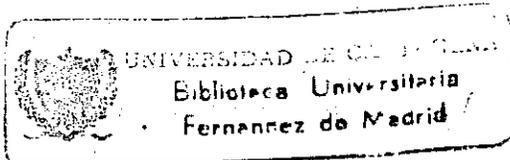


T  
336.02  
A473

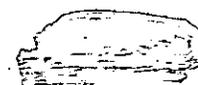


ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SANTA  
ROSA NORTE DE BOLIVAR EN EL PERIODO 1986-1990

MIRIAM ALVAREZ BUELVAS  
//  
LUZ CRISTINA MULETT BARRIOS

Tesis de Grado presentada al Comité  
de Graduación como requisito para  
optar al título de Economista. ✓

58024



CARTAGENA

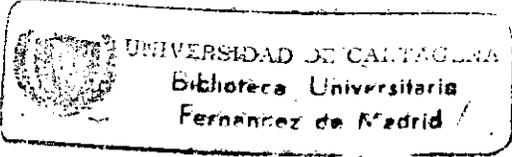
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

1991

**S C I B**



Cartagena, Abril 22 de 1991

101120

Señores  
**MIEMBROS COMITE DE GRADUACION**  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
E. S. D.

Distinguidos Señores:

De la manera más cordial, nos dirigimos a Ustedes con el objetivo de someter a su consideración nuestra tesis de grado titulada "ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA NORTE DE BOLIVAR EN EL PERIODO 1986-1990, como requisito para optar al título de Economista.

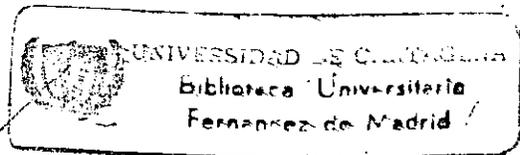
Agradeciéndoles de antemano la atención que le brinden a la presente,

Atentamente,

MIRIAM ALVAREZ BUELVAS

LUZ CRISTINA MULETT BARRIOS

Cartagena, Abril 22 de 1991

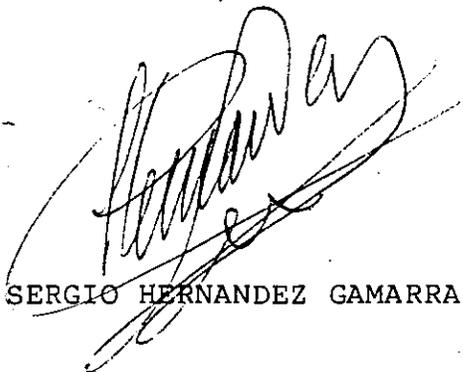


Señores  
**MIEMBROS COMITE DE GRADUACION**  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
E. S. D.

Apreciados Doctores:

Me permito comunicarles que he sido escogido por los egresados del Programa de Economía, LUZ CRISTINA MULETT BARRIOS y MIRIAM ALVAREZ BUELVAS, como su asesor y presidente de tesis, en su proyecto de grado titulado "ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA NORTE DE BOLIVAR EN EL PERIODO 1986-1990".

Atentamente,



SERGIO HERNANDEZ GAMARRA

## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron para hacer posible la elaboración de este trabajo, al Alcalde de Santa Rosa Norte de Bolívar ELIAS BELLO, al Tesorero ARIEL ARRIETA, y a EPIFANIO TATIS, quienes nos facilitaron la información necesaria para la realización de nuestro estudio.

Hacemos mención especial a nuestro Asesor y presidente de Tesis, Doctor SERGIO HERNANDEZ GAMARRA.

## DEDICATORIA

A Dios, a mis padres y hermanos, muy especialmente a mi hermana Martha quien con su constante apoyo me ayudó a culminar con éxito mis estudios.

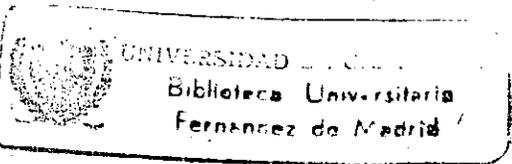
Luz Cristina

Con cariño a Dios, a mis padres y hermanos.

Miriam

TABLA DE CONTENIDO

	pág
0. INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA	4
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	4
0.2.1 Delimitación formal	4
0.2.1.1 De tiempo	4
<del>0.2.1.2</del> De espacio	4
0.2.2 Delimitación material	5
0.2.2.1 Variable dependiente	5
0.2.2.2 Variables independientes	5
0.3 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	5
0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	6
0.4.1 Objetivo general	6
0.4.2 Objetivos específicos	6
0.5 MARCO TEORICO	7
0.6 FORMULACION DE HIPOTESIS	10
0.6.1 Hipótesis general	10
0.6.2 Hipótesis de trabajo	10
0.7 OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS	11



	12
0.7.1 Definiciones conceptuales	11
0.7.2 Definiciones operativas	13
0.8 METODOLOGIA	14
1. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA NORTE DE BOLIVAR	16
1.1 RESEÑA HISTORICA	16
1.2 LOCALIZACION GEOGRAFICA	17
1.2.1 Limites	17
1.2.2 Superficie	17
1.2.3 Orografia	17
1.2.4 Hidrografia	18
1.3 POBLACION	18
1.3.1 Analisis de la poblacion	18
1.3.2 Aspectos economicos	20
1.3.3 Nivel educacional	22
1.3.4 Vivienda y servicios publicos	23
2. INGRESOS	24
2.1 NORMAS GENERALES	24
2.2 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS	25
2.2.1 Ingresos gratuitos	25
2.2.2 Ingresos contractuales	25
2.2.3 Ingresos obligatorios	25
2.2.4 Ingresos ordinarios	26
2.2.5 Ingresos extraordinarios	26
2.2.6 Ingresos ordinarios de derecho privado	26

	pág
2.2.7 Ingresos ordinarios de derecho público	26
2.3 PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO	27
2.4 INGRESOS TRIBUTARIOS	29
2.4.1 Impuestos directos	34
2.4.1.1 Efectos de la ley 14 de 1983	34
2.4.2 Impuestos indirectos	39
2.4.2.1 Análisis de los impuestos indirectos	39
2.4.2.2 Degüello de ganado mayor	42
2.5 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	44
2.6 INGRESOS DE OTROS TESOROS	48
2.6.1 Participación del impuesto a las ventas y análisis de la ley 12 de 1986	52
2.7 INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO 1986-1990	55
2.8 PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LOS INGRESOS	57
2.9 FORMACION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS NOMINALES Y REALES	59
2.10 ASPECTOS BASICOS DE LOS IMPUESTOS	60
2.10.1 Impuestos generales	61
2.10.2 Impuestos especiales	62
2.11 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS	62
2.11.1 Impuestos ordinarios y extraordinarios	62
2.11.2 Impuestos personales y reales	62
2.11.3 Impuestos directos e indirectos	63
2.11.4 Impuestos proporcionales y progresivos	64
2.12 REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS IMPUESTOS	64

	pág
2.13 EFECTOS DE LOS IMPUESTOS	66
2.14 CAPACIDAD TRIBUTARIA	67
2.14.1 Capacidad tributaria subjetiva	69
2.14.2 Capacidad tributaria objetiva	69
3. GASTOS MUNICIPALES	71
3.1 NOCIONES GENERALES DEL GASTO PUBLICO	71
3.1.1 Origen del gasto	72
3.1.2 Teoría económica del gasto	73
3.2 DISPOSICIONES LEGALES DEL GASTO MUNICIPAL	74
3.2.1 Discusión y aprobación	74
3.2.2 Ejecución	76
3.2.3 Control	78
3.3 CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES	80
3.3.1 Gastos de funcionamiento	80
3.3.2 Gastos de inversión	81
3.3.3 Análisis de los gastos de funcionamiento	83
3.3.4 Análisis de los gastos de inversión	85
3.4 PRESENTACION DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	89
3.5 INCIDENCIA DE LA LEY 12 DE 1986 SOBRE LOS GASTOS MUNICIPALES	90
3.5.1 Estimación y uso de la cesión del I.V.A.	90
3.5.2 Utilización de los gastos de inversión según la ley	96
4. PRESUPUESTO MUNICIPAL	98
4.1 DEFINICION DE PRESUPUESTO	98

	pag
4.2 EVOLUCION HISTORICA DEL PRESUPUESTO	98
4.3 NORMAS GENERALES DEL PRESUPUESTO	103
4.4 ETAPAS DEL PRESUPUESTO	107
4.4.1 Formulación	107
4.4.2 Aprobación	108
4.4.3 Ejecución	109
4.4.4 Control	111
4.5 EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA NORTE DE BOLIVAR EN EL PERIODO 1986-1990	112
4.6 IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO	115
4.7 PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL PERIODO DE 1991-1995	116
5. EL CONTROL FISCAL	123
5.1 FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL	123
5.1.1 Fundamento político del control fiscal	124
5.1.2 Fundamento financiero del control fiscal	125
5.1.3 El objeto del control fiscal	126
5.2 TIPOS DE CONTROL FISCAL	127
5.2.1 Control administrativo	127
5.2.2 Control jurisdiccional	128
5.2.3 Control técnico	128
5.2.4 Control político	130
5.3 ESTATUTO DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA, DE CRETO 222/83 y 1122/83	130
5.4 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA	134

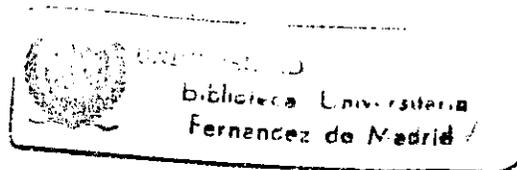
	pág
5.4.1 Funciones principales de la Contraloría	135
5.4.2 La responsabilidad de los ordenadores y de los empleados de manejo	136
5.4.2.1 Ordenadores de gastos	137
5.4.2.2 Ordenes de pago	138
5.5 RENDICION Y EXAMEN DE CUENTAS	139
5.5.1 Fenecimiento de planos	142
CONCLUSIONES	143
RECOMENDACIONES	150
BIBLIOGRAFIA	154
ANEXOS	156

LISTA DE TABLAS

	pág
TABLA 1. Población total del municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar, según censo de 1964, 1973 y 1985.	20
TABLA 2. Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios en Santa Rosa Norte de Bolívar en el período de 1986 a 1990.	30
TABLA 3. Participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990.	32
TABLA 4. Comportamiento comparativo del impuesto predial en Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990.	36
TABLA 5. Participación del impuesto predial en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990	37
TABLA 6. Participación de los impuestos indirectos en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990.	41
TABLA 7. Participación del impuesto de ganado mayor en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990.	42
TABLA 8. Comportamiento comparativo de los ingresos no tributarios en Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990.	44
TABLA 9. Participación de los ingresos no tributarios en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990	46

	pág
TABLA 10. Participación de los ingresos de otros tesoros en Santa Rosa Norte de Bolívar para el período 1986-1990.	48
TABLA 11. Participación del I.V.A. en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990.	50
TABLA 12. Distribución porcentual de la transferencia del I.V.A., según la ley 12 de 1986.	54
TABLA 13. Ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar durante el período 1986-1990.	55
TABLA 14. Comportamiento comparativo de los gastos de funcionamiento en Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990.	83
TABLA 15. Participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990.	84
TABLA 16. Comportamiento comparativo de los gastos de inversión en Santa Rosa Norte de Bolívar en el período de 1986-1990.	85
TABLA 17. Participación de los gastos de inversión en los gastos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período de 1986-1990.	87
TABLA 18. Comportamiento comparativo de los gastos en el presupuesto municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990.	89
TABLA 19. Distribución de recursos provenientes de la cesión del I.V.A. en gastos de funcionamiento e inversión en Santa Rosa Norte de Bolívar de 1991 a 1995	95
TABLA 20. Distribución de la inversión por zonas de los recursos provenientes de la cesión del I.V.A. en Santa Rosa Norte de Bolívar de 1991 a 1995	95
TABLA 21. Ejecución del presupuesto del municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990.	112

	pág
TABLA 22. Proyección de los ingresos recaudados en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar.	117
TABLA 23. Proyecciones de los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar de 1991-1995.	119
TABLA 24. Proyección de los gastos ejecutados en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar de 1991-1995.	120
TABLA 25. Proyecciones de los gastos corrientes totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período de 1991-1995	122



## LISTA DE FIGURAS

	pág
FIGURA 1. Ingresos tributarios.	33
FIGURA 2. Impuesto predial.	38
FIGURA 3. Impuesto degüello de ganado mayor.	43
FIGURA 4. Ingresos no tributarios.	47
FIGURA 5. Ingresos de otros tesoros.	49
FIGURA 6. Impuesto a las ventas.	51
FIGURA 7. Ingresos totales	56
FIGURA 8. Gastos de funcionamiento e inversión.	88
FIGURA 9. Gastos totales.	91
FIGURA 10. Ingresos y gastos ejecutados.	114

## 0. INTRODUCCION

El presupuesto es considerado como una ley de estructura especial, que refleja la organización y la situación económica de un país en un período determinado, por lo tanto debe ser implementado en función de objetivos presentados como datos previos. En el caso de Santa Rosa Norte de Bolívar, los objetivos propuestos son los que corresponden a una estrategia de desarrollo económico y social.

El propósito del siguiente estudio es proporcionar a todas aquellas personas e instituciones empeñadas en el mejoramiento del estado actual del municipio y por ende del bienestar de la comunidad, una herramienta que sirva de instrumento básico para emprender planes y programas, de tal forma, que se haga énfasis en los problemas inherentes a los aspectos tributarios, mediante una planeación, integración, dirección y control del sistema fiscal y presupuestal.

Para la realización de este estudio ha sido nuestro inte

rés enmarcarlo en el siguiente contexto teórico:

Iniciaremos nuestro análisis con una breve reseña histórica, teniendo en cuenta aspectos geográficos y poblacionales del Municipio.

Trataremos las principales fuentes de ingreso del Municipio, tales como los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios, además de sus divisiones. Permitiendo esto comparar los ingresos totales del Municipio durante el periodo 1986-1990, y la estructura de los ingresos ordinarios, nominales y reales. Dentro de los impuestos abarcaremos los aspectos básicos y su clasificación.

Es de considerable importancia destacar los gastos municipales como componente del presupuesto, tratando nociones generales como su origen, disposiciones legales y su clasificación.

Analizados anteriormente los ingresos y los gastos, se puede determinar el presupuesto para un período determinado. En lo referente al presupuesto hablaremos de sus principios y la importancia de éste dentro del Plan de Desarrollo. Se proyectará el presupuesto para el período comprendido de 1991 a 1995.



El control fiscal juega un papel importante en nuestro estudio, por lo tanto haremos énfasis en sus fundamentos, características y tipos de control fiscal. Analizaremos además el Estatuto de Contratación Administrativa, Decretos 222/83, 1522/83.

La entidad pública fiscalizadora responsable de supervisar la efectiva ejecución del presupuesto será estudiada junto con sus funciones y responsabilidades. Analizaremos también todo lo concerniente a la rendición de cuentas.

## 0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA

A pesar de contar con recursos suficientes, al Municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar, no le ha sido posible alcanzar un desarrollo económico y social. Por esta razón se hace necesario un estudio fiscal y presupuestal que despeje interrogantes, tales como:

Es efectivo el control que se hace sobre el presupuesto?

Hasta qué punto una reestructuración del sistema fiscal y presupuestal contribuiría a una mejor utilización de los recursos en beneficio de la comunidad?

## 0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

### 0.2.1 Delimitación Formal

0.2.1.1 De tiempo. El proceso investigativo abarca el período comprendido entre 1986-1990.

0.2.1.2 De espacio. El estudio comprende el área geográfica del Municipio de Santa Rosa del Norte, en el Departamento de Bolívar, que limita al Norte con Santa Catali

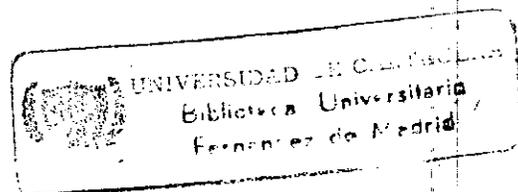
na; al Sur con Turbaco; al Este con Villanueva y al Oeste con Cartagena.

#### 0.2.2 Delimitación material

##### 0.2.2.1 Variable dependiente. Condiciones de vida.

##### 0.2.2.2 Variables independientes

- Control fiscal actual
- Capacidad tributaria del Municipio
- Planes y programas incorporados en el periodo presupuestal.
- Ingresos recibidos por el Municipio.
- Reestructuración del sistema presupuestal municipal.



#### 0.3 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

La importancia de nuestra investigación radica en la necesidad de mejorar el nivel de vida de la comunidad, a través del conocimiento en forma directa de los recursos con que dispone el Municipio y la forma eficiente de la asignación de éstos en los presupuestos por parte de la Administración Pública.

Este estudio es importante también como un instrumento

de análisis económico, como una guía de acción para llevar a cabo los objetivos y metas que persigue la Administración Municipal, más cuando actualmente los municipios tienen autonomía para la administración de sus recursos buscando tener un aprovechamiento óptimo de éstos en pro de la realización de sus planes y programas en beneficio de la comunidad.

#### 0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.4.1 Objetivo general. Dar a conocer aspectos principales de la estructura fiscal y presupuestal del Municipio, de tal forma que sirva para la creación de planes y programas de desarrollo que permitan eliminar todos aquellos obstáculos que impiden alcanzar un mayor crecimiento del Municipio. Se busca que éste sirva también como modelo de eficiencia para las demás comunidades.

#### 0.4.2 Objetivos específicos

- Proporcionar bases para una mejor administración del presupuesto Municipal.
- Conocer a través de las distintas fuentes de consulta la forma en que se está manejando la estructura fiscal y presupuestal.

- Determinar y analizar como se lleva a cabo el control fiscal.
- Analizar cómo se encuentra el municipio en relación con las medidas de índole fiscal y presupuestal.
- Señalar la participación de los ingresos municipales en la financiación del presupuesto de gastos.
- Analizar las variaciones de los ingresos y egresos en el período de estudio.

#### 0.5 MARCO TEORICO

El proceso de desarrollo de nuestras economías se ha caracterizado por la búsqueda continua de modelos nuevos, o mejorar los ya existentes, de organización social, que permita eliminar todos aquellos obstáculos que impiden alcanzar un verdadero crecimiento económico. Esta inquietud ha cobrado mayor importancia al observar que últimamente la demanda insatisfecha de necesidades básicas ha ido creciendo, se puede observar que la escasez de recursos seguirá siendo un limitante para la expansión económica de la región. Por esta razón se debe procurar por el uso eficiente de los ya existentes y de su impac

to sobre el bienestar social que vendría afectando a generaciones futuras.

El presupuesto municipal es un acto administrativo mediante el cual el Gobierno municipal computa anticipadamente las rentas e ingresos y asigna partidas para los gastos públicos dentro de un período fiscal comprendido entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre de cada año. Es un instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con las metas y objetivos a corto plazo, creadas para la ejecución del mediano y largo plazo. Conforme a los planes de desarrollo económico y social y de obras públicas, junto con los recursos e inversiones que autoricen para su ejecución y que respondan a las normas que establece la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas en los niveles locales, regionales y nacionales.

El Municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar cuenta con un estudio Socio-económico (1988) y recientemente se sentaron las bases para la elaboración de un plan de desarrollo socio-económico simplificado, pero en estos estudios no se tocó a fondo el tema del presupuesto, no se ha realizado un verdadero diagnóstico del Municipio para que se puedan elaborar verdaderos planes de desarrollo económico.

mico, que se efectúen mediante la asignación del presupuesto municipal cada año.

De lo anterior podemos deducir que los presupuestos ejecutados no contemplan la elaboración de verdaderos planes de desarrollo, por esto las necesidades vitales, las más prioritarias, aquellas que al ser satisfechas por la comunidad, elevan el nivel de vida, lo cual es un indicador de desarrollo, no ha tenido el empuje necesario para ser alcanzados en un grado óptimo.

La Administración Pública es la encargada de ejecutar detallada y sistemáticamente el derecho público de cumplir y hacer efectivo los requerimientos que le asigne la ley del presupuesto.

La financiación del gasto se hace, principalmente, a través de derecho público, y uno de los principales ingresos son los impuestos. A los impuestos se les concede la orientación de carácter social, una obligación de contribuir de acuerdo a sus posibilidades económicas, para el sostenimiento de la administración y para todo lo que pueda realizarse en beneficio de la comunidad.

La reciente Reforma Municipal ha cambiado de hecho la

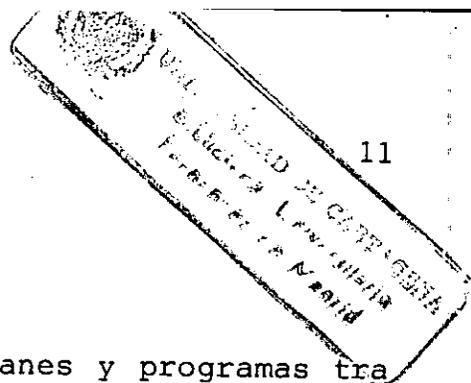
estructura administrativa municipal, dentro de la cual ha sido materia de especial legislación el presupuesto en la parte de ingresos, mediante la actualización de cobros, bases tarifarias y la modificación del porcentaje de transferencias por concepto del impuesto a las ventas, generando nuevos recursos para el Municipio, siendo principio básico para su gasto la reglamentación del mismo por parte de las autoridades locales.

#### 0.6 FORMULACION DE HIPOTESIS

0.6.1 Hipotesis general. Que la estructura presupuestal del Municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar sirva como base para la elaboración de planes y programas de desarrollo con el propósito de satisfacer las necesidades cada vez mayores de la población.

#### 0.6.2 Hipotesis de trabajo

- El tamaño poblacional del Municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar influye en forma directa sobre la magnitud del presupuesto y los impuestos que recibe.
- El sistema presupuestal del Municipio necesita reestructurarse de manera tal que permita una mejor utilización de los recursos y por ende eficiencia en su sistema



tributario.

- El logro de la culminación de planes y programas trazados en cada período fiscal por medio de una organización eficiente del presupuesto por parte de la Administración Pública.

### 0.7 OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS

#### 0.7.1 Definiciones conceptuales

- Impuestos: Es una contribución obligatoria de las personas al Estado u otros entes públicos de contrapartida indirecta colectiva y sin equivalencias, para sufragar los gastos realizados en el interés común.
- Administración Pública: Es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Es una gestión al cual le corresponde organizar y coordinar los servicios públicos, designar los funcionarios de diversas categorías, arbitrar los recursos y proponer los gastos para la mejor realización de los fines del Estado.
- Presupuesto: Es la fijación anual de los gastos y de los ingresos del Estado por parte del legislador,

quien como representante de la colectividad decide cuáles necesidades han de ser satisfechas con la riqueza privada.

- Planes: Es la materialización escrita que nos indica que acciones sistemáticas, coordinadas y coherentes se pueden implantar alternativamente con el propósito de realizar una serie de metas y objetivos, compatibles y alcanzables en un cierto tiempo y a unos costos mínimos.
- Programas: Es decidir por anticipado lo que hay que realizar previendo un futuro deseable y señalar los medios para alcanzarlos, se apoya en los resultados de diagnóstico y tiene como referencia la situación definida como meta, es decir, presupone qué se quiere hacer, para qué se va hacer, y cuánto se va hacer.
- Reestructuración del Presupuesto: Es la necesidad de cambiar la base como se fijan anualmente los gastos y los ingresos del Estado por parte del poder legislador.
- Control Fiscal: Es la vigilancia de la actividad fiscal que realiza la Contraloría, cuyo fin es prevenir, corregir y sancionar las fallas extralimitaciones del poder público.

