evidente.

El primer intento ocurrido en Colombia sobre esta materia se dió en el año de 1916, mediante la Ley 7a. donde se pretendió dar por sentado una verdadera Ley normativa más tarde en 1923 se aprobó la Ley 34 que no introdujo mayores innovaciones con relación a lo anterior, con ella se incorporó a nuestra legislación fiscal el llamado presupuesto de competencia .

La anterior Ley fue reemplazada por la Ley 54 de 1931, en donde merece destacarse: que los años fiscales para establecer el cómputo de rentas deberían contarse por los del calendario; conservó el sistema automático para calcularlos; atribuyó al Ministerio de Hacienda, privativamente la responsabilidad de la gestión presupuestal, en todo lo relacionado con la preparación, discusión y ejercicios del presupuesto Nacional .

Analizando en conjunto estas Leyes normativas del presupuesto Nacional, se llega a la conclusión de que no dominaban todos los aspectos de la materia presupuestal, ni prevenían las infracciones de que pudiera ser objeto. Se hacía necesario delimitar con absoluta precisión las facultades del Gobierno y el legislador en las etapas de preparación y aprobación del Documento. Por último y dado el desarrollo económico del país era ya oportuno un estatuto orgánico del presupuesto, que tuviera una orientación más avanza

da y que tratara no sólo el aspecto fiscal, sino su trascendencia económica .

Por medio de recomendaciones de la CEPAL se hicieron algunos intentos como el Decreto 1016 de 1960 (durante la Administración de Lleras Camargo) el cual fijó los procedimientos para la programación del presupuesto, con el fin de darle al presidente de la República y al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, instrumentos eficaces que permitan coordinar la preparación y ejecución de los planes de desarrollo económico .

Otro intento fue el del situado fiscal, establecido según Ley 46 de 1971, que representa una restricción permanente a la libre asignación del gasto público, la prioridad de los programas sociales de salud y educación, así como la debilidad crónica de la administración regional para atenderlos .

En el transcurso de los años Setenta (70) las reformas no tuvieron mayor trascendencia, sólo la Ley 2a. de 1981 introdujo normas sobre la elaboración, presentación y ejecución de los presupuestos en ejercicio de las atribuciones constitucionales .

Para el año 1983 de acuerdo con la Ley 14 que entra en vigencia a

partir de Julio del mismo año, se presentan reformas sobre los impuestos predial o catastral, rentas y complementarios, circulación y tránsito y otros, con el fin de fortalecer los fiscos de las entidades territoriales .

Mediante la entrada en vigencia de la Ley de Descentralización Administrativa ( Ley 11 del 1986) se pretende dinamizar un cambio en el manejo de los recursos fiscales y presupuestales, no sólo de los Departamentos, sino también de los Municipios, ya que se le otorga autonomía y poder de decisión a las autoridades administrativas locales .

Esta Ley de descentralización administrativa viene a ser reforzada con el sancionamiento de la Nueva Ley Orgánica del Presupuesto Nacional de 1989 ( Ley 38 ) que se establece sobre el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de Enero al 31 de Diciembre de 1989, buscando una mayor vigilancia y control sobre el presupuesto de las entidades o instituciones públicas adscritas al Gobierno Nacional, los Departamentos y los Municipios .

Siendo sobre este particular, nuestro principal objetivo, el de presentar un estudio presupuestal y fiscal del municipio de Sincelejo,

que al igual que muchos otros, su organización no está preparada para los cambios que trae consigo esta Nueva Ley .

#### BASES TEORICAS

Sin desconocer la teoría Keynesiana del pleno empleo, en donde el Estado es el motor principal del Desarrollo Económico y Social de una Nación, nuestra investigación se regirá principalmente sobre la concepción de la Hacienda y Finanzas Públicas Modernas, estas disciplinas que se han ido distanciando de la finalidad simplemente fiscal, para proyectarse hoy más allá de los servicios públicos y de las obligaciones contractuales del Estado, y llegan hasta el ámbito social donde su influencia es cada día más importante. No se trata ya solamente de que el Estado arbitre los recursos necesarios para atender, con eficiencia y economía, a los servicios que tiene a su cargo y bajo su responsabilidad, sino algo más; la forma como el ingreso y el gasto público hagan sentir su influencia estimulante en los diversos sectores de la economía y así lograr un dinámico Desarrollo Económico y Social .

que al igual que muchos otros, su organización no está preparada para los cambios que trae consigo esta Nueva Ley .

## BASES TEORICAS

Sin desconocer la teoría Keynesiana del pleno empleo, en donde el Estado es el motor principal del Desarrollo Económico y Social de una Nación, nuestra investigación se regirá principalmente sobre la concepción de la Hacienda y Finanzas Públicas Modernas, estas disciplinas que se han ido distanciando de la finalidad simplemente fiscal, para proyectarse hoy más allá de los servicios públicos y de las obligaciones contractuales del Estado, y llegan hasta el ámbito social donde su influencia es cada día más importante. No se trata ya solamente de que el Estado arbitre los recursos necesarios para atender, con eficiencia y economía, a los servicios que tiene a su cargo y bajo su responsabilidad, sino algo más; la forma como el ingreso y el gasto público hagan sentir su influencia estimulante en los diversos sectores de la economía y así lograr un dinámico Desarrollo Económico y Social .

## 0.6 FORMULACION DE HIPOTESIS

### 0.6.1 Hipótesis General

Un presupuesto elaborado de una manera correcta se constituirá o llegará a convertirse en una herramienta efectiva y valedera para poder llevar a cabo, o conseguir las metas y objetivos propuestos dentro de los planes y programas de desarrollo económico, social y cultural y además en todos aquellos planes de inversiones públicas .

### 0.6.2 Hipótesis de Trabajo

1. Si hay una redistribución de la Administración Pública, conforme a la aplicación de normas, se conseguirá cumplir con los planes y programas en cada vigencia al presupuesto .
2. Si existe un control estricto en la ejecución del presupuesto, si los ingresos captados por el municipio de Sincelejo, son suficientes para el financiamiento del presupuesto de gasto, si se tomara más en cuenta los recursos de crédito para las inversiones : todo esto permitirá considerar al presupuesto como una verdadera herramienta o instrumento, que basado en planes y programas de desarrollo satisfacen las necesidades principales de la comunidad .

## 0.7 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS

### 0.7.1 Definiciones Conceptuales

**Disposiciones Legales :** Se define como aquella serie de normas que rigen el presupuesto como son : Leyes, Decretos, Resoluciones y Artículos constan :

**Principios Presupuestales :** Son los fundamentos o bases esenciales del presupuesto, y están enunciados en Decretos, Leyes y Artículos constitucionales .

**Capacidad Tributaria :** Es un principio por el cual los impuestos deben estar relacionados con la renta o los ingresos de los contribuyentes, y estos son directamente proporcionales al tamaño de la población .

**Distribución del Ingreso :** Es aquella forma en que se reparten los ingresos o rentas, presupone una transferencia vertical u oblicua entre las clases definidas en términos de ingreso ...

**Financiamiento del Presupuesto de Gasto :** Definido como la forma destinada a conseguir los recursos para las apropiaciones .

Se elabora en base al informe financiero de finitivo que debe presentar el Contralor Municipal al Gobierno de donde se hace el cálculo de las rentas para el año siguiente .

**Ingreso** : Se define como un conjunto de medios monetarios que permiten a una población abastecerse, según sus necesidades solventas en el mercado .

Estos provienen de lo que la comunidad recibe de un modo normal: Trabajo, donación, loterías, transferencias .

**Presupuesto** : Se define como la fijación anual de los gastos y de los ingresos del Estado por parte del poder legislativo, quien como representante de la colectividad decide posteriormente cuáles .

- **Desarrollo Económico** : Es un proceso mediante el cual la renta nacional real de una economía aumenta durante un largo período de tiempo .

Si el ritmo del desarrollo es superior al ritmo de crecimiento de la población, la renta real per cápita aumentará .

- Desarrollo Regional : Es la visión del proceso y de la problemática del desarrollo de una perspectiva espacial. La aparición de los desequilibrios regionales que son consecuencia del capitalismo. Plantea, no obstante y de forma cruso lo irreal de tal concepción y ha provocado la aparición del análisis regional y de la política económica regional .

### 0.7.2 Definiciones Operativas

VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
Desarrollo Económico y Social	Educación Salud Ingreso Consumo Ahorro Tasa de empleo PIB Percápita.	Folletos Entrevistas Dane.
Ingresos que Recibe el Municipio	Impuestos Directos Impuestos Indirectos Rentas Contractuales Donaciones Aportes de Improventas Transferencias.	Tesorería Municipal.
Gastos Municipales	Sueldos y Salarios Prestaciones Sociales Compra de muebles y enseres, útiles de oficina.	Tesorería Municipal.

VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
Capacidad Tributaria	Impuestos presupuestados Impuestos recaudados Nivel de Ingreso de la Población . Índice Financiero.	Administración de Impuestos DANE. Entrevistas.
Organización Administrativa.	Normas y Leyes, Cambios y Reformas en el Sistema administrativo.	Entrevista Leyes vigentes, Artículos, Decretos.

## 0.6 METODOLOGIA

El método a utilizar será el descriptivo, ya que este estudio se refiere a una situación que puede ser examinada y descrita en forma interpretativa en función de todos los hechos que se puedan conseguir acerca de la misma y en particular con relación a las normas que lo rigen .

Este estudio se enmarca en el tipo de problema descriptivo , evaluativo y comparativo; así nuestra preocupación radica en comparar, evaluar y describir las características básicas del presupuesto del Municipio de Sincelejo para los años comprendidos entre 1985 hasta 1989, pretendiendo determinar sus analogías y diferencias esenciales y poder hacer estimativos para programar fácilmente el presupuesto de las subsiguientes vigencias .

## DISEÑO DE LA INVESTIGACION

Para este trabajo utilizamos el diseño de campo y bibliográfico. La observación bibliográfica se hará mediante la lectura de documentos académicos, informes, diccionarios, libros, revistas, tesis de grado, etc.

La observación de campo será de la forma no participante, o sea, que sólo recogemos la información, la técnica de investigación se hará a través de entrevistas a personas que desempeñan los cargos administrativos en Sincelejo. Los datos los obtendremos en las fuentes principales como son : Gobernación de Sucre, Contraloría Departamental, Contraloría Municipal de Sincelejo, Tesorería y Alcaldía del mismo Municipio y el DANE en Sincelejo .

## 1. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO

### 1.1 CLIMATOLOGIA Y UBICACION GEOGRAFIA

Sincelejo Capital del Departamento de Sucre, localizada 9 18' de Latitud Norte y 75 24' de Longitud al Oeste de Greenwich, cuenta con una topografía plana o suavemente ondulada, de clima cálido de temperatura media anual de 27° C, con una precipitación media anual de 1.012 m.m. Dista de Cartagena 195 Km, de Bogotá unos 971 Km. Ubicada en una altura de 213 metros sobre el nivel del mar, su área municipal es de 261 Km y limita al Norte con Tolú viejo, al Oriente con Morroa y Corozal y por el Sur con Sampués y el Departamento de Córdoba y por el Occidente con Palmito.

Su territorio es bañado por un buen número de Arroyos, entre los cuales podemos citar los llamados Bomba Cacique, Culumuto, El Bajo, Moquen, San Antonio, San Miguel y el Tigre. Sincelejo presenta temporadas de intensa sequía (de Diciembre a Mayo) y de lluvias torrenciales (de Junio a Noviembre).

## 1.2 POBLACION

Este Municipio cuenta con una población total de 147.804 habitantes (actualmente), distribuidos así: Hombres 70.946 y mujeres 76.858. De la población total el 67% habita en el casco urbano y el resto, es decir, el 33% habita en las zonas rurales. Su población económicamente activa es de 58.93% (menor que el promedio Nacional), lo que corresponde a un total de 80.063 personas, la población menor de 14 años representa una suma total de 55.000 habitantes (37.55%) y la población comprendida entre 65 y más años asciende a un total de 5.203 que viene a representar el 3.52% de la población total del Municipio.

Cabe mencionar que en la población Sincelejana (ni el Municipio, como tampoco en sus corregimientos) no se cuenta con indígenas. La tasa de fecundidad es del 2.4%, el promedio de hijos por mujer es de 4.07% y el número de personas por familias es de 7.8.

## 1.3 VIVIENDA

Predomina en esta localidad las construcciones en concreto, edificios con una altura máxima no superior a 30 metros, casas de Bahareque y otros. Techos de Eternit, Zinc y Palmas. El total de viviendas del municipio es de 15.797, de las cuales 15.320 corresponde a viviendas particulares y el resto (477) corres

ponde a viviendas colectivas. El número promedio de personas por vivienda es de 9.3 el número de cuartos por vivienda es de 3.3, viviendas con todos los servicios el 59.7%, viviendas con energía el 31.6%, con alcantarillado el 3.2, viviendas con acueductos el 12.3% y viviendas sin servicios el 7.5%.

El servicio sanitario de las viviendas en Sincelejo está conectado a :

- Alcantarillado	30.6%
- Pozas Sépticas	20.3%
- Letrinas	9.3%
- No tiene	39.7%

#### 1.4 EDUCACION

El municipio cuenta con unos 27 establecimientos educativos de los cuales 7 son públicos y 20 son privados. Dedicados a Educación Básica Primaria, Educación Básica Secundaria y Educación Superior (de este último existe un solo centro).

Se cuenta con un analfabetismo del 27%, ubicándose entre los más altos del país, del total de su población, el 30% no ha asistido a ningún nivel, el 44.5% ha asistido a nivel de primaria, el 21.1% a nivel de secundaria y el 2.6% a nivel de Universidad. El número total de docentes del sector oficial es de 344 y la de alumnos a la fecha es de 6.673 Bachillerato Oficial, lo

que representa a 5 de profesores por cada 100 alumnos. Podemos decir que este flagelo se viene dando debido a la falta de programación y planeación entre los sectores que tienen que ver con la educación a nivel del Departamento.

