



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas

Programa de : ECONOMIA.

DE : COMITE DE GRADUACION

PARA : Dr. HOLLMAN GUTIERREZ POVEDA

REFERENCIA : Tesis de Grado

FECHA: OCTUBRE 22 de 1990.

Para su consideración y estudio remito a Ustedes la Tesis de Grado ; **ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE MARGARITA BOLIVAR- 1985- 1989.**

Presentadoa por los Señores : **ALBERTO ANGULO IZQUIERDO**
FREDDY RAMOS HOYOS

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)

T
336
A590

2

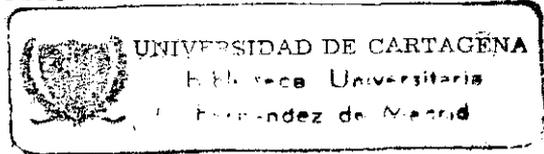
ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE MARGARITA

-- BOLIVAR

1985-1989

ALBERTO ANGULO IZQUIERDO

FREDDY RAMOS HOYOS



Trabajo de Grado presentado como
requisito para optar al título de
ECONOMISTAS.

Asesor: EUSTORGIO GONZALEZ VARGAS



CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA

1990

58909



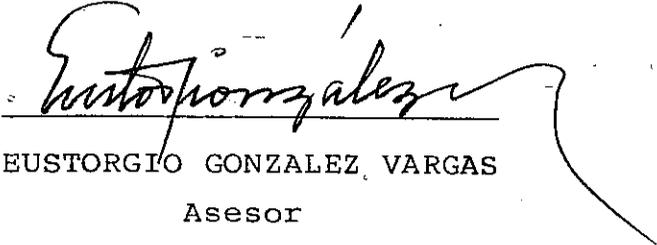
Cartagena, 17 de octubre de 1990

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

Distinguidos señores:

Atentamente me permito informarles, que he asesorado a los egresados del Programa de Economía, ALBERTO ANGULO IZQUIERDO y FREDY RAMOS HOYOS, en la elaboración del Trabajo de Grado titulado "Estudio Fiscal y Presupuestal del Municipio de Margarita-Bolívar".

De ustedes, cordialmente,


EUSTORGIO GONZALEZ VARGAS
Asesor

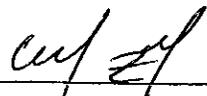
Cartagena, 17 de octubre de 1990

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

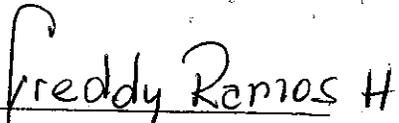
Apreciados señores:

Por medio de la presente, sometemos a consideración de ustedes nuestro Trabajo de Grado titulado "Estudio Fiscal y Presupuestal del Municipio de Margarita-Bolívar", con el objeto de someterlo a su aprobación o sugerencias que ustedes consideren necesarias.

Atentamente,



Alberto Angulo Izquierdo



Freddy Ramos Hoyos

TABLA DE CONTENIDO

| | pág |
|--|-----|
| O. INTRODUCCION | 1 |
| O.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA | 3 |
| O.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA | 3 |
| O.2.1 Delimitación formal | 3 |
| O.2.2.1 De tiempo | 3 |
| O..1.2 De espacio | 3 |
| O.2.2 Delimitación material | 4 |
| O.2.2. Variables independientes | 4 |
| O.3 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION | 4 |
| O.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION | 5 |
| O.4.1 Objetivo general | 5 |
| O.4.2 Objetivos específicos | 5 |
| O.6 MARCO TEORICO | 6 |
| O.6 FORMULACION DE HIPOTESIS | 8 |
| O.6.1 Hipótesis general | 8 |
| O.6.2 Hipótesis de trabajo | 9 |
| O.7 OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS | 9 |
| O.7.1 Definiciones conceptuales | 9 |

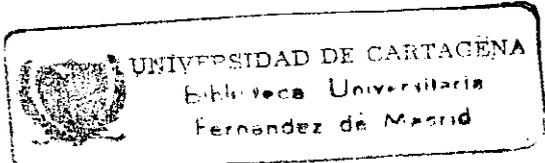
| | pág |
|--|-----|
| 0.7.2 Definiciones operativas | 11 |
| 0.8 METODOLOGIA | 12 |
| 1. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE MARGA RITA | 14 |
| 1.1 RESEÑA HISTORICA | 14 |
| 1.2 LOCALIZACION GEOGRAFICA | 15 |
| 1.2.1 Límites | 15 |
| 1.2.2 Superficie | 15 |
| 1.2.3 Orografía | 15 |
| 1.2.4 Hidrografía | 16 |
| 1.2.5 Climatología | 16 |
| 1.3 POBLACION | 16 |
| 1.3.1 Análisis de la población | 16 |
| 1.3.2 Aspectos económicos | 18 |
| 1.3.3 Nivel educacional | 20 |
| 1.3.4 Viviendas y servicios públicos | 20 |
| 2. INGRESOS | 23 |
| 2.1 NORMAS GENERALES SOBRE EL INGRESO | 23 |
| 2.2 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS | 24 |
| 2.2.1 Ingresos gratuitos | 24 |
| 2.2.2 Ingresos contractuales | 24 |
| 2.2.3 Ingresos obligatorios | 24 |
| 2.2.4 Ingresos ordinarios | 25 |
| 2.2.5 Ingresos extraordinarios | 25 |

| | pág |
|--|-----|
| 2.2.6 Ingresos ordinario de derecho privado | 25 |
| 2.2.7 Ingresos ordinarios ó de derecho público | 25 |
| 2.3 PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS | 26 |
| 2.3.1 Ingresos corrientes | 26 |
| 2.4 INGRESOS TRIBUTARIOS | 28 |
| 2.4.1 Impuestos directos | 31 |
| 2.4.1.1 Análisis de los impuestos directos municipa les | 31 |
| 2.4.1.2 Efecto de la Ley 14 de 1983 en el impuesto de catastro | 33 |
| 2.4.2 Impuestos indirectos | 37 |
| 2.4.2.1 A nálisis de los impuestos indirectos muni cipales | 38 |
| 2.4.2.2 Degüello de ganado menor | 42 |
| 2.5 INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 43 |
| 2.6 INGRESOS DE OTROS TESOROS | 45 |
| 2.6.1 Participación del impuesto a las ventas y aná lisis de Ley 12 de 1986 | 47 |
| 2.7 INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO 1985-1989 | 54 |
| 2.8 PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE IN GRESO | 56 |
| 2.9 FORMACION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS, NOMINALES Y REALES | 58 |
| 2.10 ASPECTOS BASICOS DE LOS IMPUESTOS | 59 |
| 2.10.1 Impuestos generales | 60 |
| 2.10.2 Impuestos especiales | 61 |
| 2.11 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS | 61 |

| | pág |
|--|-----|
| 2.11.1 Impuestos ordinarios y extraordinarios | 61 |
| 2.11.2 Impuestos personales y reales | 61 |
| 2.11.3 Impuestos directos e indirectos | 62 |
| 2.11.4 Impuestos proporcionales y progresivos | 62 |
| 2.12 REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS IMPUESTOS | 63 |
| 2.12.1 Constitucionalidad | 63 |
| 2.12.2 Igualdad | 64 |
| 2.12.3 Certeza | 64 |
| 2.12.4 Comodidad | 64 |
| 2.13 CAPACIDAD TRIBUTARIA | 65 |
| 2.13.1 Capacidad tributaria subjetiva | 66 |
| 2.13.2 Capacidad tributaria objetiva | 67 |
| 3. GASTOS MUNICIPALES | 68 |
| 3.1 NOCIONES GENERALES DEL GASTO PUBLICO | 68 |
| 3.1.1 Origen del gasto | 69 |
| 3.1.2 Teoría económica del gasto | 71 |
| 3.2 DISPOSICIONES LEGALES DEL GASTO MUNICIPAL | 73 |
| 3.2.1 Discusión y aprobación | 73 |
| 3.2.2 Ejecución | 75 |
| 3.2.3 Control | 77 |
| 3.3 CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO | 79 |
| 3.3.1 Gastos de funcionamiento | 79 |
| 3.3.2 Gastos de inversión | 80 |
| 3.3.3 Análisis | 81 |
| 3.4 PRESENTACION DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO | |

| | pág |
|---|-----|
| MUNICIPAL | 85 |
| 3.5 INCIDENCIA DE LA LEY 12 DE 1986 SOBRE LOS GASTOS MUNICIPALES | 88 |
| 3.5.1 Estimación y uso de la Cesión del I.V.A. | 88 |
| 3.5.2 Utilización de los gastos de inversión según la ley | 92 |
| 4. PRESUPUESTO MUNICIPAL | 94 |
| 4.1 DEFINICION DE PRESUPUESTO | 94 |
| 4.2 EVOLUCION HISTORICA DEL PRESUPUESTO | 95 |
| 4.3 NORMAS GENERALES DEL PRESUPUESTO | 96 |
| 4.4 ETAPAS DEL PRESUPUESTO | 100 |
| 4.4.1 Formulación | 100 |
| 4.4.2 Aprobación | 101 |
| 4.4.2.1 Término de la sanción del proyecto | 102 |
| 4.4.3 Ejecución | 103 |
| 4.4.4 Control | 104 |
| 4.5 EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO DE MARGARITA 1985-1989 | 105 |
| 4.6 IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO | 108 |
| 4.7 COMPARACION DE INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS DE 1985 A 1989 | 109 |
| 4.8 PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL PERIODO DE 1990-1994 | 112 |
| 5. CONTROL FISCAL | 120 |
| 5.1 FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL | 120 |
| 5.1.1 Fundamento político del control fiscal | 120 |

| | pág |
|---|-----|
| 5.1.2 Fundamento financiero del control fiscal | 121 |
| 5.1.3 Objetivo del control fiscal | 122 |
| 5.2 TIPOS DE CONTROL FISCAL | 123 |
| 5.2.1 Control administrativo | 123 |
| 5.2.2 Control jurisdiccional | 124 |
| 5.2.3 Control técnico | 124 |
| 5.2.3.1 Etapas que integran el control técnico | 125 |
| 5.2.4 Control político | 126 |
| 5.3 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA | 126 |
| 5.3.1 Funciones principales de la contraloría | 127 |
| 5.3.2 Responsabilidad de los ordenadores y de los empleados de manejo | 129 |
| CONCLUSIONES | 131 |
| RECOMENDACIONES | 137 |
| BIBLIOGRAFIA | 141 |
| ANEXOS | 142 |



LISTA DE TABLAS

| | pág |
|---|-----|
| TABLA 1. Distribución de la población en la cabecera y el resto a través de distintos censos. | 17 |
| TABLA 2. Servicios públicos según el número de viviendas en la cabecera municipal. | 22 |
| TABLA 3. Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios en Margarita en el período de 1985 a 1989. | 29 |
| TABLA 4. Participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales de Margarita en el período de 1985-89. | 30 |
| TABLA 5. Comportamiento comparativo del impuesto predial en Margarita en el período de 1985-89 | 34 |
| TABLA 6. Participación del impuesto predial en los ingresos totales de Margarita en el período de 1985-a 1989 | 35 |
| TABLA 7. Participación de los impuestos indirectos en los ingresos totales de Margarita en el período de 1985 a 1989. | 41 |
| TABLA 8. Participación del impuesto de res mayor en los ingresos totales de Margarita en el período de 1985 a 1989. | 42 |
| TABLA 9. Comportamiento comparativo de los ingresos no tributarios de Margarita en el período de 1985 a 1989. | 43 |

| | pág |
|---|-----|
| TABLA 10. Participación de los ingresos no tributarios en los ingresos totales de Margarita en el período de 1985 a 1989. | 44 |
| TABLA 11. Participación de los ingresos de otros tesoros en Margarita para el período de 1985 a 1989. | 47 |
| TABLA 12. Participación del IVA en los ingresos totales de Margarita en el período de 1985 a 1989. | 51 |
| TABLA 13. Distribución porcentual de la transferencia del IVA, según la ley 12 de 1986. | 53 |
| TABLA 14. Ingresos totales del municipio de Margarita durante el período de 1985-1989 | 54 |
| TABLA 15. Proyección del Impuesto al Valor Agregado IVA para el municipio de Margarita (en millones de pesos) 1990-1994. | 56 |
| TABLA 16. Comportamiento comparativo de los gastos de funcionamiento en Margarita en el período 1985-1989. | 81 |
| TABLA 17. Participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales de Margarita de 1985-1989. | 83 |
| TABLA 18. Comportamiento comparativo de los gastos de inversión en Margarita en el período de 1985-1989. | 83 |
| TABLA 19. Participación de los gastos de inversión en los gastos totales de Margarita de 1985-1989. | 84 |
| TABLA 20. Comportamiento comparativo de los gastos en el presupuesto municipal de Margarita. 1985-1989 | 85 |
| TABLA 21. Distribución de recursos provenientes de la cesión del IVA en gastos de funcionamiento e inversión en Margarita en el período de 1990-1994. | 91 |

| | pág |
|--|-----|
| TABLA 22. Distribución de la inversión por zonas de los recursos provenientes de la cesión del IVA en Margarita de 1990-1994. | 91 |
| TABLA 23. Presupuesto ejecutado de Margarita-Bolívar en el período de 1985-1989. | 105 |
| TABLA 24. Comportamiento comparativo de ingresos y gastos ejecutados con los presupuestos en Margarita en el período de 1985-1989. | 110 |
| TABLA 25. Proyección de los ingresos recaudados en el municipio de Margarita. | 113 |
| TABLA 26. Proyecciones de los ingresos totales de Margarita de 1990 a 1994. | 116 |
| TABLA 27. Proyección de los gastos ejecutados en el municipio de Margarita | 117 |
| TABLA 28. Proyecciones de los gastos corrientes totales de Margarita en el período de 1990-1994. | 119 |

LISTA DE FIGURAS

| | pág |
|--|-----|
| FIGURA 1. Ingresos tributarios (miles de pesos). | 32 |
| FIGURA 2. Impuesto predial (miles de pesos). | 36 |
| FIGURA 3. Impuesto degüello de ganado mayor (miles de pesos). | 39 |
| FIGURA 4. Ingresos no tributarios (miles de pesos). | 46 |
| FIGURA 5. Ingresos de otros tesoros (millones de pesos). | 48 |
| FIGURA 6. Impuesto a las ventas (millones de pesos). | 52 |
| FIGURA 7. Ingresos totales (millones de pesos). | 55 |
| FIGURA 8. Gastos de funcionamiento e inversión (millones de pesos). | 86 |
| FIGURA 9. Gastos totales (millones de pesos). | 87 |
| FIGURA 10. Ingresos y gastos ejecutados 1985-1989 (millones de pesos). | 107 |

1. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE MARGARITA

1.1 RESEÑA HISTORICA

Fue fundada en el año de 1725 por Margarita del Río. Según la tradición, la familia Ribón construyó las primeras viviendas en el sitio aledaño denominado "Botón de Leyva", hoy corregimiento del municipio. Para el año 1971 tenía 400 construcciones en la cabecera; de ésta, el 90% eran de bahareque, y palma, el 10% restante de mampostería.

Margarita (Bol.) es uno de los distritos que integran la provincia de Mompós, dista de esta ciudad 25 km. Su nombre se debe a Santa Margarita, por haber sido esta santa en épocas primitivas la patrona del pueblo.

Esta región era de indios. En la parte denominada "Botón del Leyva" una familia momposina establecieron varias granjas, y desde esa época para acá fue formado el pueblo.

1.2 LOCALIZACION GEOGRAFICA

1.2.1 Límites. Los límites del municipio de Margarita son:

- Al Norte con el municipio de Guamal (Magdalena)
- Al Sur con el municipio de San Fernando
- Al Este con Pinillos
- Al Oeste con el municipio de Guamal (Magdalena).

1.2.2 Superficie. El municipio de Margarita cuenta con una extensión territorial de 310 km² y una altura sobre el nivel del mar de 37 m; la cabecera municipal dista 310 km de Cartagena.

1.2.3 Orografía. El municipio de Margarita tiene un territorio que en la gran mayoría es plano con numerosas ciénagas y playones, cuenta con extensos pantanos y tierras que sufren inundaciones prolongadas; de menor extensión se encuentran planos aluviales y diques del río Magdalena y algunos caños.