## 0.7.2 Definiciones operativas

Variable	Indicador	Fuente
Tamaño poblacional	Numero de habitantes. Densidad de la población.	DANE
Reestructuración del Presupuesto municipal.	Normas y Leyes. Control y Reformas en el Sistema Presupuestal.	Decretos y Leyes vigentes.
Magnitud del Presupuesto.	Ingresos Totales y Gastos Totales.	Contraloría Departamental.
Ingresos que recibe el Municipio.	Bases y tarifas para el cobro de impuestos. Participaciones Nacionales y Departamentales.	Hacienda Municipal
Capacidad Tributaria.	Indicadores financieros de población que paguen impuestos directos.	Administración de Impuestos, DANE, Entrevistas.
Impuestos que recibe el municipio.	Ingresos totales. Numero de personas que deben pagar impuestos.	Tesorería Municipal

## 0.8 METODOLOGIA

Para la realización de nuestro estudio se recurrirá a la observación de campo y documental. En la observación documental se tendrán en cuenta todos aquellos registros que sean necesarios para la realización del mismo.

También se recurrirá a la lectura de documentos académicos, como son: Revistas, tesis de grado, libros, cuyos autores son técnicos de presupuestación y documentación, etc.

En la observación de campo, la información se recogerá del lugar donde se realice.

Se harán algunas encuestas dirigidas a los funcionarios de la Administración pública del Municipio, con el fin de conocer la actual situación y las metas o políticas a seguir por estos funcionarios.

Utilizaremos Tablas y Figuras estadísticas, índices financieros promedios y proyecciones a través del método de Mínimos Cuadrados.

El cruzamiento entre variables nos permitirá determinar

el comportamiento de unas con respecto a otras, con el fin de aplicar instrumentos y mecanismos que permitan alcanzar un mejor beneficio.

1. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA  
NORTE DE BOLIVAR

1.1 RESEÑA HISTORICA

Santa Rosa fue fundada por el gran cacique Alipaya, el 3 de Julio de 1735 razón por la cual tomó inicialmente el nombre de Santa Rosa de Alipaya. Se cree que Santa Rosa existió como poblado en el sitio llamado Ubero por los años de 1948 pero el caserío fue destruido por los insurgentes de la época, además sus pocos habitantes sufrían mucho de paludismo, ya que por el lugar pasaban los arroyos de Tabacal y Betancur, lo cual los llevó a establecerse en los terrenos donde hoy en día está la iglesia.

El nombre que hoy lleva el municipio se originó de una Santa que apareció en el sitio del Puente de Hormigas, llamada Santa Rosa de Lima, natural del vecino país del Perú y nacida en la ciudad de Lima. Actualmente el municipio es conocido como Santa Rosa Norte de Bolívar, por

existir dos poblaciones en el Departamento con el mismo nombre, localizándose el otro municipio en el Sur del Departamento de Bolívar.

1.2 LOCALIZACION GEOGRAFICA

1.2.1 Límites. Santa Rosa Norte de Bolívar tiene los siguientes límites:

Al Norte con Santa Catalina

Al Sur con Turbaco

Al Este con Villanueva

Al Oeste con Cartagena

1.2.2 Superficie. El municipio de Santa Rosa, se encuentra situado en la región Litoral del Departamento de Bolívar, a 24 km de la ciudad de Cartagena, y cuenta con una extensión de 154 km<sup>2</sup> aproximadamente.

1.2.3 Orografía. El área total del municipio de Santa Rosa presenta dos características en su estructura de suelo, una tiene territorio ondulado, con ondulaciones que no pasan de 120 metros sobre el nivel del mar; y la otra que posee un terreno bajo, plano y anegadizo, con pantanos y playones en las proximidades a las tierras

dedicadas a la ganadería y al cultivo.

El suelo es arcilloso, de color pardo oscuro, consistencia pegajosa y plástica, de gran fertilidad, con muchas limitaciones físicas como las inundaciones.

1.2.4 Hidrografía. El municipio no cuenta con corrientes de agua constantes, solamente su parte hidrográfica la conforman algunos arroyos que atraviesan la región en épocas de invierno. Por la cebecera municipal cruzan los arroyos Maretira y El Olivo que pasan por detrás de la Alcaldía.

Los arroyos con que cuenta el municipio en su totalidad reciben los siguientes nombres: Abdala, Chiricoco, León, Marchena, Paiva, Susurrале, Maretira, Olivo, Tabacá, Hormigas y Pérez.

### 1.3 POBLACION

1.3.1 Análisis de la población. La población del municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar está compuesta por blancos, mestizos, mulatos y negros.

El censo de 1985 presentó un número total de 9.084 habi

tantes, de los cuales 7.494 habitantes estaban localizados en la cabecera municipal y 1.590 habitantes se localizaban en la parte rural del municipio. Efectuando las debidas proyecciones para el hallar el número de habitantes en el año de 1987, teniendo como base los censos de 1973 y 1985 arrojó una tasa de crecimiento del 2,6%, resultando una población de 9.563 habitantes para el año de 1987. De este total 7.889 habitantes se encuentran localizados en la cabecera municipal y 1.673 habitantes en el resto del municipio, representados en porcentajes para la cabecera municipal y para la parte rural, un 82,5% y un 17,5% respectivamente.

De los 9.563 habitantes del municipio de Santa Rosa en el año de 1987, según la tasa de crecimiento arroja una cifra de 5.000 personas pertenecientes al sexo femenino, lo que implica un porcentaje de 52,3% y 47,7% del sexo masculino.

De los 7.890 habitantes de la cabecera municipal para el mismo año 1987, 4.126 personas pertenecen al sexo masculino, lo que implica un porcentaje de 52,3%; el resto 3.764, son del sexo femenino, expresado en porcentaje equivale a un 47,7% del total de la cabecera. En el resto del municipio en este mismo año, el número de habitan

tes fue de 1.674 habitantes, de los cuales 874 habitantes pertenecen al sexo masculino y 799 al sexo femenino, con unos porcentajes de 52,3% y 47,7% en su orden.

TABLA 1. Población total del municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar, según censo de 1964, 1973 y 1985

Censos	Población Total de Santa Rosa	Tasa de Crecimiento de Santa Rosa
1964	5.143	-
1973	6.676	2,94
1985	9.084	2,59
1986	9.319*	2,59
1987	9.560*	2,59
1988	9.808*	2,59
1989	10.062*	2,59
1990	10.323*	2,59
1991	10.590*	2,59
1992	10.865*	2,59

\* Población Proyectada

Fuente: DANE, Departamento de Bolívar

1.3.2 Aspectos económicos. Las principales actividades

económicas de Santa Rosa Norte de Bolívar son la agricultura, la ganadería y el comercio; siendo la actividad agropecuaria la más importante. En el municipio generalmente se cultiva la mayor parte de los productos propios de las zonas tropicales como la yuca, el maíz, plátano, arroz, ñame y otros que se cultivan en menor escala, además se cultivan frutales como mango, guayaba, limón, tamarindo, papaya, patilla y otros.

Anteriormente Santa Rosa era reconocida por sus grandes plantaciones de tomate, el cual se cultiva actualmente pero en una escala menor junto a otras hortalizas como el pepino, col, frijol, cebollín, ají y otras verduras propias de la región.

La ganadería es de tipo extensivo y en forma tradicional, su forma de explotación es la de doble propósito, o sea, la producción de leche y carne, para la cría y para la cría y levante.

El comercio en Santa Rosa se lleva a cabo principalmente por intermedio de tiendas, almacenes, farmacias y kioscos. El excedente de los productos allí cultivados es llevado a otras ciudades entre las que se encuentran Cartagena y Barranquilla. Además en el mismo municipio se

abastecen de productos pecuarios como carne, queso, leche, etc. que son producidos allí.

1.3.3 Nivel educacional. La cobertura económica en el municipio de Santa Rosa es insuficiente, ya que no existen los Centros educativos necesarios para albergar el crecimiento estudiantil, además las condiciones locativas necesita que se les preste una mayor atención por parte del Gobierno municipal y departamental. En la actualidad se está llevando a cabo la construcción de una escuela, con la cual se espera quede subsanado en parte el problema educacional en esta zona.

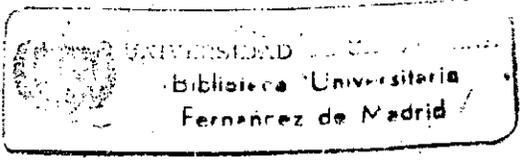
El municipio cuenta con los siguientes Centros educativos: En el área de enseñanza Preescolar existe un número aproximado de ocho establecimientos que funcionan en la mayoría de los casos en casas particulares; en el área de enseñanza Primaria existen tres escuelas de carácter oficial de las cuales, dos funcionan en la cabecera municipal y la otra en la vereda de Paiva; en el área de enseñanza Secundaria, el municipio cuenta con un colegio de Bachillerato oficial con el nombre de José de los Santos Ortiz Tuñón, situado en la cabecera municipal y con un nivel de secundaria hasta noveno grado.

El municipio no cuenta con establecimientos privados, así como tampoco cuenta con establecimientos de tipo técnico.

1.3.4 Vivienda y servicios públicos. La cobertura de los servicios públicos en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar la podemos describir de la siguiente manera: En el municipio la mayoría de las viviendas están conectadas al acueducto, pero éste no funciona, aunque actualmente está sometido a reparaciones. El abastecimiento de agua de las familias es obtenido a través de los carros tanques que vienen de Cartagena; otra forma de adquirir agua es a través de canales que recogen el agua lluvia depositándolas en los tanques.

En la población, ninguna vivienda tiene conexión con el alcantarillado, puesto que el municipio no cuenta con este recurso.

El servicio de energía eléctrica es prestado por la Electricidad de Bolívar S.A. a través de la subestación Ternera. Es de anotar que en el municipio, la prestación del servicio de energía eléctrica es deficiente, ya que se observa mucho la suspensión del fluido eléctrico, esto debido más que todo a problemas de tipo técnico.



## 2. INGRESOS

### 2.1 NORMAS GENERALES

Los medios financieros del Estado proveen el sostenimiento de los servicios públicos y regulan los procesos económicos y sociales a través de sus fuentes principales como son los servicios públicos.

La hacienda pública ha ido cambiando a través del tiempo. Antiguamente los ingresos provenían en su mayor parte de los bienes patrimoniales del estado, los ingresos que provenían de los traspasos gratuitos de bienes de unas personas a otras, debido a la muerte y los recaudos provenientes de las guerras, que en el Imperio Romano vinieron a constituir casi una entrada permanente que lo impulsaba a desarrollar su política de conquista de territorios privilegiados, como lo demuestra la historia de las de Persia y Egipto.

La hacienda actual, que corresponde al Estado social,

sin dejar de tener en el sector privado de la economía su principal fuente de ingreso, acrecienta paulatinamente su renta patrimonial, pero no ya limitada al dominio fiscal territorial, sino también empresarial, de aquí que para la hacienda moderna sea tan importante el estudio de las rentas patrimoniales como el impuesto de los demás recursos públicos.

## 2.2 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS

2.2.1 Ingresos gratuitos. Son donaciones o presentes, hechas por los ciudadanos al Estado, las cuales tuvieron gran importancia en la hacienda de los pueblos antiguos. Aún actualmente se presentan también, hay personas que hacen sus donaciones a la Universidad, a algunos Hospitales, etc.

2.2.2 Ingresos contractuales. Son los ingresos que el Estado obtiene por prestaciones hechas en virtud de un contrato expreso o tácito, como las entradas obtenidas por la venta de mercancía (industrias) y empresas oficiales.

2.2.3 Ingresos obligatorios. Son los ingresos que se obtienen por el poder compulsivo del Estado, se derivan de los impuestos y contribuciones en diversas formas,

y de las multas o indemnizaciones de carácter penal o de policía.

2.2.4 Ingresos ordinarios. Son los que se reciben periódicamente y constituyen la fuente común u ordinaria de recursos del Tesoro público, como el impuesto sobre las rentas, el valor de las estampillas de correo, etc.

2.2.5 Ingresos extraordinarios. Son los que de manera ocasional o extraordinaria proveen de recursos al Tesoro, como los empréstitos, las devaluaciones monetarias, las indemnizaciones, las emisiones de papel moneda, etc.

2.2.6 Ingresos ordinarios de derecho privado. Son los obtenidos por el estado de fuentes y por medios análogos a los ingresos de los individuos, sujetos a las modificaciones de formas impuestas por la manera distinta como actúan el Estado y los particulares. Entre estos tenemos: Las ventas del dominio público territorial, industrial y comercial, y las que provienen de empresas oficiales o industriales manejadas por el Estado.

2.2.7 Ingresos ordinarios de derecho público. Son aquellos que sólo el Estado puede obtener, mediante la ejecución de actos propios de la potestad soberana; entre ellos están los impuestos propiamente dichos, las contri

buciones, las multas, etc.

### 2.3 PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO

#### a. Ingresos tributarios

Impuestos directos

Impuesto predial

Predial adicional

Circulación y tránsito

Impuestos indirectos

Industria y comercio

Avisos y tableros 15%

Degüello de ganado mayor

Degüello de ganado menor

Carne en canal

Transporte de cerdo

Rifas

Juegos permitidos

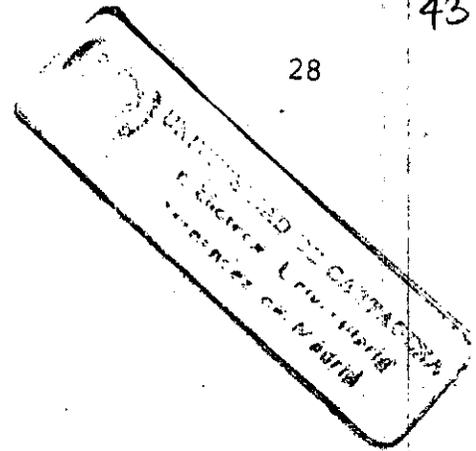
2% adicional

Constitución

Registro de hierro 30%

Espectáculos públicos

Patentes



b. Ingresos No Tributarios

- Venta de servicios
- Matadero y mercado
- Terrenos cementerio
- Acueducto
- Paz y salvo
- Rentas ocasionales
- Multas
- Fianzas
- Pesos y medidas
- Ocupación de vías
- Rodamientos
- Venta de bienes
- Adjudicaciones

c. Ingresos Compensados

- 5% primer sueldo afiliación
- Caja de Previsión Municipal
- 5% nómina para Caja de Previsión Municipal
- Seguridad y vigilancia
- 30% registro de hierro
- Secretaría G. y Agricultura
- 10 x 100 caja de Previsión Municipal

d. Ingresos de Vigencias Anteriores

Por participación I.V.A.

Participaciones departamentales

Predial ordinario

Participaciones nacionales

e. Ingresos de Otros Tesoros

Participación I.V.A.

Participaciones impuestos rentas y patrimonio

Participaciones departamentales

Participaciones nacionales

Cabe anotar aquí que el rubro Circulación y Tránsito aparece en el presupuesto de Santa Rosa pero no es cobrado en realidad.

2.4 INGRESOS TRIBUTARIOS

Se definen como gravámenes obligatorios, sin contraprestación, no recuperables, establecido por un Gobierno con fines públicos. Los ingresos tributarios son recibidos por el fisco por concepto de impuestos directos como el predial y el de circulación y tránsito y por impuestos indirectos como el de industria y comercio, de degüello

de ganado mayor y menor, espectáculos públicos, licencias de funcionamiento y de construcción, etc.

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

TABLA 2. Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios en Santa Rosa Norte de Bolívar en el período de 1986 a 1990

Ingresos Tributarios					
Años	Ingresos Nominales	Incremento %	I.N.P	Ingresos Reales	Incremento %
1986	2.391.083	-	519,49	460.275,0	-
1987	2.813.342	17,6	644,28	436.664,4	-5,1
1988	4.664.195,1	65,7	825,48	565.028,2	29,3
1989	7.666.069	64,3	951,60	805.597	42,5
1990	15.469.104	101,78	1.265,6	1.222.274,3	51,7

Año base 1980

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa

Analizando la Tabla 2, se observa que los ingresos tri

butarios a precios corrientes han mejorado su ritmo de crecimiento en los últimos cuatro años, presentándose incrementos notables de 17,6% a 65,7% en los años de 1987 y 1988 respectivamente, ocurriendo en el año siguiente una disminución de 1,4%, o sea baja a 64,3%, pero aumenta nuevamente en 1980 a 101,7%, presentándose este año el más alto índice de crecimiento originado por el aumento de los impuestos directos e indirectos.

Con relación a los ingresos tributarios reales o constantes a precios de 1990, notamos que en año 1987 se presenta un decrecimiento del -5,1%, debido a un aumento en el índice del nivel de precios, o sea, la moneda pierde poder adquisitivo. En los tres años siguientes se presenta un crecimiento favorable, el cual es de 29,3%, 42,5% y 51,7% respectivamente. Siendo este último, 1990, donde se da el más alto índice de crecimiento.

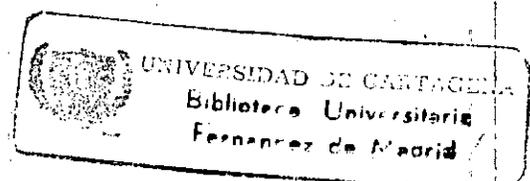


TABLA 3. Participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990

Años	Ingresos Totales	Ingresos Tributarios	Participación %
1986	18.500.140	2.391.083	12,9
1987	22.112.279	2.813.342	38,5
1988	33.269.106	4.664.951	14,0
1989	62.986.583	7.666.069	12,1
1990	95.866.470	15.469.104	16,1

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

En cuanto a la participación porcentual de los ingresos tributarios en el total de ingresos del municipio, se observa en la Tabla 3 una serie de altibajos en la participación de estos en el período, vemos como encontrándose se en 1986 en 12,9% se da un aumento notable a 1987 de 38,5%, obteniéndose aquí la más alta tasa de crecimiento, para luego disminuir en los dos años próximos, teniendo una recuperación leve en 1990 de 16,1%.

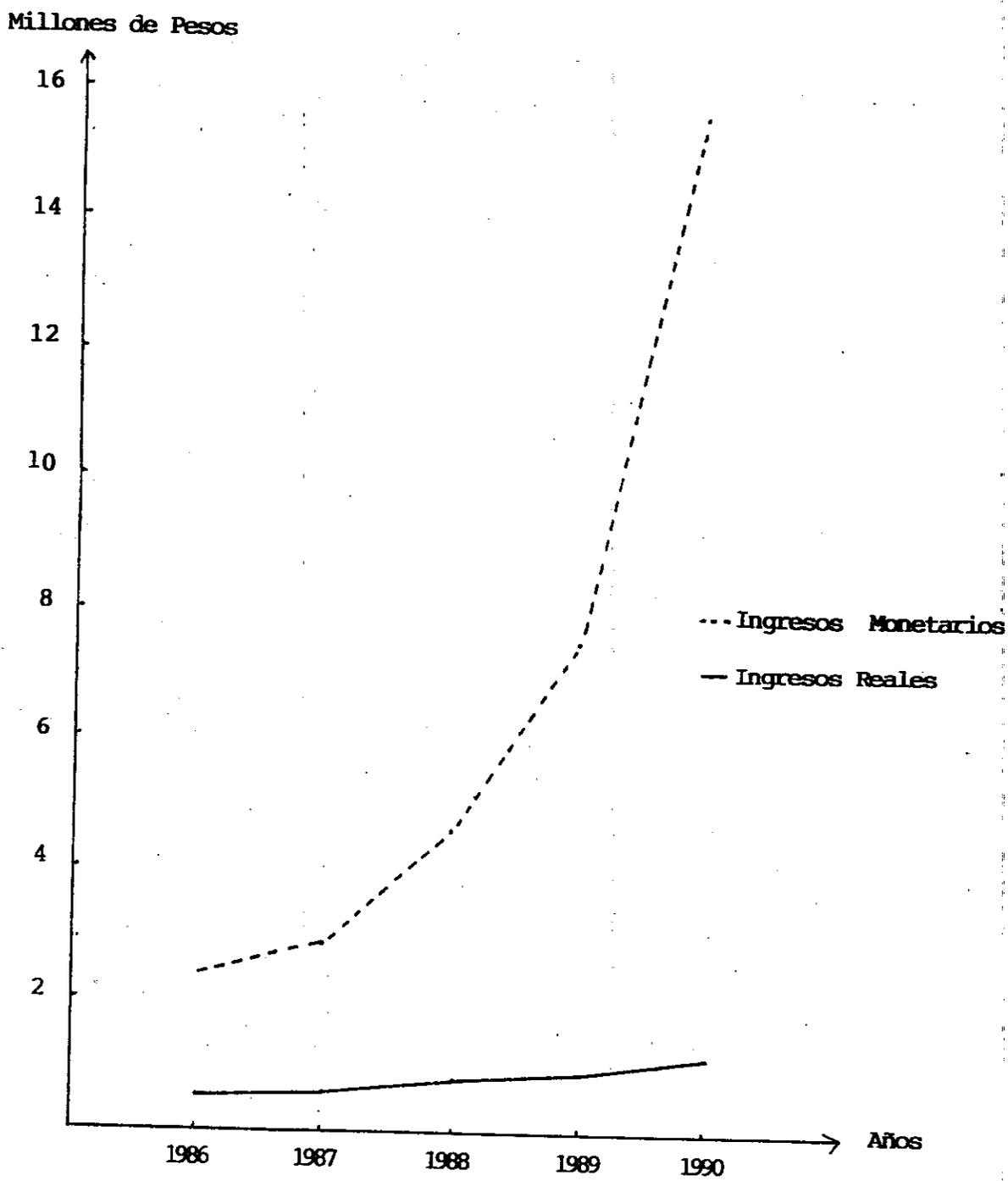


FIGURA 1. Ingresos tributarios

2.4.1 Impuestos directos. Son los que recibe el fisco municipal por concepto del impuesto predial y circulación y tránsito. Se establece en virtud de hechos fijos y constantes como la persona, la propiedad, la renta, etc. y se recauda sobre catastro o listas nominativas.

El impuesto predial y el de circulación y tránsito son los rubros más importantes de los impuestos directos municipales. Como se anotó anteriormente el impuesto de circulación y tránsito no es cobrado por razones técnicas y/o administrativas.

44 de 1990

2.4.1.1 Efectos de la ley 14 de 1983 en el impuesto de catastro. El impuesto predial constituye una fuente ordinaria de recursos para el Tesoro municipal. Este impuesto grava los bienes raíces ubicados dentro del territorio municipal, con base en el avalúo catastral fijado por cada período por el Instituto Agustín Codazzi.

En un principio este impuesto se creó para fortalecer los fiscos municipales y departamentales, pero después fue cedido totalmente a los municipios.

La ley 14 de 1983 es una de las medidas tendientes a fortalecer este recurso, por medio de ella se encomendó al Instituto Agustín Codazzi ya mencionado para que actuali

zara durante el año de 1983 el avalúo catastral de todos los inmuebles; para ese efecto debió reajustar un 10% anual acumulado año por año de acuerdo a su antigüedad o fecha, sin exceder un período de 15 años. De allí en adelante y en un período de cinco años se institucionaliza un reajuste en razón de los precios de las tierras, pero siguiendo el cálculo del índice nacional de precios elaborado por el DANE, se puede aplicar de esto un porcentaje mínimo de 50% y un máximo del 9%.

Las tarifas del impuesto predial incluidas todas las sobretasas municipales son fijadas por los Concejos Municipales entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada promedio. La vivienda popular y la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicaron tarifas mínimas que estableció el respectivo Concejo.