### 1.5 SITUACION OCUPACIONAL

La capital del Departamento de Sucre, cuenta con una tasa de desempleo cercana al 15% , lo que equivale a unos 12.009 personas desocupadas. La posición ocupacional predominante en este municipio es como sigue :

- Empleo doméstico	6.6 %
- Patrón	2.8 %
Sin Remuneración	5.1 %
- Trabajadores Independientes	29.3 %
- Obreros	23.8 %
- Empleados	26.9 %

### 1.6 SALUD

Desde el punto de vista de la salud podemos decir que este municipio cuenta con un hospital regional con ciertas deficiencias en cuanto a aparatos e instrumentos modernos, este hospital regional cuenta con un total de 166 camas,

una unidad intermedia ( hospital viejo San Francisco ); dos centros de salud, los cuales prestan servicios de consultas externas al público en general, se cuenta además con cinco puestos de salud, con atención al público de vacunación y otros servicios.

Todos estos centros hospitalarios brindan servicios importantes como : Consultas generales, salas de especialización, servicios de urgencias, hospitalización desde el punto de vista de la pediatría, cirugía, ginecología, cardiología.

Existen además centros especiales desde el punto de vista lucrativo, que prestan servicios de vacunación, fisioterapia, radiología, laboratorios clínicos, patología y existen además puntos de planificación familiar. Existen además centros odontológicos, talleres de odontología, centros de higiene oral. Poseen un gran personal especializado dentro de este campo con muchas capacidades para realizar sus funciones.

## 2. INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO

### 2.1 ORIGEN DE LOS INGRESOS

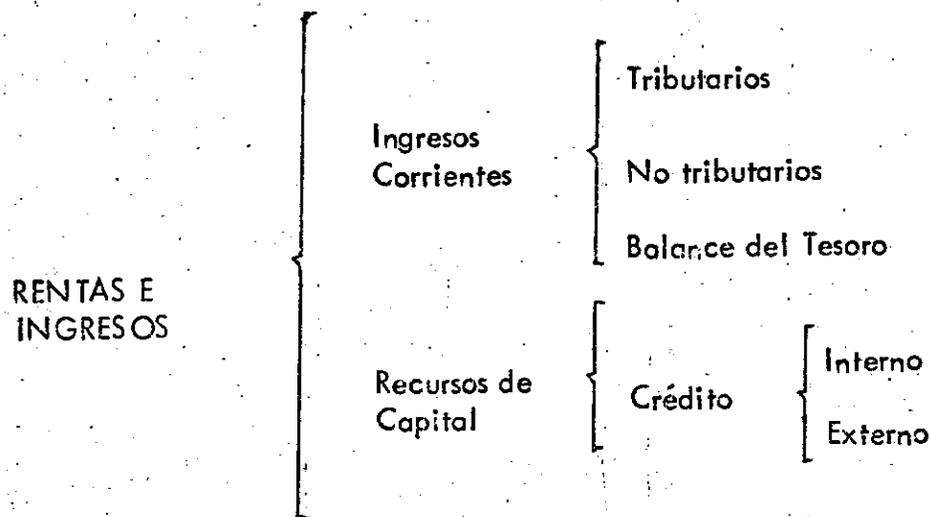
La forma primitiva de los ingresos, la constituyeron las dádivas o contribuciones voluntarias de los asociados que posteriormente vienen a parar en un tributo obligatorio. En la Antigua Grecia el Estado vivía de la renta proveniente de los bienes del Dominio Público que eran cuantiosos; de las multas; del botín obtenido en las guerras de los tributos e indemnizaciones e impuestos a los pueblos subyugados. En la Roma Imperial, la Organización Política, las descomunales empresas y la gran extensión del imperio originaba ingentes gastos públicos y por ello apelaba a toda clase de recursos como el patrimonio público, los impuestos a los pueblos vencidos, multas y confirmaciones e impuesto predial y a la herencia. Para el caso colombiano ( Nuevo Reino de Granada ) antes de la Independencia encontramos la encomienda y una serie de contribuciones de carácter eclesiástico.

En la época clásica, era una hacienda eminentemente tributaria. El ingreso tributario alcanzó su permanencia por la separación del patrimonio del gobernan

te y el patrimonio fiscal destinado a la satisfacción de necesidades públicas. En la edad moderna que corresponde al Estado Intervencionista, sin dejar de tener en la detración de la economía del sector privado, su principal fuente de ingreso, acrecienta paulatinamente su renta patrimonial. Es lógico llegar a comprender que todas esas series de situaciones anotadas con anterioridad dieron al traste con las industrias y el comercio y sembraron semillas importantes reformas tributarias.

## 2.2 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS

Estos se clasifican en ingresos corrientes y de capital. Esta clasificación atiende al efecto que produce cada una de las distintas fuentes de ingresos sobre la economía.



## 2.2.1 Conformación del Presupuesto del Municipio de Sincelejo

Los ingresos del Municipio de Sincelejo están integrados en Tres ( 3 ) grandes grupos que son :

- Los Ingresos Tributarios
- Los Ingresos No Tributarios
- Los Recursos de Capital

Los cuales a su vez están conformados por :

### 2.2.1.1 Ingresos Tributarios

Compuestos por los Impuestos Directos ( Predial, adicional al predial 20%, sobre tasa al contribuyente y rodaje de vehículo) e Impuestos Indirectos ( degüello de ganado, industria y comercio, avisos y tableros, juegos, rifas y espectáculos, delineamiento y otros ).

### 2.2.1.2 Ingresos No Tributarios

Conformado por las rentas ocasionales y contractuales, las participaciones ( Impuesto a las ventas e Impuesto a las rentas ), los Ingresos compensados y debido a cobrar ( Impuesto predial, rodaje de vehículo, industria y comercio, reajuste imponenta año anterior y otros ).

### 2.2.1.3 Recursos de Capital

Integrado por el Crédito Interno y el Crédito Externo. La anterior conformación será analizada en el siguiente punto.

## 2.3 ANALISIS DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS

### 2.3.1 Ingresos Tributarios

Estos son sin contraprestación, no recuperables, establecidos por el gobierno con fines públicos. Son obligatorios por el Imperio de la Ley, se recaudan sobre el ingreso o bienes de personas naturales o jurídicas. A él pertenecen los Impuestos Directos, como Indirectos. De acuerdo a las cifras que dispone la Tabla 2.1, podemos anotar que desde 1985 hasta 1989 los Ingresos Tributarios aumentaron en un 148%. Participando los impuestos directos, con el ya acostumbrado Impuesto Predial, que se ha mantenido aumentando en el Quinquenio analizado, dando su mayor crecimiento en el período 1987-1988 y el menor en el período 1986-1987 ( Ver Tabla 2.2 )

En lo que respecta a los Impuestos Indirectos su mayor crecimiento lo obtuvieron en el lapso 1987-1988, con un 48.4%, incrementándose desde 1985-1989 en un 156%, presentándose su menor crecimiento en los años 1988-1989 con una menos 1.9% ( - 1.9% ).

Los Ingresos Tributarios representan en el Ingreso total del Municipio un 16% por debajo de la participación de los Ingresos no tributarios (Según 1989), véase la Tabla 2.5 ).

La Figura 2.1, nos muestra la manera como se ha venido incrementando los Ingresos Tributarios y sus componentes.

### 2.3.2 Ingresos No Tributarios

Los Ingresos No Tributarios comprenden las Rentas Ocasionales, las participaciones ( Impuesto a la venta, Impuesto a las Rentas ) los Ingresos compensados, el debido a cobrar ( Impuesto predial, rodaje de vehículos, industria y Comercio, y reajuste imponenta del año anterior ).

La Tabla 2.3, nos señala como los Ingresos monetarios no tributarios en términos porcentuales se han mantenido en aumento con la excepción del período 1985 - 1986 con un decremento del 14.2%. El aumento más significativo lo tuvo para los años 1986-1987 con un 141%.

En el Quinquenio 1985-1989 los Ingresos Monetarios no Tributarios se incrementaron en un 339%. La mayor participación la tiene el rubro participaciones ( Imponenta e Imporenta ), el cual creció en el período de análisis en un 353%.

Obteniendo su mayor ritmo de crecimiento para los años 1985-1986, con un 73.3% y el menor en los años 1987-1988, en un 14.4%. Del rubro participaciones las principal importancia la ejerce el Impuesto a las ventas, el cual siempre ha aumentado su recaudo.

El rubro debido a cobrar ocupa el segundo lugar en importancia dentro de los Ingresos no tributarios, los cuales han venido en crecimiento constante, obteniendo el mayor en el período 1988-1989 con un 196% y el menor en 1985-1986 con el 7.2%. Es decir que los años 1988-1989 fueron los años sobresalientes para la captación de estos ingresos. En las Tablas 2.5 y 2.6 podemos el comportamiento de los ingresos no tributarios y sus componentes. Y la Tabla 2.5 nos muestra la manera en que participan los ingresos no tributarios en el Ingreso Total recaudado en el Municipio de Sincelejo.

### 2.3.3 Recursos de Capital

Los recursos de capital comprenden el cálculo de los recursos del crédito interno y externo.

En realidad éste el rubro de menor importancia dentro de los Ingresos recaudados por el Municipio.

Aunque cabe mencionar que para 1986. Ocurrió un empréstito interno por un valor de \$ 75'000.000, que representó el 22.2% del Total de Ingresos del Municipio. Con la excepción de este año, en los demás, los recursos de capital no han tenido ninguna significación en el cúmulo de los Ingresos recaudados en la ciudad de Sincelejo.

La Tabla 2.1, nos muestra cual ha sido el comportamiento de los ingresos Totales recaudados por el Municipio y su variación en el período de análisis y las Figuras 2.1 y 2.3 el ritmo de crecimiento de los Ingresos no tributarios y el crecimiento de los Ingresos Totales respectivamente.

## 2.4 ESTRUCTURA TRIBUTARIA

### 2.4.1 Presión Tributaria

Dado que los recursos tributarios se caracterizan en su aspecto económico, por ser una detracción de parte de las riquezas de particulares, en favor del estado, ha sido preocupación de las ciencias de las finanzas al encontrar una fórmula que permita establecer cual es el grado de esa detracción de riqueza, o expresado en los términos más usuales, cuál es la magnitud de la carga, o presión tributaria, soportada por la economía de los particulares.



sión, que beneficia en su orden a los municipios de 100.000 habitantes, a la Escuela Superior de Administración Pública ( ESAP ) y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi ( IGAC ).

Quando se trata de los municipios con menos de 100.000 habitantes, se distribuye en proporción a la población de cada municipio, dentro del total de la población de los municipios de menos de 100.000 y de acuerdo con el esfuerzo tributario es decir su eficiencia en el recaudo del impuesto Predial, esta situación se obtiene mediante la siguiente fórmula desarrollada :

$$XC_{mi} = \frac{P_{mi}}{P_{ri}} \times \% Cai - VAC_{mi} \times (Tep - Tem)$$

Donde :

$XC_{mi}$  = Monto de la participación del municipio para un año

$P_{mi}$  = Población para el Municipio en un año

$P_{ri}$  = Población regional para un año

$\% Cai$  = Porcentaje de la cesión adicional para un año

$VAC_{mi}$  = Valor del avalúo catastral del municipio para un año

$Tep$  = Tarifa promedio efectiva del impuesto predial en los municipios de menos de 100.000 habitantes.

$Tem$  = Tarifa efectiva del impuesto predial del municipio

Entendiéndose por tarifa efectiva del Impuesto Predial :

$$\text{Tem} = \frac{\text{Recaudo Impuesto Predial}}{\text{Valor Avalúos Catastrales}}$$

Así, un efecto pasivo, negativo o neutro depende de que las tasas efectivas, sea respectivamente mayor, menor o igual a la tasa promedio efectiva del impuesto predial en los municipios de menos de 100.000 habitantes.

### 2.4.3 Coeficiente de Tributación :

A través de las distintas fórmulas para determinar tanto la presión tributaria como el esfuerzo tributario se trata de establecer la magnitud de la carga tributaria en las economías de los particulares, de un sector de la economía o de toda una nación. Teniendo en cuenta la restricción de habitantes en el esfuerzo tributario, sin embargo ello tiene sólo relativa significación y puede prestarse como engañosa premisa para obtener erradas conclusiones. Es por eso que es necesario de hacer uso de un coeficiente de tributación determinado de la siguiente forma :

$$\text{C.T.} = \frac{\text{Total recaudación Tributaria}}{\text{Monto del producto bruto}} = \%$$

De acuerdo a la aplicación de esta fórmula matemática es posible establecer :

- Cuál es la influencia de la recaudación tributaria sobre la producción económica, lo que servirá a su vez para establecer comparaciones con otros períodos o las economías de otros países.

- Cuáles son los límites que la recaudación tributaria no debería sobrepasar con respecto a la producción económica, para ser razonable o tolerable. Sin embargo, éstos posibles objetivos no se han podido alcanzar, mediante el uso exclusivo de cualesquiera de las fórmulas expresadas por la matemática financiera, las cuales arrojan siempre como resultado un porcentaje o valor abstracto de presión global. Por lo tanto un cálculo así realizado no representa un análisis cualitativo de las presiones de distinto grado que pueden soportar los distintos sectores de la producción. Por otra parte tampoco expresa la eficiencia con que los recursos tributarios han sido empleados por el Estado al realizar los gastos públicos, ni la importancia que para la financiación de éstos pueden haber tenido otros recursos.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
Biblioteca Universitaria  
Fernández de Medina

TABLA 2.1 . Variación Porcentual de los Ingresos Recaudados para el Municipio de Sincelajo durante los años 1985 - 1989 según Grupos de Ingresos

Concepto	85 - 86	86 - 87	87 - 88	88 - 89	85 - 89
INGRESOS TRIBUTARIOS	33.1%	16.7%	48.4%	7.4%	148%
- Impuestos Directos	12.2%	7 %	48.5%	30.6%	133%
- Impuestos Indirectos	45.6%	21.2%	48.4%	( 1.9%)	156%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	14.2%	141 %	17.8%	80.3%	339%
- Participaciones	73.3%	41.1%	14.4%	55.8%	353%
- Ingresos Compensados	(3.38%)	18 %	44.9%	18.7%	86%
- Debido a cobrar	7.2 %	19.8%	29.6%	196. %	393%

TABLA 2.2. Variación Porcentual de los Ingresos Corrientes Recaudados en el Municipio de Sincelejo durante los Años 1985 - 1989.