Sus suelos son relativamente fértiles, y regularmente ácidos donde se cultivan los cítricos de gran mercado en el departamento.

1.2.4 Hidrografía. Margarita cuenta con suficientes cursos hidráulicos, dentro de estos podríamos mencionar: Los caños El Jobo, Villanueva, Guamo, La Lombriz, Contadero, Mogatones y Cañito.

Igualmente se encuentran las ciénagas del Chimborazo, El Rodeo, Arellano, Simón, Parajal y Juan Torres. El Río Magdalena bordea en toda su extensión al municipio.

1.2.5 Climatología. Esta región tiene clima cálido. El área posee lluvias medias anuales que fluctúan entre los 1.685 y 1.500 mm, distribuidos en dos periodos; uno lluvioso de Abril a finales de Noviembre, donde se da el 90% de las lluvias totales y el otro en periodo seco de Diciembre a finales de Marzo.

1.3 POBLACION

1.3.1 Análisis de la población. La población del municipio de Margarita está conformada en su mayor parte por blancos, mulatos, negros y mestizos. (Véase Tabla 1).

En la Tabla 1 se observa el siguiente hecho con respecto a la población urbana. La población siempre ha estado disminuyendo, esto se debe a la migración de los habitantes de la cabecera municipal a otras ciudades en busca de tra

bajo o de nuevas perspectivas.

TABLA 1. Distribución de la población en la cabecera y el resto a través de distintos censos.

| Censos | Población Total | Población Cabecera | Tasa % | Población Resto | Tasa % |
|--------|-----------------|--------------------|--------|-----------------|--------|
| 1938 | 6.893 | 2.046 | ? | 4.847 | ? |
| 1951 | 7.629 | 2.041 | -001 | 5.588 | 1.10 |
| 1964 | 9.636 | 1.825 | -085 | 1.811 | 2.60 |
| 1973 | 8.465 | 1.814 | -006 | 6.651 | -1.77 |
| 1985 | 9.741 | 1.656 | -075 | 8.085 | 1.64 |

Fuente: Censos 1938-1985. DANE.

De 1951 a 1964, la población disminuyó ostensiblemente se dió una tasa negativa de -0.85 para el período de 1964-1973 la disminución fue menor y se alcanzó una tasa de -0.06, pero en el último período volvió a presentarse la disminución poblacional en la cabecera municipal.

En el sector rural se dió lo contrario, la población ha ido creciendo a través de los distintos censos, con una sola disminución en el período comprendido entre 1964-1973.

En el periodo de 1951-1964 la población creció a una tasa de 2.60%. En 1964-1973, la población rural decreció y tuvo una tasa negativa (-1,77), pero luego en el periodo 1973-1985, la población rural aumentó considerablemente llegando a darse una tasa de 1.64%.

Hay que destacar que la mayoría de la población de este municipio se encuentra en el campo, ya que el sector rural es más extenso que el urbano y su población se dedica solo a labores agrícolas y no se registran emigraciones masivas hacia las ciudades o a la cabecera municipal.

1.3.2 Aspectos económicos. Las principales actividades económicas en el municipio son: La agricultura, la ganadería y la pesca, siendo la actividad agrícola la utilizada en mayor proporción, sobre todo el cultivo de naranjas que se constituyen en el primer renglón de explotación del municipio.

En el municipio de Margarita, la mayoría de la población cultiva los productos agrícolas para su propio consumo, ya que poseen unos patios grandes y aptos para el cultivo. Se utiliza el método tradicional. Los productos que se cultivan en el municipio son: yuca, plátano, maíz y árboles frutales, entre los que se destacan los cultivos de naranja, principal producto de la economía del municipio.

La producción de naranja en el municipio para el año de 1989 fue de 39'821.000 unidades, lo que representa un ingreso de \$119'463.000 repartidos en la cabecera municipal y los corregimientos.

En cuanto a la ganadería en el municipio de Margarita, hay cerca de 30 fincas con unos 2.500 bovinos, aproximadamente. Las principales clases de bovinos que se encuentran en la zona son cebú y criollo.

Los productos derivados de la ganadería en su mayor parte no se venden en cooperativas de lecheros, puesto que la producción es poca y se utiliza para el consumo interno.

El municipio de Margarita no es ajeno al estado nacional de la actividad pesquera, en esta región la pesca es de tipo artesanal, los sistemas utilizados son de tipo tradicional, caracterizados por eficiencia limitada y la subutilización de los recursos humanos disponibles, existen además, limitaciones por razón del número de artes y comercialización.

La producción pesquera en el municipio de Margarita es para el consumo interno, entre las especies extraídas, tenemos: Bagre, róbalo, bocachico, mojarras, entre otros.

1.3.3 Nivel educacional. El municipio de Margarita cuenta en los actuales momentos con 16 establecimientos educativos de enseñanza primaria, lo cual es insuficiente si se tiene en cuenta que la población primaria (5 a 14 años) es de 3.924, y las escuelas no dan abastos a esta población.

Cuatro de estas escuelas se encuentran en la cabecera municipal y dos en los corregimientos.

En el municipio solo existe un colegio de enseñanza secundaria y se encuentra en la cabecera municipal, este colegio ofrece estudio de 6º a 11º grado desde 1986. El colegio cuenta en la actualidad con 181 estudiantes, lo cual representa un 13,53% del total de personas en edad de estudios bachillerato en el municipio de Margarita. Este porcentaje es muy bajo, por lo tanto se hace necesario la creación de más colegios de secundaria, sobre todo para los corregimientos donde la mayoría de la población solo tiene un nivel de instrucción primaria, porque se les hace imposible trasladarse a la cabecera municipal, ya sea por la distancia o por no dejar su trabajo.

1.3.4 Viviendas y servicios públicos. El cubrimiento de los diferentes servicios públicos del municipio de Margarita lo podemos describir de la siguiente manera: Ela

agua que consume la población proviene directamente del río sin ningún tratamiento, la cual no presenta el mínimo estado de pureza. Esto origina enfermedades en la población infantil como gastroenteritis y parasitosis.

Las últimas administraciones han venido desarrollando programas con el fin de conseguir un acueducto para la población, pero estos esfuerzos han sido infructuosos, ya que hace dos años se instalaron las tuberías en las casas y en la actualidad no se cuenta con el servicio.

En cuanto al servicio de energía, el municipio cuenta con este servicio solo en la cabecera municipal, los corregimientos carecen de estos servicios esenciales para el bienestar y desarrollo de los mismos.

El servicio de energía eléctrica es suministrado por la estación ubicada en Magangué (Bol) y se benefician de este servicio el 87,1% de los habitantes de la cabecera municipal de Margarita.

Como apreciamos en la Tabla 2, la mayoría de las viviendas utilizan el servicio de energía eléctrica (87,1%). Mientras el 12,9% no cuenta con el servicio; esto en la cabecera municipal, ya que en los corregimientos no hay estos servicios.

El municipio de Margarita no cuenta en la actualidad con acueducto, ni alcantarillado, dos de las necesidades esenciales de una comunidad; la carencia de estos servicios trae múltiples consecuencias entre los que se destacan las enfermedades de la población.

TABLA 2. Servicios públicos según el número de viviendas en la cabecera municipal

| Energía | Si | % | No | Total |
|-----------|-----|------|------|-------|
| Viviendas | 128 | 87,1 | 12,9 | 147 |

Fuente: Encuestas. Diciembre de 1989

2. INGRESOS

2.1 NORMAS GENERALES SOBRE EL INGRESO

Para llenar las necesidades a satisfacer por el Estado, mediante los gastos públicos, requiere éste los recursos necesarios, que vienen a constituir los ingresos públicos.

Antiguamente, provenían en su mayor parte de los bienes patrimoniales del Estado, incluyendo en éstos los del soberano, si bien había asomos de ingresos de otra naturaleza, como los provenientes de los incipientes impuestos sobre las importaciones y los trasposos gratuitos de bienes de unas personas a otras, debidas 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 imperialista de conquistas de territorios privilegiados, como lo de muestra la historia de Persia y Egipto. En cambio, en los estados modernos no comunistas, los ingresos públicos provienen principalmente de la imposición en sus distintas

formas, que vino a sustituir a las mengüadas entradas patrimoniales, disminüidas con la política del traspaso lento y persistente de los bienes territoriales a manos de los particulares, como consecuencia de las teorías llamadas comunmente individualistas.