58024 /

TABLA 4. Comportamiento comparativo del impuesto predial en Santa Rosa Norte de Bolívar en el periodo 1986-1990

Impuesto Predial					
Años	Ingreso Nominal	Incremento %	I.N.P.	Ingresos Reales	Incremento %
1986	2.902.924,11	-	519,49	558.802,6	-
1987	3.307.070	13,9	644,28	513.297	-8,1
1988	3.414.602,44	3,2	825,48	413.650	-19,4
1989	5.014.533	46,8	951,60	526.958	27
1990	5.177.585	3,2	1.265,6	409.101	-22,3

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

Analizando la Tabla 4, observamos la forma cómo ha venido siendo el comportamiento del ingreso por impuesto predial a precios corrientes o monetarios y nos damos cuenta que el incremento ha sufrido una serie de altibajos en el periodo. Inicialmente, en el año 1986, se sitúa en un 13,9%; luego en 1987 toma su nivel más bajo de 3,2%, aumenta considerablemente en 1989 y obtiene en este año la más alta tasa de crecimiento con un 46,8%, para volver a caer en 1990 en un 3,2%. Esto es bastante irregular, pues aumenta y disminuye en los últimos tres

años en cantidades considerables. Según lo que pudimos observar todo esto es debido a malos manejos en la recaudación de dicho impuesto.

En relación con los ingresos reales, observamos que en el período sólo hay una tasa positiva que se da en el año 1989 con un 27%, ya que en los otros años decrece, situándose la más baja en el año de 1990 con un -22,3%.

TABLA 5. Participación del impuesto predial en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990

Años	Ingresos Totales	Impuesto Predial	Participación %
1986	18.50.140	2.902.924,11	15,6
1987	22.112.279	3.307.070,11	14,9
1988	33.269.106	3.414.602,44	10,2
1989	62.986.583	5.014.533,00	7,9
1990	95.866.470	5.177.585,0	5,4

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

Con respecto a la participación porcentual de los ingresos por impuesto predial en los ingresos totales del mu

nicipio, en la Tabla 5 se observa una tendencia descendente, es así cómo su mayor tasa de crecimiento en el período la obtiene en 1986, con un 15,6% para luego descender a un 14,9%, 10,2%, 7,9% y 5,4% en los cuatro años siguientes respectivamente.

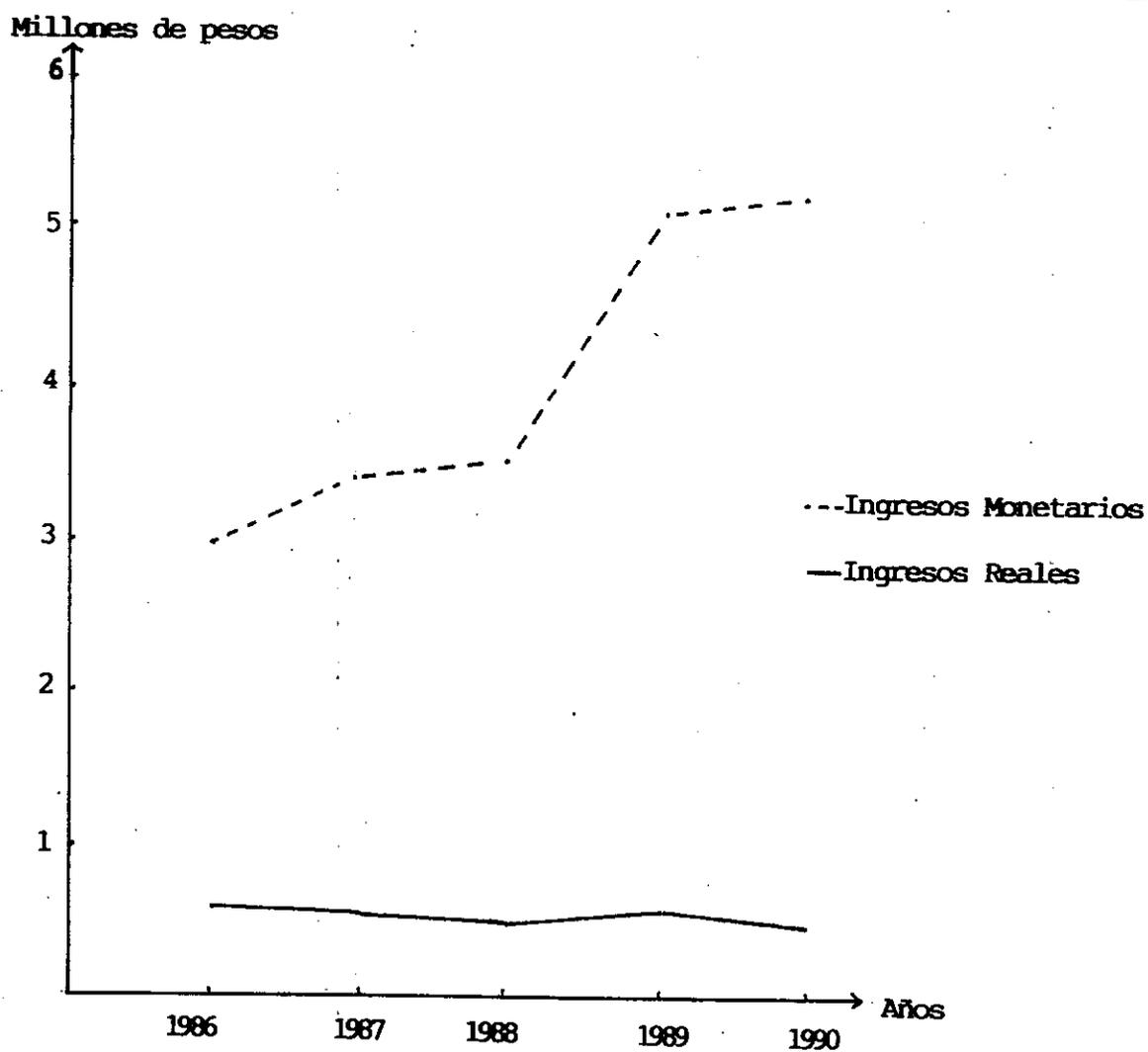
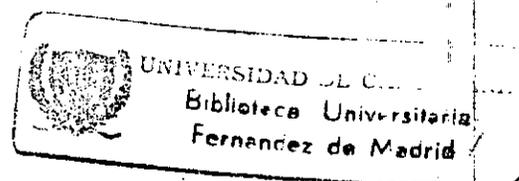


FIGURA 2. Impuesto predial

2.4.2 Impuestos indirectos. Son ingresos provenientes de impuestos que gravan a la producción y al consumo; estos no consultan la capacidad económica del contribuyente.

2.4.2.1 Análisis de los impuestos indirectos. Son los recaudados por el municipio por concepto de industria y comercio, degüello de ganado mayor y menor, bonos de venta, construcciones y alineaciones, rifas, teatros, registro de hierro entre otros.

a. Impuesto de Industria y Comercio

Este impuesto se cobra a las actividades comerciales, industriales y de servicio que se realizan en los municipios, directa o indirectamente, personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, ya sea que se cumpla en forma permanente u ocasional.

b. Degüello de Ganado Mayor

Este impuesto se cobra por cada cabeza de ganado bovino que se sacrifique dentro del perímetro urbano, con el fin de proteger la cría y el levante; se puede determinar un impuesto más alto para el sacrificio de hembras.

También es importante señalar que con autorización oficial puede haber sacrificio de caballos, estableciéndose luego entonces, los respectivos impuestos.

c. Espectáculos Públicos

Se gravarán por este concepto las presentaciones de grupos teatrales, musicales, riñas de gallo, exhibiciones, casetas para bailes o verbenas.

La base gravable lo constituye el número de boletas expedidas o en su defecto el producto de las entradas. Se cobrará un 10% del producto de las boletas o producto de las entradas.

d. Rifas

Este impuesto se cobra por toda rifa no permanentes o transitorios de bienes muebles o inmuebles o premios diferentes a dinero, y paga un impuesto del 10% sobre el valor total de la emisión a precios de venta para el público, de conformidad al artículo 7 de la ley 59 de 1946.

TABLA 6. Participación de los impuestos indirectos en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el periodo 1986-1990

Años	Ingresos Totales	Impuestos Indirectos	Participación
1986	18.500.140	583.267,5	3,1
1987	22.112.279	916.430	4,1
1988	33.269.106	1.249.592,5	3,7
1989	62.986.583	2.744.475	4,3
1990	95.866.470	10.298,519	10,7

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

En relación con la participación porcentual de los ingresos por impuestos indirectos en los ingresos totales del municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar, se observa que en los cuatro primeros años, la participación disminuye y se incrementa intercaladamente casi en la misma proporción, es decir, en 1986 participa con un 3,1%, aumenta luego en 1987 en 4,1% para descender en 1988 a 3,7% y aumentar nuevamente en 1989 a 4,3%. En 1990 logra ubicarse en un 10,7%, obteniendo en este año la tasa de crecimiento más alta.

## 2.4.2.2 Degüello de ganado mayor.

TABLA 7. Participación del impuesto de ganado mayor en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el periodo 1986-1990

Años	Ingresos Totales	Ingreso por Impuesto de Degüello	Participación %
1986	18.500.140	156.029,7	0,84
1987	22.112.279	482.630	2,10
1988	33.629.106	669.950	1,99
1989	62.986.583	2.457.600	3,90
1990	95.866.470	6.305.200	6,50

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

Con relación a la participación porcentual del ingreso por impuesto de degüello de ganado mayor en los ingresos totales del municipio podemos ver que la participación es baja, pero presentan un ritmo de crecimiento aceptable, es así como la tasa de crecimiento más baja del periodo estudiado se presenta en el año 1986 con un 0,84%, y es incrementada esta participación a un 6,5% en 1990, obteniéndose aquí la más alta tasa de crecimiento.

Millones de pesos

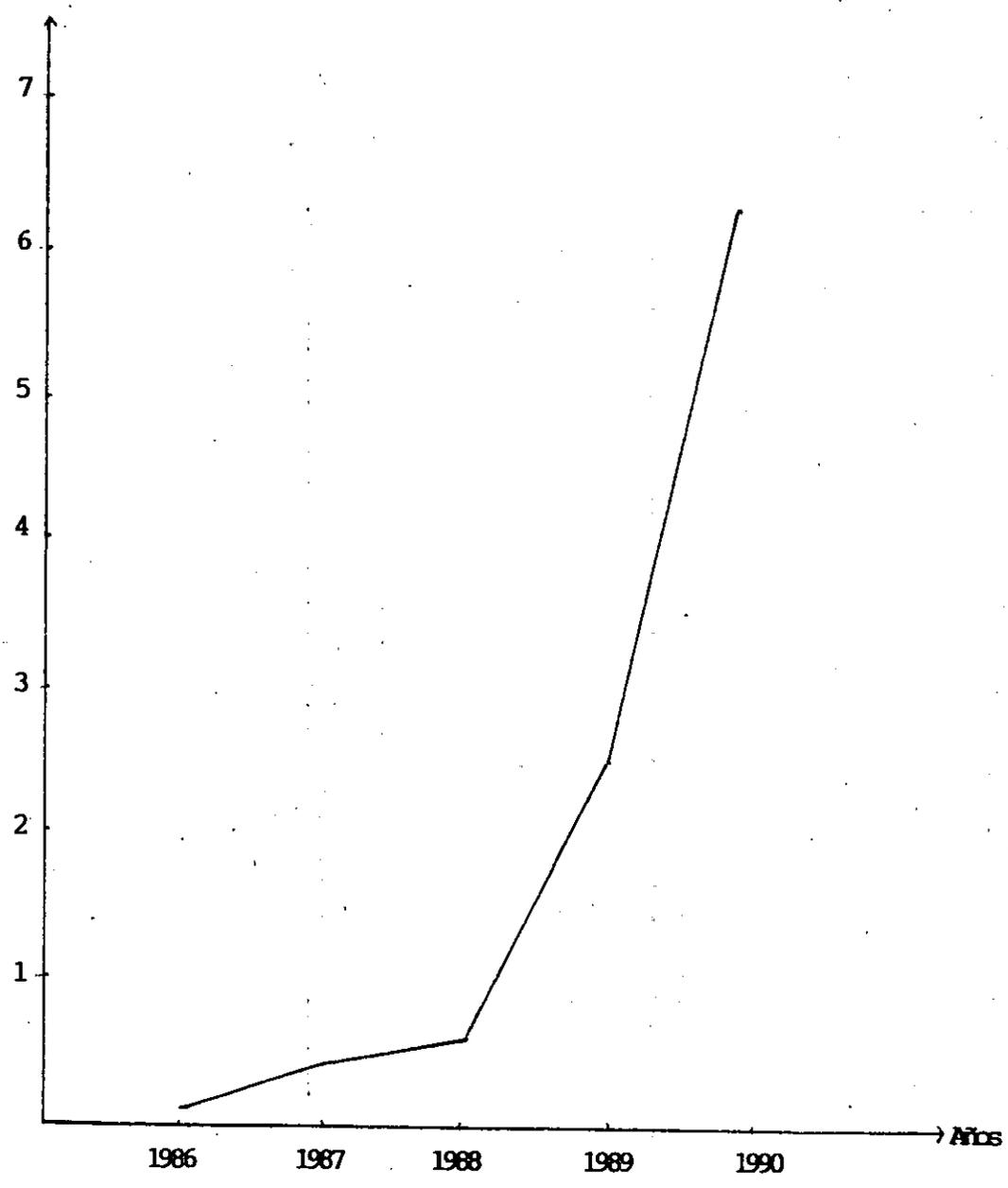


FIGURA 3. Impuesto degüello de ganado mayor

## 2.5 INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Son las rentas generadas por las actividades propias de la entidad en cumplimiento de su objeto social dichas rentas se clasifican en:

a. Venta de bienes y servicios: Venta de productos agropecuarios, mercancías, víveres, prestación de servicios técnicos, administrativos, culturales y docentes, médicos y hospitalarios, etc.

b. Rentas contractuales: Arrendamientos, alquiler de maquinaria, equipos y semovientes, etc.

c. Rentas ocasionales y aportes

TABLA 8. Comportamiento comparativo de los ingresos no tributarios en Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990

Ingresos No Tributarios					
Años	Ingresos Nominales	Incremento %	I.N.P	Ingresos Reales	Incremento %
1986	477.530	-	519,49	91.922	-
1987	788.897	65,2	644,28	122.446	33,2
1988	1.249.592,66	58,3	825,48	151.377,7	23,6
1989	2.651.536	112,1	951,60	278.639,7	84,0
1990	4.411.722,45	66,3	1.265,6	348.587	25,0

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

Analizando la tabla 8, sobre el comportamiento de los ingresos por impuestos no tributarios a precios monetarios, se observa que en el año 1989 se da la más alta tasa de crecimiento que se presentó en el recaudo de las rentas ocasionales, como multas, aprovechamientos y reintegros, que aumentaron considerablemente en ese año con relación al año anterior.

En cuanto al análisis del ingreso por impuesto no tributarios en términos reales, se observa una tendencia de disminuciones y aumentos considerables en el período, es así cómo en 1986 participa con un 33,2%, en 1987 baja a un 23,6%, en 1989 se encuentra en un 84%, obteniendo aquí la mayor tasa de crecimiento, pero nuevamente baja en 1990 a un 25%.

TABLA 9. Participación de los ingresos no tributarios en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período de 1986-1990

Años	Ingresos Totales	Ingresos No Tributarios	Participación %
1986	18.500.140	477.530	2,5
1987	22.112.279	788.897	3,5
1988	33.629.106	1.249.592,66	3,7
1989	62.986.583	2.651.536	4,2
1990	95.866.470	4.411.722,45	4,6

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

Como observamos la participación de los ingresos no tributarios en los ingresos totales es baja, pero aunque lenta, mejora cada año su ritmo de crecimiento, es así cómo de una tasa de 2,5% pasa su participación al 4,6% en 1990.

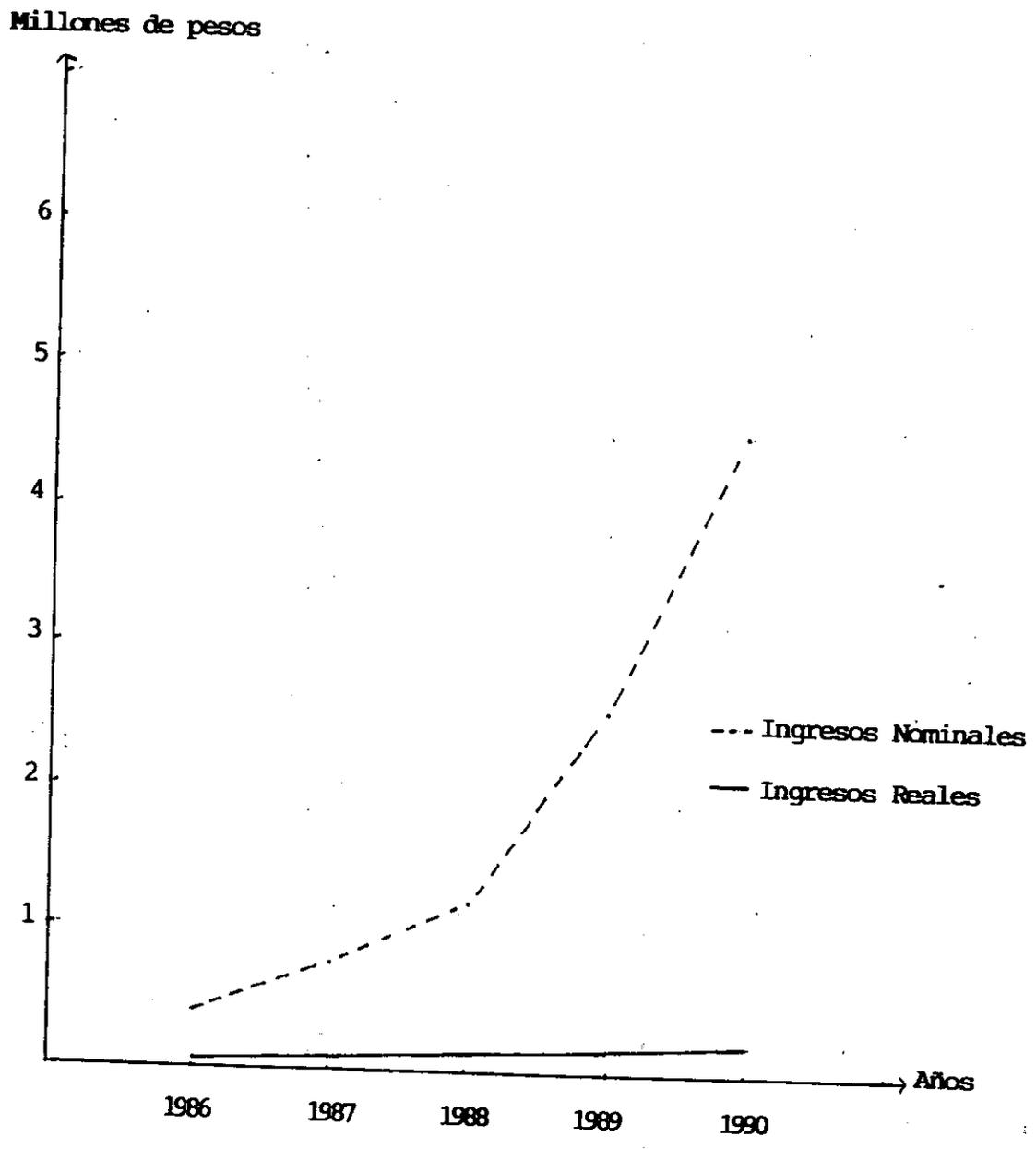


FIGURA 4. Ingresos no tributarios

## 2.6 INGRESOS DE OTROS TESOROS

Son ingresos que recibe el municipio por mandato legal y ordenanza, dentro de esta categoría de ingreso, se tiene en el presupuesto de ingreso del municipio, las participaciones nacionales, las departamentales, las de impuesto a ventas I.V.A. Siendo esta última la más importante para los municipios.

TABLA 10. Participación de los ingresos de otros tesoros en Santa Rosa Norte de Bolívar para el periodo 1986-1990

Años	Ingresos Totales	Ingresos de Otros Tesoros	Participación %
1986	18.500.140	15.631.527	84,4
1987	22.112.279	18.510.040	83,7
1988	33.629.106	30.466.366	90,5
1989	62.986.583	52.668.978	83,6
1990	95.866.470	75.785.644	79,0

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

En lo que hace referencia a la participación de los ingresos de otros tesoros en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar, se concluye que este rubro participa en promedio con un 85% de total de los ingresos del municipio, el que lo hace el más importante y determinante dentro de los ingresos que componen el presupuesto

de ingresos, no solamente en Santa Rosa Norte de Bolívar, sino en todos los municipios del país. Es de anotar que presentó la mayor participación en 1988 con un 94,3%.

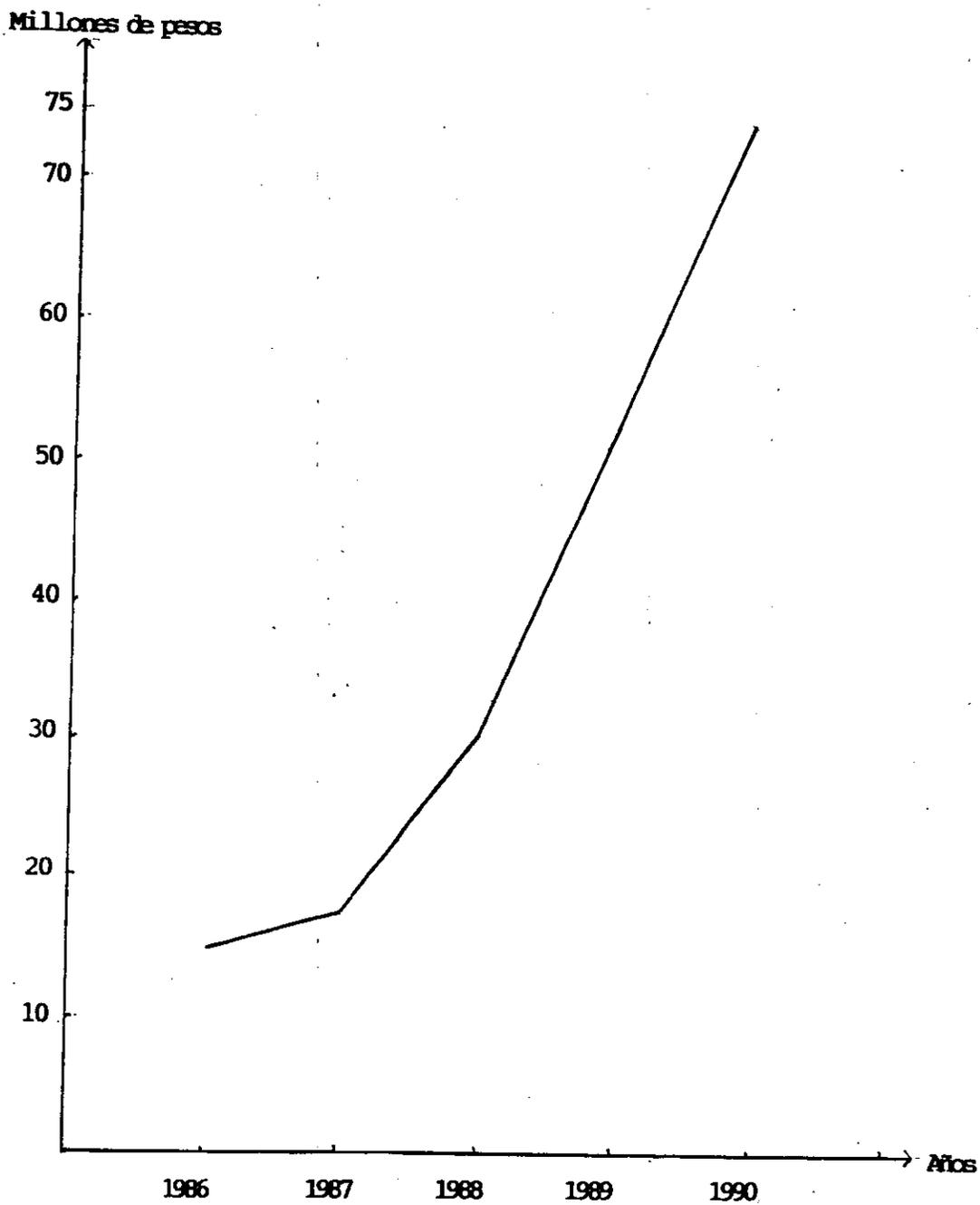


FIGURA 5. Ingresos de otros tesoros

TABLA 11. Participación del I.V.A. en los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990

Años	Ingresos Totales	Impuesto A las Ventas	Participación %
1986	18.500.140	14.231.527	76,8
1987	22.112.279	16.718.040	75,6
1988	33.629.106	29.743.107,6	88,4
1989	62.986.583	49.154.418	78
1990	95.866.470	74.785.644	78

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

Al analizar la Tabla 11, nos damos cuenta que la participación de I.V.A. es bastante alta, obteniéndose un promedio de 80% de participación en el ingreso total. La mayor tasa de crecimiento alcanzada en este período fue en el año 1988 con un 88,4% como se aprecia la mayor parte de los ingresos del municipio depende de la cesión del impuesto al valor agregado.