Concepto	85 - 86	86 - 87	87 - 88	88 - 89
Predial	20.8 %	6.65 %	46 %	33.2 %
Adicional al Predial	22 %	7.6 %	53.4%	(56.5 %)
Sobretasa al contribuyente	22.7 %	9.76 %	49.2%	167 %
Rodaje de Vehículos	(28.8 %)	7.7 %	61.4%	30 %
Degüello de Ganado	(39.5 %)	22.8 %	24.6%	69.8%
Industria y Comercio	52.4 %	23.9 %	44.4%	0.45%
Areas y Tableros	( 5.6 %)	2.15%	61.4%	10 %
Juegos, ritos y Espectáculos	38.3 %	67.8 %	39.1%	(30.9%)
Delineamiento	12.1 %	4.9 %	140 %	(18.4%)
Otros	119.5%	1.45%	46.6%	( 0.2%)

TABLA 2.3 . Variación Porcentual de los Ingresos No Tributarios en el Municipio de Sincelejo para los años 1985-1989

Concepto	85 - 86	86 - 87	87 - 88	88 - 89
Rentas Ocasionales	1.04 %	184 %	11.9 %	(42. %)
Impuesto a las Ventas	56.2 %	56 %	17.8 %	57.7%
Impuesto a las Rentas	280 %	(32.7%)	(24.7 %)	16.6%
Impuesto Predial	27.8 %	51.2%	76.2 %	37.7%
Rodaje de Vehículos	2.6 %	(18.4%)	85.9 %	(52.4%)
Industria y Comercio	41.5 %	8.4%	101 %	(35.2%)
Reajuste Imponenta años anterior	103 %	26.2%	16.2 %	(29.7%)

TABLA 2.4 . Comportamiento de los Ingresos Totales y su Variación Porcentual en el Municipio de Sincelajo 1985 - 1989.

Años	Ingresos Totales	Aumento o Disminución	Variación %
1985	165'114.829	----- 0 -----	----- 0 -----
1986	336'701.231	171'586.402	103
1987	319'737.709	154'622.880	93
1988	397'004.081	231'889.252	140
1989	644'315.762	479'200.933	290

FUENTE : Contraloría Municipal de Sincelajo

----- 0 ----- Se toma como año base a 1985

TABLA 2.5 . Participación de los Ingresos Tributarios en los Ingresos Totales Recaudados en el Municipio de Sincelejo para los Años 1985 - 1989.

Años	Ingresos Totales	Ingresos Tributarios	Participación %
1985	165'114.829	42'480.203	25.7
1986	336'701.231	56'582.171	16.8
1987	319'737.709	66'078.288	20.6
1988	397'004.081	98'109.520	24.7
1989	644'315.762	105'371.349	16.3

FUENTE : Cálculo de los Autores.

TABLA 2.6 . Participación de los Ingresos No Tributarios en los Ingresos Totales Recaudados en el Municipio de Sincelajo en el Período 1985 - 1989.

Años	Ingresos Totales	Ingresos No Tributarios	I. V. A.	Participación %*	Participación I. V. A.** %
1985	165'114.829	122'634.626	75'868.405	74.3	45.9
1986	336'701.231	148'695.718	118'522.502	44.1	35.2
1987	319'737.709	253'659.421	184'981.850	79.4	57.8
1988	397'004.081	298'894.561	218'080.122	75.3	54.9
1989	644'315.762	538'944.414	343'914.765	83.7	53.3

\* Participación de los Ingresos No Tributarios en el Total de Ingresos recaudados

\*\* Participación del I. V. A. en el Total de Ingresos Recaudados.