2.2 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS

2.2.1 Ingresos gratuitos. Son dávidas o donaciones que hacen los ciudadanos al Estado y que fueron ingresos corrientes en los tiempos antiguos. Sin embargo, actualmente se presentan también personas que hacen donaciones a la universidad, a ciertos hospitales, etc., que el Estado estimula mediante la prestación de estos servicios por asociaciones o fundaciones autónomas.

2.2.2 Ingresos contractuales. Son los que el Estado obtiene por prestaciones hechas en virtud de un contrato expreso o tácito, como las rentas de dominio fiscal y las que provienen de las industrias y empresas oficiales.

2.2.3 Ingresos obligatorios. Son los ingresos obtenidos en virtud del poder compulsivo de los entes oficiales. Ejemplo: los que obtienen los entes públicos por impuestos, contribuciones, multas, etc.

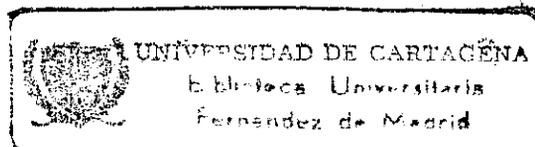
2.2.4 Ingresos ordinarios. Son los que se obtienen periódicamente y constituyen la fuente permanente de los recursos del tesoro público. Estos figuran en los presupuestos de las vigencias fiscales. Ejemplo: Los impuestos sobre la renta y complementarios, sobre los consumos, sobre las ventas, sobre las importaciones y exportaciones.

2.2.5 Ingresos extraordinarios. Son los que obtienen los entes públicos de manera ocasional, como los empréstitos, las devaluaciones monetarias, las indemnizaciones, las emisiones de papel moneda, etc.

2.2.6 Ingresos ordinario de derecho privado. Son los 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.

Pertenecen a esta categoría las rentas de los dominios públicos territorial, industrial y comercial, y las que provienen de empresas comerciales o industriales manejadas por el Estado.

2.2.7 Ingresos ordinarios o de derecho público. Son los que solo el Estado puede obtener, mediante la ejecución



de actos propios de la autoridad soberana, como los impuestos propiamente dichos, los impuestos especiales (contribuciones o impuestos) y los honorarios o derechos.

2.3 PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS

El municipio de Margarita cuenta con una serie de ingresos que están clasificados en el presupuesto de la siguiente manera:

2.3.1 Ingresos corrientes

a. Ingresos tributarios

- Impuestos directos
- Impuesto predial
- Predial ordinario
- Predial adicional
- Circulación y tránsito
- Impuestos indirectos
- Impuesto de industria y comercio
- Impuesto complementario en avisos y tableros
- Licencia de funcionamiento
- Espectáculos públicos
- Impuesto sobre sistema de rifas y clubes
- Construcción y alineamiento
- Vías públicas

- Degüello de res mayor
- Degüello de res menor

b. Ingresos no tributarios

- Auxilios
- Sanciones
- Rentas varias
- Servicios
- Participación

c. Ingresos compensados

- 5% sueldo mensual para Caja de Previsión Municipal
- 33% primer sueldo empleados afiliados a la Caja de Previsión Municipal.
- 5% del Alcalde a la Caja Departamental de Previsión Social.
- 10% de impuesto predial para parques y arborización
- Vigilancia y seguridad
- 70% marcas y herretes para Secretaría de Agricultura.

d. Ingresos de vigencias anteriores.

- Por participación I.V.A.
- Participaciones departamentales
- Predial ordinario
- Industria y Comercio

e. Ingresos de otros tesoros

- Participación I.V.A.
- Participaciones departamentales
- Participaciones impuestos rentas y patrimonio
- Participaciones nacionales.

Cabe anotar que los rubros tales como: Circulación y Tránsito y el impuesto de industria y comercio, aparecen en el presupuesto de Margarita, pero no son cobrados en la realidad.

2.4 INGRESOS TRIBUTARIOS

Son aquellos que percibe el fisco municipal por concepto de impuesto directo, como el predial y el de la circulación y tránsito; los impuestos indirectos como el de industria y comercio, degüello de ganado mayor y menor, espectáculos públicos, licencia de funcionamiento y de cons

trucción.

TABLA 3. Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios en Margarita en el período de 1985 a 1989.

| Ingresos tributarios | | | | | |
|----------------------|--------------------|--------------|-------|-----------------|--------------|
| Años | Ingresos Nominales | Incremento % | INP | Ingresos Reales | Incremento % |
| 1985 | 498.356 | -o- | 262,6 | 189.777 | -o- |
| 1986 | 677.214 | 35,88 | 317,5 | 213.296 | 12,39 |
| 1987 | 587.240 | -13,28 | 393,6 | 149.197 | -30,05 |
| 1988 | 720.547 | 22,7 | 502,7 | 143.335 | -32,79 |
| 1989 | 1'344.557 | 86,6 | 633,9 | 212.108 | 47,9 |

Año Base 1980

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Analizando la Tabla 3, en relación con los ingresos tributarios en forma nominal, se observa que en el año de 1987 se presenta un decrecimiento en la tasa, que se colocó en -13,28%, motivado por la baja recaudación de los impuestos directos o indirectos. En el año 1989 se presenta una notable recuperación en la captación de los ingresos tributarios, logrando alcanzar una tasa de 86,6%, lo que demuestra que el ritmo de crecimiento en los últimos años

ha ido mejorando.

En relación con los ingresos tributarios reales, se tiene que para los años de 1987-1988, se presenta un decrecimiento de -30,05% y -32,79%, respectivamente; esto fue motivado más que todo por la disminución del poder adquisitivo de la moneda nacional, o sea, un incremento significativo del índice del nivel de precios, especialmente en el año de 1988. También podemos observar que para el año de 1986 se presenta una tasa de 12,3% y que para el año de 1984 se presenta una elevación en el índice de crecimiento que se colocó en 47,9%, lo que demuestra la disponibilidad que hubo para la recaudación de estos ingresos.

TABLA 4. Participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales de Margarita en el período de 1985-1989

| Año | Ingresos Totales | Ingresos Tributarios | Participación % |
|------|------------------|----------------------|--------------------|
| 1985 | 10.519.604 | 498.356 | 4,73 |
| 1986 | 12.770.987 | 677.214 | 5,30 |
| 1987 | 25.737.893 | 587.240 | 2,28 |
| 1988 | 37.413.929 | 720.547 | 1,92 |
| 1989 | 58.050.510 | 1.344.557 | 2,31 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Relacionando la participación porcentual de los ingresos tributarios con el total de los ingresos del municipio, nos damos cuenta que la participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales del municipio es baja, y que la tendencia de estos ingresos no presentan estabilidad; ya que en el año de 1985 es de 4,73%. Luego en el año de 1986 asciende a 5,3%, para descender a 2,28% en el año de 1987. En el año de 1988 sigue descendiendo hasta 1,92% y el año de 1989 asciende levemente a 2,31%.

En la Figura 1 se presenta las tendencias analizadas en la Tabla 2 relacionada con los ingresos tributarios en forma nominal y en forma real.

2.4.1 Impuestos directos. Se define el impuesto directo como el que se establece en virtud de hechos fijos y constante, como la persona, la propiedad, la renta, etc., y se recauda sobre catastro o lista nominativa.

2.4.1.1 Análisis de los impuestos directos municipales. Dentro de los rubros más importantes de los impuestos directos municipales, están el predial o catastro y el de circulación y tránsito, éste último no se cobra en el municipio de Margarita por razones técnicas y/o administrativas.