A continuación se presenta la Figura sobre este impuesto.

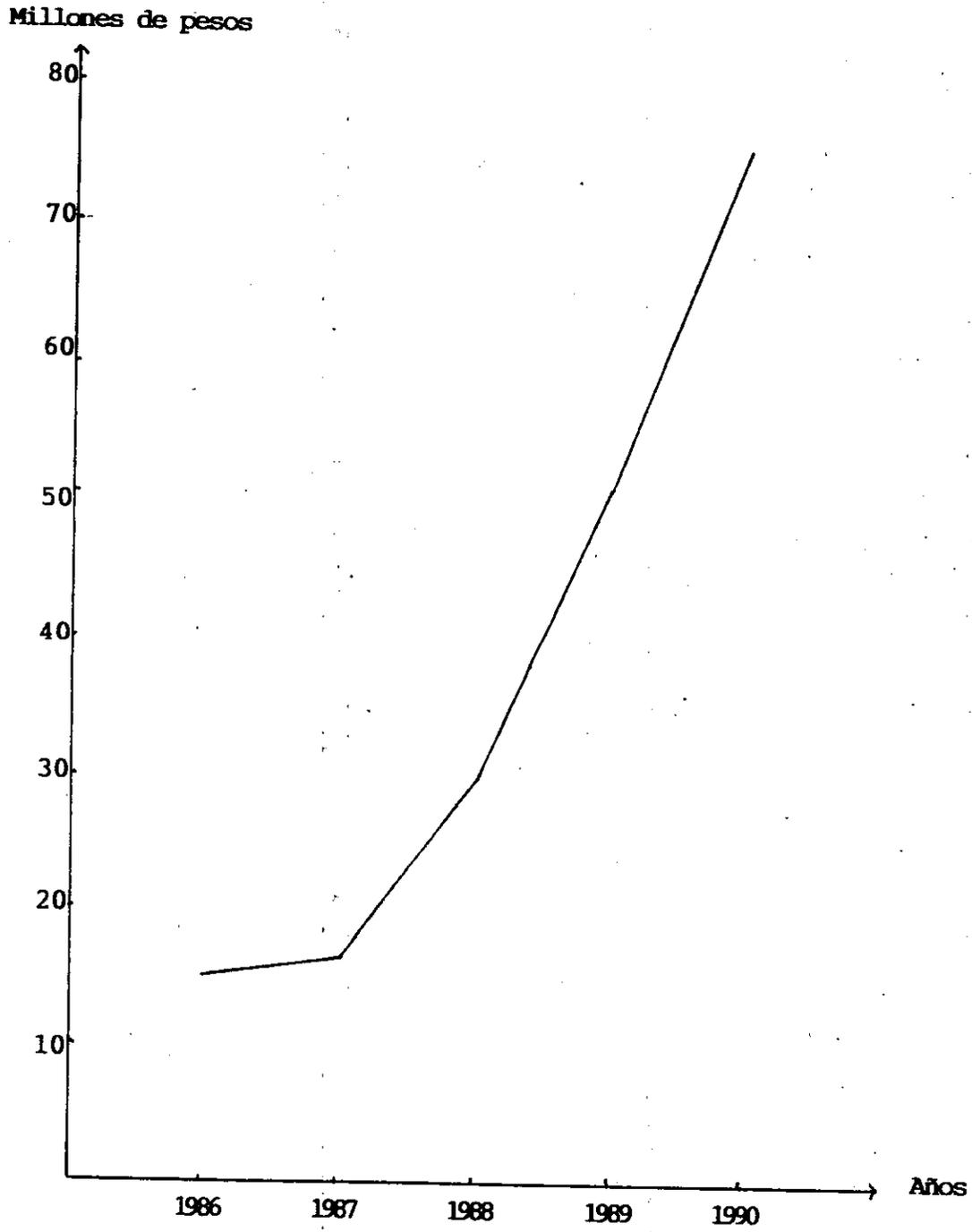


FIGURA 6. Impuesto a las ventas

2.6.1 Participación del impuesto a las ventas y análisis de la ley 12 de 1986. El impuesto a las ventas se estableció a comienzos de 1985 como un tributo a nivel manufacturero con tasas múltiples del 5%, 8% y 10%, fijos según la incidencia de los artículos gravados sobre el presupuesto de familia de distintos niveles de ingreso.

En cuanto a la cesión del impuesto a las ventas, éste se creó por medio de la ley 33 de 1968, lo cual contempló que el 30% de estos recursos se transfirieran entre el Departamento y el municipio; posteriormente se dictaron otras leyes que le entregaron totalmente estas transferencias a los municipios, a excepción de un 30% que se canalizó a las Cajas Seccionales de Previsión Social.

Cierra el conjunto la ley 12 de 1986 sobre la cesión del impuesto a las ventas a los municipios. Esta ley significó un gran cambio, rotundo, en la organización política y administrativa, de las municipalidades, por cuanto se planteó un nuevo tipo de relación, más estrecha y exigente entre el Ejecutivo local y su propia comunidad, a la vez que se incrementan las responsabilidades y funciones del municipio, y facilitar a los mismos el aprovechamiento más productivo de las posibilidades de la ley de cesión y contribuir a fortalecer su capacidad administrati

va y de gestión para la utilización eficiente e inversión efectiva de los nuevos recursos, de manera que se puedan atender las necesidades reales de sus comunidades locales.

La ley 12 representa un incremento cuantioso en los recursos fiscales de los municipios, por cuanto aumenta progresivamente el porcentaje de cesión desde 30% actual hasta el 50% de 1982; procura una mayor equidad en la distribución de los recursos fiscales. Ello se hace evidente, entre otros aspectos, a través de dos determinaciones innovadoras:

- Establece dos categorías: Municipio de 100.000 o más habitantes y municipios menores de 100.000. A estos últimos, que son relativamente los de menos posibilidades económicas, les otorga un porcentaje de cesión adicional, lo que hace que el valor de cesión por habitante evolucione más favorablemente para los municipios menores.

- Cambia el concepto tradicional de situado fiscal (combinación de situado territorial y poblacional) por el estrictamente poblacional. Con ello, se corrige el sobre beneficio que anteriormente se daba a territorios despoblados y de pocos municipios en detrimento de los territorios con muchos municipios y con mayor población.

TABLA 12. Distribución porcentual de la transferencia del I.V.A., según la ley 12 de 1986

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Distrito Especial y todos los municipios del País.	25,8	25,9	26,4	27,0	27,5	28,0	28,5
Municipios de menos de 100.000 habitantes.	0,4	1,8	3,8	6,0	9,0	12,5	16,8
Intendencias y Comisarias.	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Cajas Seccionales de Previsión.	3,5	3,5	3,5	3,8	3,8	3,8	4,0
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Instituto Geográfico Agustín Codazzi.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>30,5</b>	<b>32,0</b>	<b>34,5</b>	<b>37,5</b>	<b>41,0</b>	<b>45,0</b>	<b>50,0</b>

Fuente: Ley 12 de 1986

## 2.7 INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO 1986-1990

TABLA 13. Ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar durante el periodo 1986-1990

Años	Ingresos Nominales	Incremento %	I.N.P.	Ingresos Reales	Incremento %
1986	18.500.140	-	519,46	3.561.417,6	-
1987	22.112.279	19,5	644,28	3.432.091,5	-3,6
1988	33.629.106	52,0	825,48	4.073.855	18
1989	62.986.583	87,2	951,60	6.619.018,8	62,9
1990	95.866.470	52,2	1.265,6	7.574.784,3	14,4

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

En lo que hace referencia a los ingresos totales a precios monetarios en el municipio se observa, en el periodo en estudio que la más alta tasa de crecimiento se situó en el año 1989 con 87,2%, disminuyendo notablemente su ritmo en 1990 para colocarse en un 52,2%.

Con relación al análisis en términos reales, vemos que después de un déficit en el año 1987, la tendencia del incremento en los ingresos en los dos años siguientes es considerable, alcanzando en 1989 su más alta tasa de crecimiento con un 62,9% para luego descender en 1990 en 14,4%.

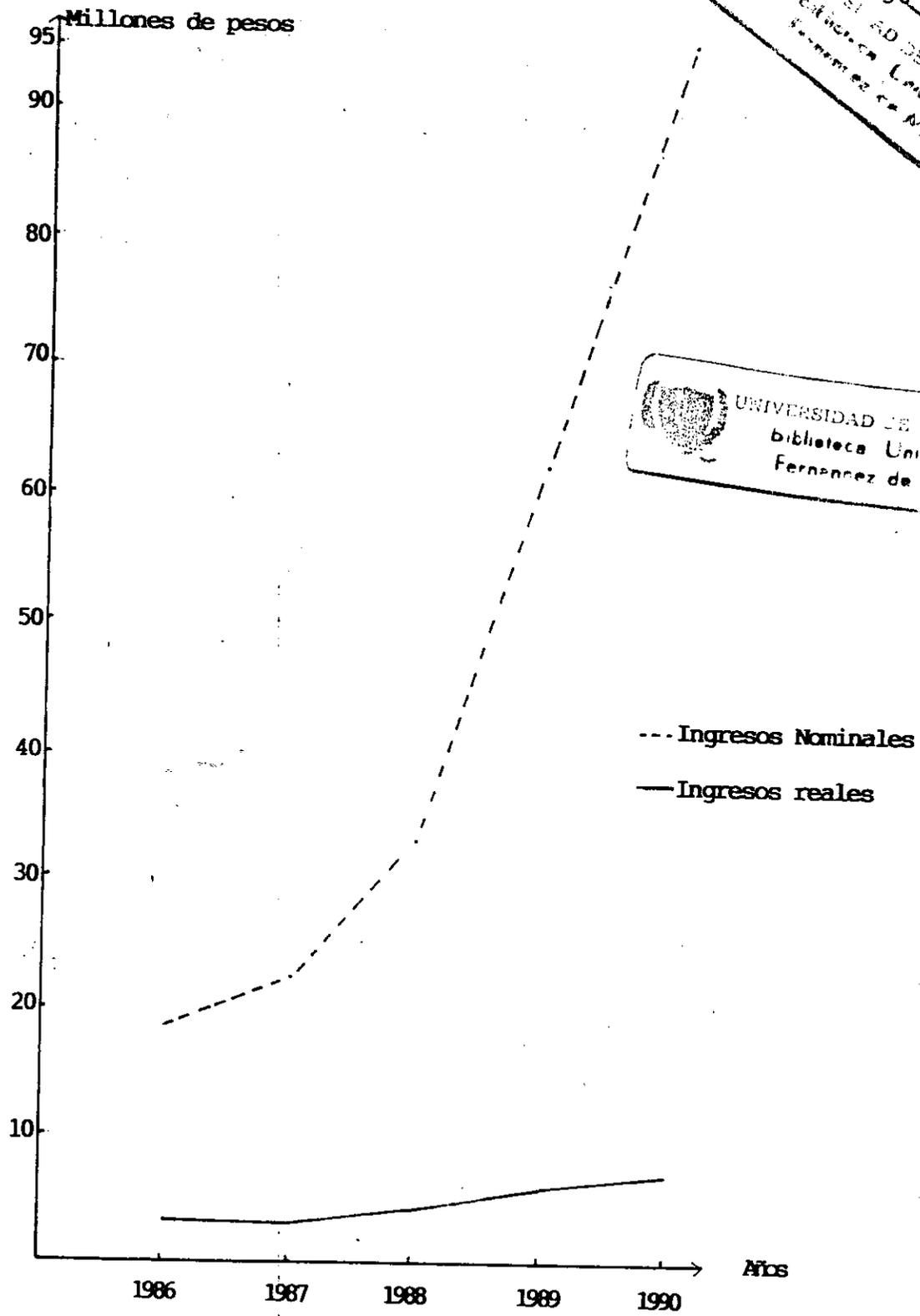


FIGURA 7. Ingresos totales

UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA  
Biblioteca Universitaria  
Fernandez de Madrid /

56  
UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA  
Biblioteca Universitaria  
Fernandez de Madrid

71

## 2.8 PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO EN LOS INGRESOS

El presupuesto de ingresos incluye la estimación de todos los recursos que se espera recaudar y recibir en el año fiscal.

De acuerdo con el Código Fiscal del Departamento de Bolívar en lo que hace relación al presupuesto de Rentas e Ingreso, las normas están contenidas en los artículos 212 al 216.

Artículo 212. Contenido: El presupuesto de rentas e ingresos contendrá dos grandes secciones, a saber: Ingresos corrientes y recursos de capital.

Artículo 213. Ingresos corrientes: Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasifican según su fuente, en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas, las multas, las rentas contractuales y comerciales, sociedades de economía mixta, los auxilios, los aportes y participaciones de otros organismos oficiales.

Artículo 214. Recursos de capital: Los recursos de capi

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

Artículo 215. Recursos de operaciones de tesorería: No podrán ser incluidos dentro de los cálculos del presupuesto de rentas y recursos de capital, los recursos provenientes de operaciones de tesorería, tales como el recibo de depósitos o de avances sobre las rentas, el descuento de documentos que deben cancelarse dentro del mismo año fiscal sin afectar el presupuesto de gasto o los sobregiros bancarios.

Artículo 216. Base para el cómputo de renta: El cómputo de las rentas debe incluirse dentro del proyecto de presupuesto, tomando por base los montos del producido de cada renglón rentístico durante el año fiscal inmediatamente anterior a aquel en que se prepara el proyecto promediando el valor reconocido del primer semestre del año en que se prepare éste, sin tomar en consideración el costo de su recaudo. Teniendo en cuenta la base señalada, el Gobierno departamental podrá aumentar el cálculo de cada renglón de las rentas periódicas hasta un 10% o disminuir

lo hasta en un 30%, según las perspectivas económicas y fiscales que se contemplan para el año en que se va a regir el presupuesto.

## 2.9 FORMACION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS NOMINALES Y REALES

Ingresos Ordinarios son aquellos que reciben periódicamente las áreas públicas y constituyen la fuente común u ordinaria de recursos para el Tesoro, como son las rentas de los bienes nacionales y los impuestos. Siempre figurarán en todos los presupuestos.

Los ingresos ordinarios constituyen lo que generalmente se conoce con el nombre de rentas públicas, por su carácter periódico y continuo.

Desde el punto de vista de su procedencia, los ingresos ordinarios se dividen en:

a. Ingresos de derecho privado. Son aquellos que el estado obtiene de fuentes y por medios análogos a los ingresos de los individuos, sujetos, naturalmente a las modificaciones de forma impuestas por la manera distinta como actúan el Estado y los particulares. A estos pertenecen las rentas del dominio público territorial, industrial

y comercial, y las que provienen de empresas comerciales o industriales manejadas por el Estado.

b. Ingresos de derecho público. Son aquellos que sólo el Estado puede obtener, mediante la ejecución de actos propios de la potestad soberana, ejemplo: los impuesto, la contribucione, la multas.

c. Ingresos nominales. Son todos los ingresos que perci be el Tesoro público en un periodo determinado, que común mente es un año fiscal, tomados a precios corrientes, o sea, sin tener en cuenta el indice de inflación.

2.10 ASPECTOS BASICOS DE LOS IMPUESTOS

El impuesto es una categoría histórica que ha pasado por grandes transformaciones hasta cristalizarse en la forma actual. En sus comienzos fue más bien una prestación graciosa hecha por los subditos al señor. Luego se transfor ma en servicio o súplica de los reyes al pueblo, para que las ayude a cubrir las cargas públicas.

En una época posterior del desarrollo histórico se con vierte en una obligación que se reafirma con todas las modalidades de una prestación obligatoria.

El impuesto en la forma moderna es un resultado del enorme aumento de los gastos públicos, del ensanche de las riquezas y del esfuerzo universal y constante para alcanzar las normas de la justicia tributaria. La imposición se fundamenta en el criterio económico de la satisfacción de las necesidades públicas primarias, dado que se deben prestar sin exclusión a nadie a riesgo en caso contrario de que se presente una desintegración en el sistema social.

Definición de Impuestos: Son tributos obligatorios exigidos por el Estado a los individuos, para atender a las necesidades del servicio público, sin tener en cuenta "compensaciones o beneficios especiales".

Otra definición: El impuesto es una erogación pecuniaria directa y definitiva, al Estado u otros entes públicos menores de contrapartida y sin equivalente.

2.10.1 Impuestos generales. Cuando un impuesto se establece para ser cubierto por todos los sujetos que están en condiciones análogas, se dice que es general.

El impuesto general carece de afectación a determinados servicios, ya que su importe se deriva al sostenimiento de todos los servicios públicos de primer grado en el pla

no nacional, regional o local. Este impuesto grava la mayor parte de las actividades económicas, como el impuesto sobre las rentas.

2.10.2 Impuestos especiales. Estos impuestos recaen sobre formas parciales y no sobre la totalidad de las mismas, referida a una misma naturaleza de riquezas, es decir, cuando el tributo no debe ser satisfecho sino por determinada clase de personas, ejemplo: el impuesto pagado por los bancos o por las sociedades anónimas para cubrir los gastos de supervigilancia o el pagado por las empresas sometidas al seguro social, etc.

## 2.11 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS

2.11.1 Impuestos ordinarios y extraordinarios. Los impuestos ordinarios son los que se establecen y recaudan de modo permanente y constituyen el recurso ordinario del fisco; los impuestos extraordinarios se imponen de manera ocasional para atender a gastos imprevistos, como guerras, calamidades públicas, etc.

2.11.2 Impuestos personales y reales. Los impuestos personales contrariamente se atienden al individuo y a su situación económica personal, considerado exenciones, gas

tos en que incurre y capacidad efectiva de pago del impuesto en síntesis. Se consideran reales el impuesto que parte de la base de una riqueza dada, o de una situación o de un acto económico, cualquiera que sea el sujeto a que aquella dada riqueza, o situación, o acto se refiera; el impuesto predial, los impuestos al consumo, son de esta clase, el primero toma en cuenta el valor de la propiedad gravada, así su propietario deba o no parte de ese valor, y los segundos gravan con la misma cuota al rico y al pobre que, por satisfacer una necesidad individual deben adquirir una mercancía gravada.

2.11.3 Impuestos directos e indirectos. Son directos cuando se establecen sobre hechos fijos y constantes, como la persona, la propiedad, la renta, etc.

El impuesto indirecto es el que se establece por medio de tarifas impersonales sobre ciertos hechos intermitentes. Los impuestos indirectos trasladan el gravamen, es decir, que si bien los impuestos son pagados por otras personas, sirve para dar mayor seguridad en la percepción de los tributos, puesto que en última instancia, quien los cubre es el consumidor final. Tales como los impuestos de industria y comercio general; al sector financiero, los impuestos de patentes o licencias de funcionamiento

y el impuesto de espectáculos públicos.

2.11.4 Impuestos proporcionales y progresivos. Los primeros son aquellos en que la cuota o tarifa correspondiente es constante, cualquiera que sea el valor de lo que se grava, ejemplo: el impuesto predial que, con excepción de algunas ciudades, grava con el cuatro por mil el valor de toda propiedad inmueble.

Los impuestos progresivos, son aquellos en que la cuota o tarifa aumenta a medida que crece el monto de lo gravado, ejemplo: el impuesto de renta.

2.12 REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS IMPUESTOS

Dentro de un orden jurídico, todo régimen tributario debe ajustarse a los siguientes principios:

a. Constitucionalidad. En los estados democráticos, la facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público, así de acuerdo con la Constitución colombiana, las contribuciones deben ser generales; los impuestos indirectos o el aumento de éstos, sólo debe cobrar se seis meses después de la promulgación de la ley.

b. Igualdad. La igualdad de todos los ciudadanos ante el impuesto es a consecuencia de sus igualdades políticas, pero debe aplicarse este precepto a contribuyentes de una misma capacidad económica, si no sería injusto.

Este principio se refiere a la justicia o igualdad de los impuestos, es decir, a la distribución de ellos según las capacidades de los individuos, tiende a exonerar de la carga del impuesto a los que están situados en lo más bajo de la escala social y económica. La justicia de los impuestos no debe entenderse en el sentido de que todos paguen.

c. Certeza. Este principio establece la certeza en las contribuciones. Es necesario que el individuo que ha de pagar el tributo sepa de antemano con absoluta precisión en qué tiempo debe hacer el pago, en qué forma ha de efectuarlo, ante qué funcionario y en qué cuantía. El contribuyente debe saber con precisión si lo que le exige está de acuerdo con la disposición legislativa que establece el impuesto.

d. Comodidad. Todo impuesto debe ser recaudado en la época y según la forma que parezcan más cómodas para el contribuyente. Unas veces el gravamen se paga donde se

causa; como ocurre con ciertos impuestos de consumo.

La medida más importante adoptada en Colombia para facilitar el pago de impuestos directos es la que autoriza a los bancos comerciales para recibir su valor por cuotas y transferirlo al Banco de la República.

### 2.13 EFECTOS DE LOS IMPUESTOS

Hay tres formas en que se presenta la evasión de impuesto, o sea, forma de evitar la carga impositiva por parte del contribuyente, buscando retener para sí los ingresos de la actividad económica por él desarrollada, ésta son: La remoción, la evasión y la traslación. La primera y la última son formas de evitar la imposición sin violar la ley, con la evasión se elude el impuesto pero violando la ley.

La remoción se presenta cuando el contribuyente potencial cambia la actividad económica o de consumo para evitar el gravamen sobre esa determinada manifestación de materia imponible.

La evasión fiscal consiste en ocultar o alterar la materia imponible, es el contrabando.

Las causas de la evasión fiscal son muy variadas y complejas, entre ellas se encuentran:

- Una inadecuada inversión en los fondos públicos, que se manifiesta en la mala inversión, dilapidación, despilfarro y malos servicios públicos.
- La falta de equidad en la distribución del impuesto, y el exceso de presión fiscal.
- La falta de una administración fiscal técnica, honesta y bien remunerada.
- Los privilegios fiscales o exoneraciones del tributo por motivos de preferencias y no con fines económicos y sociales.

La traslación viene a ser la afección jurídica y económica que soporta el sujeto pasivo del tributo en forma directa o indirecta.