FUENTE : Cálculo de los Autores.  
 Contraloría Municipal de Sincelajo

Ingresos Tributarios Totales  
Impuestos Directos  
Impuestos Indirectos

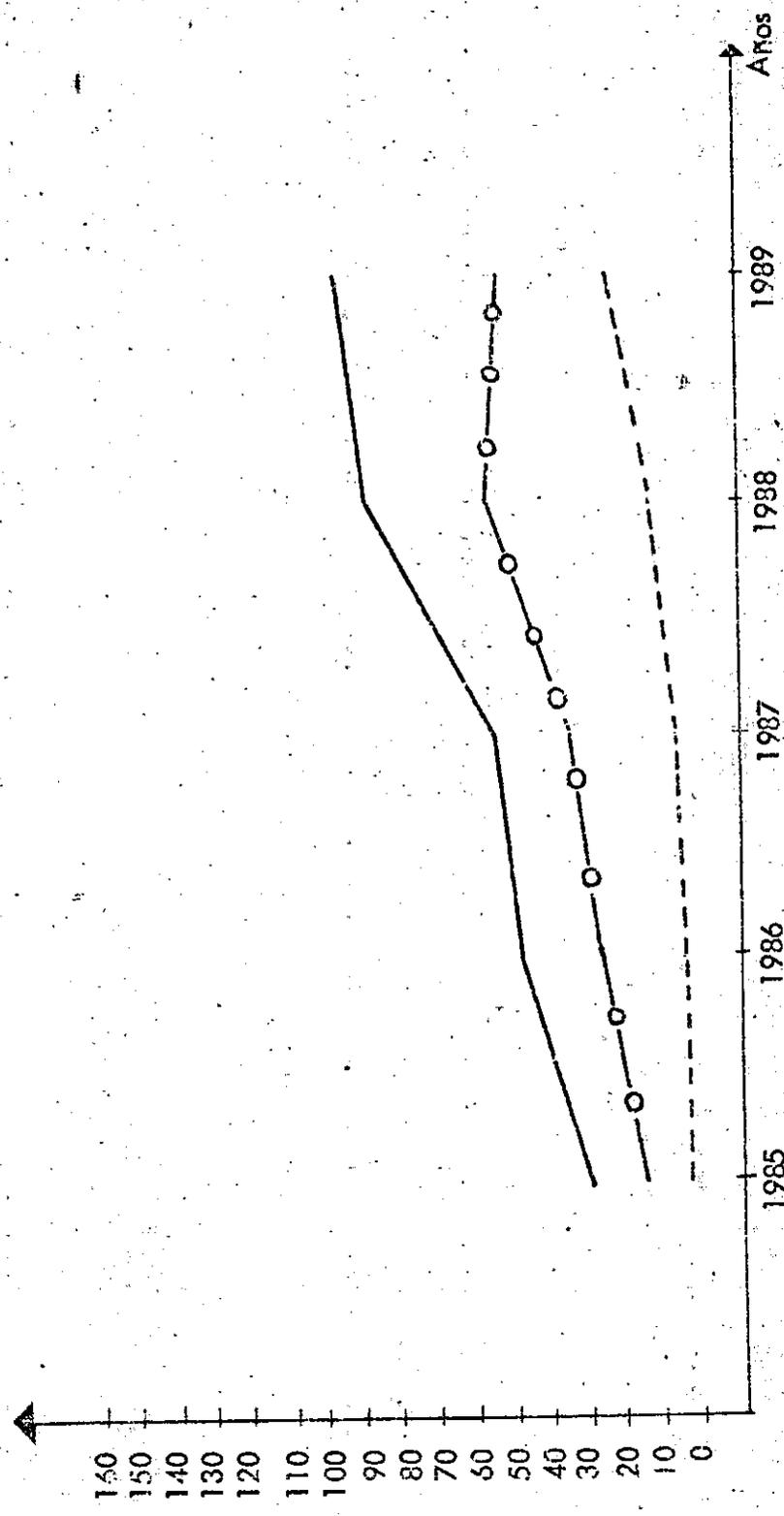


FIGURA 2.1. Ingresos Tributarios

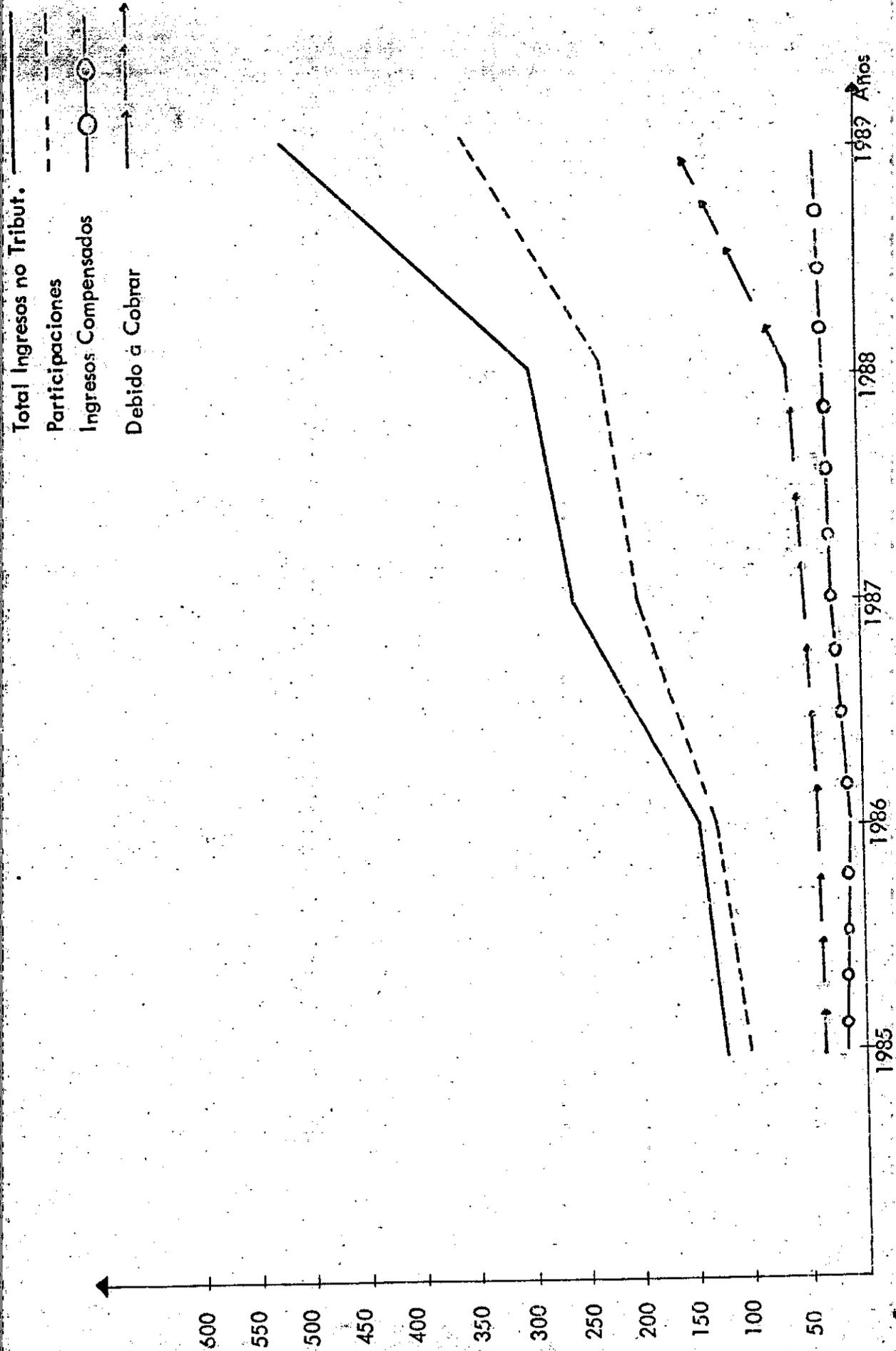


FIGURA 2.2. Ingresos No Tributarios

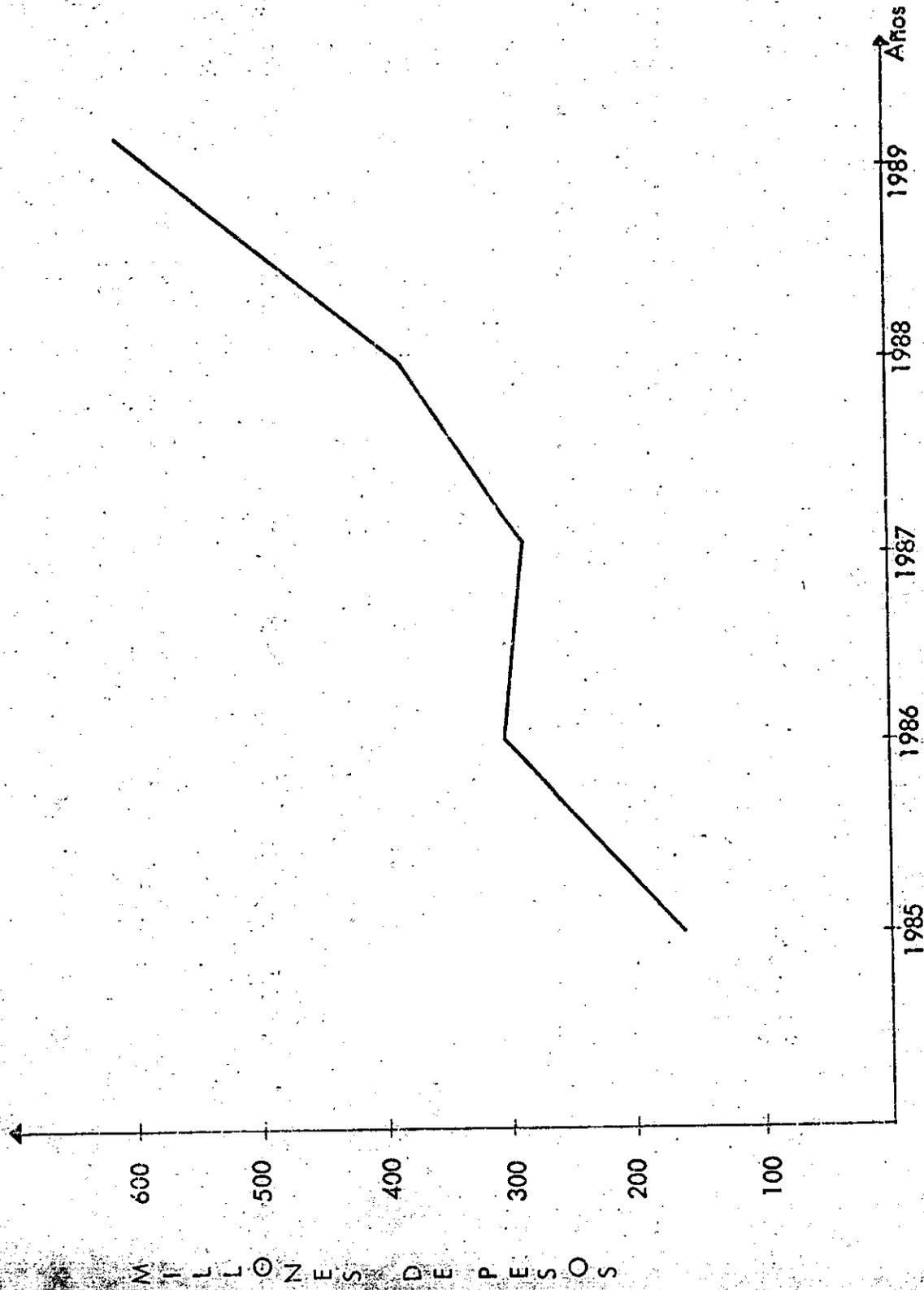
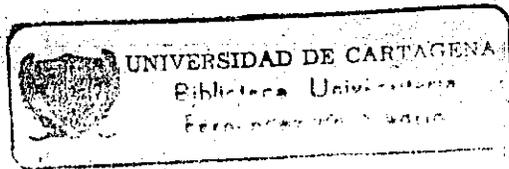


FIGURA 2.3. Ingresos Totales Recaudados



### 3. GASTOS PUBLICOS MUNICIPALES

Llamamos gastos públicos a la sumatoria de los gastos realizados ( de Inversión y Financiamiento ) por el Estado en el ejercicio de sus actividades económicas, sociales, políticas y culturales, en beneficio de la sociedad en general.

#### 3.1 ORIGEN DEL GASTO PUBLICO

Antiguamente el gasto público se ejecutaba para satisfacer sólo las necesidades de carácter colectivo. Más tarde surgieron los gastos religiosos ( que fueron cuantiosos ).

Paralelamente a la forma como se fueron desarrollando los pueblos, se fueron incrementando las necesidades públicas, que conllevaron a un aumento del gasto público. Con la aparición de las primeras instituciones democráticas. Se aumentaron los gastos públicos y los Impuestos Directos sobre la renta de las personas.

Los gastos públicos se incrementaron de acuerdo con la densidad de la población, la extensión territorial, el crédito de los servicios públicos, el volumen de la población, el avance de las instituciones políticas, el aumento de los salarios y prestaciones sociales, también por la desvalorización de la moneda, pero es el mismo crecimiento de los Ingresos, el mayor estímulo para la expansión de las erogaciones.

El Estado no puede ni debe ser indiferente a fenómenos como el desempleo y la Inflación, cuando por cualquier circunstancia se restringue la Inversión privada y disminuye el volumen de la producción, es cuando los gastos públicos deben hacer surtir en beneficio e influjos.

### 3.2 INCIDENCIA DE LA POLITICA FISCAL Y MONETARIA EN EL PRESUPUESTO.

La gestión de política económica del Estado concretamente de su política monetaria y fiscal, en materia del manejo de las cargas tributarias y sobre los medios de pago ejerce su importancia sobre la sociedad modificando, su nivel de ingreso, de ahorro, de inversión y afectar al presupuesto general de la Nación, como instrumento financiero.

Observando la situación económica del país, vemos como las permanentes pre

siones inflacionarias, el manejo especulativo de los cuasidineros se han convertido en mecanismos perturbadores de la producción nacional y que repercute en el presupuesto a través del descenso de la tributación ante lo cual se hace necesario la colocación de Títulos Valores, para financiar el permanente déficit fiscal. En materia fiscal vemos como los impuestos directos se ven evasiones cada vez más en contraste con los Impuestos Indirectos que aumentan cada vez más, neutralizando el defectuoso comportamiento de los impuestos directos, pero que debido al incremento del gasto público, al servicio de la deuda, se ha generado una situación de desequilibrio fiscal, que implica la promulgación de una serie de medidas monetarias y fiscales tendientes a subsanar el déficit fiscal de la Nación.

En razón a esa incidencia vale anotar que el impacto de las políticas monetarias es fiscal, se sentirán también en el nivel municipal, al contraerse el ahorro, al reducirse las transferencias nacionales, al disminuirse las posibilidades de crédito y en términos generales para la situación económica por la que el país atraviesa.

### 3.3 CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES

#### 3.3.1 Gastos de Funcionamiento

Son los gastos en la adquisición de bienes de consumo y servicios personales.

##### 3.3.1.1 Gastos de Consumo

Comprenden :

- Bienes durables de consumo ( automóviles, muebles y enseres, etc ).
- Bienes semidurables de consumo ( Implementos de duración generalmente inferior a un año ).
- Bienes de consumo ( Implementos de duración generalmente inferior a un año )
- Bienes de Consumo perecederos ( alimentos, combustibles, etc. )

##### 3.3.1.2 Gastos de Servicios

Comprenden :

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

### 3.3.2 Gastos de Inversión

Son los efectuados en la adquisición de bienes durables :

- Intermedios de duración superior a tres ( 3 ) años, ( edificios, maquinarias y equipos ) :

- Finales ( obras de infraestructura económica-social ) .

Los gastos de Inversión en bienes intermedios se destinan principalmente a la prestación de servicios administrativos como son la mayoría de los servicios públicos primarios. Los gastos de Inversión en bienes durables se destinan principalmente en la construcción de obras como medios colectivos de producción.

Los gastos de Inversión no solamente se incluyen los efectuados en capitalización física, como los entes indicados, sino también los hechos en capitalización humana, como son principalmente los de educación y aprendizaje o de infraestructura social.

### 3.4 PRESENTACION DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO DE SINCELEJO

Analizando la Tabla 3.1 acerca del comportamiento de los gastos totales del Municipio de Sincelejo, vemos claramente como se han venido incrementando

los gastos del Municipio, en una tendencia siempre progresista con la excepción del año 1987, que con respecto a 1986 disminuyó 12.1%, pero con respecto a nuestro año base ( 1985 ) que es de donde arranca nuestro análisis , aumentó en un 43.9%. Desde 1985 hasta 1989 los gastos totales aumentaron en un 140.4 que con respecto a el comportamiento de los ingresos para ese mismo período ha sido menor ( Ver Tabla      ).

### 3.5 ANALISIS DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Con base en la Tabla 3.2, señalamos que de 1985-1989, los gastos de funcionamiento sólo han aumentado en un 0.5% logrando que éstos disminuyeron en los años 1986, con un 14.4% y 1987 un 8.5%. Significando ésto el incremento en las inversiones para esos años, cabe anotar que estos años se logró la pavimentación en concreto de la Avenida Okala, otras Avenidas de la ciudad y también el reparche de varias calles con averías en su construcción.

Estos gastos de gastos de funcionamiento, los podemos catalogar de altos y que no se ha aplicado una política de austeridad en su manejo, sino que por el contrario se ha alimentado la burocracia y se ha ayudado o contribuido a la creación de un Estado Burocrático dentro del propio Estado colombiano.

### 3.6 ANALISIS DE LOS GASTOS DE INVERSION

Analizando la Tabla 3.3, vemos que la mayor participación de los Gastos de Inversión fue en el año 1986 con un 38.1%, luego 1987 con 32.2%. Aunque la asignación presupuestal para gastos de Inversión haya aumentado en valores monetarios, su participación en el presupuesto de Gasto ha venido disminuyendo, pasando de 23.7% en 1985 a 23.2% en 1989, es decir, una disminución del 0.5% en los últimos Cinco (5) años.

La Figura 3.1 muestra el comportamiento de los gastos totales, los gastos de funcionamiento y los gastos de Inversión, en su participación porcentual en los últimos Cinco (5) años.

### 3.7 ANALISIS DE LOS GASTOS POR PROGRAMAS

El presupuesto del Municipio de Sincelejo esta formado por programas y subprogramas que se observan a continuación :

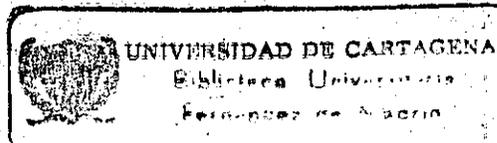
PROGRAMA 1. CONCEJO MUNICIPAL

PROGRAMA 2. CONTRALORIA MUNICIPAL

SUBPROGRAMAS : Control previo y examen de cuentas  
Auditoría.

PROGRAMA 3. PERSONERIA MUNICIPAL

PROGRAMA 4. ALCALDIA MUNICIPAL



SUBPROGRAMAS : Asesoría Jurídica  
Asesoría Económica  
Servicios Generales  
Sección de Personal  
Presupuesto y Contabilidad  
Almacén

PROGRAMA 5. SECRETARIA PLANEACION

PROGRAMA 6. SECRETARIA DE GOBIERNO

SUBPROGRAMAS : Control de Precios  
Vigilancia y Control  
Inspección de Policía  
Cárcel Municipal

PROGRAMA 7. SECRETARIA DE DESARROLLO

SUBPROGRAMA : Obras Públicas

PROGRAMA 8. TESORERIA MUNICIPAL

PROGRAMA 9. CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL

PROGRAMA 10. INVERSIONES

La Tabla 3.5 acerca de la distribución porcentual del Gasto Municipal por programas en Sincelejo, se observa que el programa 1 ( Consejo ) pasó de 11.1% en 1985 a 7.8% en 1989, disminuyendo en 3.3% logrando incrementarse solamente en el año 1987 con un 12.4% del presupuesto de gasto.

El programa 2 ( Contraloría ) aumentó en 1.1% en el período de análisis, su participación en el presupuesto de egresos disminuyendo solamente en 1986.

El programa 3 ( Personería ) ha disminuido su participación en el presupuesto de Egresos, en un 0.5% con respecto a 1985 que fue de 2.1%.

El programa 4 ( Alcaldía ) aumentó su participación, pasando de 17.7% en 1985 a 20.9% en 1989. Disminuyendo únicamente en el año 1987 únicamente. Este programa es el segundo en participación del presupuesto.

El programa 5 ( Secretaría de Planeación ) desde 1985 que obtuvo un 2.5% de participación en el presupuesto, hasta 1989 con un 2.4% no ha podido superar su participación inicial, a pesar de la importancia que reviste esta oficina en materia de la planeación del Desarrollo del Municipio.

El programa 6 ( Secretaría de Gobierno ) , al igual que el anterior ha venido disminuyendo su participación en el presupuesto pasando del 8.7% en 1985 al 4.7% en 1989.

El programa 7 ( Secretaría de Desarrollo ) , al igual que la Secretaría de Planeación ha perdido participación representada en un 3.1% en los últimos cinco años. Esta situación puede ser una de las causas que origine el atraso económico-social que vive esta capital.

El programa 8 ( Tesorería Municipal ), ha incrementado su participación en un 1.7% en el período de análisis, pero que conviene anotar que alcanzo un nivel mucho más alto como los obtenidos en 1988 y 1986.

El programa 9 ( Caja de Previsión Social ), desde 1987 a 1989 ha mantenido un ritmo de crecimiento en la participación del presupuesto del Municipio. Aumentando en un 6.5%. Viendo disminuido su participación solamente para el año 1986.

El programa 10 ( Inversiones ) obtuvo su mejor participación en el año 1986, con un 38.1%, nivel que en el período de análisis no ha podido siquiera igualar, sino que por el contrario ha venido disminuyendo, ubicándose en un 23.2% para el año 1989.

La Tabla 3.7, sobre la distribución porcentual del presupuesto de Sincelejo por objeto del Gasto para 1985-1989, nos muestra que a lo largo de los Cinco ( 5 ) años ( con la excepción de 1986 ) la mayor participación la ha tenido los Servicios Personales, logrando para 1989 un 43.58%, es decir, casi la mitad del presupuesto municipal, elemento que alimentó el fenómeno de la Burocracia, la cual va a incidir negativamente en el proceso de la Inversión Municipal que sólo participa con un 23.2% en 1989. Los Gastos Generales ( otro elemento que sirve para el uso indevido de los recursos ) tuvieron una disminu

ción del 3.25%, mientras que las transformaciones lograron un incremento del sólo 1.5% pasando del 20.4% al 21.9% en el período de análisis.

TABLA 3.1. Comportamiento de los Gastos Totales y su variación Porcentual en el Municipio de Sincelejo 1985-1989

Años	Gasto Total	Incremento o Disminución	Variación %
1985	200'573.075	----- *	----- *
1986	328'629.432	128'056.357	63.8
1987	288'672.031	88'098.956	43.9
1988	419'603.231	219'030.156	109.2

FUENTE : Contraloría Municipal de Sincelejo

----- \* ----- Se tomó como base de la Variación el año de 1985

76

TABLA 3.2. Participación Porcentual de los Gastos de Funcionamiento y su Variación en los Gastos Totales del Municipio de Sincelejo 1985 - 1989.