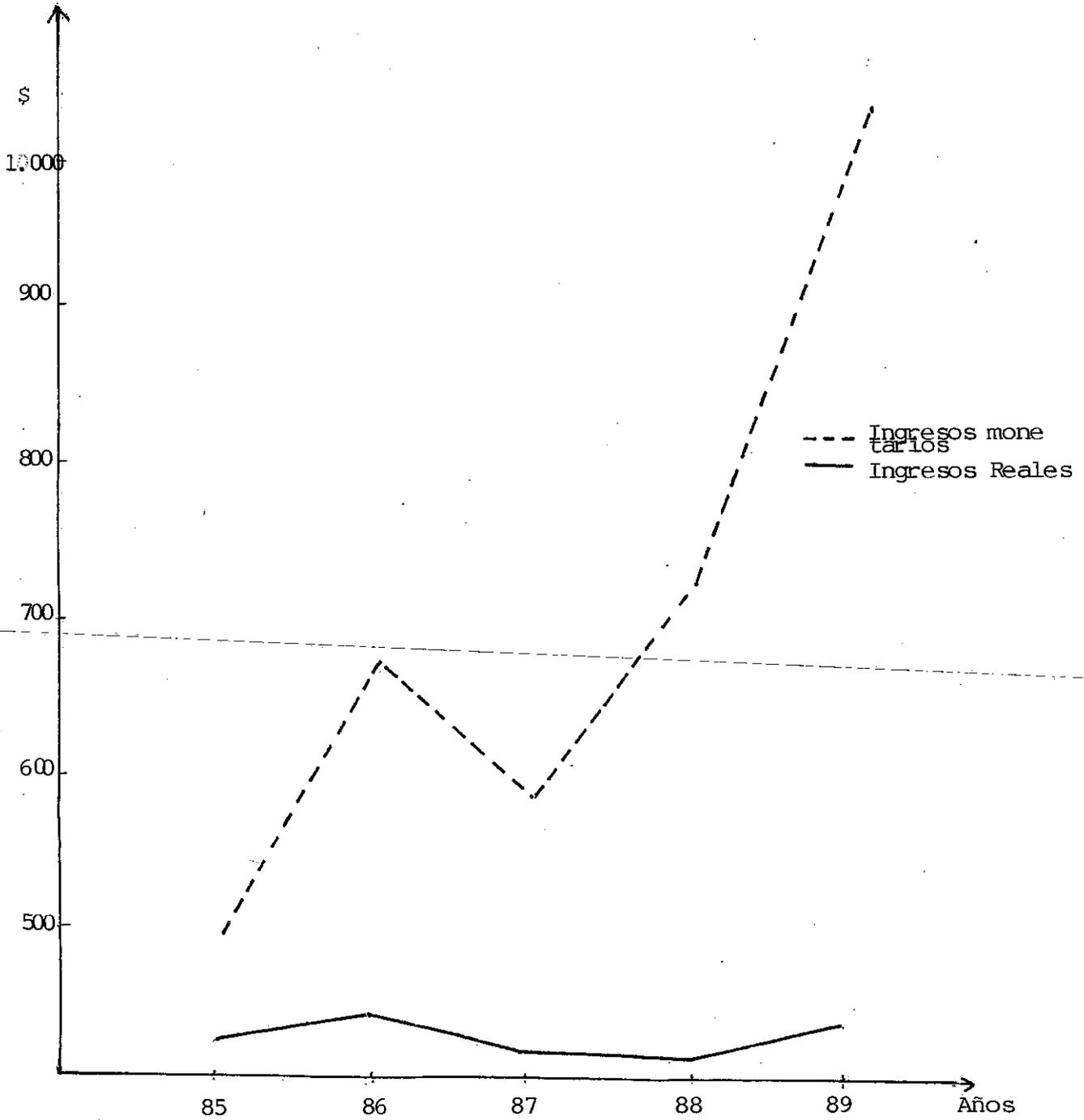


FIGURA 1. Ingresos tributarios (miles de pesos)

2.4.1.2 Efecto de la Ley 14 de 1983 en el impuesto de catastro. Este impuesto grava los bienes raíces localizados dentro del territorio municipal con base en el avalúo catastral que existe. Este impuesto fue creado en un principio para fortalecer los fiscos municipales y departamentales; pero posteriormente, se cedió totalmente a los municipios.

Una de las medidas tendientes a fortalecer este recurso de catastro es la Ley 14 de 1983, por medio de ella se encomendó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi para que actualizara durante el año de 1983 el avalúo catastral de todos los inmuebles; para ese efecto debía reajustar un 10% anual acumulado año por año, de acuerdo a su antigüedad o fecha, sin exceder de 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 del 50% y un máximo del 90%.

Para fijar la tarifa del impuesto predial la ley establece que los concejos municipales fijarán entre el 4 y el 12 por mil en forma diferencial, o sea, se tendrá en cuenta la destinación económica de cada período, el tipo de vivienda y su localización. Los lotes urbanizables no ur

banizados pueden ser gravados con tarifas superiores a los 12 por mil.

TABLA 5. Comportamiento comparativo del impuesto predial en Margarita en el período de 1985-1989.

| Impuesto predial | | | | | |
|------------------|-----------------|--------------|-------|-----------------|--------------|
| Años | Ingreso Nominal | Incremento % | INP | Ingresos Reales | Incremento % |
| 1985 | 346.288 | -o- | 262,6 | 131.869 | -o- |
| 1986 | 460.563 | 32,99 | 317,5 | 145.059 | 10 |
| 1987 | 378.583 | -17,79 | 393,6 | 96.148 | -33,75 |
| 1988 | 453.466 | 19,78 | 502,7 | 90.206 | -6,18 |
| 1989 | 742.036 | 63,64 | 633,9 | 117.059 | 29,76 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar.

Analizando la Tabla 5, en relación con los ingresos nominales nos damos cuenta que para el año de 1986 hay un de crecimiento de -17,79%. Esto fue producto de la mala recaudación de este impuesto para este año.

En relación con los ingresos reales nos damos cuenta que para el año de 1987 y 1988 hay un decrecimiento de -33,75% y -6,18% respectivamente, esto se debió más que todo a

57397

la inflación de estos años y a la mala recaudación que hubo en el año de 1987.

Para el año de 1989 se recupera la recaudación y alcanza un crecimiento de 24,76%, lo que demuestra la disponibilidad que hubo en este año para la recaudación de este impuesto.

TABLA 6. Participación del impuesto predial en los ingresos totales de Margarita en el periodo de 1985 a 1989.

| Años | Ingresos Totales | Impuesto Predial | Participación % |
|------|------------------|------------------|-----------------|
| 1985 | 10'519.604 | 346.288 | 3,29 |
| 1986 | 12'770.987 | 460.563 | 3,6 |
| 1987 | 25'737.893 | 378.583 | 1,47 |
| 1988 | 37'413.292 | 453.466 | 1,21 |
| 1989 | 85'050.510 | 742.036 | 0,87 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar.

En la Tabla anterior se observa la forma como ha venido siendo la participación del impuesto predial en relación con el total de ingreso. Inicialmente en el año 1985, se