#### 2.14 CAPACIDAD TRIBUTARIA

La capacidad tributaria, capacidad económica o índice de bienestar se define como el remanente de la producción

total del país sobre el mínimo de consumo necesario para conservar inalterable esa potencia productora, y siempre que permanezca invariable el nivel de vida.

La capacidad tributaria como igualdad ante el impuesto, se refiere a las personas físicas (jurídicas, individual) y no a las sociedades (jurídicas, colectivas). El gravamen a las sociedades no se justifica por motivos de equidad ni de capacidad contributiva que, en definitiva, como capacidad y bienestar solamente las pueden poseer las personas físicas, los hombres, de ahí que la tarifa del impuesto sobre la renta de las sociedades debe ser de tipo proporcional y unificado.

En el análisis de la capacidad contributiva es necesario tener en cuenta dos aspectos fundamentales, si se quiere definir más concretamente:

- El índice de la capacidad contributiva y el punto de vista subjetivo u objetivo.

- El nivel de vida es el índice más adecuado de la capacidad contributiva. Este índice se especifica en la renta global realizada por aquel en un determinado periodo de tiempo. ya que puede disponer de ella para pagar el

tributo.

Es índice de bienestar también el patrimonio, como renta que ha sido ahorrada e invertida por el sujeto, con el fin de asegurarse contra los riesgos en menor forma y lograr un nivel de vida personal y familiar más estable.

2.14.1 Capacidad tributaria subjetiva. El punto de vista subjetivo en el análisis de la capacidad de pago o tributaria, basa la detracción de la renta en la idea de que el impuesto redunda en un determinado grado de sacrificio para el contribuyente. Calificar con este criterio la capacidad tributaria personal es suponer erróneamente que el impuesto causa un verdadero sacrificio. Además, se presenta la dificultad de medir tal sacrificio, pues corresponde al mismo contribuyente establecer la mayor o menor utilidad que le proporcionan las diferentes dosis de renta, afectada con el tributo.

2.14.2 Capacidad tributaria objetiva. En realidad, el impuesto no implica ni puede implicar un sacrificio para el contribuyente. Si ese sacrificio se configura, se debe a factores excepcionales: Violación de los principios de equidad, exceso de presión fiscal y principalmente, a una falta de comprensión del fenómeno financiero y una ilusión

implícita de los sistemas impositivos.

Objetivamente, la capacidad contributiva se manifiesta a partir del mayor ingreso personal disponible para la satisfacción de las necesidades individuales básicas de los sujetos, sean capitalistas o trabajadores.

### 3. GASTOS MUNICIPALES

#### 3.1. NOCIONES GENERALES DEL GASTO PUBLICO

El gasto público es en realidad un espejo de la sociedad toda, como que refleja la estructura y la lógica de la administración pública, el desarrollo territorial, la orientación del Estado, las ideas políticas predominantes, la relación entre el Estado y la ciudadanía y en particular, la vinculación del Estado al proceso de acumulación y desarrollo. Por encima de todo, el gasto público obedece a la necesidad de adecuar las relaciones sociedad civil-Estado a las formas de producción y acumulación imperantes en cada época. Esto es, el gasto no se decide por sí sólo, es fruto del tejido de relaciones impuesto por un modelo o fase de acumulación. Así, no hay patrón absoluto del tamaño absoluto que debe tener el Estado, de los sectores que debe asumir o de las modalidades e instrumentos de su intervención; todas estas dimensiones fluctúan en función de los patrones de acumulación pro

58024

pios de cada época. (1)

Definición: Es la erogación monetaria principalmente, realizada por la autoridad competente y con las formalidades legales, destinadas al pago de los servicios públicos, o destinadas a fines de interés general.

3.1.1 Origen del gasto. En las sociedades primitivas, la tribu y el clán, los únicos gastos públicos eran los que se hacían para corresponder a las dos solas necesidades de carácter colectivo que tenían aquellas rudimentarias agrupaciones políticas: La de defensa pública y la administración de justicia, es decir, los gastos militares y los judiciales. Un poco más tarde, el desarrollo de otra necesidad tan esencial para el hombre como las primeras, trajo consigo los gastos religiosos. Pero el hecho que marcó un crecimiento más brusco y considerable en aquellas erogaciones, fue la creación de las grandes monarquías europeas, surgida de los escombros del régimen feudal de la Edad Media. Desde entonces, vienen los hombres creando sin cesar nuevas necesidades, de aquella que solo se satisface completamente mediante la intervención

(1) ROJAS H., Fernando. Economía Colombiana, Contraloría General de la República, Nº 190-191, Febrero-Marzo de 1987. Bogotá. p. 40.

del Estado, y soportando la carga cada día más pesada de los gastos ingentes que ellas imponen.

### 3.1.2 Teoría económica del gasto

**Gasto Mínimo:** Esta teoría establece que el Estado solo debe hacer aquellos gastos relacionados con la seguridad para mantener el orden público, de tal manera que la empresa privada pueda participar libremente en la producción de bienes y servicios, o sea, un Estado que sigue el postulado defendido por los fisiócratas "dejar hacer y dejar pasar".

**Máxima Ocupación:** Esta teoría desarrolló los postulados de Keynes, en cuanto a la intervención estatal en asuntos económicos y básicamente en la intervención cuando hay crisis o período de escaso nivel de empleo a través de grandes inversiones que fomenten la producción y generen empleos.

**Máximo Beneficio:** Significa que cada peso debe gastarse donde la utilidad marginal sea mayor. Si el incremento de un peso en una actividad redunde en mayor bienestar social que en otra, debe cambiarse esta destinación, de modo que se logre por los debidos ajustes, la utilidad marginal social de cada peso en todos los gastos públicos.

El Gasto Público y el Consumo: Los sueldos y salarios de los funcionarios y trabajadores oficiales se gastan de inmediato, en servicios públicos y en bienes de consumo. Igual situación se presenta en las pensiones y jubilaciones de antiguos empleados. Las grandes ganancias de las industrias, no siempre se capitalizan, sino que se destinan a nuevas inversiones en bienes de capital que, a su vez, dan oportunidad de empleo a las clases media y obrera.

### 3.2 DISPOSICIONES LEGALES DEL GASTO MUNICIPAL

3.2.1 Discusión y aprobación. Las aprobaciones para gastos contemplan:

- Gastos de Funcionamiento
- Gastos de inversión

Los primeros se componen de cuatro grupos: Servicios personales, gastos generales, transferencia y deuda pública; los segundos, se componen de dos grupos: Inversión directa e inversión indirecta.

Factores para el monto de apropiaciones: El monto de apropiaciones se asignará de acuerdo a las siguientes normas:

- a. Las partidas para gastos de funcionamiento se ajustarán a lo estrictamente indispensable y en cuanto a los servicios personales, se incluirán teniendo en cuenta los acuerdos, decretos o convenciones vigentes sobre asignaturas.
- b. Los gastos generales se apropiarán considerando el costo real de los mismos y si fuera el caso incrementar los, debe existir una razón que lo justifique.
- c. Las partidas para el pago de la deuda pública deberán corresponder exactamente al valor del servicio de los empréstitos.
- d. Los pagos de inversión se aforarán según los planes y programas debidamente adaptados.

Fuerza Restrictiva: En el proyecto de presupuesto de gastos no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un gasto decretado por la ley, ordenanza, acuerdo, decreto anterior, obligaciones contractuales o créditos judicialmente reconocidos.

Requisitos para la presentación del Egreso: El proyecto de Presupuesto de Gastos deberá presentarse acompañado

de las siguientes informaciones:

- Disposición, sentencia o contrato en que se basa la incorporación de cada contrato.
- Descripción general de las funciones de cada dependencia municipal.
- Análisis de los programas y objetivos a desarrollar, enunciando específicamente los recursos necesarios y su posible costo.
- Razones en que se basa el aumento o disminución de las partidas solicitadas en el proyecto, con relación a lo ejecutado en el año anterior.
- Detalle de las partidas distribuidas por programas y por objeto del gasto.

3.2.2 Ejecución. La ejecución del presupuesto se regirá por medio de planes mensuales de gastos, que elaborará el Alcalde por decreto con la asesoría del Tesorero Municipal.

Cuantía de los Planes: El monto de los planes de gastos

no podrá exceder durante los ocho primeros meses del año de la doceava parte del presupuesto de ingresos corrientes. En los meses de septiembre a noviembre a juicio del Alcalde podrá incrementarse el monto, teniendo en cuenta las necesidades de cada dependencia y considerando el monto de los ingresos conocidos al momento de elaborar los respectivos planes, procurando no romper el equilibrio presupuestal.

En cuanto a las apropiaciones para gastos compensados se tendrá en cuenta los ingresos efectivos; el plan de costos del mes de diciembre se elaborará de acuerdo a las necesidades de dicho período.

Clasificación de las Apropiaciones: Los planes de gastos tendrán tres sesiones: Una para gastos pagaderos con el producto de los ingresos corrientes; otra para los desembolsos a cubrir con fondos de destinación especial y la última para los giros que deben atenderse con los fondos provenientes de recursos del crédito; los dos últimos se incluirán en el plan según lo permitan las disponibilidades de tales fondos en tesorería.

Término para la Expedición del Plan: El plan de gastos deberá ser expedido dentro de los cinco días anteriores

al periodo, en el cual se hará dentro de los 10 primeros días. Una copia se remitirá a la División de Exámen de Cuentas de la Contraloría Departamental junto con las cuentas que rinde el Tesorero.

**Prelación del Gasto:** En la ejecución del presupuesto se tendrá en cuenta la siguiente relación de gastos: Orden público, deuda pública, asignaciones, prestaciones sociales, gastos generales, aportes, transferencias y subvenciones, etc.

**Adiciones y Traslados de Acuerdos Mensuales:** Los acuerdos de gastos podrán ser adicionados, mediante solicitudes formuladas del 15 al 25 del mes en que rige el acuerdo, en casos de excepcional urgencia plenamente comprobada para atender la buena marcha de la administración.

**3.2.3 Control.** El control fiscal del presupuesto de gastos se ejercerá sobre las operaciones que se llevan a cabo durante el proceso de su ejecución, el cual comprenderá: Ordenación de gastos, acuerdos de obligaciones, acuerdos mensuales de ordenación de gastos, créditos y traslados, transferencias, reservas y registros.

Procedimientos:

- a. Verificar que cada gasto sea ordenado por el funcionario legalmente facultado para ello, teniendo en cuenta que no se figuren en el presupuesto o en cantidades que exceden el monto aprobado para cada renglón de gastos.
- b. Comprobar que la ejecución del presupuesto de gastos se lleve a cabo con base en los acuerdos mensuales de ordenación de gastos aprobados.
- c. Verificar que en las respectivas tarjetas, libros o listados se registren correctamente por capítulo, programa, artículo y proyecto.
- d. Solicitar al jefe de presupuesto o de contabilidad de cada entidad u organización la información sobre los giros presupuestales con el fin de ejercer un control posterior efectivo.
- e. Registro y control de acuerdo de obligaciones.
- f. Registro y control de acuerdo de gastos.
- g. Registro y control de pago de contratos.

h. Verificar que las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre que se hayan constituido como reservas de caja o de apropiación sean las únicas que se constituyan como recursos del balance, certificados por la Contraloría General.

i. Comprobar que las reservas de caja aprobadas por el Auditor Fiscal y las de apropiaciones se ejecutan antes del 31 de diciembre del año para el cual fueron constituidos.

### 3.3 CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES

El presupuesto de gastos estará dividido en dos partes: Gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

3.3.1 Gastos de funcionamiento. Son gastos en la adquisición de bienes de consumo y servicios personales; estos gastos se pueden clasificar en dos renglones principales:

a. Gastos de consumo, que comprenden:

- Bienes durables de consumo, como automóviles, muebles y enseres, etc.

- Bienes semidurables de consumo: implementos de duración inferior a un año.
  
- Bienes de consumo perecedero, como alimentos, combustibles, etc.
  
- b. Gastos en servicios, que comprenden:
  - Sueldos, salarios, honorarios, etc.
  
  - Prestaciones sociales.

Todos los gastos de funcionamiento de consumo como los de servicio, son tan indispensable para la prestación de los servicios públicos como los de inversión. Su economía está subordinada a su racionalidad y suficiencia en la correcta satisfacción de las necesidades públicas.

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

- a. Intermedios, de duración superior a tres años (edificios, maquinaria, equipos, etc.).
  
- b. Finales (carreteras y obras de infraestructura econó

mica y social).

Se asimilan a los de funcionamiento por la característica principal de que son de contrapartida directa y personal. Pero se diferencian en que mientras los gastos de funcionamiento retribuyen bienes de consumo y servicios personales prestados, los de inversión retribuyen bienes de capital, de modo que aumentan el patrimonio fiscal. Aquí se impone hacer la siguiente distinción: Los gastos de inversión en bienes intermedios (dotación durable y edificios) se destinan principalmente a la prestación de servicios administrativos como son la mayoría de los servicios públicos primarios. Los de inversión en bienes durables finales se destinan principalmente en la construcción de obras como medios colectivos de producción, en cuanto al ser utilizados principalmente por el sector privado de la economía incrementan su capital constante (medios de producción) con miras a obtener ganancias. Son obras en vías de transporte, en comunicaciones, electrificación, acueducto, alcantarillado, etc. o de infraestructura económica.

### 3.3.3 Análisis de los gastos de funcionamiento

TABLA 14. Comportamiento comparativo de los gastos de funcionamiento en Santa Rosa Norte de Bolívar en el periodo 1986-1990

Años	Gastos Nominales	Incremento %	I.N.P	Gastos Reales	Incremento %
1986	9.965.088	-	519,49	9.918.244,43	-
1987	-9.816.479	-1,49	644,28	1.523.635,53	-20,57
1988	21.147.847	115,43	825,48	2.561.884,84	68,14
1989	57.157.254	153,93	951,60	6.006.436,9	120,20
1990	91.635.966	60,32	1.365,60	6.710.308	11,71

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

Analizando la tabla anterior, referentes a los gastos de funcionamiento en términos nominales, se observa una tendencia inestable en el crecimiento de la tasa, ya que en 1987 la tasa disminuyó en -1,49%. En 1988 se presenta una tasa de crecimiento del 115,43%, aumentando considerablemente en relación con el año anterior. En 1989 se presenta la tasa más alta de crecimiento alcanzada en el periodo de estudio, colocándose en un 153,93%, originada por

el aumento que se presenta en el programa de Gobierno. En el año 1990 la tasa de crecimiento fue del 60,32%, disminuyendo considerablemente con respecto a la del año 1989.

Los gastos de funcionamiento en términos reales presentan en 1987 un crecimiento negativo de un -20.57%. En 1988 la tasa se recuperó respecto al año anterior, colocándose en un 68,14%. En 1989 encontramos la tasa más alta del período con un índice del 120,2%. En 1990 la tasa tuvo una disminución considerable con respecto a los años anteriores, llegándose a colocar en 11,71%.

TABLA 15. Participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990

Años	Gastos Totales	Gastos de Funcionamiento	Participación %
1986	14.346.202	9.965.088	69,46
1987	17.911.146	9.816.479	54,80
1988	32.010.762	21.147.847	66,06
1989	76.364.042	57.157.254	74,84
1990	127.462.853	91.635.966	71,89

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

Analizando la Tabla 15, que muestra la participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales, se observa claramente que la menor participación se presentó en el año 1987 con un 54,80% y la mayor en el año 1989 con un 74,84%. En los demás años la participación ha sido variada, oscilando entre estos dos límites.

Los gastos de funcionamiento participaron en relación a los gastos totales durante el período de estudio en un 67,41%, éste porcentaje puede ser considerado aceptable, ya que el promedio oscila en un 70% y 90% en la mayoría de los municipios colombianos.

### 3.3.4 Análisis de los gastos de inversión

TABLA 16. Comportamiento comparativo de los gastos de inversión en Santa Rosa Norte de Bolívar en el período de 1986-1990

Años	Gastos Nominales	Incremento %	I.N.P	Gastos Reales	Incremento %
1986	4.381.114	-	519,49	843.349,5	-
1987	8.094.667	84,76	644,28	1.256.389,60	48,97
1988	10.862.915	34,19	825,48	1.315.951,30	4,40
1989	19.206.788	76,81	951,60	2.018.367,80	53,37
1990	35.826.887	86,53	1.365,60	2.623.527,20	29,98

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar



Analizando la Tabla 16, referente a los gastos de inversión en términos nominales se observa que en 1987 se obtuvo una tasa de 84,76% considerada alta. Esta tasa disminuyó en el año siguiente, o sea en 1988, colocándose en 34,19%. En 1989, se observa una recuperación notable de la tasa de crecimiento con respecto al año anterior, logrando alcanzar un nivel de 76,81% y finalmente en 1990 se obtuvo la tasa más alta del período en estudio, colocándose en 86,53%.

En relación al comportamiento de los gastos de inversión en términos reales, se observa que en 1988 se encuentra la tasa más baja con un 4,40% por lo poco en que los gastos nominales se incrementaron de 1987 a 1988. La tasa más alta la encontramos en 1989 con un 53,37%, lo que indica que la inversión en términos reales para este año fue mayor que en vigencias anteriores. En el último año esta tasa se incrementó en 29,98% debido al deterioro de la moneda nacional y el proceso inflacionario.



TABLA 17. Participación de los gastos de inversión en los gastos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período de 1986-1990

Años	Gastos Totales	Gastos Inversión	Participación %
1986	14.346.202	4.381.114	30,53
1987	17.911.146	8.094.667	45,19
1988	32.010.762	10.862.915	33,93
1989	76.364.042	19.206.788	25,15
1990	127.462.853	35.826.887	28,10

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

Al analizar la Tabla anterior, referente a la participación porcentual de los gastos de inversión en los gastos totales municipales, se observa que dichos gastos participan en un 32,58% del total de gastos en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar. Este promedio es considerable al encontrar que en Colombia muchos municipios no alcanzan un promedio del 10% en el total de los gastos. Pero lo importante es que esta inversión esté bien canalizada hacia programas que beneficien a toda la comunidad.

La participación de estos gastos en los gastos totales

del municipio durante el periodo de estudio presenta una tendencia inestable, encontrando la tasa más alta en 1987 y la más baja en 1989.

En la siguiente Figura se muestra el comportamiento de los gastos de funcionamiento e inversión en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar de 1986-1990.

Millones de pesos

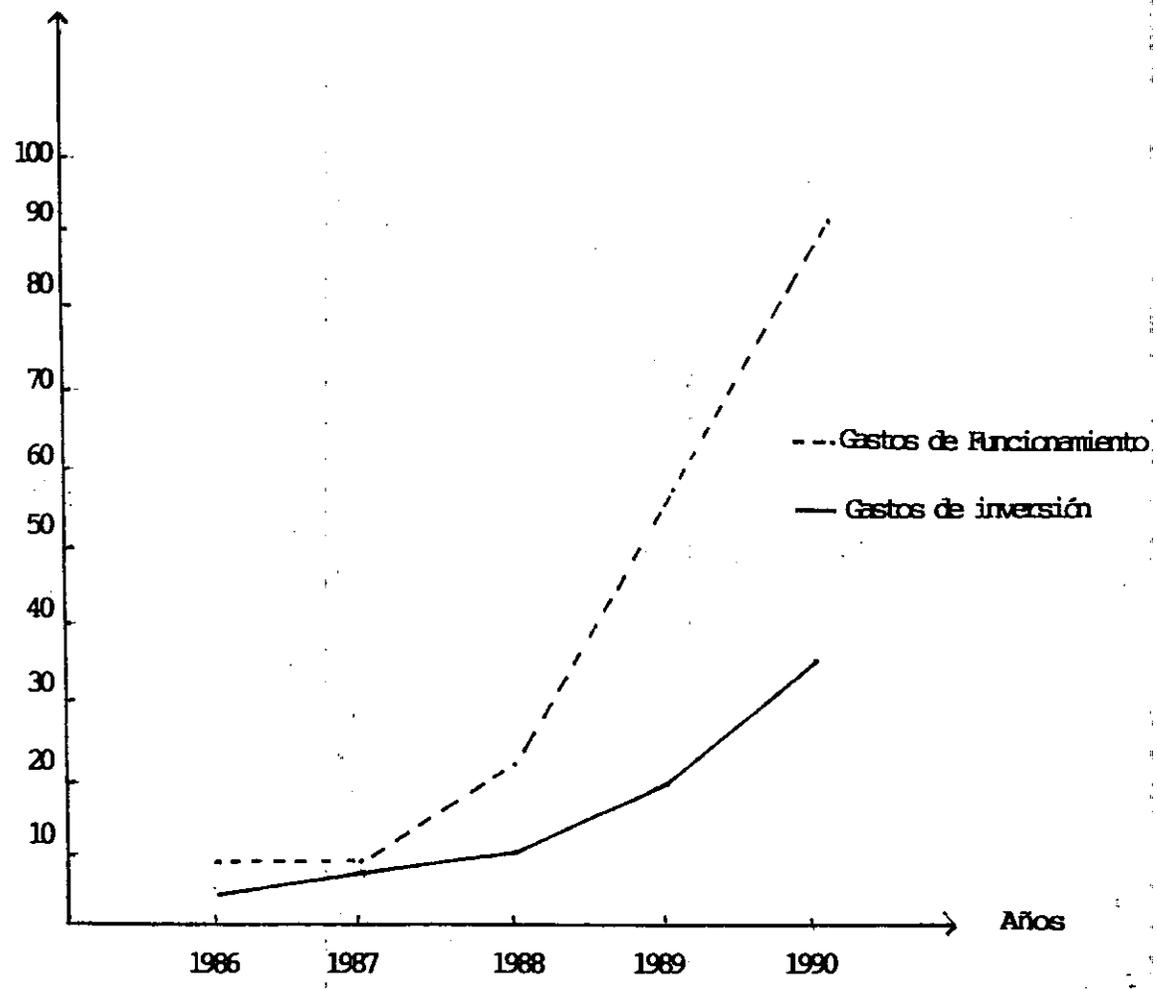


FIGURA 8. Gastos de funcionamiento e inversión

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

TABLA 18. Comportamiento comparativo de los gastos en el presupuesto municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990

Años	Gastos Nominales	Incremento %	I.N.P.	Gastos Reales	Incremento %
1986	14.346.202	-	519,49	2.761.593,48	-
1987	17.911.146	24,84	644,28	2.780.025,14	5,09
1988	32.010.762	78,71	825,48	3.877.836,16	39,48
1989	76.364.042	138,55	951,60	8.024.804,74	98,50
1990	127.462.853	66,91	1.365,60	9.333.853,16	16,31

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

Analizando la Tabla anterior, referente al comportamiento de los gastos en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar, podemos observar que el incremento en términos monetarios ha sido progresivo, experimentando tasas del 24,84% en 1987, siendo la más baja del período. En 1988 ésta aumenta en relación con la del año inmediatamente anterior, colocándose en un 78,71%. En 1989 la tasa de crecimiento de dichos gastos, alcanzó su mayor crecimiento, siendo ésta de 138,55%, lo que indica que la administración muni

cipal aumentó los gastos de funcionamiento e inversión. En 1990 la tasa de crecimiento alcanza un nivel de 66,91%.

Si analizamos la misma Tabla (18) a precios constantes, podemos observar que la tasa de crecimiento alcanzó su porcentaje más alto en 1989, con un 98,50% y la más baja en 1987 con 5,09%. Observamos que esta tasa en 1990 disminuyó considerablemente, colocándose en un 16,31% como consecuencia del alto porcentaje que presenta el I.N.P. al consumidor en dicho año.

En la Figura 9 se muestra el comportamiento de los gastos en términos reales y monetarios.