Años	Gasto Total	Gasto Funcionamiento	Participación	Variación %
1985	200'573.075	153'131.499	76.3	----- *
1986	328'629.432	203'466.640	61.9	( 14.4 )
1987	288'672.031	195'823.131	67.8	( 8.5 )
1988	419'603.231	320'625.615	76.4	0.1
1989	482'264.222	370'668.281	76.8	0,5

FUENTE : Contraloría Municipal de Sincelejo

----- \* ----- Se tomó como base de la Variación el año de 1985

77

TABLA 3.3. Participación Porcentual de los Gastos de Inversión y su Variación en los Gastos Totales del Municipio de Sincelejo 1985 - 1989.

Años	Gasto Total	Gastos de Inversión	Participación	Variación %
1985	200'573.075	47'441.576	23.7	----- * -----
1986	328'629.432	125'162.792	38.1	14.4
1987	288'672.031	92'848.900	32.2	8.5
1988	419'603.231	98'638.607	23.6	(0.1)
1989	482'264.222	111'595.941	23.2	(0.5)

FUENTE : Contraloría Departamental

----- \* ----- Se tomó como base de la Variación el año de 1985

TABLA 3.4. Distribución del Gasto Municipal de Sincelajo por Programas. 1985 - 1989.

Programas	AÑOS				
	1985	1986	1987	1988	1989
PROGRAMA 1	22'366.435	31'070.000	36'014.765	36'037.959	38'044.514
PROGRAMA 2	11'590.566	14'377.730	18'423.724	26'085.938	32'833.322
PROGRAMA 3	4'274.522	4'376.000	5'746.161	7'418.340	7'970.539
PROGRAMA 4	35'562.624	47'478.448	42'273.292	90'059.857	101'056.767
PROGRAMA 5	5'027.727	6'220.000	5'535.791	8'924.475	11'716.572
PROGRAMA 6	17'523.434	15'364.020	15'056.354	20'546.877	22'781.162
PROGRAMA 7	20'316.929	24'792.717	18'255.364	25'051.302	33'969.536
PROGRAMA 8	11'799.754	30'759.393	20'076.595	45'282.326	36'485.422
PROGRAMA 9	22'483.143	29'038.382	34'641.087	61'557.550	85'810.447
PROGRAMA 10	47'441.576	125'162.792	92'848.900	98'638.607	111'595.941
TOTALES	200'573.075	328'629.432	288'672.031	419'603.231	482'264.232

TABLA 3.5. Distribución Porcentual del Gasto Municipal por Programas en el Municipio de Sincelejo 1985 - 1989

Programas	AÑOS				
	1985	1986	1987	1988	1989
PROGRAMA 1	11.1	9.4	12.4	8.5	7.8
PROGRAMA 2	5.7	4.3	6.3	6.2	6.8
PROGRAMA 3	2.1	1.3	1.9	1.7	1.6
PROGRAMA 4	17.7	14.4	14.6	21.4	20.9
PROGRAMA 5	2.5	1.8	1.9	2.1	2.4
PROGRAMA 6	8.7	4.6	5.2	4.8	4.7
PROGRAMA 7	10.1	7.5	6.3	5.9	7.0
PROGRAMA 8	5.8	9.3	6.9	10.7	7.5
PROGRAMA 9	11.2	8.8	12.0	14.6	17.7
PROGRAMA 10	23.7	38.1	32.2	23.6	23.2

TABLA 3.6. Distribución del Presupuesto por Objeto del Gasto en el Municipio de Sincelejo 1985-1989.

Objeto del Gasto	1985	1986	1987	1988	1989
Servicios Personales	78'152.675	97'347.223	104'333.267	160'122.558	210'173.871
Gastos Generales	27'038.294	27'369.702	31'490.168	60'186.356	49'344.364
Transferencias	40'914.617	58'664.978	58'292.365	86'960.210	105'614.607
Servicios de la Deuda	----- 0 -----	13'121.250	691.358	18'000.000	5'535.439
Aportes	5'488.893	6'963.487	1'215.975	-----0-----	----- 0 -----
Inversión	48'978.596	125'162.792	92'648.898	94'334.107	111'595.941
<b>TOTAL</b>	<b>200'573.075</b>	<b>328'629.432</b>	<b>288'672.031</b>	<b>419'603.231</b>	<b>482'264.222</b>

TABLA 3.7. Distribución Porcentual del Presupuesto por Objeto del Gasto en el Municipio de Sincelejo 1985-1989

Objeto del Gasto	AÑOS				
	1985	1986	1987	1988	1989
Servicios Personales	38.96	29.62	36.16	38.16	43.58
Gastos Generales	13.48	8.33	10.90	14.34	10.23
Transferencias	20.40	17.85	20.19	20.72	21.90
Servicio de la Deuda	--0---	3.99	0.24	4.29	1.14
Aportes	2.73	2.11	0.42	--0---	--0---
Inversión	24.42	38.09	32.09	28.48	23.2
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

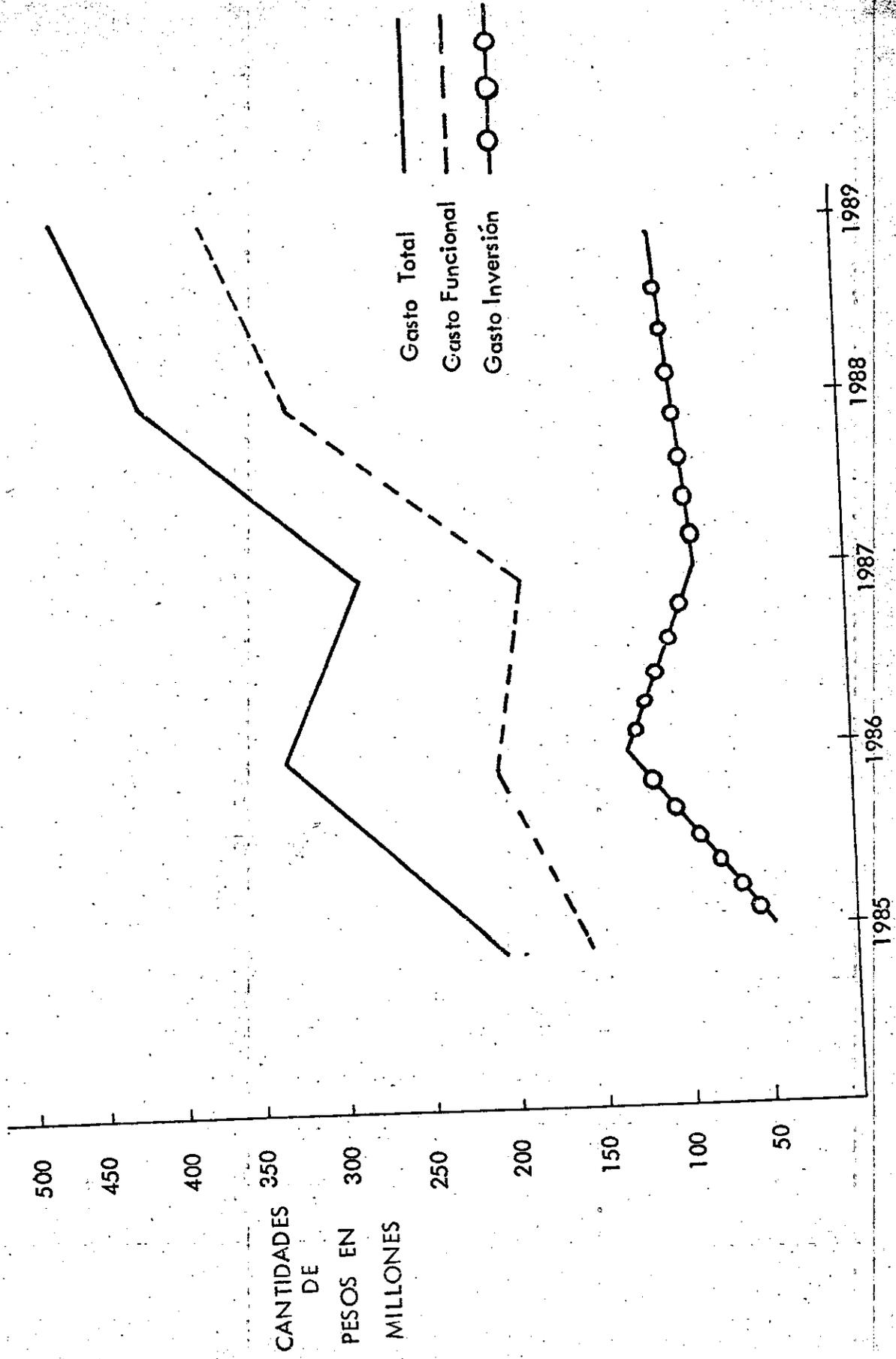


Fig. 1.1. Gasto de Funcionamiento y de Inversión en los Gastos

#### 4. PRESUPUESTO MUNICIPAL DE SINCELEJO

##### 4.1 DEFINICIONES DE PRESUPUESTO

Podemos decir que además de aquellas definiciones comunes que se han dado del presupuesto, los tratadistas de la Hacienda Pública han propuesto otras de carácter más científico:

- Gustavo Acuña, lo define así : el presupuesto es instrumento público económico y administrativo que contiene el plan financiero del gobierno, expresado en formas de programas anuales de actividades de los servicios esenciales y que indiquen el origen y monto de los recursos que espera recaudar y el costo de dichos programas en función de los resultados que se pretenden alcanzar y los recursos necesarios para lograrlo .
- Código Fiscal Departamental : El presupuesto es un acto administrativo mediante el cual el gobierno departamental computa anticipadamente las rentas e ingresos y asigna partidas para los gastos públicos, para dentro de un período fiscal .
- Alejandro Ramirez : Es el cálculo prospectivo de ingresos y gastos públicos para un período público y concreto, ordenando el sostenimiento de los servicios públicos y regulación económica y social dentro del plan económico de la Nación.

- Paul Leroy Beaulieu : Un presupuesto es un estado en que se preveen los ingresos y los gastos durante un determinado período, es un cuadro que se evalua y se compara los gastos que deben satisfacerse y los ingresos que han de percibirse.

#### 4.2 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Los presupuestos a nivel de Colombia poseen los siguientes principios o características :

- Equilibrio Presupuestal : El presupuesto de gasto tendrá como bases el presupuesto de rentas e ingresos y entre ambos se mantendrá como bases el más estricto equilibrio. El Artículo 211 de la Constitución General y Nacional, establece que ni el Congreso ni el gobierno, podrán proponer el aumento o inclusión de un nuevo gasto si se altera con ello el equilibrio entre el presupuesto de gasto y el de rentas. El anterior Artículo por analogía se cumple a nivel municipal .

Se dice que hay equilibrio en el presupuesto cuando el aumento de rentas e ingresos es igual al estimativo de los gastos. Si el monto de los gastos es superior al producto de las rentas e ingresos habrá déficit presupuestal y el Superavit en el caso contrario. Es de importancia establecer con exactitud esta situación financiera, pues el presupuesto está aritméticamente equilibrado, pero sustancialmente en déficit cuando se ha obtenido el equilibrio reduciendo al patrimonio del estado o aplicando recursos del crédito para cubrir los gastos ordinarios de la administración .

Para establecer el déficit o el Superavit, basta comparar el producto de los gastos y de las reservas constituidas durante el ejercicio. Para determinar el déficit o el Superavit Fiscal, la comparación se hace entre los activos y los pasivos del Balance del Tesoro, es decir, entre cuentas que representan recursos disponibles inmediatamente y los que representan compromisos y obligaciones exigibles. Por lo tanto puede haber déficit fiscal aún cuando haya superavit presupuestal, si el mayor producto de las rentas no alcanza a compensar el pasivo de los ejercicios anteriores o viceversa .

- Unidad del Presupuesto : El fin de este principio es que todos los ingresos del tesoro público constituyen un fondo común que tengan como fin atender todos los egresos causados por la administración. Por lo tanto 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 .

- Exclusividad de la Apropriación : 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 medios de créditos adicionales o por traslados hechos en forma autorizada .

- Universalidad : A través de este principio se establece que en el presupuesto debe incluirse todas las rentas que se esperan recibir, por sus valores brutos, o sea sin deducción alguna durante el año fiscal a que se refiere y por correspondien

te corresponder a la totalidad de los gastos. De las normas anteriores se puede concluir que no pueden percibirse ingresos que no deban estar contemplados en el presupuesto y por consiguiente no podrá hacerse ningún gasto que no esté incluido en las correspondientes apropiaciones .

- Anualidad : El año fiscal comienza el 1 de Enero y termina el 31 de Diciembre de cada año . Sin embargo es absolutamente riguroso que el año fiscal corresponde al año civil . En otros países con razones de índoles técnicas o económicas el período fiscal comienza y termina en diferentes meses del año, con arreglos a las circunstancias especiales que así se lo exijan .

Al conjunto de hechos administrativos y fiscales que se cumplen durante el período fiscal se les llama " Ejercicios o Vigencias Fiscal ". Es necesario no confundir estos dos términos : El de período fiscal que termina el 31 de Diciembre, en cambio el ejercicio fiscal se prológa más allá, pues comprende el lapso suplementario, característico del sistema de presupuesto de competencia o de causación. Esta prologación es para los municipios hasta el 31 de Marzo y para los Departamentos hasta el 28 de Febrero y para la Nación el 30 de Abril .

- Programación : Indica que los presupuestos deben obedecer a programas que utilicen la técnica racional de fijarse metas, procedimientos, objetivos y actividades a desarrollar de acuerdo a unos recursos humanos, materiales y financieros y de organización que se haya previsto .

De lo anteriormente enunciado se puede concluir que la técnica del presupuesto por programas, se ve como una necesidad, pues surge como un avance sobre las herramientas que permitirán eliminar las improvisaciones .