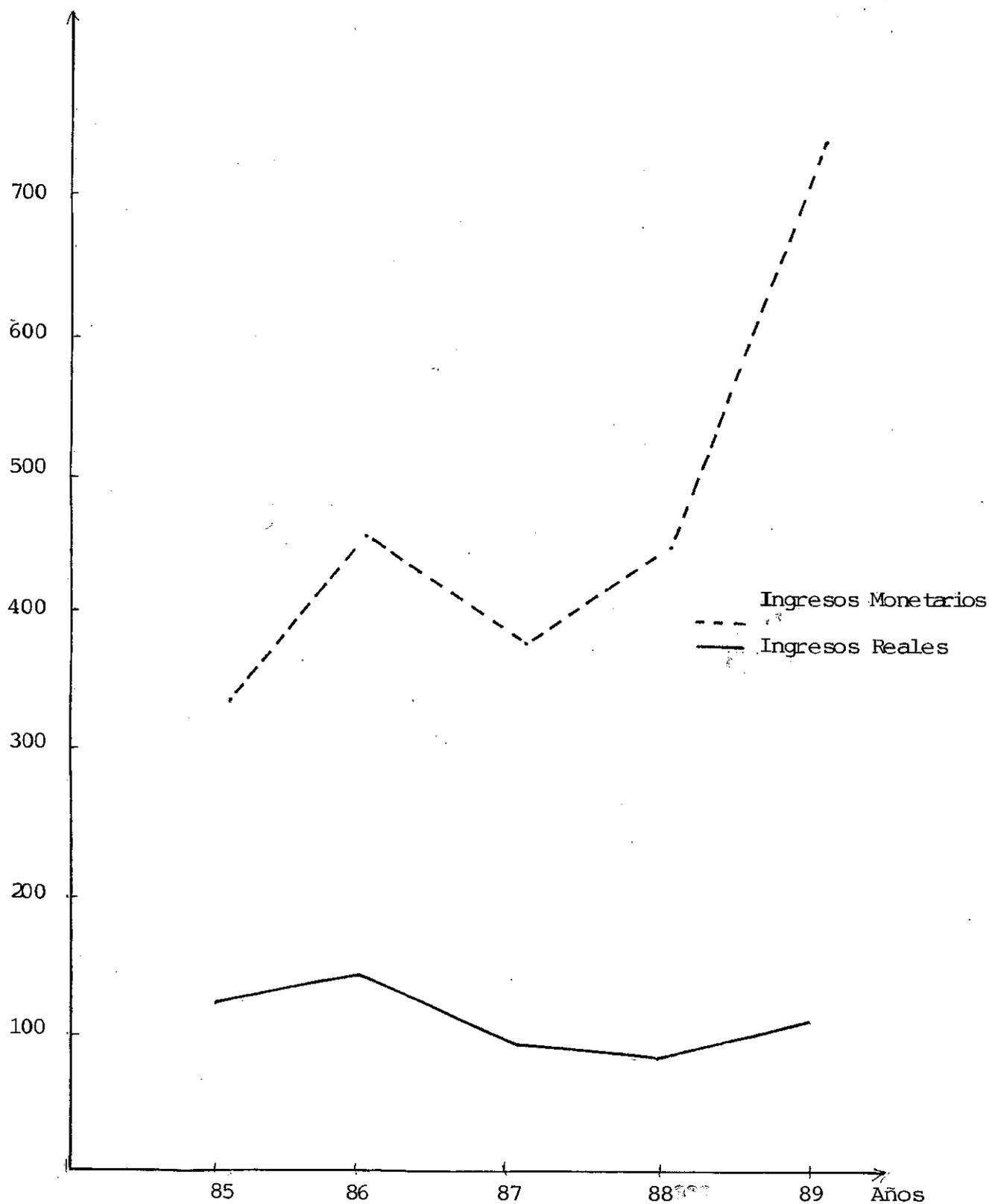


FIGURA 2. Impuesto predial (miles de pesos)

situó en un 3,29%, luego en el año de 1986 toma su nivel más alto de 3,6%, esto como consecuencia de la Ley 14 de 1923 y la Ley 55 de 1985; en el año de 1987, 1988 y 1989 fue descendiendo en 1,47%, 1,21% y 0,87% respectivamente.

Dentro de las disposiciones que el Gobierno a venido promulgando, con el fin de hacer más alto los impuestos de catastro está la Ley 50 de 1984 y la Ley 55 de 1985.

La Ley 50 de 1984 se dió a los municipios inferior a los 100.000 habitantes, el producto del recargo del impuesto predial previsto en el Artículo 10 de la Ley 128 de 1941 que constituyó, entonces un ingreso ordinario de dicho municipio (Art. 13).

Y la Ley 55 de 1985 se refiere a que los bienes inmuebles de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, podrán ser gravado con el impuesto en favor del correspondiente municipio.

2.4.2 Impuestos indirectos. Son aquellos que se pagan por personas distintas a las efectivamente gravadas, en virtud al traspaso de la carga tributaria. También se define, como el que se establece por medio de tarifas im personales sobre ciertos hechos intermitentes.

2.4.2.1 Análisis de los impuestos indirectos municipales. Los ingresos que recauda el municipio y que se clasifican como impuestos indirectos son: El 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. El impuesto de industria y comercio recaerá sobre las actividades comerciales, industriales y de servicio que se realicen en los municipios, directa o indirectamente, personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, ya sea que se cumpla en forma permanente u ocasional.

Este impuesto en el municipio de Margarita no se cobra por razones técnicas y/o administrativas.

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 hembra.

También es importante señalar que con autorización oficial pueda haber sacrificios de caballos, estableciéndose entonces, los respectivos impuestos.

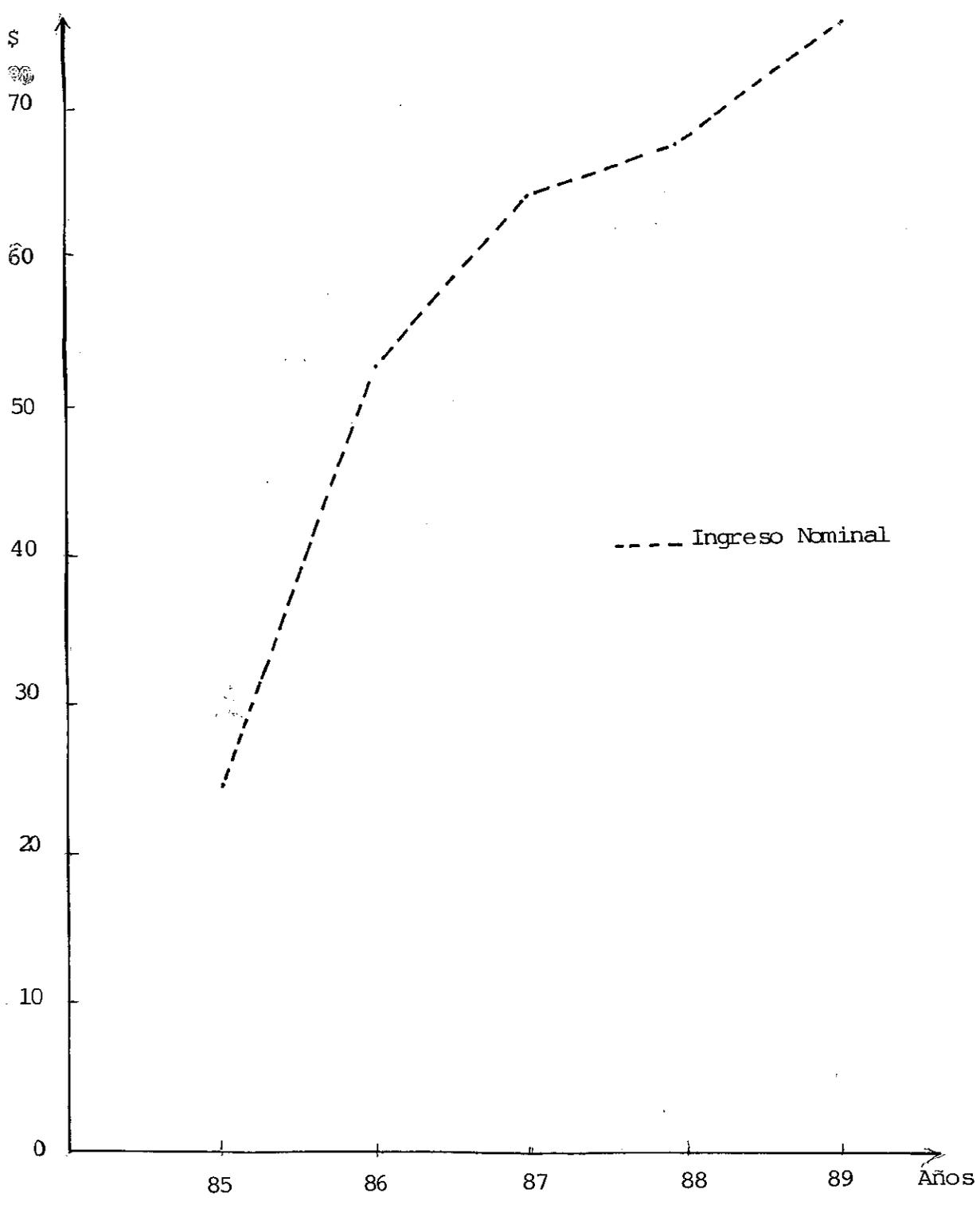


FIGURA 3. Impuesto de gabelle de ganado mayor (miles de pesos)

Este impuesto junto con el de registro de hierro son los más importantes dentro de los impuestos, indirectos dentro del municipio de Margarita.

c. Espectáculos públicos. Este impuesto se causa por la presentación o celebración de actos cinematográficos teatrales, de circo, corridas de toros, variedades, etc., es gravado con el 10% del total de boletas vendidas.

d. Juegos permitidos. Este se cobrará mensualmente con base en las tarifas que fija el Concejo Municipal a juegos tales como: billares, galleras, juegos de cartas, casinos, etc., independientemente del negocio donde se instalen.

e. Rifas. Este impuesto se cobra por toda rifa no permanentes o transitorias 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 7º de la Ley 59 de 1946.