### 3.5 INCIDENCIA DE LA LEY 12 DE 1986 SOBRE LOS GASTOS MUNICIPALES

3.5.1 Estimación y uso de la cesión del I.V.A. Las transferencias municipales tienen dos componentes: Uno incondicional, la asignación sin retención que recibe el municipio, puede destinarse a gastos de funcionamiento y/o a gastos de inversión y la proporción condicionalmente resultante de la retención de los FER y la que debe destinarse a las cajas de previsión seccional.

Millones de pesos

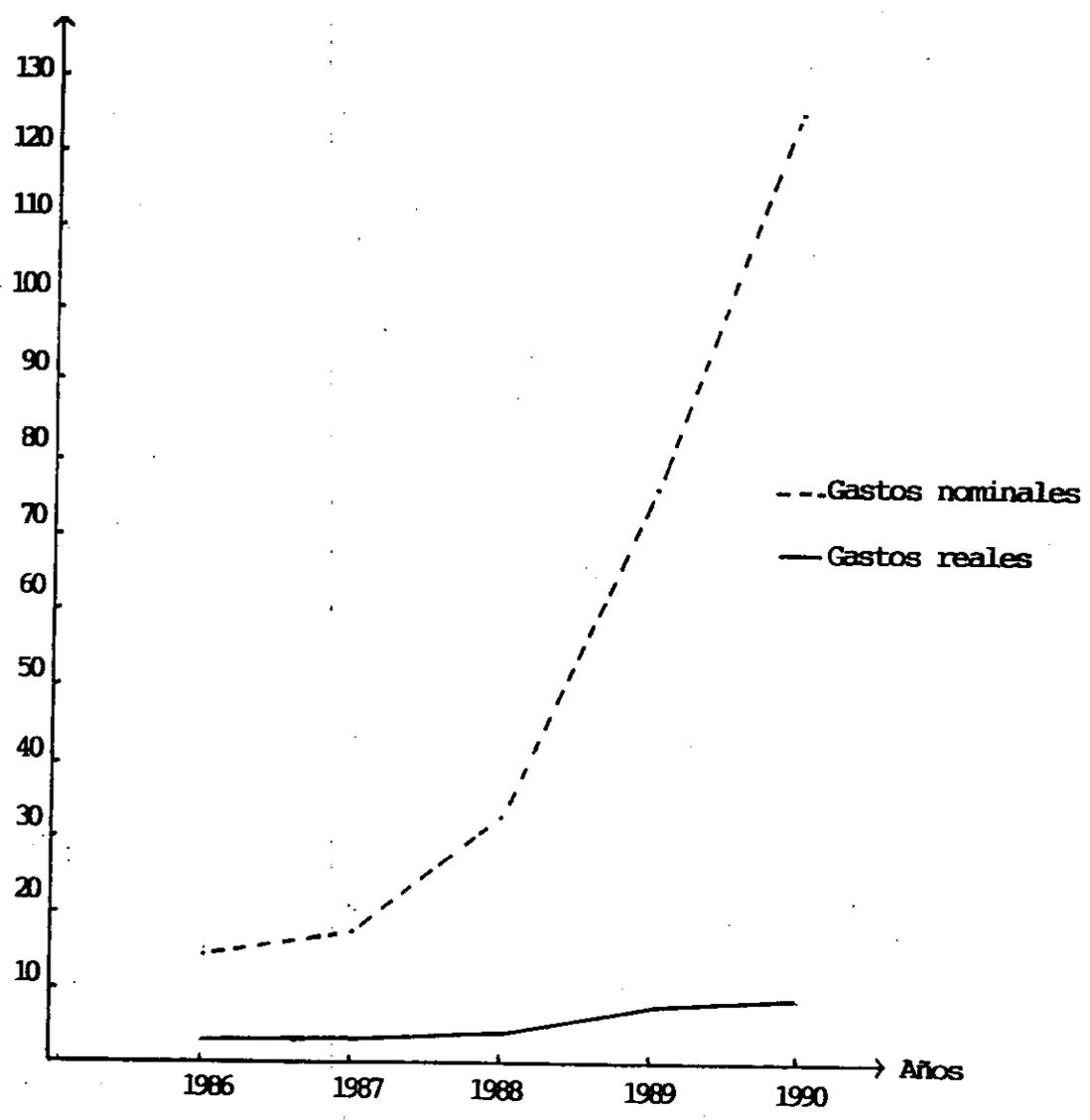


FIGURA 9. Gastos totales

Con la aplicación de la nueva ley se presenta la composición anotada, salvo que el porcentaje equivalente a la diferencia entre 25,8% establecido para todos los municipios en 1986 y el tope de incremento previsto para cada año, estará condicionado para gastos de inversión.

Todo lo anterior tiene a su vez un condicionante de carácter especial, que establece unos porcentajes mínimos de inversión en las zonas rurales y corregimientos de los municipios dependiendo de su estructura poblacional.

En los municipios donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50% de la participación del impuesto a las ventas, en sus zonas rurales y corregimientos, pero en los municipios menores de 100.000 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera, será obligatorio invertir al menos el 20% de la participación del impuesto a las ventas en sus zonas rurales y corregimientos.

La separación en cada localidad de la zona urbana de la rural para efectos de la distribución de la Cesión del I.V.A. Refuerza así uno de los objetivos centrales de la Ley como es el propender para una mayor autonomía finan

ciera y administrativa de las entidades territoriales en su conjunto que les permita asumir una mayor responsabilidad como agentes ejecutores de la inversión pública. Así mismo fija claridad los rubros en que se puede invertir el incremento.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público enviará a los municipios los estimulativos que espera transferir a cada uno durante la siguiente vigencia fiscal, por concepto de su participación del impuesto a las ventas (I.V.A).

- a. La suma que debe destinarse excesivamente a gastos de inversión.
- b. La suma que debe destinarse a atender tanto los gastos de funcionamiento como los de inversión.
- c. Las sumas que deben invertirse en la cabecera municipal y en las zonas rurales y corregimientos.

La ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social, deberá ser vigilada por las oficinas de planeación de los departamentos, intendencias y comisarias a que pertenezcan.

Los municipios podrán celebrar contratos convenios con

entidades administrativas de los Gobiernos nacionales, departamental y municipal, para la realización de obras públicas o la prestación de algunos servicios públicos. Los convenios o contratos deberán ser coordinados por los departamentos, intendencias y comisarias a los cuales pertenecan los respectivos municipios.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer retenciones del incremento de la cesión del impuesto a las ventas, a que se refiere esta ley, para atender el pago de las obligaciones vencidas de los municipios con otras entidades públicas. Dichas retenciones serán giradas directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o las entidades acreedoras.

Las entidades públicas acordarán previamente los saldos débitos con los municipios, mediante la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si fuere necesario.

En las siguientes Tablas que ilustramos a continuación, se observa la distribución de los recursos provenientes de la cesión del I.V.A en gastos de funcionamiento e inversión y la distribución de la inversión por zonas (Rural y Urbana).

TABLA 19. Distribución de recursos provenientes de la cesión del I.V.A en gastos de funcionamiento e inversión en Santa Rosa Norte de Bolívar de 1992 a 1995

Años	Máximo de Funcionamiento	Mínimo de Inversión	Total
1991	58.606.240	59.313.760	117.920.000
1992	77.103.300	102.206.700	179.310.000
1993	98.491.500	130.558.500	229.050.000
1994	108.986.571	185.571.729	294.558.300
1995	114.285.380	265.400.268	379.685.648

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. B.C.H. (S.D.R.U.).  
U.D.R.U.

TABLA 20. Distribución de la inversión por zonas de los recursos provenientes de la cesión del I.V.A. en Santa Rosa Norte de Bolívar de 1992 a 1995

Años	Zona Urbana	Zona Rural	Total Inversión
1991	47.451.008	11.862.752	59.313.760
1992	81.765.360	20.441.340	102.206.700
1993	104.446.800	26.111.700	130.558.500
1994	148.457.383	37.114.346	185.571.729
1995	212.320.215	53.080.053	265.400.268

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. B.C.H. (S.D.R.U.).  
U.D.R.U.

3.5.2 Utilización de los gastos de inversión según la ley. La proporción de la participación del impuesto a las ventas condicionado a gastos de inversión, podrá destinarse a los siguientes fines:

- Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jaguelles, pozos, letrinas, planta de tratamiento y redes.
- Construcción, pavimentación y remodelación de calles.
- Construcción y conservación de carreteras, veredas, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.
- Construcción y conservación de terminales de transporte.
- Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.
- Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.
- Casas de cultura.

- Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias.
- Tratamiento y disposición final de basuras.
- Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales.
- Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalación deportiva y parques.
- Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y Hoyas hidrográficas.
- Pago de deuda pública interna o externa, contraída para financiar gastos de inversión.
- Inversiones en bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, destinado a obtener recursos de crédito complementario para la financiación de obras de desarrollo municipal.
- Otros rubros que previamente autorice el Departamento Nacional de Planeación.

#### 4. PRESUPUESTO MUNICIPAL

##### 4.1 DEFINICION DE PRESUPUESTO

El presupuesto, estructurado dentro de un complejo marco jurídico, institucional y político, respondiendo a su vez a objetivos económicos y sociales predeterminados, en razón a las características ideológicas de la conducción del Estado, puede definirse de la siguiente manera:

Es un instrumento político, económico y administrativo que contiene el plan financiero del Gobierno, expresado en forma de programas anuales de actividades de los servicios esenciales y que indican 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.

##### 4.2 EVOLUCION HISTORICA DEL PRESUPUESTO

Se ha dicho que el presupuesto es un acto de autoridad

soberana, porque en todos los tiempos fue el soberano quien tuvo la facultad de determinar las rentas y autorizar las erogaciones públicas, así como en el derecho privado es el individuo dueño de los bienes el que se traza a sí mismo las normas de su actividad económica, computando sus entradas y señalando la cuantía de sus gastos. Bajo el régimen feudal y el de la monarquía absoluta, son los detentadores del poder público los que tienen el derecho exclusivo de fijar el presupuesto.

Antiguamente el sistema fiscal era ineficaz. Entre los estados antiguos, Egipto organizó en forma más eficiente este sistema realizando cálculos de la renta pública y ejerciendo control en los gastos. En el régimen feudal y en el de las monarquías absolutas (como se dijo antes), los detentadores del poder público fijaban el presupuesto. En el régimen democrático son los representantes del pueblo en el Congreso, los que decretan los ingresos del Estado y fijan los gastos públicos.

Le corresponde históricamente a Inglaterra el honor de ser la cuna del Derecho presupuestal. Es aquí donde el pueblo obtuvo el derecho de intervenir en los presupuestos bajo el principio de que el Rey no puede imponer con tribución alguna sin el consentimiento del parlamento. Pero, el régimen moderno sobre presupuesto se originó des

pués de la Revolución Francesa. La Asamblea Nacional, por Decreto del 17 de junio de 1789, expidió el primer mandato legal, claro y definitivo, que atributa exclusivamente a los representantes de la Nación el derecho a votar los impuestos. En la Declaración de los Derechos del Hombre traducidos por Antonio Nariño se lee: "Todos los ciudadanos tienen el derecho a comprobar por sí mismo o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración".

Durante el régimen colonial americano, los monarcas imponían de forma arbitraria los impuestos y contribuciones y los gastaban a su antojo sin control alguno. El derecho presupuestal nace en Colombia en la época de la Independencia, adoptando principios fundamentales sobre tributación, teniendo como base el derecho presupuestal francés. Estos principios se encuentran consignados en la Constitución de Cundinamarca de 1812. La Carta de 1821, expedida en Cúcuta, atribuyó al Congreso la facultad de fijar cada año los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presente el poder ejecutivo. Las demás cartas constitucionales han venido perfeccionando el sistema presupuestal colombiano.

En el año de 1824 se expidió la primera Ley orgánica del presupuesto. La Constitución de 1863, consagró el principio que no puede cobrarse impuesto alguno que no esté contemplado en el presupuesto, ni autoriza gasto alguno que no haya sido incluido previamente en él. La ley 68 de 1866, orgánica de la Hacienda Nacional, consagró los principios de unidad de caja, unidad de responsabilidad y unidad de cuenta. También se refirió a la fuerza restrictiva del presupuesto al declarar que toda partida del presupuesto será un máximo que no podrá excederse con órdenes de pago, pero no consagró el principio del equilibrio del presupuesto nacional; luego la ley séptima de 1916 reglamentó la formación, discusión y aprobación de los presupuestos nacionales, fue éste el primer paso que se dió en Colombia para integrar una verdadera Ley normativa sobre la materia en la segunda década de este siglo.

En 1923 vino a Colombia la "Misión Kemmerer" que formuló la Ley 34 de ese mismo año, la cual no introdujo en realidad mayores innovaciones con relación a la séptima de 1916. Una reforma trascendental de la Ley 34 consistió en dar al Gobierno la iniciativa en materia de gastos, con prohibición para el legislador, de aumentarlos e introducir otros nuevos sin la arquiescencia del Gobierno y siempre que no altere el equilibrio del presupuesto. Tam

bién incorporó a nuestra legislación fiscal el llamado "presupuesto de competencia".

Cuando el profesor Kemmerer vino a Colombia por segunda vez propuso una serie de proyectos para reformar algunas leyes, de aquí surgió la Ley 64 de 1931 que sustituyó a la 34 de 1923. Las leyes anteriores no denominaban todos los aspectos de la materia, ni preveían las infracciones de que pudiera ser objeto, especialmente en la etapa de su expedición por el cuerpo legislativo. De ahí que durante su vigencia fuera indispensable dictar medidas de carácter transitorio, tanto en lo relacionado con el cálculo de las rentas, como para la liquidación del presupuesto y el control administrativo del mismo.

Dado el desarrollo económico del país era ya oportuno que el estatuto orgánico del presupuesto tuviera una orientación más avanzada, y que consultara no sólo el aspecto simplemente fiscal, sino uno más importante, su trascendencia económica. Siguiendo las recomendaciones de la CEPAL se dictó el Decreto 852 de 1965 "por el cual se estructuró la Dirección Nacional del Presupuesto", como organismo técnico dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para los efectos de preparación y ejecución del presupuesto, la vigencia administrativa y económica de

las actividades presupuestales de todas las dependencias nacionales, de acuerdo con las orientaciones que señale el Presidente de la República.

En el proceso interrumpido del perfeccionamiento del estatuto orgánico se llega al Decreto 294 de 1973. También han surgido nuevos decretos sobre la materia, como es la Ley séptima de 1981 sobre el régimen de contratación de empréstitos, la Ley 14 de 1983, la cual tiende a fortalecer los fiscos municipales, Ley 12 de 1986, Decretos 77, 78, 80 de 1987 sobre autonomía municipal y por último la Ley 38 de 1989, la cual establece el Nuevo Estatuto orgánico de presupuesto, derogando el Decreto 294 de 1973 y el cual establece un plan financiero y un plan operativo anual de inversiones. Además aparece un Consejo de política fiscal y se complementa el principio de la unidad de Caja adicionando el superávit fiscal de los organismos descentralizados del Estado.

4.3 NORMAS GENERALES DEL PRESUPUESTO

a. Universalidad. En la preparación del cómputo de las rentas se adoptará el principio de universalidad, debiendo incluirse en dicho cálculo todos los ingresos provenientes de bienes, servicios o actividades de las depen

dencias departamentales, según su rendimiento bruto, salvo que se trate de entidades descentralizadas cuyos productos se computaran conforme a lo previsto en el presente código (Código Fiscal de Bolívar, Artículo 28).

b. Equilibrio presupuestal. El presupuesto de gastos tendrá como base el presupuesto de rentas e ingresos y entre ambos, se mantendrá el más estricto equilibrio (Código Fiscal de Bolívar, Artículo 29).

El Artículo 211 de la Constitución 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 rentas y el de gastos. Esta norma se cumple análogamente a nivel municipal.

c. Unidad del presupuesto. La finalidad de este principio es que todos los ingresos del Tesoro público constituyan un fondo común que tengan como fin atender todos los egresos causados por la administración. De ahí que 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 e ingresos al estimativo de los gastos. Si el monto de los gastos es superior al producto de las

rentas e ingresos, habrá déficit presupuestal, el superávit se da en 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 el patrimonio del Estado o aplicando recursos del crédito para cubrir los gastos ordinarios de la administración.

Para establecer el déficit o el superávit, basta comparar el producto de los gastos y de las reservas constituidas durante el ejercicio. La comparación se hace entre los activos y pasivos del balance del Tesoro, es decir, entre las cuentas que representan recursos y recursos de capital, se les llevará cuenta especial de contabilidad, pero no será materia de presupuesto ni de fondos separados.

d. Exclusividad de la aprobación. El monto que se autorice para cada rubro de gasto debe aplicarse exclusivamente al objeto determinado en el texto del respectivo rubro y no podrá excederse, salvo que la cuantía se modifique por medio de créditos adicionales y por traslados hechos en forma autorizada.

e. Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de Enero y termina el 31 de Diciembre de año. Sin embargo, no es absolutamente riguroso que el periodo fiscal corresponda al año civil. Al conjunto de realizaciones administrativas y fiscales que se cumplan dentro del periodo se les llama "vigencia fiscal". Esta vigencia es diferente al periodo fiscal, o de causación. Esta prolongación para los municipios es hasta el 31 de Marzo, para los Departamentos hasta el 28 de Febrero y para la Nación hasta el 30 de Abril.

f. Programación. El presupuesto será programado de manera que indique las funciones, programas y proyectos del Gobierno. Los programas y subprogramas se presentarán debidamente explicados e integrados en orden numérico. Los gastos se clasificarán por capítulos, programas y artículos. Los programas representan los diferentes grupos de actividades homogéneas que ejecutarán los organismos. Cuando los programas lo requieran podrán dividirse en subprogramas, que representan actividades homogéneas más reducidas.

g. Especificidad. En el presupuesto deben figurar todos y cada uno de los rubros, tanto de ingresos como de gastos, de manera que se conozcan lo más realmente posible

su programa y recurso.

En cumplimiento de este principio las apropiaciones asignadas por objeto del gasto se utilizarán para las finalidades que fueron previstas en el presupuesto y se podrán controlar política, administrativa y fiscalmente.

h. Publicidad. Según este principio, tan pronto sea aprobado el presupuesto por la respectiva corporación, debe aplicarse y darse a conocer a los funcionarios que tienen que ver con el control, contabilización, ejecución y al público en general.

#### 4.4 ETAPAS DEL PRESUPUESTO

4.4.1 Formulación. En esta primera etapa la administración municipal es la encargada de recopilar y analizar las normas existentes en referencias con aspectos presupuestarios y de desarrollo económico y social de la región, es necesario conocer claramente las normas generales, principios presupuestales, planes de desarrollo, clasificación de los ingresos y gastos, criterios de su formación y poseer un cronograma de actividades para no caer en errores y/u omisiones.

Es de competencia exclusiva del ejecutivo (Alcalde), la

presentación del proyecto de presupuesto, ante el Concejo Municipal en el primer día de las sesiones ordinarias del mes de Noviembre, si no se hiciere en este lapso, el proyecto es extemporáneo quedando en vigencia el presupuesto del año inmediatamente anterior.

4.4.2 Aprobación: El Consejo Municipal para su aprobación, someterá a tres debates en días diferentes, presentándose dos situaciones: La primera es cuando el proyecto es aprobado sin ninguna modificación y remitido al Alcalde para su sanción; la segunda es cuando el proyecto es aprobado con ciertas modificaciones por parte del Concejo, que el Alcalde deberá corregir y sancionar y si éste no está de acuerdo con las modificaciones, lo devolverá al Concejo con las objeciones pertinentes, ya sea inconstitucional o inconveniencia. Si el Concejo Municipal considera infundada las objeciones, lo remitirá al Alcalde para su sanción, el cual le enviará al Tribunal de lo contencioso-administrativo, quien decidirá la discrepancia. Si éste decide que las objeciones son infundadas, el Alcalde estará obligado a sancionar el proyecto y si no lo hiciere se entenderá sancionado por el solo hecho de la expiración del plazo. En este caso el Presidente del Concejo hará que se promulgue.

Términos de la Sanción del Proyecto: El Concejo Municipal dispone de 30 días a partir de la primera sesión del mes de Noviembre, para aprobar en los tres debates del proyecto de presupuesto, y una prórroga de 10 días, si lo estima conveniente. El Alcalde dispone del término de cinco días para regresar con objeciones un proyecto que no conste de más de 20 artículos. Si el Alcalde, una vez transcurridos los términos indicados, no hubiere devuelto el proyecto objetado, deberá sancionarlo y promulgarlo.

Dentro de los tres días siguientes de la sanción el Alcalde enviará copia del acuerdo al Gobernador del departamento, el cual lo remite al Departamento Jurídico para su revisión legal, y éste a su vez envía copia a la Secretaría de Planeación para su revisión contable. Estas revisiones no suspenden los efectos de los acuerdos. Sancionado el acuerdo será publicado en el respectivo diario, gaceta o boletín oficial; la publicación deberá realizarse dentro de los 15 días siguientes a la sanción.

4.4.3 Ejecución. El Alcalde o la persona encargada de mantener el equilibrio presupuestal; para ello elabora un acuerdo mensual de gastos, el cual consta de dos partes: Una para los gastos que se cancelen con el produc

to de la renta y los ingresos, y otra para las apropiaciones que deban atenderse con los fondos provenientes de empréstitos.

El Alcalde recibirá un informe de ingresos y gastos de las distintas dependencias los 20 primeros días de cada mes y con base en esto prepara durante los 10 últimos días de cada mes un programa de las sumas que puedan girarse por las distintas unidades ejecutoras, con cargo a su respectiva apropiación para gastos, mediante asignaciones de partidas globales.

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

- Las apropiaciones específicas para cubrir los gastos ordinarios mensuales de la administración, se acordarán por 12 partes iguales; de idéntica manera se hará con el monto del acuerdo mensual de gastos de cada unidad administrativa, así como también los auxilios y las transferencias.
- El servicio de la deuda pública será acordado por el monto de los respectivos vencimientos mensuales.

- Las apropiaciones para los proyectos del presupuesto de la inversión, se acordarán con base en los vencimientos pactados en los respectivos contratos y las inversiones directas se efectuarán de conformidad con las necesidades de los proyectos.
  
- Todo gasto municipal deberá ser girado por el Alcalde, a cargo del Tesoro municipal, mediante relaciones de autorización refrendadas por el Contralor o Auditor Municipal.
  
- Para el pago por concepto de viáticos en giras oficiales serán acompañados de los comprobantes de giros y el pago será ordenado por la Alcaldía por medio de resolución motivada.

4.4.4 Control. Se refiere a la imputación en los libros de la ejecución presupuestal y de contabilidad oficial, que demuestra hechos cumplidos como consecuencia de la acción administrativa emanada por normas contempladas como programas, planes, objetivos, funciones, etc. De ahí que los instrumentos son:

- Principios contables y de auditoría
- Procedimientos

- Nomenclatura y definición de cuentas
- Normas generales.

La etapa de evaluación en el ciclo presupuestal no tiene un cabal cumplimiento, debido a que en esta etapa, a nivel municipal, no existe una efectiva aplicación en los aspectos sobre análisis financiero, análisis contable, presupuestal, etc., del cual se desprenderían muchas comparaciones, se tomarían acciones correctivas, se tendrían puntos de referencia, etc.