- Especificidad : Se refiere a que en el presupuesto deben figurar todas y cada uno de los rubros tanto ingresos como gastos, de manera que conozcan lo más realmente posible sus programas y recursos. En cumplimiento de este principio, las apropiaciones asignadas por el objeto de gasto se utilizarán a las finalidades que figuran previstas en el presupuesto y se podrán controlar política, administrativa y fiscalmente; también facilitará el estudio de cifras de ingresos y de gastos por parte de las corporaciones públicas .

#### 4.3 EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO

La integración del plan financiero público con el plan económico de la Nación se deriva de la necesidad de coordinar adecuadamente la política financiera con la economía y la economía pública con la privada y no al contrario. Así mismo aquella integración es indispensable para establecer el equilibrio financiero en función del equilibrio económico ; de otra manera no será necesario satisfacer adecuadamente las necesidades públicas ni actuar con el ingreso y el gasto público, en los procesos económicos y sociales. El equilibrio del presupuesto establecido en relación con el económico, está orientado a cubrir las brechas inflacionistas o deprecionistas de la economía, a compensarlas con desequilibrios financieros de signo contrario .

#### 4.3.1 Equilibrio Estático del Presupuesto

El equilibrio estático del presupuesto o igualdad matemática y contable entre ingresos y gastos, es una consecuencia de la neutralidad de la Hacienda Pública frente a los procesos económicos y sociales sustentada por los economistas clásicos .

La economía del gasto público y la menor exacción posible a la ganancia del sector privado como corolarios de tales ideas, condujeron a l principio del equilibrio mecánico del presupuesto . Si el Estado no podía gastar más de lo recaudado lógicamente el presupuesto no podía liquidarse con déficit y si tampoco podía recaudar más allá de los gastos indispensables, el Superavit no era admitido.

En caso de los gastos fueran superiores a los ingresos fiscales debían reducirse y si éstos eran superiores a los gastos debían rebajarse las cargas fiscales .

Si el impuesto se tenía como una carga y como elemento perturbador de la economía, así mismo el gasto se consideraba destructor desde un punto de vista estrictamente económico como improductivo, además el presupuesto debería equilibrarse con ingresos fiscales .

#### 4.3.2 Equilibrio Dinámico del Presupuesto

La Hacienda Pública del Estado Capitalista de Bienestar, al contrario del liberal clásico, equilibra su presupuesto en relación con la situación de coyuntura económica. En forma consciente se establece un desequilibrio financiero de signo con

trario al desequilibrio económico, para lograr la estabilidad de la economía o evitar que se presente la brecha inflacionista o deprecionista entre unos y otros solamente se establece cuando la economía se encuentra en relativa estabilidad. Mientras esto no suceda, el presupuesto se ha de ejecutar en desequilibrio, en déficit o superavit fiscal.

En períodos inflacionistas, con Superavit a fin de restringir las disponibilidades monetarias de la economía privada y lograr la estabilidad. Este desequilibrio se consigue aumentando los impuestos o disminuyendo los gastos. Y en períodos de precionistas con déficit, cubierto principalmente con empréstitos externos o emisiones monetarias, a fin de aumentar la capacidad de compra de la economía y lograr la recuperación. Ahora este desequilibrio se obtiene aumentando los gastos o disminuyendo los impuestos. Por razón de cierto grado de flexibilidad que experimenta la estructura fiscal, aquellas medidas se facilitarán, puesto que en tiempos de inflación aumentan los ingresos tributarios basados ante todo en las tarifas progresivas del impuesto directo y personal sobre la renta y en períodos de inflación disminuyendo tales ingresos por idéntica razón.

De algún modo basta con dejar más o menos constantes los gastos públicos, con la cual la Hacienda Pública logra simultáneamente sus objetivos financieros y regulador.

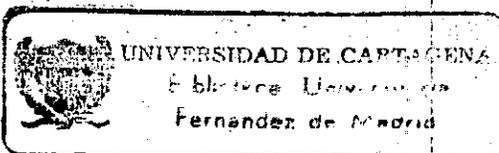
trario al desequilibrio económico, para lograr la estabilidad de la economía o evitar que se presente la brecha inflacionista o deprecionista entre unos y otros solamente se establece cuando la economía se encuentra en relativa estabilidad. Mientras esto no suceda, el presupuesto se ha de ejecutar en desequilibrio, en déficit o superavit fiscal .

En períodos inflacionistas, con Superavit a fin de restringir las disponibilidades monetarias de la economía privada y lograr la estabilidad. Este desequilibrio se consigue aumentando los impuestos o disminuyendo los gastos . Y en períodos de precionistas con déficit, cubierto principalmente con empréstitos externos o emisiones monetarias , a fin de aumentar la capacidad de compra de la economía y lograr la recuperación. Ahora este desequilibrio se obtiene aumentando los gastos o disminuyendo los impuestos. Por razón de cierto grado de flexibilidad que experimenta la estructura fiscal, aquellas medidas se facilitarán, puesto que en tiempos de inflación aumentan los ingresos tributarios basados ante todo en las tarifas progresivas del impuesto directo y personal sobre la renta y en períodos de inflación disminuyendo tales ingresos por idéntica razón .

De algún modo basta con dejar más o menos constantes los gastos públicos, con la cual la Hacienda Pública logra simultáneamente sus objetivos financieros y regulador .

#### 4.4 COMPOSICION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

##### 4.4.1 Presupuesto de Rentas e Ingresos



Contiene todos aquellos recursos que se incluyen en el proceso presupuestario, es decir, que corresponde al listado de los rubros o nombre de cada entrada que se calcule habrá que recaudarse en el respectivo año fiscal .

##### 4.4.2 Presupuesto de Gastos e Inversiones o Apropriaciones

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

Ahora en lo referente a los proyectos de inversiones municipales es requisito indispensable para su aprobación, justificarlos mediante los respectivos estudios de factibilidad económica.

#### 4.5 PRESUPUESTO ANUAL

Podemos decir, que dentro del proceso de elaboración del presupuesto, la anualidad presupuestal tiene una consecuencia jurídica fundamental, sin la cual no se estructura adecuadamente el plan financiero público en cuanto al tiempo : El gobierno no puede recaudar ningún ingreso, ni efectuar ningún gasto, mientras no esté autorizado por el Legislador, según el presupuesto elaborado por este y aprobado por el respectivo ejercicio .

Cuando el legislador no apruebe oportunamente el proyecto de presupuesto para la respectiva vigencia, el gobierno puede ejecutar el plan propuesto por él.

Existe otro aspecto importante del período anual en la vigencia y efectividad del presupuesto, en parte de orden jurídico y en parte de carácter técnico o contable: el de saber si hay que tener en cuenta en el presupuesto que esté en curso de ejecución, los ingresos efectivamente recaudados y los gastos efectivamente pagados durante el período o los ingresos reconocidos y los gastos comprometidos aún no se hubiere recaudado los primeros y pagados las segundas al finalizar el año.

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

#### 4.5.1 Presupuesto de Caja

Al tenerse en cuenta solamente los ingresos efectivamente recaudados, y los gastos efectivamente pagados al finalizar el período, significa que los ingresos no recaudados y los gastos no pagados, pasan a la vigencia presupuestal.

Este sistema tiene la ventaja que permite determinar con mayor exactitud la situación del presupuesto al finalizar la gestión, pero tiene la desventaja que no permite conocer la situación del ejercicio financiero que corresponde a los ingresos y gastos reconocidos y comprometidos respectivamente del año.

#### 4.5,2 Presupuesto de Competencia o Ejercicio

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

La ventaja del presupuesto de caja constituye la desventaja de este presupuesto de competencia, y la ventaja de éste la desventaja de aquel .Mientras que el primero muestra lo que ocurrió, el segundo muestra lo que debe ocurrir .

#### 4.6 CICLO PRESUPUESTAL

##### 4.6.1 Preparación del Proyecto de Presupuesto

Esta es la etapa más compleja del presupuesto; además es la que le da fisonomía y orientación y la que decide el resultado favorable o adverso en un determinado ejercicio fiscal .

La Administración Municipal por conducto del Alcalde iniciará la preparación del proyecto de acuerdo sobre presupuesto para el período fiscal siguiente : con la debida antelación a la reunión en sesiones ordinarias del Concejo Municipal (mes de Noviembre ) .

Los Jefes de Dependencia Municipal suministrarán al alcalde, con la debida antelación a la preparación del proyecto de presupuesto al Concejo, un detalle motivado y discriminado de las apropiaciones requeridas para el período fiscal siguiente .

El cálculo de los ingresos se calculará considerando los siguientes aspectos :

- La tendencia de los recaudos en cada uno de los renglones rentísticos durante los nueve primeros meses del año fiscal en que se presentará el proyecto, más los recaudos de los últimos de la vigencia inmediatamente anterior .
- Tratándose de entidades que actúan con un presupuesto autónomo el cálculo para éstas tendrá como base el total de las recaudaciones del año fiscal inmediatamente anterior .
- La efectividad de los cómputos presupuestales y su comportamiento de un período no inferior a cinco años .

#### 4.6.2 Presentación del Proyecto de Presupuesto

El proyecto de acuerdo sobre presupuesto municipal , ajustado estrictamente al modelo que para efectos prescriba la Contraloría, será presentado por el alcalde a la consideración del Concejo dentro de los diez primeros días de sesiones ordinarias del mes de Noviembre y debe entregarse ejemplar de él a cada edil .

El proyecto se acompañará de una exposición de motivos sobre la situación fiscal y las perspectivas económicas del municipio. Llevará igualmente información completa sobre los fundamentos de los estimativos de los ingresos, los ejercicios fiscales anteriores y del estado de la deuda pública, con la justificación de las solicitudes de apropiaciones para gastos y la información sobre el desarrollo de las actividades emprendidas.

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

**Aspecto Legal :** Al mismo día en que se presenta a consideración del Concejo el proyecto de presupuesto, se pasará a la comisión respectiva para que lo estudie en su aspecto legal y rinda informe en un término no mayor de cinco (5) días, con el fin de someterlo a mayor debate o devolverlo al alcalde según el caso.

**Informe para el primer debate :** Para efectos de informes de que trata el Artículo anterior, la comisión de presupuesto verificará lo siguiente :

- Si los cálculos han sido hechos con sujeción al Código Fiscal.
- Si las apropiaciones para gastos están autorizadas por condiciones o por disposiciones legales preexistentes.

**Vencimiento del Término :** Si vencido el término fijado anteriormente, la comisión no hubiera rendido informe, el presidente del Concejo someterá a primer debate el proyecto presentado por el Gobierno Municipal.

Sesiones de la Comisión de Presupuestos : Estas sesiones tienen carácter privado y ellas sólo pueden concurrir con voz pero sin voto, los demás concejales, el alcalde y los jefes de dependencia municipales .

Devolución del Proyecto al Alcalde : Si la comisión devolviera al alcalde el proyecto de presupuesto por no haber presentado de acuerdo con las disposiciones reglamentarias éste deberá devolverlo con las correcciones y adiciones pertinentes, dos días después de recibido .

Estudio para Segundo Debate : Aprobado el proyecto de presupuesto en primer debate, volverá a la comisión respectiva para que lo estudie y rinda informe, para segundo debate en el término de cinco (5) días . El proyecto sólo podrá modificarse en la forma prevista en los reglamentos de la Corporación y figurará en primer plano en el orden del día de la sesión .

Segundo Debate para el Proyecto : Si vencido el término de que trata el Artículo anterior, la comisión no hubiere rendido informe . El Presidente del Concejo por sí o a petición de cualquier concejal exigirá a la comisión de devolución del proyecto y abrirá el segundo debate del mismo, sin perjuicio de considerar durante dicho debate el informe y las modificaciones que presente la comisión .

Tercer Debate : En este debate se considerará el proyecto en forma ordinaria y podrá prescindir de la lectura de los cuadros de ingresos y egresos de los créditos adicionales y contra créditos .

Sesiones Preferenciales : Si faltando diez (10) días para clausurar sesiones ordinarias el Concejo no estuviere debidamente aprobado el proyecto de presupuesto, las sesiones siguientes se destinarán preferencialmente a la discusión y aprobación de dicho proyecto .

#### 4.6.4 Ejecución del Presupuesto

Noción de la ejecución del presupuesto : Esta ejecución corresponde al alcalde con arreglo a las disposiciones del estudio fiscal municipal .

Incorporaciones de Ingresos y Egresos : En los primeros diez (10) días de Enero, el alcalde autorizado por el auditor, si lo hay . Incorporará las existencias en caja a Diciembre 31 que corresponden al presupuesto de la vigencia anterior .

En idéntica forma se aforarán lo correspondiente al debido cobrar y el pago de pasivos de vigencias expiradas .

Competencia para el Recaudo : A la Tesorería Municipal corresponde el recaudo de todos los ingresos municipales, por los diferentes conceptos que figuran consignadas en el presupuesto .

Ordenador Exclusivo : Corresponde al alcalde con arreglo a las disposiciones del presente Estatuto, la ordenación de todos los giros con cargo a las apropiaciones que figuran en el presupuesto de cada vigencia, pudiendo delegar solo en el secretario de Hacienda donde lo hubiere .

**Operaciones a Corto Plazo :** Estas disposiciones del Estatuto no rigen respecto de los empréstitos de Tesorería, destinados a mantener la regularidad de los pagos que rigen en la respectiva vigencia fiscal, siempre que la cuantía de tales empréstitos no alcance en conjunto más del 10% de los ingresos ordinarios de la entidad prestataria. Estos no requieren autorización ni se incluyen en el presupuesto .

La autorización parcial y total de tales préstamos de Tesorería no afectan el presupuesto de gasto de la vigencia, pues se cubren con los recursos corrientes que se espera recibir, pero en el cuento de que quedarán partidas sin cancelar en el respectivo año, automáticamente se convierten en deuda pública y en este caso si es necesario canalizarla a través del presupuesto .