Como se observa en la Tabla 7, los impuestos indirectos tienen una baja participación en los ingresos totales y tienen la tendencia a disminuir al compararlos con los años anteriores; también presenta cierta inestabilidad,

ya que en el año de 1985 es de 1,45%; para el año de 1986 se presenta el más alto incremento que es de 1,69%, en el año de 1988 alcanza su más bajo nivel de crecimiento el cual llega a 0,71%.

TABLA 7. Participación de los impuestos indirectos en los ingresos totales de Margarita en el período de 1985 a 1989.

| Años | Ingresos Totales | Impuestos Indirectos | Participación % |
|------|------------------|----------------------|-----------------|
| 1985 | 10'519.604 | 152.068 | 1,45 |
| 1986 | 12'770.987 | 216.651 | 1,69 |
| 1987 | 25'737.893 | 208.656 | 0,81 |
| 1988 | 37'413.292 | 267.081 | 0,71 |
| 1989 | 85'050.510 | 607.521 | 1,04 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar.

Como se observa en la Tabla anterior los impuestos indirectos tienen una baja participación en los ingresos totales y tienen la tendencia a disminuir al compararlos con los años anteriores; también presenta cierta inestabilidad, ya que en el año de 1985 es de 1,45%; para el año de 1986 se presenta el más alto incremento que es de

1,69%, en el año de 1988 alcanza su más bajo nivel de crecimiento, el cual llega a 0,71%.

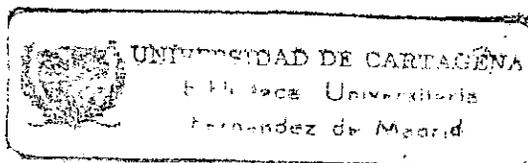
2.4.2.2 Degüello de ganado menor. La ley 8 de 1909, la ley 31 de 1945, decreto 14 de 1968, decreto extraordinario 044 de 1983 considera que es un impuesto que se liquida y recauda por permitir el sacrificio de ganado mayor para el consumo dentro del perímetro del municipio.

TABLA 8. Participación del impuesto de res mayor en los ingresos totales de Margarita en el período de 1985 a 1989.

| Años | Ingresos totales | Ingreso por impuesto de degüello | Participación % |
|------|------------------|----------------------------------|-----------------|
| 1985 | 10,519.604 | 24.350 | 0.23 |
| 1986 | 12,770.987 | 52.920 | 0,41 |
| 1987 | 25,737.893 | 63.504 | 0,24 |
| 1988 | 37,413.292 | 67.358 | 0,18 |
| 1989 | 85,050.510 | 86.214 | 0,15 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar.

Como podemos observar en la tabla anterior, la participación del ingreso por impuesto de degüello de res mayor, en relación con los ingresos totales, es sumamente bajo. También podemos notar que la participación en los últimos



años ha venido disminuyendo, es así como en el año de 1986 alcanza su mayor participación de 0,41%; en 1987 de 0,24, en el año de 1988 y 1989 de 0,18% y 0,15% respectivamente.

2.5 INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Son aquellos ingresos provenientes de fuentes distintas a los gravámenes de la propiedad, a la renta o al consumidor. Los ingresos tributarios están compuestos por los siguientes rubros: tasas, sanciones, auxilios, servicios, rentas contractuales como arrendamiento, alquiler, interventoría y explotaciones.

TABLA 9. Comportamiento comparativo de los ingresos no tributarios de Margarita en el periodo de 1985 a 1989..

| Ingresos no tributarios | | | | | |
|-------------------------|--------------------|--------------|-------|-----------------|--------------|
| Años | Ingresos Nominales | Incremento % | INP | Ingresos Reales | Incremento % |
| 1985 | 175.374 | - | 262,6 | 66.783 | - |
| 1986 | 243.673 | 38,94 | 317,5 | 76.747 | 14,91 |
| 1987 | 338.706 | 39 | 393,6 | 86.053 | 12,12 |
| 1988 | 423.382 | 30 | 502,7 | 84.222 | - 2.13 |
| 1989 | 905.953 | 113,98 | 633,9 | 142.917 | 64,7 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar.

Como podemos observar en la Tabla anterior en cuanto al comportamiento de los ingresos no tributarios en términos nominales, notamos que en el año de 1989 se presenta el más alto índice de crecimiento, situándose en 113,98%, en el año de 1988 se presenta la tasa más baja que fue de 30% para el año de 1988. En lo que respecta a los ingresos no tributarios en términos reales, notamos que en el año de 1988 se presenta una tasa de -2,13% originado por la inflación y la depreciación de la moneda nacional, y que para el año de 1989 hubo una recuperación de los ingresos no tributarios, lográndose colocar una tasa de 69,7%.

TABLA 10. Participación de los ingresos no tributarios en los ingresos totales de Margarita en el periodo de 1985 a 1989.

| Años | Ingresos totales | Ingresos no Tributarios | Participación % |
|------|------------------|-------------------------|-----------------|
| 1985 | 10,519.604 | 175.374 | 1,66 |
| 1986 | 12,770.987 | 243.673 | 1,91 |
| 1987 | 25,737.893 | 338.706 | 1,32 |
| 1988 | 37,413.292 | 423.382 | 1,13 |
| 1989 | 85,050.510 | 405.953 | 1,5 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar.

Como se observa en la tabla anterior, la participación de los ingresos no tributarios en relación con los ingresos totales, es muy bajo, y para el año de 1986 se presenta en su más alto nivel, llegando a 1,91%, en el año de 1988 llega a su más bajo nivel que es de 1,13%, esto es explicable debido a que el municipio carece de servicios, tales como aseo, acueducto, que sean manejados por él mismo.

En la Figura 4 se presentan las tendencias analizadas en la Tabla 5 relacionando los ingresos no tributarios en términos nominales y reales.

2.6 INGRESOS DE OTROS TESOROS

Por lo general 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 del impuesto a ventas que desde el año de 1986 en adelante se denomina cesión del impuesto del valor agregado, siendo ésta última la más importante para los municipios.