4.5 EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA NORTE DE BOLIVAR EN EL PERIODO 1986-1990

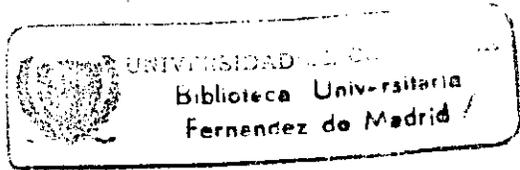
TABLA 21. Ejecución del presupuesto del municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar en el período 1986-1990

Años	Ingresos Totales	Gastos Totales	Diferencia
1986	18.500.140	14.346.202	4.153.938
1987	22.112.279	17.911.146	4.201.133
1988	33.629.106	32.010.762	1.618.344
1989	62.986.583	76.364.042	-13.377.459
1990	95.866.470	127.462.853	-31.596.383

Fuente: Contraloría Municipal de Santa Rosa Norte de Bolívar

Analizando la Tabla 21, sobre el comportamiento del presupuesto ejecutado en Santa Rosa Norte de Bolívar en los años 1986-1990 se observa que en 1986 se presentó un superávit presupuestal debido a que los ingresos municipales crecieron en mayor proporción que los gastos y a la implantación de la Ley 12 de 1986. En 1987 se presentó una situación similar a la anteriormente descrita, obteniéndose un superávit presupuestal debido a la expansión de los ingresos municipales y el mal comportamiento de los gastos, influyendo también la Ley antes mencionada. En el año siguiente, 1988, se obtuvo un superávit presupuestal, aunque en menor proporción que los años anteriores. En los dos años siguientes se presenta un déficit presupuestal bastante considerable, todo esto ocasionado por un mayor crecimiento de los gastos de funcionamiento e inversión en relación con los ingresos del municipio.

En la Figura siguiente se presenta el comportamiento, tanto de los ingresos como de los gastos ejecutados en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar de 1986 a 1990.



Millones de pesos

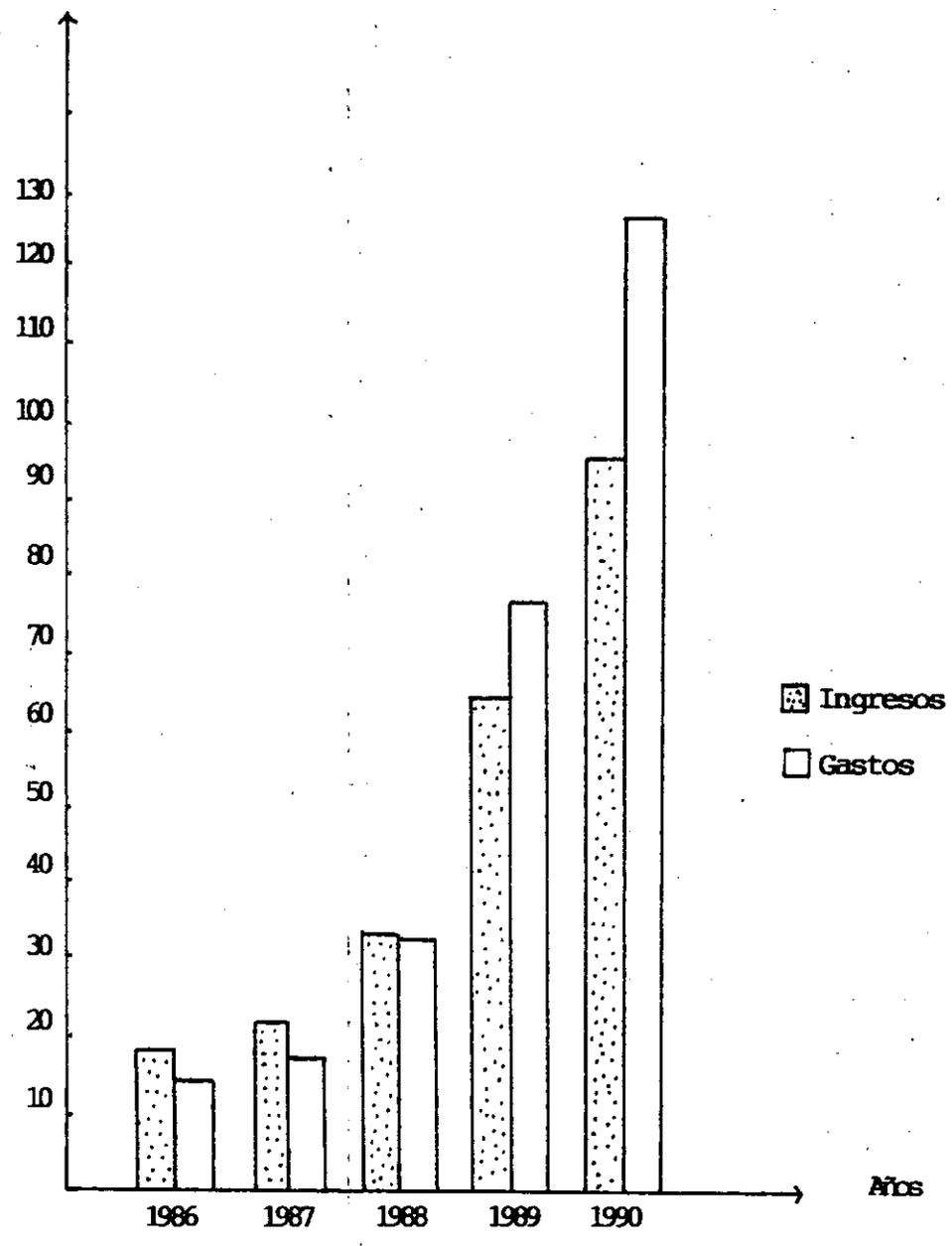


FIGURA 10. Ingresos y gastos ejecutados

4.6 IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO

La importancia de esta vinculación reside en que el sistema presupuestario municipal debe convertirse en un instrumento eficaz para el cumplimiento del plan de desarrollo local. Ahora, para asegurar la ejecución de los programas correspondientes al ente local, es indispensable excluirlo en el presupuesto municipal y además, utilizar los procedimientos de administración presupuestario para controlar su ejecución. En otros términos, es integrar los esfuerzos de la planeación local que implican la definición de objetivos netos y proyecciones de largo plazo con los instrumentos de acción mediata, reflejados en el plan financiero local de los ingresos tributarios y no tributarios de la Tesorería, frente a los gastos efectivos, o sea, los gastos efectivamente realizados por la Tesorería incluyendo la amortización de la deuda interna.

El factor expansionista de la base monetaria y su relación con el presupuesto, corresponde a la diferencia entre los recursos ordinarios de la caja y los gastos efectivos de Tesorería y que en el caso del nivel central se soluciona por cuenta del Banco de la República.

Los anteriores elementos considerados permiten resaltar la importancia del presupuesto nacional y por ende del presupuesto municipal como instrumentos esenciales en la ejecución de la política económica y social.

Por tanto, se precisa de un plan integral de desarrollo municipal flexible y realista, pues la eficiencia del sistema presupuestal municipal no es el único mecanismo de éxito, es indispensable adoptar también una serie de medidas en materia de política y de planeación, tendientes a concatenizar los instrumentos presupuestarios con los mecanismos de planeación.

#### 4.7 PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL PERIODO DE 1991-1995

Para la realización de las proyecciones utilizaremos el metodo de los mínimos cuadrados y recta en regresión lineal; proyectaremos los ingresos recaudados en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar sin incluir participaciones nacionales ni departamentales para el periodo 1991-1995.

La aplicación del método establece que si la variable independiente "x" es el tiempo, y la variable dependien

te "y" son los ingresos recaudados de los presupuestos ejecutados y representará para el periodo 1991-1995 los valores estimados. El método establece que la variable independiente "x" es el tiempo, los datos muestran los valores de "y" en diferentes tiempos; los datos ordenados en relación con el tiempo se denominarán series de tiempos. La recta o curva de regresión de "y" sobre "x" en este caso se llama curva de tendencia o recta de tendencia y se utiliza a menudo para fines de estimación, proyección o pronóstico.

En este estudio se cuenta con las proyecciones de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A) de parte de la Nación al municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar, según la Ley 12 de 1986, realizada por el Departamento Nacional de Planeación (D.N.P).

TABLA 22. Proyección de los ingresos recaudados en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar

Años	"x"	"y" Ejecutados	XY	X <sup>2</sup>
1986	-2	4.268.613	-8.537.226	4
1987	-1	5.393.239	-5.394.239	1
1988	0	3.561.545	-	-
1989	1	13.832.165	13.832.165	1
1990	2	21.080.826	42.161.652	4
Total	-	48.136.388	42.062.352	10

La ecuación  $Y = a + bx$

$$\sum x = 0 \quad \sum Y = 48.136.388 \quad \sum xy = 42.062.352$$

$$\sum x^2 = 10 \quad n = 5$$

Entonces:

$$\sum y = na + b\sum x \quad 2^{\text{a}} \text{ Ecuación}$$

$$48.136.388 = 5a + b(0)$$

$$a = 48.136.388/5 = 9.627.277$$

$$\sum xy = a\sum x + b\sum x^2 \quad 3^{\text{a}} \text{ Ecuación}$$

$$42.062.352 = 9.627.277(0) + b(10)$$

$$42.062.352 = b(10)$$

$$b = 42.062.352/10 = 4.206.235$$

Reemplazando a y b en la 1ª Ecuación, tenemos:

$$y = 9.627.277 + 4.206.235 (x)$$

Para darle valor a (x) partimos del año 1990 en el cual x tiene un valor de 2, para 1991 un valor de 3, para 1992 un valor de 4, 5 para 1993, y así sucesivamente. hasta el año 1995.

Por lo tanto los ingresos que se recaudarán en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar de 1991 a 1995 son:

$$y(1991) = 9.627.277 + 4.206.235 (3) = 22.245.982$$

$$y(1992) = 9.627.277 + 4.206.235 (4) = 26.452.217$$

$$y(1993) = 9.627.277 + 4.206.235 (5) = 30.658.452$$

$$y(1994) = 9.627.277 + 4.206.235 (6) = 34.864.687$$

$$y(1995) = 9.627.277 + 4.206.235 (7) = 39.070.922$$

A las proyecciones que se han obtenido de los factibles ingresos que recaudará el municipio se le adicionan las proyecciones hechas por el Departamento Nacional de Planeación, sobre las cesiones por concepto del I.V.A y de acuerdo con la Ley 12 de 1986, se obtendrán las proyecciones totales de los ingresos corrientes que recibirá el municipio.

TABLA 23. Proyecciones de los ingresos totales de Santa Rosa Norte de Bolívar de 1991-1995

Años	Recaudos	Cesiones	Ingresos Totales
1991	22.245.982	117.920.000	140.165.982
1992	26.452.217	179.310.000	205.762.217
1993	30.658.452	229.050.000	259.708.452
1994	34.864.687	294.558.300	329.422.987
1995	39.070.922	379.685.648	418.756.570

Fuente: Proyecciones del Departamento Nacional de Planeación y los autores del estudio



Proyectaremos los gastos ejecutados en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar, sin incluir lo destinado a la inversión para obtener los gastos corrientes, en el período de 1991-1995, utilizando el método de los mínimos cuadrados y recta de regresión lineal.

TABLA 24. Proyección de los gastos ejecutados en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar de 1991-1995

Años	X	G	XG	x <sup>2</sup>
1986	-2	9.965.088	-19.930.176	4
1987	-1	9.816.479	- 9.816.474	1
1988	-	21.147.847	-	-
1989	1	57.157.254	57.157.254	1
1990	2	91.635.966	183.271.932	4
Total	-	189.722.634	210.682.536	10

La ecuación  $G = a + bx$

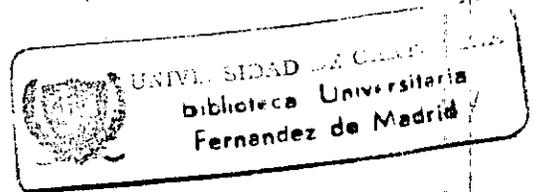
$$\sum x = 0 \quad \sum G = 189.722.634 \quad \sum x.G = 210.682.536 \quad \sum x^2 = 10 \quad n = 5$$

Entonces:

$$G = na + b x \quad 2^{\text{a}} \text{ Ecuación}$$

$$189.722.629 = 5a + b (0)$$

$$a = 189.722.634/5 = 37.944.526$$



$$\sum xG = a \sum x + b x^2$$

$$210.682.536 = a (0) + b (10)$$

$$b = 210.682.536/10 = 21.068.253$$

Reemplazando a y b en la primera ecuación, tenemos:

$$G = a + bx$$

$$G = 37.944.525 + 21.068.253 (x)$$

Para darle valor a (x) partimos del año 1990 en el cual "x" tiene un valor de 2, en 1991 un valor de 3, en 1992 un valor de 4 y así sucesivamente hasta el año de 1995.

$$G(1991) = 37.944.526 + 21.068.253 (3) = 101.149.285$$

$$G(1992) = 37.944.526 + 21.068.253 (4) = 122.217.538$$

$$G(1993) = 37.944.526 + 21.068.523 (5) = 143.285.791$$

$$G(1994) = 37.944.526 + 21.068.523 (6) = 164.354.044$$

$$G(1995) = 37.944.526 + 21.068.523 (7) = 185.422.297$$

Las proyecciones que se han obtenido de los posibles gastos que se realizarán en el municipio, se le adicionan las proyecciones hechas por el Departamento Nacional de Planeación. Sobre el monto de gastos de funcionamiento (máximo) establecido en la Ley 12 de 1986, se obtendrán las proyecciones totales de los futuros gastos corrientes que ejecutará el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar.

TABLA 25. Proyecciones de los gastos corrientes totales de Santa Rosa Norte de Bolívar en el periodo de 1991-1995

Años	Gastos	Cesiones Máximas de Funcionamiento	Gastos Corrientes Totales
1991	101.149.285	58.606.240	159.755.525
1992	122.217.538	77.103.300	199.320.838
1993	143.285.791	98.491.500	241.777.291
1994	164.354.044	108.986.571	273.340.615
1995	185.422.297	114.285.380	299.707.677

Fuente: Proyecciones del Departamento Nacional de Planeación y los autores del estudio

## 5. EL CONTROL FISCAL

El municipio como organización administrativa, requiere sistema de control que garanticen la obtención de los objetivos, que como unidad de gobierno local persigue. La Contraloría Municipal y donde no la haya, la Departamental, ejercerá el control fiscal, en forma permanente, a las personas o entidades que reciban o manejen fondos del municipio y en general, que administren bienes pertenecientes al mismo.

El control fiscal consiste en una serie de procedimientos para ser aplicados en cada una de las áreas sujetivas a fiscalización en sus etapas integradas de control previo, control perceptivo y control posterior, que permitan garantizar al municipio la conservación y adecuado rendimiento de los fondos, valores y bienes municipales.

### 5.1 FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL

El control de la ejecución presupuestaria se fundamen

ta en dos zonas principales: Una de carácter político y otra de indole financiera.

5.1.1 Fundamento político del control fiscal. Dada la forma democrática de gobierno y la división de su ejercicio, corresponde al Congreso aprobar el plan de ingresos y gastos elaborado por el Gobierno, para que éste lo ejecute dentro de la vigencia respectiva. De esta manera se garantiza la participación de la colectividad y ante todo de la clase dominante en la organización y gestión de las finanzas del Estado. Por el hecho de ser la colectividad, principalmente la clase capitalista quien contribuye al sostenimiento de los servicios públicos y se beneficia de ellos, participa por intermedio de sus representantes no sólo en la formación y aprobación del presupuesto, sino también en la vigencia de su ejecución. No termina, por lo tanto, la actividad política de los Concejos, las Asambleas y el Congreso en lo que concierne a las finanzas de los municipios, los departamentos y la Nación, en el acto de aprobación del presupuesto respectivo.

La injerencia política en las finanzas públicas no puede terminar en el acto de aprobación del presupuesto y orientación general de la política financiera por parte del

Congreso. Ello no es garantía suficiente de que aquel va a ser ejecutado por el Gobierno dentro de los límites de las autorizaciones y mandatos en él consignados. La vigilancia de la ejecución presupuestal es necesaria no sólo para que se respete el plan financiero según la fuerza restrictiva que les es inherente, sino también como instrumento que contribuye a hacer más ordenada, oportuna y eficaz dicha gestión.

5.1.2 Fundamento financiero del control fiscal. Del fundamento político del control financiero surge la garantía de la correcta destinación de los fondos públicos a los fines de la Hacienda.

Si no existiera la posibilidad de que el Gobierno, al ejecutar el presupuesto aprobado por el Congreso, incumpliera el mandato de recaudar todos los ingresos calculados y extralimitara el monto de las asignaciones previstas no sería necesaria su vigilancia por el aspecto financiero.

En consecuencia hay que evitar que el Gobierno quebrante los mandatos del Congreso consignados en el plan prospectivo de ingresos y gastos para la vigencia dada, con detrimento de la realización efectiva de los fines de la

Hacienda.

El control financiero se orienta a que tal organización administrativa y técnica se cumpla, ya que las posibilidades de que ese ordenamiento sea violado y desorientado, son muchas.

5.1.3 El objeto del control fiscal. El objeto del control fiscal es vigilar la gestión financiera y responsabilizar al Gobierno en la ejecución presupuestaria: A los liquidadores contables, recaudadores y depositarios de los fondos públicos, y a los ordenadores, liquidadores y pagadores de los gastos públicos.

La vigilancia fiscal tiene por objeto asegurar la efectividad de la ejecución presupuestaria, o sea que así como el plan financiero implica una obligación de recaudar los ingresos previstos y una facultad de gastar las apropiaciones hasta el límite autorizado, el Gobierno debe acomodarse adecuadamente a aquella orden y a esta facultad dadas por el Congreso al aprobar el presupuesto para el ejercicio en curso. El control fiscal se orienta a que las operaciones del ejecutivo para realizar su propio plan de gobierno que en gran parte aparece consignado en el presupuesto, correspondan a la orden y autori

zación mencionadas, y, en consecuencia, que no se dejen de recaudar los ingresos previstos ni se realicen gastos en cuantía superior a los límites señalados en las apropiaciones, y además, que se cumplan los requisitos generales y especiales que regulan la gestión financiera.

## 5.2 TIPOS DE CONTROL FISCAL

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

5.2.1 Control administrativo. Este control concentra su atención en el desarrollo de los programas y actividades y en sus resultados según los objetivos previamente trazados para verificar las desviaciones, retrasos e interferencias que en el transcurso del período financiero puedan presentarse; y en consecuencia promover su reorientación, activación y remoción de las dificultades encontradas. El control administrativo puede efectuarlo la dependencia encargada de realizar las operaciones de ejecución presupuestaria, o Contralor interno (Ministerios o Departamentos Administrativos, Secretarías) o Contralor externo (Dirección General del Presupuesto).

5.2.2 Control jurisdiccional. Tiene por objeto lograr la especialización de las funciones de las distintas entidades, armonizar y complementar las actividades entre las Ramas del Poder Público y los entes que ejercen el control. Es el control de la legalidad, y lo ejercen la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Administrativo y el Consejo de Estado.

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

Etapas que integran el Control Técnico:

- a. El control previo: Consiste en examinar con antelación la ejecución de las transacciones u operaciones,

los actos y documentos que la originan y respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentos y procedimientos establecidos. Debe ser ejecutado por la Contraloría al refrendar los giros que se libran con cargo a los acuerdos mensuales de gastos y a las respectivas apropiaciones presupuestales.

El control previo implica: Garantizar la correcta ejecución del presupuesto controlando las partidas autorizadas.

b. El control perceptivo: Lo ejercita la Contraloría durante la ejecución del gasto, y el recaudo de las rentas y tiene por finalidad verificar las existencias de dineros y materiales del Tesoro municipal, a la vista de los comprobantes correspondientes, evitando que los empleados de manejo, fondos rotarios y entidades descentralizadas municipales, den una finalidad diferente de la que se ha asignado, a los fondos o elementos que tengan bajo su custodia.

c. Control posterior: Lo ejercita la Contraloría con posterioridad al recaudo de las rentas, y a la verificación de los gastos, sobre las cuentas y comprobantes que rindan los empleados responsables.

Por medio de resoluciones de su despacho, el Contralor reglamentará, todo lo relacionado a las normas y procedimientos de control, en sus diferentes etapas.

5.2.4 Control político. Este control a cargo de la Rama Legislativa del Poder Público, responsabiliza a los principales ejecutores del presupuesto: Presidentes, gobernadores, alcaldes. Esta vigilancia busca establecer ante todo responsabilidades de carácter político. El control político examina el resultado de la ejecución presupuestaria como acierto o desacierto del Gobierno en ella, frente a las circunstancias económicas y sociales, 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.

5.3 ESTATUTO DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA, DECRETO 222/83 y 1122/83

Todos los niveles de la administración política que gestiona gastos, se rigen por un estatuto contractual, que define las clases de contratos, niveles de competencia

para su trámite en todas las etapas, condiciones generales del acto contractual en que se manifiesta la superioridad del sector público, términos y grado de autonomía o discrecionalidad por parte de los administradores en la interpretación de conveniencia para cada objeto contractual.

A través del Decreto 222/83 el Gobierno derogó el Decreto 150/76 y estableció un nuevo régimen de contratación pública tendiente a regular los contratos que efectúen la Nación y las entidades descentralizadas. Concretamente los Artículos 1, 2 y 3 de esta norma se refiere a su campo de aplicación, a quienes son capaces de contratar para estos efectos y a los casos en que varias personas pueden proponer conjuntamente.

Artículo 1: De las entidades a las cuales se aplica este estatuto.

Los contratos previstos en este Decreto que celebren la nación (Ministerios y Departamentos Administrativos) y los establecimientos públicos, se someten a las reglas contenidas en el presente estatuto.

Asimismo, se aplicarán a los que celebren las superinten

dencias por conducto de los Ministerios a los cuales se hallen ascritas.

A las empresas comerciales e industriales del Estado y a las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea más del 90% de su capital social les son aplicables las normas aquí consignadas sobre contratos de emprestito y de obras públicas y las demás que expresamente se refieran a dichas entidades.

Las normas que en este estatuto se refieren a tipos de contratos, clasificación, efectos, responsabilidades y terminación, se aplicará también a los departamentos y municipios.

Artículo 2: De quiénes son capaces de contratar.

Son capaces para contratar con las entidades a las cuales se aplica este estatuto, las personas consideradas como tales en las disposiciones legales vigentes.

Artículo 3: De los casos en que varias personas pueden proponer conjuntamente.

Cuando se considere que de la ejecución conjunta de un contrato se derivan beneficios para la entidad contratada

te, ésta podrá autorizar que dos o más personas puedan presentar conjuntamente la misma propuesta, generándose así el consorcio.

El Decreto 1522/83 tiene por objeto reglamentar las disposiciones antes mencionadas, especialmente en lo que hace al registro de proponentes y al concurso de méritos. Partiendo de la base de que los contratos que celebren las entidades señaladas, solamente podrán suscribirse con personas que se encuentren debidamente inscritas, calificadas y clasificadas en el registro de proponentes, con anterioridad a la correspondiente apertura de licitación o concurso, o de celebración de contrato según el caso. En términos generales cualquier persona que reúna los requisitos que se señalan en la norma comentada podrá inscribirse en los registros de proponentes que son de tres clases: De constructores, de proveedores y de consultores. El Decreto 1522 se refiere por parte a cada uno de ellos y, luego, entra a reglamentar lo relativo al concurso de méritos; procedimiento mediante el cual, previa invitación pública o privada, la entidad oficial interesada seleccionará entre una o varias personas en igualdad de oportunidades, aquella que ofrezca mejores condiciones para la celebración de los contratos en que se encuentra interesada. Por esto el Decreto 1522/83 cons

tituye una norma básica para quienes están interesados en celebrar contratos con la Nación y con sus entidades descentralizadas, pues en ella se indican los requisitos y procedimientos para tener opción a estos contratos.