#### 4.6.5 Contabilidad del Presupuesto

**Prescripción de Normas Contables :** De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales a la Contraloría del Departamento le corresponde prescribir las normas contables que deben utilizar los municipios, en el manejo y registro de la educación presupuestal y no podrán ser modificadas sin el visto bueno de la División de Contabilidad .

**Prescripción de Sistema :** La Contraloría Departamental a solicitud del respectivo municipio o cuando lo considere conveniente prescribirá mediante Resolución el sistema más aconsejable según las necesidades del servicio municipal . La Tesorería Municipal llevará los siguientes libros :

El de Caja, el de movimiento de presupuesto de egresos, el registro de establecimientos industriales y comerciales, el de suscriptores de servicios, el de deudo a cobrar, el de registros de alcances líquidos a empleados, el de registro de catastro, el de bancos, el de embargo y retenciones, el de depósitos especiales el de pagos de prestaciones sociales, el de jubilación, documentos en custodia, deuda pública y los folderes correspondientes a la recopilación de normas de carácter fiscal y administrativo vigente.

#### 4.6.6 Control del Presupuesto

Corresponde a la Contraloría Departamental ejercer la vigencia de la gestión fiscal de los Departamentos y Municipios salvo lo que la Ley determine respecto a las Contralorías Departamentales.

Ahora en los municipios en los cuales no hubiere Contraloría, la vigencia de su gestión fiscal corresponde a la Contraloría Departamental.

Los Contralores Municipales serán elegidos para períodos de dos años que empezará a contarse a partir del primero de Enero del año indicado, además de las funciones que señalan las leyes y los acuerdos de los Concejos, los contralores tendrán las siguientes atribuciones:

1. Vigilar la gestión fiscal y financiera de la Administración Municipal y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas, los responsables del manejo de fondo o bienes municipales.

2. Exigir informe a los empleados públicos municipales sobre su gestión fiscal.

3. Revisar y amortizar las cuentas de los ingresos y gastos públicos a fin de determinar si se han hecho de acuerdo con las disposiciones vigentes.

#### 4.7 COMPARACION DE INGRESOS Y GASTOS EJECUTADOS EN EL MUNICIPIO 1985 - 1989.

La Tabla 4.1, nos muestra cual ha sido el comportamiento de los Ingresos y gastos ejecutados para el período de análisis, en donde podemos argumentar que solamente se presentó déficit para los años 1985 y 1988, en un 21.4% y 5.6% respectivamente ( en función de los Ingresos ), pero que en los tres años restantes el comportamiento de los Ingresos recaudados han estado superiores en valores monetarios al comportamiento de los Egresos Monetarios, logrando superávit en un 25.1% para el año 1989.

#### 4.8 PROYECCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA EL PERIODO 1990 - 1992.

Para proyectar los Ingresos de cualquier municipio existen varios métodos, en nuestro caso particular la proyección de los Ingresos Municipales de Sincelejo se utilizó el método de proyección por regresión lineal de mínimos cuadrados, teniendo en cuenta la serie histórica de Ingresos y Rentas del Municipio.

La fórmula aplicada en este método es la siguiente :

$$Y = a + bX \quad (1) \text{ que es la Ecuación de Predicción.}$$

Esto es partiendo de la presunción de que existe una relación lineal en la serie de valores correspondientes a los ingresos. En esta ecuación tenemos que "Y" se mide en el eje vertical del gráfico y es el ingreso de los años a proyectar. Ahora cada línea depende del valor de "a" que permanece constante pero también de "b" que es la inclinación de la línea o sea la pendiente. Y "X" será la serie histórica de los años a considerar y cuya formación será :

$$Y_1 = a + bX_1$$

$$Y_2 = a + bX_2$$

$$Y_3 = a + bX_3$$

Ahora para el caso de los errores de predicción simbolizándolos y elevándolos al cuadrado tendríamos que igualar la expresión para obtener los valores de a y b que hacen mínima la suma de los cuadrados donde surgen estas dos ecuaciones normales la recta de ajuste para a y b que representamos así :

$$\sum Y = na + b \sum X \quad (2)$$

En la tercera ecuación que también surge de la recta de ajuste es :

$$\sum XY = a \sum X + b \sum X^2 \quad (3)$$

Para mejor ilustración de esta fórmula veamos el cuadro y apliquemos la fórmula para obtener la proyección de los ingresos totales del año 1990 de 1992.

EJECUCION PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO- DURANTE  
1985 - 1986 - 1987 - 1988 - 1989

Año	X	Y	XY	X <sup>2</sup>
1985	- 2	165'114.829	- 330'229.658	4
1986	- 1	336'701.231	336'701.231	1
1987	0	319'737.709	0	0
1988	1	397'004.081	397'004.081	1
1989	2	644'315.762	1'288.631.524	4
TOTALES $\sum X = 0$ $\sum Y = 1'862.873.612$ $\sum XY = 1'613.764.716$ $\sum X^2 = 10$				

Se deben tener en cuenta los siguientes valores para desarrollar las ecuaciones. Dichos Valores son :

$$\sum X = 0$$

$$\sum Y = 1'862.873.612$$

$$\sum XY = 1'013.704.716$$

$$\sum X^2 = 10$$

$$n = 5$$

Ahora bien establecemos los valores de  $a$  y  $b$ , mediante la utilización de las ecuaciones.

La Ecuación dos para el valor de ( $a$ ) :

$$\sum Y = na + b \sum X \Rightarrow 1'862.873.612 = 5a + b.0$$

$$1'862.873.612 = 5a$$

$$a = \frac{1'862.873.612}{5}$$

$$a = 372'574.722,4$$

Para hallar a "b" utilizamos la Ecuación (3) :

$$\sum XY = a \sum X + b \sum X^2$$

$$1'018.704.716 = a.0 + b.10$$

$$1'018.704.716 = 10 b$$

$$b = \frac{1'018.704.716}{10}$$

$$b = 101'870.471,6$$

Obtenidos estos valores podemos hacer la proyecciones trasladando valores a la Ecuación de la Forma :  $Y = a + bX$

Partiendo de (3) para 1990 de forma que coincida con la cesión del 50% del I. V. A. para 1992.

$$Y = a + bX$$

$$Y_{90} = 372'574.722,4 + 101'870.471,6 \quad ( 3 )$$

$$Y_{90} = 678'186.137$$

$$Y_{91} = 372'574.722,4 + 101'870.471,6 \quad ( 4 )$$

$$Y_{91} = 780'056.609$$

$$Y_{92} = 372'574.722,4 + 101'870.471,6 \quad ( 5 )$$

$$Y_{92} = 881'927.080$$

Estos valores nos representan la proyección de los ingresos corrientes para el municipio de Sincelejo hasta el año 1992.

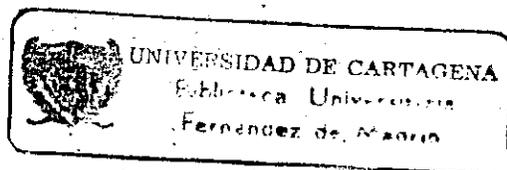


TABLA 4.1. Comparación de Ingresos y Gastos Ejecutados en el Municipio de Sincelejo para los años 1985 - 1989

Año	Ingresos Totales	Egresos Totales	Superávit o Déficit	Significación porcentual de Superávit o Déficit
1985	165'114.829	200'573.075	( 35'458.246 )	( 21.4 )
1986	336'701.231	328'629.432	8'071.799	2.3
1987	319'737.709	288'672.031	31'065.678	9.7
1988	397'004.081	419'603.231	( 22'599.150 )	5.6
1989	644'315.762	482'264.222	162'051.540	25.1

## 5. CONTROL FISCAL

### 5.1 ORIGEN DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

En Colombia el Control Fiscal posee tres etapas preestablecidas y bien definidas.

- Comienza con la expedición de la Ley del 6 de Octubre de 1821 en donde se creó la Contaduría General de Hacienda con fines eminentemente fiscales, la cual estaba integrada por cinco (5) contadores generales : Esta contaduría tuvo una vida muy efímera, porque fue remplazada en el año 1824 por un cuerpo de expertos en Hacienda Pública que conformaba una junta de cinco (5) miembros y permaneció hasta el año 1847 en el cual se adoptó un nuevo sistema de fiscalización del gasto público .

- La etapa dos la marca la llegada de la famosa misión " Kemmerer " a comienzos de 1923, pero es justo observar que el año de 1873 se expidió la Ley 106 sobre Código fiscal que sirvió de antecedentes fecundos a nuestro actual Código Fiscal, es decir que la Ley 110 de 1912 en mora de ser reemplazada por un Estatuto acorde con la época y los adelantos técnicos y científicos del derecho .

## 5.2 OBJETIVOS DEL CONTROL FISCAL

El objetivo del control fiscal es responsabilizar al gobierno de la ejecución presupuestal : A los liquidadores contables, recaudadores y depositarios de los fondos públicos y a los ordenadores, liquidadores y pagadores de los gastos públicos, pero para lograr dicha responsabilidad no solo ha de controlarse el funcionamiento respectivo sino las operaciones que ejecuta .

Pero es de suma importancia saber hasta donde puede ir el control fiscal, sea sobre el funcionamiento o sobre las operaciones que efectúa en desarrollo al plan financiero .La vigilancia fiscal tiene por objeto asegurar la efectividad en la ejecución presupuestal, principalmente por su aporte legal y técnico .

## 5.3 EL CONTROL FISCAL ES DIFERENTE AL CONTROL ADMINISTRATIVO

De conformidad con el acto legislativo número 1 de 1968, Artículo 59 de la actual codificación constitucional se determina muy claramente que la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República .

El control ejercido por la Contraloría es completamente diferente a lo que es propio o inherente de la Rama Administrativa de Poder Público .

El control fiscal persigue el recaudo y la inversión debida de los fondos públicos conforme a las determinaciones legales del caso o sea una armonía con presupuestos válidamente adoptados por el servicio por hacer . El Control Administrativo

búsqueda ajustar la ejecución administrativa a los planes y programas de desarrollo, o sea verificar su conformidad con ellos, es en síntesis la evolución de los resultados y progresos obtenidos. Por eso se dijo que si n la evolución no es posible responder por la eficacia de la ejecución o sea el conjunto de actos, hechos y operaciones administrativas .

#### 5.4 EL CONTROL PREVIO

Es un control de carácter preventivo y se efectúa antes de realizarse la operación ejecutiva del ingreso o gasto público . La finalidad preventiva del control previo se ejerce mediante la preauditoría que puede ser interna o externa .

El control previo consiste en verificar o constatar con antelación las transacciones u operaciones a realizar y los actos y documentos que la originan y respaldan cumplan con las normas, Leyes o reglamentaciones y procedimientos establecidos.

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

##### 5.4.1 Manera de Efectuar el Control Previo

La Auditoría encargada de este estudio debe tener en cuenta las siguientes cláusulas :

- El análisis del aspecto legal en el sentido que si se cumple la Ley de Presupuestos y si el gasto concuerda con el monto autorizado .

- Estudio de los respectivos comprobantes conforme a las normas y procedimientos.

- La existencia de fondos para cubrir los gastos .

Ahora por lo anterior es preciso tener en cuenta que la contraloría ejerce funciones como el control previo, antes de ejecutar las transacciones u operaciones a que se refiere el acto administrativo que ordena el gasto .

## 5.5 TIPOS DE CONTROL FISCAL

El control fiscal varía de acuerdo a la vigilancia que se trate de ejercer sobre el funcionario que ejecuta o sobre las operaciones de ejecuciones. El primero es de carácter administrativo, político y jurisdiccional; el segundo es de índole técnico o nemérico .

### 5.5.1 Control Administrativo

Este control concentra su atención en el desarrollo de los programas y actividades y en los resultados según los objetivos previamente trazados para verificar las desviaciones, retrasos o inferencias que en el transcurso del período financiero puedan presentarse; y en consecuencia promover su orientación, activación y remoción de los obstáculos presentados . Este control puede ser efectuado por la dependencia encargada de realizar las operaciones de ejecuciones presupuestarias,

o control interno ( Ministerio o Departamentos Administrativos, Secretarías ) o  
Contralor externo ( Dirección General de Impuestos ).

#### 5.5.2 Control Jurisdiccional

La vigilancia fiscal de carácter jurisdiccional externa la ejerce la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Administrativos y el Concejo de Estado. Es el control de la legalidad .

#### 5.5.3 Control Técnico

De la Rama Legislativa ya sea a nivel nacional, departamental o municipal emana el control político también el control técnico y numérico legal que en realidad es el más decisivo. Por la índole política que define la composición y función de dicha Rama del Poder Público, el control técnico no puede ejercerlo de modo directo, para ello se instruye un organismo especializado llamado Contraloría Municipal Departamental o de la República según sea el caso . Con el fin de una dependencia del Poder Ejecutivo, para garantizar la necesaria imparcialidad en esta clase de vigilancia de la ejecución presupuestaria por parte de aquel .

#### 5.5.4 Control Político

Este control está a cargo de la Rama Legislativa del Poder Público ( Congreso, Asamblea, Concejos ), es más importante que el control administrativo y el jurisdiccional .

Responsabiliza a los principales ejecutores del presupuesto : Presidente, Gobernadores, Alcaldes. Esta vigilancia busca establecer ante todo responsabilidades de carácter político, en consecuencia más que tener en cuenta aspectos de índole numérico y legal, mira aquellas circunstancias de oportunidad y conveniencia calificadas y definidas por el ejecutivo en lo tocante a la efectividad del plan financiero público .

El control político examina el resultado de la ejecución presupuestaria como es cierto y desacierto del gobierno en ella frente a las circunstancias económicas y sociales y hasta donde fue conveniente y oportuna la realización del plan prospectivo de ingresos y gastos, además puede proponer modificaciones a las actitudes de sus gestores , esto se logra mediante la permanente inspección de las dependencias oficiales y situación de los funcionarios encargados directamente de la gestión financiera .