#### 5.4 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA

Existen dos sistemas generales para organizar la entidad pública fiscalizadora: El de tipo comité o colegiado (Tribunal) a forma jurisdiccional de organización, y el de tipo lineal o escalonado o forma administrativa de organización, correspondiéndole a la Contraloría General, este sistema se considera más eficiente en la realización de su cometido, por lo ágil y completo al establecer la dependencia escalonada de los funcionarios que integran las Contraloría y distribuir jerárquicamente las funciones.

El Departamento de Contraloría debe ser independiente de las Ramas del Poder Político, en especial de la rama ejecutiva. Para lograr esta independencia e imparcialidad se requieren métodos rigurosos en lo que respecta al nombramiento del Contralor General sus calidades, el periodo en el ejercicio del cargo, las causales de su remoción, la organización administrativa interna y su

presupuesto.

5.4.1 Funciones principales de la Contraloría. La Contraloría General tiene una función básica: El control técnico o numérico legal de la ejecución presupuestaria por el Gobierno. Sin embargo tiene funciones que facilitan y ayudan a la función principal, como son: Llevar el libro de la deuda pública del Estado, prescribir los métodos de contabilidad de la Administración Nacional y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales; exigir informes a los empleados públicos sobre su gestión fiscal; revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario, y las que a su vez se establecen para hacer efectivas estas funciones principales, prescribir los métodos de contabilidad de toda la administración y de las entidades descentralizadas, como son los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, departamento o municipio según sea el caso.

Es muy importante el papel que desempeña la Contraloría como ente receptor y evaluador de informes de balances, inventarios, estados financieros procedentes de la Secretaría de Hacienda a fin de determinar si se ha cumplido

con las disposiciones vigentes.

5.4.2 La responsabilidad de los ordenadores y de los empleados de manejo. La Contraloría no ejerce funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización, esto significa que posee funciones administrativas, pero referidas a su exclusiva organización interna, sin embargo, para facilitar el control fiscal que le compete, se le atribuye poderes de juzgamiento sobre los ordenadores y cuentadantes de la administración con miras a establecer responsabilidades en la gestión financiera. Tales procesos o juicios son:

a. El juicio fiscal de cuentas: Consiste en la actuación que adelanta la Contraloría al examinar y fenecer las cuentas que le rinden los empleados de manejo, o sea, los encargados de recaudar, custodiar, invertir, administrar o explotar fondos y bienes nacionales.

b. El juicio administrativo de cuentas: Contra los ordenadores principales y secundarios del gasto público que, no obstante el rechazo escrito del empleado de manejo o Auditor, insisten también por escrito en el gasto ilegal o que no corresponde a fines presupuestales fijados, se inicia el juicio administrativo de cuentas.

c. El juicio de exoneración: Es el proceso que, a petición de la parte interesada adelanta la Contraloría en casos de pérdidas, merma, hurto o depreciación de fondos y bienes nacionales para establecer si tales hechos se debieron a fuerza mayor o caso fortuito y en ningún caso a culpa, imprevisión, negligencia o descuido del empleado de manejo encargado del recibo, pago o administración de aquellos haberes o de quien actúa bajo sus órdenes, y liberarlo de la responsabilidad fiscal que pudiere resultarle.

5.4.2.1 Ordenadores de gastos. La afectación sobre las apropiaciones para gastos estará a cargo del Alcalde, como ordenador principal, quien podrá delegar esta función de acuerdo con las normas vigentes y las necesidades del servicio, en los secretarios de despacho y jefes de Departamento administrativo en el ámbito de las respectivas competencias.

Los ordenadores primarios y secundarios del gasto deben considerar, en relación con el compromiso, la prestación o la autorización mediante la cual se ordena la prestación de un servicio a la adquisición de un bien. El saldo disponible de apropiación debe amparar el concepto y el monto del compromiso. Cuando los compromisos, han

sido perfeccionados previo cumplimiento de los requisitos legales, se constituyen en esa forma en un pasivo exigible, el ordenador debe proceder a efectuar su reconocimiento. Las obligaciones que los ordenadores asumen durante dicha vigencia, precisan para su validez estar registrados como compromisos, además estar amparado en el acuerdo mensual de ordenación de gastos.

5.4.2.2 Ordenes de pago. El ordenador con su firma está autorizando la cancelación de un pasivo que reúne los requisitos legales para su cubrimiento pecuniario. Es condición obligatoria que el giro para ser ordenado, precisa ser contabilizado como un compromiso y como una obligación con el respectivo acuerdo de gastos.

Se conocen tres formas de órdenes de pago:

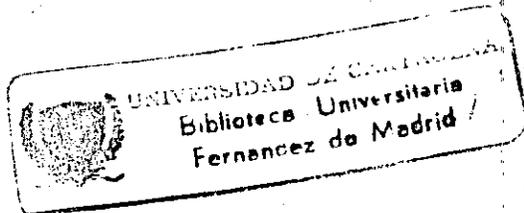
a. Ordenes de pago definitivas. Son las destinadas a atender los gastos que deban cubrirse a los acreedores directamente por la Tesorería Municipal.

b. Ordenes de anticipo. Cuando quien recibe el pago es un pagador habilitado o un contratista, quienes posteriormente deben legalizar, ante el Tesorero, las partidas recibidas antes de proceder a otorgar otras nuevas.

c. Avances. Cuando se trata del pago de viáticos y gastos de viaje o de anticipar partidas para gastos de extrema urgencia en donde sea imprescindible observar el trámite presupuestal corriente, establecido para los giros, los pagos pueden hacerse mediante la expedición de avances.

Para conceder un avance se requiere elaborar una resolución motivada en la cual se mencione el objeto del mismo, el nombre del beneficiario y la suma correspondiente a la comisión.

5.5 RENDICION Y EXAMEN DE CUENTAS



Funciones en esta materia:

Corresponde al Contralor General en relación con la rendición y examen de cuentas:

- a. Llevar al día el examen de las cuentas de todos los fondos y bienes del Departamento.
- b. Llevar el registro de todos los empleados, agentes del Gobierno o contratistas encargados del manejo de fondos o bienes públicos del departamento o de los munici

pios que estén obligados a rendir cuentas a la Contraloría.

c. Examinar y calificar las cuentas de todos los empleados de manejo, agentes del Gobierno y contratistas encargados de recaudar, pagar o custodiar fondos o bienes del departamento o de los municipios e inspeccionar los libros y documentos relativos a tales cuentas, cada vez que lo juzgue conveniente.

d. Llevar el registro de las personas naturales o jurídicas que reciban auxilios del Tesoro departamental y que deben rendir cuenta a la Contraloría en relación con los mismos (Código Fiscal de Bolívar, Artículo 406).

Atribuciones en esta materia:

Corresponde al Contralor General del departamento en relación con el juicio fiscal de cuentas:

a. Establecer si los responsables del manejo de fondos o bienes del departamento o de los municipios y entidades descentralizadas, han ingresado la totalidad de las sumas que deben percibir en dinero, especies, documentos y valores con sujeción a las disposiciones legales y con

tractuales.

- b. Comprobar si los egresos de fondos o bienes, se han hecho de acuerdo con la cuantía real y las personas autorizadas para recibirlos.
- c. Verificar que los ingresos y egresos, aparezcan comprobados con los documentos exigidos y prescritos por la contraloría, y, en general, que se hayan observado estrictamente todas las disposiciones legales señaladas para cada caso.
- d. Decidir, por medio de fallas que se denominan fenecimientos, los juicios fiscales que provengan de glosas formuladas contra los responsables en el trámite del examen y calificación de cuentas.
- e. Resolver los recursos de reposición interpuestos contra las providencias dictadas en los juicios, o contra lo que decidan demandas de exoneración.
- f. Revocar, reformar o aclarar autos de fenecimiento con alcance, aún después de ejecutoriados, con base en documentos que no se tuvieron en cuenta al proferirlos y que acrediten hechos capaces de modificar la situación

contemplada al deducir el alcance inicial.

g. Enviar al funcionario correspondiente copias autenticadas de los fenecimientos con alcance, con las correspondientes constancias de su notificación y de su ejecutoria, a fin de que sirvan de título para el cobro por jurisdicción coactiva, de acuerdo con las disposiciones pertinentes y vigilar que dicho cobro se efectúe dentro de los términos legales (Código Fiscal de Bolívar, Artículo 407).

5.5.1 Fenecimiento de planos. Se entiende por fenecimiento de plano, la providencia que profiere la Contraloría Departamental para declarar que el cuentadante ha comprobado satisfactoriamente las operaciones de ingresos y egresos, efectuadas durante un periodo determinado de su actuación.

Parágrafo: El fenecimiento de plano lo preferiría la División de Examen de Cuentas. La División de Fenecimiento lo radicará en sus libros para efectos de la expedición de finiquitos y certificados de paz y salvo (Código Fiscal de Bolívar, Artículo 429).

## CONCLUSIONES

Luego de finalizar el estudio fiscal y presupuestal en el municipio de Santa Rosa Norte de Bolívar, se realizó un análisis mediante el cual se pudo determinar las siguientes conclusiones:

- Santa Rosa Norte de Bolívar, cuenta con una extensión territorial de 154 km<sup>2</sup>, que equivale al 0,59% del total departamental; su población se estima en 9.563 habitantes en 1987 y hacen parte de su territorio 14 veredas.
- La estructura de la población muestra un 52,3% de mujeres y un 47,7% de hombres. El 55,6% de la población se encuentra entre los 15 y 64 años. La tasa de crecimiento general del municipio es de 2,59%.
- Referente a los servicios públicos, el municipio no cuenta con acueducto ni alcantarillado, aunque se están llevando a cabo las reparaciones de las instalaciones del acueducto con un préstamo contraído por la Alcaldía

Municipal. El servicio de energía es prestado con algunas deficiencias de tipo técnico.

- En el aspecto educativo, se encontró que el número de escuelas de primaria y bachillerato son insuficientes para albergar la masa estudiantil; la administración actual hará entrega de un moderno colegio que consta de todas las exigencias para la aplicación del método Enseñanza-Aprendizaje, el cual abarcará en sus aulas más de 3.000 alumnos. Se espera de esta forma quede subsanado en parte el problema de la educación para esta zona del departamento.

- Santa Rosa Norte de Bolívar, es un municipio inminente mente agropecuario, siendo este sector el que mayor número de trabajadores absorbe, le sigue en orden de importancia el sector comercial, aunque ambos sectores carecen de la infraestructura necesaria para su desarrollo.

- Los ingresos totales en términos reales del período en estudio, aumentan y disminuyen en proporciones considerables, es así cómo después de presentar en 1987 un decrecimiento de -3,6% se coloca en 1988 en un 18%, y aunque sigue aumentando en 1989 a 62%, alcanzando este año su mayor tasa de crecimiento, se ve disminuido en 1990 a un 14,4%.

- Los ingresos tributarios participan en promedio en un 18,7%, este porcentaje es bastante significativo y nos demuestra que el municipio cuenta con un buen esfuerzo fiscal en lo que hace referencia a sus captaciones tributarias.
  
- El impuesto predial y de industria y comercio son dentro de la estructura tributaria del municipio los que más participan con el mayor numero de recursos. En este caso, la participación del predial 10,8% no es tan significativa, pues parece ser que se presentaron anomalías en el recaudo de dicho impuesto, pero en verdad se puede decir que con un correcto recaudo estos impuestos son fuente de recursos más importantes para la mayoría de los municipios colombianos.
  
- Los ingresos no tributarios en el período presentan un ritmo de crecimiento bastante bueno, no obstante la participación de 3,7% es muy baja.
  
- Los ingresos de otros Tesoros, como los auxilios de departamentales y especialmente las participaciones por concepto del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A) constituyen una importante fuente de recursos para los gobiernos locales, para que puedan tener mayor intervención en la

gestión de sus propias funciones. La participación del I.V.A es de 79,3%, lo que demuestra la dependencia que tienen estos municipios para financiar sus gastos, a esto se debe que los municipios hayan sido objeto de un proceso de modernización de sus instituciones con el fin de dotarlo de autonomía administrativa y suficiencia financiera para que puedan resolver sus propios problemas.

- Los gastos municipales en términos nominales fueron aumentando progresivamente, alcanzando su más alto nivel en el año 1989 con un 138,55%. En términos reales se presenta una tendencia a la anteriormente descrita, originándose la más alta tasa en el mismo año, 1989, con un 98,5%.

- Los gastos de funcionamiento participan en promedio en un 67,41% en el total de los gastos del municipio. El porcentaje restante corresponde a la participación de los gastos de inversión. Estos promedios son considerados aceptables, pero por falta de una buena organización y planificación no se manejaron de la forma más eficiente.

- Los gastos de funcionamiento durante el período estudiado en términos nominales presentaron su mayor tasa

de crecimiento en 1989, con un 153,93%. En términos reales el mayor incremento se presentó el mismo año con un 120.2%.

- Referente a los gastos de inversión en términos nominales, presentaron un mayor crecimiento en 1990 con un 86,53% y en términos reales la mayor tasa fue alcanzada en 1989 con un 53,73%.
- En la ejecución del presupuesto municipal se tiene que en los cinco períodos bajo estudio, se presentó un superávit presupuestal en los tres primeros años de estudio, mientras que los dos últimos años, la situación que se dió fue de déficit fiscal.
- La situación de deficit fiscal que se dió en 1989 y 1990 obedece a la persistencia de un nivel de gastos efectivo superior al nivel de ingresos necesario para satisfacer la creciente demanda de servicio y a la ineficiencia operativa, financiera y de control.
- El control administrativo interno que se le aplica a la ejecución del presupuesto municipal no es el óptimo, debido a las situaciones presentadas en los años 1989 y 1990.

- Santa Rosa no cuenta con un Plan de Desarrollo Económico y Social, por lo tanto en el presupuesto no se hacen las apropiaciones, obedeciendo a determinados planes y programas específicos.
  
- No hay coherencia entre los objetivos de los planes de desarrollo departamental y los planes y programas municipales, lo cual conlleva a que se haga un mal uso de los recursos presupuestales, frenando el avance y desarrollo del municipio.
  
- Los presupuestos no han sido elaborados técnicamente, ya que en su cálculo no se utilizan todas las normas y procedimientos recomendadas por el Código Fiscal de Bolívar, además las apropiaciones no responden a las necesidades prioritarias de la comunidad.
  
- Existe una gran desorganización en el manejo de documentos importantes, por la inexistencia de archivos en algunas de las dependencias.
  
- Lo anterior sumado al desconocimiento de algunas funciones y normas por parte de los funcionarios y la inexistencia de manuales contables, presupuestarios y de funciones hacen ineficaz a la administración pública en

la ejecución del presupuesto.

Todas estas anomalías nos llevan a concluir que no existe una eficaz fiscalización en la ejecución del presupuesto, ya que no se realizan a plenitud los controles requeridos, ni se utilizan todos los instrumentos recomendados para el buen resultado de esta etapa. Además no hay programación presupuestal, por cuanto no se dan las etapas de la planeación: Diagnóstico, objetivos, estrategias, programas y fijación de procedimientos para que los funcionarios públicos puedan diseñar las políticas a seguir.

### RECOMENDACIONES

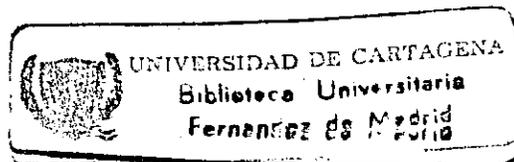
Las siguientes recomendaciones está dirigidas a los funcionarios públicos de este municipio:

- Desarrollar un programa de mejoramiento de vías de comunicación que facilite el tráfico intermunicipal, y el de la cabecera municipal con las veredas en busca del mejoramiento de la actividad comercial.
- Fomentar e impulsar la creación de empresas agroindustriales basada en los productos propios de la region, lo cual conlleva a la generación de más empleo.
- Actualizar el avalúo catastral con el propósito de incrementar los ingresos por concepto de este rubro para lo cual debe instruirse tanto la Alcaldía Municipal como el Honorable Concejo, de las normas pertinentes para la aplicación efectiva de la ley 14 de 1983.
- En la Tesorería Municipal debe realizarse un estricto

control fiscal de los impuestos recaudados para evitar evasiones y evitar el peculado y el famoso "serrucho" de los ingresos.

- Hacer uso racional de los dineros recaudados de la comunidad, aplicarlos a obras al igual que los objetivos por medio del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A) conforme a lo estipulado en la Ley 12 de 1986.
- Destinar para los gastos de funcionamiento las apropiaciones mínimas requeridas para el normal desarrollo de la Administración Municipal. Para los gastos de inversión hacer las apropiaciones de acuerdo a los planes y programas a desarrollar por el municipio.
- Se hace necesario que la Administración Municipal haga una mejor distribución del gasto público, haciendo la salvedad que dicho gasto sea utilizado para satisfacer necesidades prioritarias de la comunidad.
- La Alcaldía Municipal debe organizar adecuadamente su sistema de registro presupuestales de ingresos y gastos de Tesorería para que conozcan su situación real y para que puedan proporcionar información oportuna y confiable.

- Es necesario la elaboración de un plan integral de desarrollo económico y social que contenga las soluciones a las necesidades básicas de la comunidad a través de planes y programas a corto, mediano y largo plazo y que se puedan llevar a cabo con asignaciones anuales en el presupuesto de rentas y gastos.
  
- Ajustar los planes y programas de inversión del municipio al plan de desarrollo departamental, buscando una mayor coherencia y evitando el despilfarro de los recursos presupuestarios.
  
- La Administración Municipal debe instalar un archivo organizado con todas sus técnicas en cada dependencia como Tesorería, Contraloría, Concejo y Alcaldía Municipal, donde quedarán guardados en forma organizada todos los documentos que se expidan o se reciban en su función administradora, además encargar una persona idónea para su manejo.
  
- Debe capacitarse a los funcionarios a fin de lograr una mejor aptitud y eficiencia en el manejo y ejercicio de las funciones encomendadas para la Administración Municipal.



- La Contraloría Municipal debe mantener los fenecimientos de cuentas, oportunas para obtener un mejor conocimiento de los presupuestos iniciales y los presupuestos realmente ejecutados.
  
- Es necesario que se lleven a cabo todas y cada una de las etapas de fiscalización en la ejecución del presupuesto por parte de la Contraloría, se rindan los informes finales de la ejecución y se hagan las respectivas evaluaciones.
  
- Como el municipio no cuenta con un plan de desarrollo, se debe hacer énfasis en la programación presupuestal que se basa en las etapas de planeación de los gastos públicos que satisfacen las necesidades, racionaliza al máximo los escasos recursos y busca soluciones a problemas de la comunidad.

## BIBLIOGRAFIA

- CODIGO DE REGIMEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL. Estatuto Básico de las Entidades Descentralizadas Departamentales. Decreto Nº 1376 de 1986.
- CODIGO FISCAL DE BOLIVAR. 1984.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. Normas Orgánicas del Presupuesto. Bogotá, 1989.
- COTES MEJIA, Micael. Descentralización Administrativa. Bogotá, 1987.
- DESCENTRALIZACION FISCAL Y POLITICO ADMINISTRATIVA. Compendio de Leyes. Secretaría de Planeación Departamental.
- ECHEVERRY E., Bernardo. Presupuesto Municipal Colombiano. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, 1987.
- ECONOMIA COLOMBIANA. Descentralización Administrativa y Desarrollo Regional. Revista de la Contraloría General de la República. Revista Nº 182. Bogotá, Junio de 1986.
- ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION. Ley 38 de 1989.
- INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Aspectos Geográficos del Departamento de Bolívar, 1986.
- NORMAS SOBRE CESION DEL IMPUESTO A LAS VENTAS O IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. Ley 12 de 1986.
- RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Sistema de Hacienda Pública. Bogotá: Temis, 1986.

REGIMEN PARA FORTALECER LOS FISCOS MUNICIPALES. Ley 14 de 1983.

VEGA RODRIGUEZ, Eduardo; DE LA ROSA REINALES, Pedro y BONILLA CORTES, Omar. El Presupuesto Municipal. Escuela Superior de Administración Pública, Regional Costa Atlántica. Barranquilla, 1987.

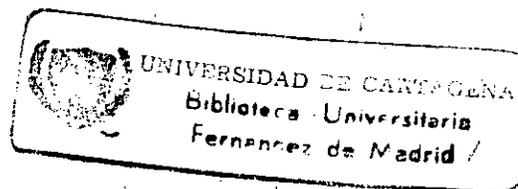
17L

156

ANEXOS

0.9 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Actividades	Enero				Febrero				Marzo				Abril				Mayo			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Elaboración de Anteproyecto.																				
Desarrollo de los capítulos expuestos																				
Conclusión, crítica y recomendaciones.																				
Presentación de la Tesis																				



## PRESUPUESTO

Gastos de Papelería		\$79.700
Papelería y útiles de trabajo	20.000	
Fotocopia del Anteproyecto	2.700	
Fotocopia de Tesis	27.000	
Otras copias	30.000	
Gastos de Redacción y Presentación		71.000
Transcripción del Anteproyecto	6.000	
Transcripción de Tesis	50.000	
Encuadernación	15.000	
Transporte		50.000
Viáticos		20.000
Subtotal		<u>220.700</u>
Imprevistos (10%)		<u>22.070</u>
Total		\$242.770



ANEXO. ENCUESTAS

NOMBRE: \_\_\_\_\_ CARGO: \_\_\_\_\_

TIEMPO EN EL CARGO: \_\_\_\_\_ SEXO: \_\_\_\_\_

1. Tiene la Administración Pública Municipal planes y programas de desarrollo económico y social, en busca del mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes? Dígalos en orden de importancia.

1.1 \_\_\_\_\_ 1.2 \_\_\_\_\_  
1.3 \_\_\_\_\_ 1.4 \_\_\_\_\_

2. Qué mecanismos se deben utilizar para la realización de estos planes y programas? Menciónelos en orden de importancia.

2.1 \_\_\_\_\_ 2.2 \_\_\_\_\_  
2.3 \_\_\_\_\_ 2.4 \_\_\_\_\_

3.Cuál es el renglón más importante en la entrada de ingresos para el municipio?

\_\_\_\_\_

4. Considera usted que se está llevando a cabo una efectiva fiscalización del presupuesto municipal?

4.1 Si \_\_\_\_\_ 4.2 No \_\_\_\_\_

Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. Cree usted que existe apatia y negligencia en los empleados del Municipio para cumplir con sus labores administrativas?

5.1 Si \_\_\_\_\_ 5.2 No \_\_\_\_\_

Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

6. Considera usted que existe evasión de impuesto? por qué concepto?

6.1 Si \_\_\_\_\_ 6.2 No \_\_\_\_\_

Concepto: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

7. Qué mecanismos propone para hacer efectivo el pago de estos impuestos y evitar la evasión?

7.1 \_\_\_\_\_

7.2 \_\_\_\_\_

7.3 \_\_\_\_\_

8. Qué efectos ha producido para los municipios la siguiente medida estipulada dentro de la ley de Descentralización Administrativa?

8.2 Ley 12/86

8.2.1 \_\_\_\_\_

8.2.2 \_\_\_\_\_

8.2.3 \_\_\_\_\_

8.2.4 \_\_\_\_\_

OBSERVACIONES:

---

---

---

---

Firma Encuestador:

---

Fecha:

---



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
Facultad de Ciencias Económicas

Programa de : ECONOMIA.

DE : COMITE DE GRADUACION

PARA : Dr. RAMON BAÑOS G.

REFERENCIA : Tesis de Grado

FECHA: MAYO 15 de 1.991.

Para su consideración y estudio remito a Ustedes la Tesis de Grado ; ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA NORTE DE BOLIVAR EN EL PERIODO 1986- 1990.

Presentada por los Señores : MIRIAM ALVAREZ BUELVAS  
LUZ CRISTINA MULET BARRIOS.

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)