## 5.6 CONTRALORIAS MUNICIPALES

### 5.6.1 Atribuciones y Funciones

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

De acuerdo a la constitución los Concejos Municipales pueden organizar lo relativo al Control Fiscal Municipal, ajustándose a lo dispuesto en la respectiva ordenanza y desde luego a la constitución y leyes respectivas .

El Artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal señala en su numeral 10 como atribución de los concejos, examinar y amortizar en primera instancia las cuentas de los tesoros municipales, salvo la que dispongan las ordenanzas, de igual forma el Artículo 214 del mismo Código preceptuó : Las cuentas de los tesoros serán amortizadas en primera instancia por los Concejos y en segundo lugar, por la Contraloría directamente. Estas deben seguir la norma general señalado en el Artículo 59 de la Constitución Nacional , al decir que la Contraloría General de la República no tiene funciones administrativas diferentes a las inherentes a su propia organización .

#### 5.6.2 Organización y Funcionamiento

En cuanto a la organización y funcionamiento de las contralorías municipales se siguen las líneas generales de la organización municipal. Pues, conforme el Artículo 197 de la Constitución Nacional numeral 30, son atribuciones de los Concejos que ejercerán conforme a la Ley siguiente :

- Determinar la estructura de la administración municipal .

Determinar las funciones de las diferentes dependencias y escalas de numeración correspondientes a las distintas categorías de empleos .

Según el proceso anterior corresponde al Concejo Municipal la elección del Contralor Municipal, señalarle la respectiva asignación, según se deduce de la forma transcrita al decir : Determinar la estructura municipal, las funciones de las diferentes dependencias y la escala de remuneración .

### 5.6.3 Control Fiscal de Presupuesto Municipal

Se dice que de acuerdo con el Artículo 187 de la Carta Política, corresponde a las Asambleas reglamentar por medio de ordenanza todo lo relativo a la fiscalización de las rentas, ingresos y gastos de los Distritos a su Turno, los Consejos Municipales expiden los acuerdos que reglamentan el Control Fiscal a nivel municipal, representando el orden de preferencia de las disposiciones constitucionales, legales, así como los Decretos reglamentarios del Ejecutivo, las ordenanzas y órdenes superiores, según lo preceptuado en el Artículo 240 del Código del Régimen Político y Municipal .

### 5.7 LEY 11 DE 1986 SOBRE EL CONTROL FISCAL MUNICIPAL

Esta Ley en su Artículo 50 dice : Los Consejos de los Municipios cuyo presupuesto sea superior a los 50 millones de pesos sin incluir el valor de los recursos del crédito ni las transacciones que reciban de la Nación y del Departamento, podrán crear y organizar Contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva Administración .

Podemos decir que el valor aquí señalado se reajustará anual y acumulativa en un porcentaje igual el de la variación del índice nacional promedio de precios al consumidor que elabora el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE.

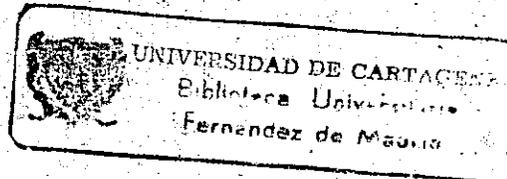
En los municipios en los cuales no hubiere Contaduría, la vigilancia de su gestión fiscal corresponde a la Contraloría Departamental.

El Artículo 51 dice : Los Contralores Municipales serán elegidos para un período de dos años que empezará a contarse el 1 de Enero de 1990.

Para ser elegido Contralor se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años, en la fecha de elección poseer título universitario o de tecnólogo, cuyo pensum académico contemple el estudio de materias de derecho, en Ciencias Económicas Contables, financieras o administrativas .

El Artículo 52 contiene además de lo que señalan las leyes y acuerdos del Consejo, los contralores tendrán las siguientes funciones :

- Vigilar la gestión fiscal y financiera de la Administración Municipal y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas a los responsables del manejo de fondos o bienes municipales .
- Exigir informe a los empleados públicos municipales sobre su gestión fiscal .
- Revisar y amortizar las cuentas de ingresos y gastos públicos , a fin de determinar si se han hecho de acuerdo a las disposiciones vigentes, por tal razón las Contralorías no ejercerán funciones administrativas distintas a su propia organización.



## CONCLUSIONES

En función del presente estudio fiscal y presupuestal, podemos anotar las siguientes conclusiones :

1. EN MATERIA DE INGRESOS : Como cuestión generalizada de cualquier municipio la mayor participación dentro de los ingresos totales, la tiene los Ingresos No Tributarios, que solamente vieron disminuida su participación en menos del 50% en el año de 1986 y que la principal dinámica la tiene en materia de Ingresos No Tributarios, el impuesto a las ventas que participan ellos sólo en los Ingresos Totales, en un monto superior al 50%, logrando su mayor participación en 1987 con un 57.8% ( Ver Tabla 2.2 ).

Aunque los ingresos totales recaudados crecieron en un 290% en los últimos cinco años, y muy por encima del crecimiento obtenido por los Gastos Totales, no es conveniente señalar que este municipio se esté trabajando con una gran eficiencia tanto en la recaudación de los impuestos, como en materia de racionalidad del Gasto Público Municipal. Cabe resalta en esta parte que el Municipio de Sincelejo, muy poco hace uso de los empréstitos ( ya sean públicos o

privados ), a lo mejor las personas que manejan esta situación creen que las necesidades del Municipio se sufragan de manera suficiente en los Ingresos recaudados, si esto es así ; habría que pensar profundamente en los lineamientos básicos que toman estas personas para elaborar y ejecutar el presupuesto de Ingresos y Egresos de la capital sucreño cada año.

2. EN MATERIA DE EGRESOS : En este sentido, ocurre lo característico de la administración pública colombiana, que se fundamenta en el manejo de las Instituciones públicas con criterios eminentemente BUROCRATICOS, es decir, que se piensa en los puestos políticos que se pueden crear llegando a dirigir por ejemplo los destinos de la Alcaldía de un municipio.

Los servicios personales ( que vienen a representar los sueldos, primas de navidad, gastos de representación y otros ), representan cerca de la mitad del presupuesto anual del municipio, la única excepción ocurrió en 1985, en donde los gastos de inversión lograron sobrepasar en participación a los gastos de servicios personales en 8.57%, pero en los demás años siempre han estado por encima de cualquier otro rubro.

Esto es una situación que es muy grave en municipios como el que tenemos en estudio, porque son poblaciones con infinidad de necesidades sentidas por satisfacer como educación, salud, acueducto, alcantarillado, vivienda, energía, vías y no hay derecho para que se sigan aplazando ya para finalizar esta

parte de los egresos, habría que concluir que en sólo dos años 1985 y 1988 los gastos sobrepasaron a los ingresos, presentándose un déficit en el fisco municipal, que representaron el 21.4% y 5.6% respectivamente para cada año de los ingresos totales recaudados, pero en los otros años siempre la característica fue la del Superávit ( los ingresos por encima de los egresos ), cosa que creemos muy particular, porque lo normal es que estas administraciones funcionen con grandes déficits acumulados en sus fiscos.

3. EN CUANTO A LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO : Con respecto a la detracción de la riqueza soportada por la economía de los particulares, se puede concluir que el municipio le da un trato benévolo en lo que a la presión tributaria se refiere. Expresando primordialmente en la deficiencia en el recaudo del impuesto predial.

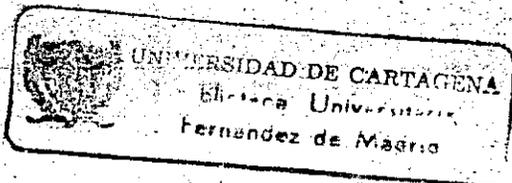
Si estas deficiencias en la detracción de las riquezas particulares, se hacen para no entorpecer el buen desempeño de la economía sincelejana. Se puede decir que se está cometiendo un gravísimo error, ya que lo que se está logrando verdaderamente es la disminución de los ingresos recaudados realmente. Por lo que no se recaudan los ingresos que potencialmente ( en función de unas fórmulas ya definidas ) se deberían recaudar. Claro que habría que expresar que a nivel de matemáticas financieras no existe una fórmula precisa para el cálculo de dicha tasa de recaudación.

4. EN CUANTO AL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO COMO UN TODO : Sobre este particular concluiremos que no se da equilibrio presupuestario , ya que el aumento de los ingresos no es el mismo aumento que presentan los gastos. Aunque en la mayoría de los años el ingreso fue superior al gasto, ésto no quiere decir en forma definitiva que haya superávit, porque puede haber déficit fiscal aún cuando haya superávit presupuestal. Tampoco ocurre la exclusividad de la aprobación, por lo que se dan erogaciones excesivas ( con respecto a la asignada ), sin que hayan traslados autorizados, caso patético de ésto es la Alcaldía y la Secretaría de Desarrollo.

Ocurre a nivel del presupuesto de Sincelejo, la unidad del presupuesto, la Universalidad , la anualidad, la programación del presupuesto y la especificación del presupuesto del municipio de Sincelejo.

5. EN CUANTO A CONTROL FISCAL : Siendo el objetivo del control fiscal, el de responsabilizar al gobierno, de la ejecución presupuestal; liquidadores contables, recaudadores y depositarios de fondos públicos, ordenadores liquidadores y programas de los gastos posibles. Sabiendo de antemano que para que ésto se cumpla, no sólo debe controlarse el funcionamiento respectivo, sino todas aquellas operaciones que ejecuta dicho control. Podemos decir que a nivel del municipio de Sincelejo , este control fiscal no se da en un cieno por ciento, de allí que existan tantas irregularidades, tanto en la recaudación de los ingresos como en el gasto público mismo.

A nivel de la vigilancia fiscal que tiene por objeto asegurar la efectividad de la ejecución presupuestaria, no ocurre dicho control previo a la realización de cualquier operación, ya sea de ingreso o gasto público. Lo que implica la propensión a la ocurrencia de errores y despilfarros de los recursos del municipio.



### RECOMENDACIONES

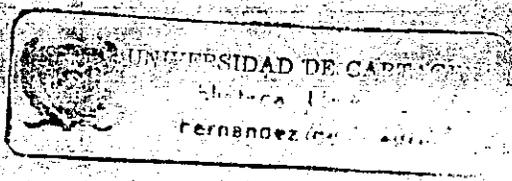
De acuerdo a lo expresado en el análisis del comportamiento que han tenido tanto los egresos como los ingresos a lo largo de estos últimos cinco años (1985 - 1989), en cada uno de sus componentes; como también en las conclusiones a que hemos llegado y en las proyecciones que hemos hecho del presupuesto municipal para el período 1990 - 1992, consideramos que es de vital importancia y factor preponderante para el Desarrollo Económico y Social de Sincelejo, dar a conocer las siguientes recomendaciones :

- Aunque la capacidad tributaria del municipio es muy limitada, creemos que es factible desde el punto de vista administrativo incrementar el recaudo en los Ingresos, sin pensar en un aumento de los impuestos existentes, sino manejando esta recaudación bajo una gran eficiencia. Preocupándose por un desempeño justo, sino en la Administración Municipal de los Impuestos.

- Es de gran urgencia incrementar la participación de las inversiones en el presupuesto de gasto, siquiera en un 40%, destinadas estas inversiones a suplir necesidades como arreglo de vías, salud, vivienda, en un sentido amplio mejorar la infraestructura de servicios del municipio.

- En función de la primera recomendación, debe darse como premisa necesaria una reforma en la estructura fiscal del municipio, como también un cambio en el desempeño de la Contraloría Municipal; todo esto con el objeto de hacer una Administración Fiscal y control de la misma bajo un criterio que defienda básicamente los intereses de la comunidad sincelejana, que al correr de los años ve como día a día se aplaza su desarrollo económico y social y de paso convertirse en una de las principales ciudades de la Costa Atlántica y el país en general.

- Se hace primordial y necesario para el Municipio de Sincelejo la elaboración de un plan de desarrollo, que logre armonizar con el presupuesto municipal para así evitar la improvisación y el despilfarro que surge al no contar con este instrumento.



BIBLIOGRAFIA

CASTRO, Jaime. Cartilla del Concejal. Editorial Oveja Negra. Bogotá. 1985

ECONOMIA COLOMBIANA. Descentralización Administrativa y Desarrollo Regional. Revista de la Contraloría General de la República. Revista No. 182. Bogotá, Junio 1986.

PUELLO CHAMIE, Mario. Metodología de una Memoria de Grado. Trabajos Investigativos. Universidad de Cartagena, Facultad de Ciencias Económicas. Cartagena. 1985.

STEISS ALAN, Walter. Administración y Presupuesto Público. Editorial Diana.

VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. Manual Presupuesto Municipal. ESAP Publicaciones, Bogotá, 1985.

VERGARA FIGUEROA, Edgar. Los Problemas del Desarrollo Regional. Editorial Gente Nueva. Bogotá 1986.

A N E X O S

224

TIEMPO / ACTIVIDAD	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	MARZO
PRESENTACION DE ANTEPROYECTO	[Bar]				
RECOLECCION DE LA INFORMACION EN EL MUNICIPIO DE SINCELEJO.	[Bar]				
RECOLECCION INF. BIBLIOGRAFICA.			[Bar]		
ANALISIS DE LA IMP. TOTAL DE LOS P.O.				[Bar]	
PRESENTACION P.O.S					[Bar]

PRESUPUESTO

CONCEPTO	VALOR
Transcripción de Anteproyecto	\$ 4.500.00
Asesoría del Proyecto	100.000.00
Gastos en Pasajes	20.000.00
Gastos en Hoteles	80.000.00
Gastos de Alimentación	70.000.00
Transcripción de Tesis	25.000.00
Imprevistos	45.000.00
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>\$ 344.500.00</b>