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

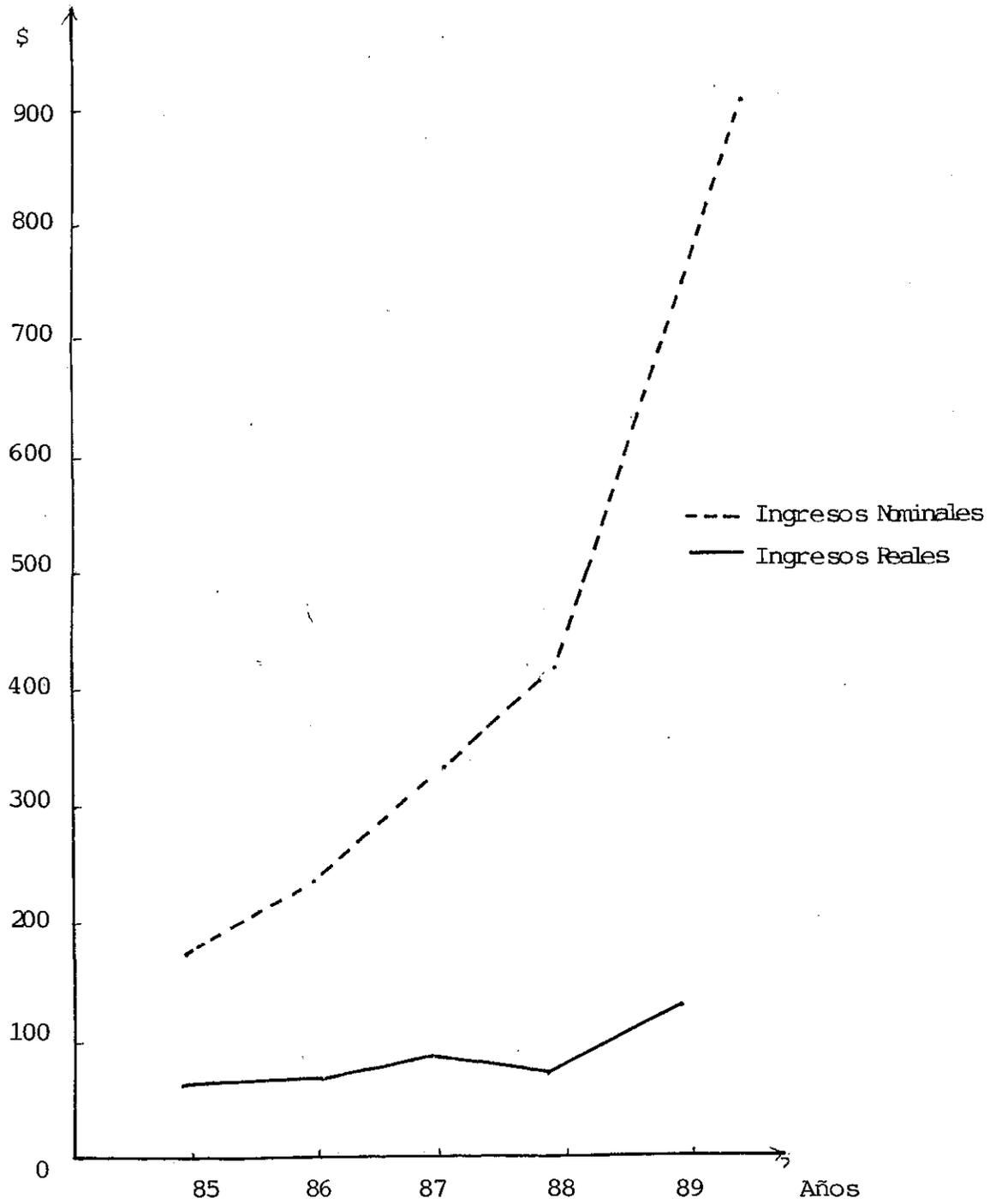


FIGURA 4. Ingresos no tributarios (miles de pesos)

48

TABLA 11. Participación de los ingresos de otros tesoros en Margarita para el periodo de 1985 a 1989.

| Años | Ingresos totales | Ingresos de otros tesoros | Participación % |
|------|------------------|---------------------------|-----------------|
| 1985 | 10,519.604 | 9,006.074 | 85,61 |
| 1986 | 12,770.987 | 11,592.000 | 90,76 |
| 1987 | 25,737.893 | 24,811.948 | 96,4 |
| 1988 | 37,413.929 | 36,270.000 | 96,94 |
| 1989 | 58,050.510 | 55,800.000 | 96,1 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar.

Como se puede observar en la tabla anterior, los ingresos de otros tesoros participan en un promedio de 93,16% en relación con el total de los ingresos, lo que nos demuestra que este es el renglón más importante en cuanto a los ingresos se refiere en el municipio de Margarita.

2.6.1 Participación del impuesto a las ventas y análisis de 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

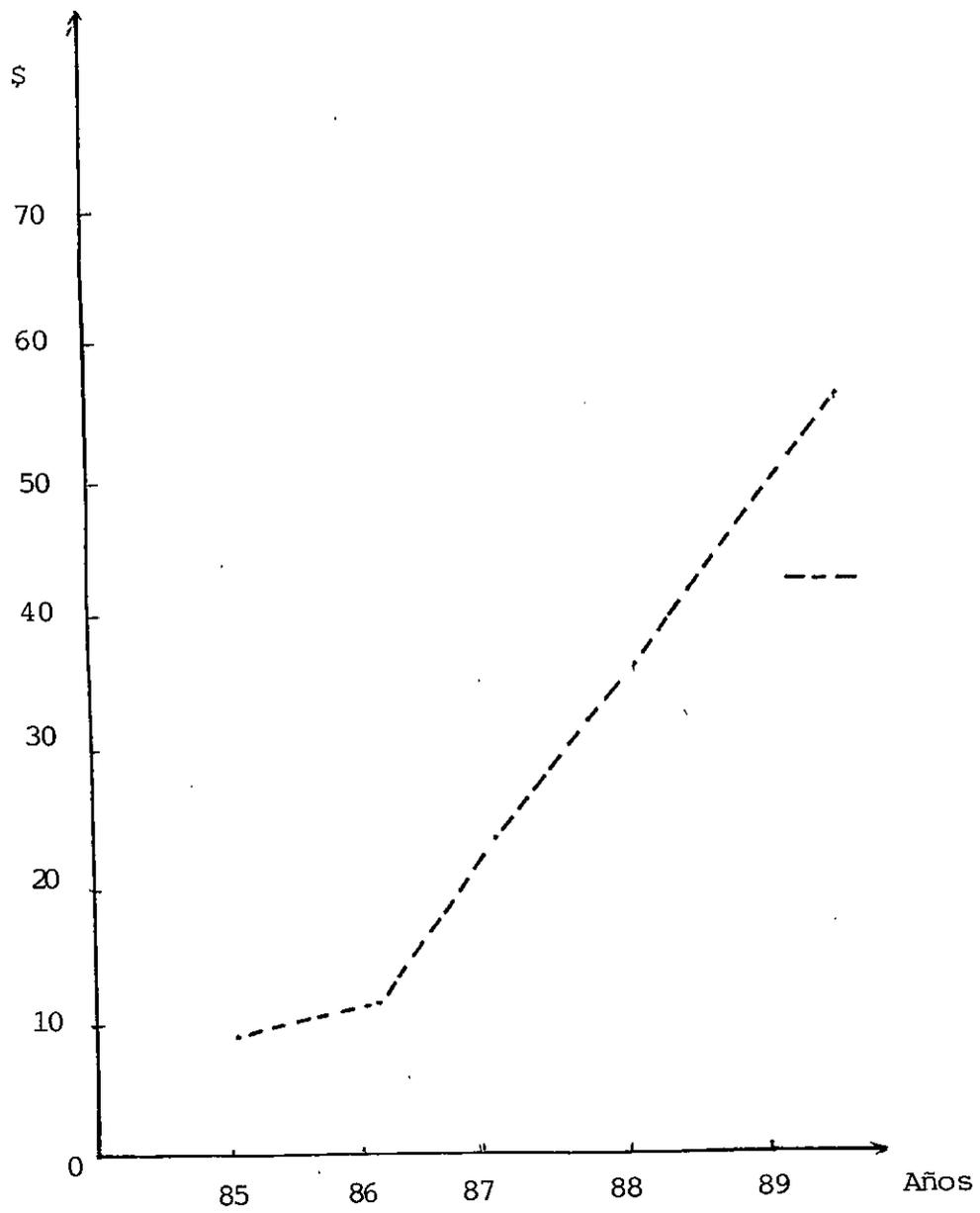


FIGURA 5. Ingresos de otros tesoros (Millones de pesos)

el 30% de estos recursos se transfirieran entre el departamento y el municipio; posteriormente se dictaron otras 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 administrativa 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 el 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 inno

vadoras:

- 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 sobrebeneficio que anteriormente se daba a territorios despoblados y de pocos municipios en detrimento de los territorios con muchos municipios y con mayor población.
- Posibilita que los municipios ejerzan funciones y presten servicios que actualmente corresponden a entidades nacionales pero que en muchos casos no les llegan.
- Prevee mecanismos que posibiliten un verdadero proceso de descentralización hacia los municipios.
- Significa un impulso vital para el desarrollo local, a la vez que estimula el esfuerzo fiscal de los municipios.

Estas transferencias se constituyen, para el municipio de Margarita, en su primer y mayor fuente de ingresos, y se hacen sobre la base de seis cuotas bimensuales calculadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

TABLA 12. Participación del IVA en los ingresos totales de Margarita en el período de 1985 a 1989

| Años | Ingresos Totales | Impuesto a las Ventas | Participación % |
|------|------------------|-----------------------|-----------------|
| 1985 | 10.514.604 | 7.606.074 | 72,3 |
| 1986 | 12.770.987 | 9.800.000 | 76,73 |
| 1987 | 25.737.893 | 23.500.000 | 91,3 |
| 1988 | 37.413.929 | 36.270.000 | 96,94 |
| 1989 | 58.050.510 | 55.800.000 | 96,12 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Al analizar la Tabla 12, nos damos cuenta que la participación del Impuesto a la Venta en el municipio de Margarita en promedio es de 86,67%; como se aprecia, la mayor parte de los ingresos depende de la cesión del impuesto del Valor Agregado. A continuación se presenta la Figura 6 sobre el Impuesto al valor Agregado.

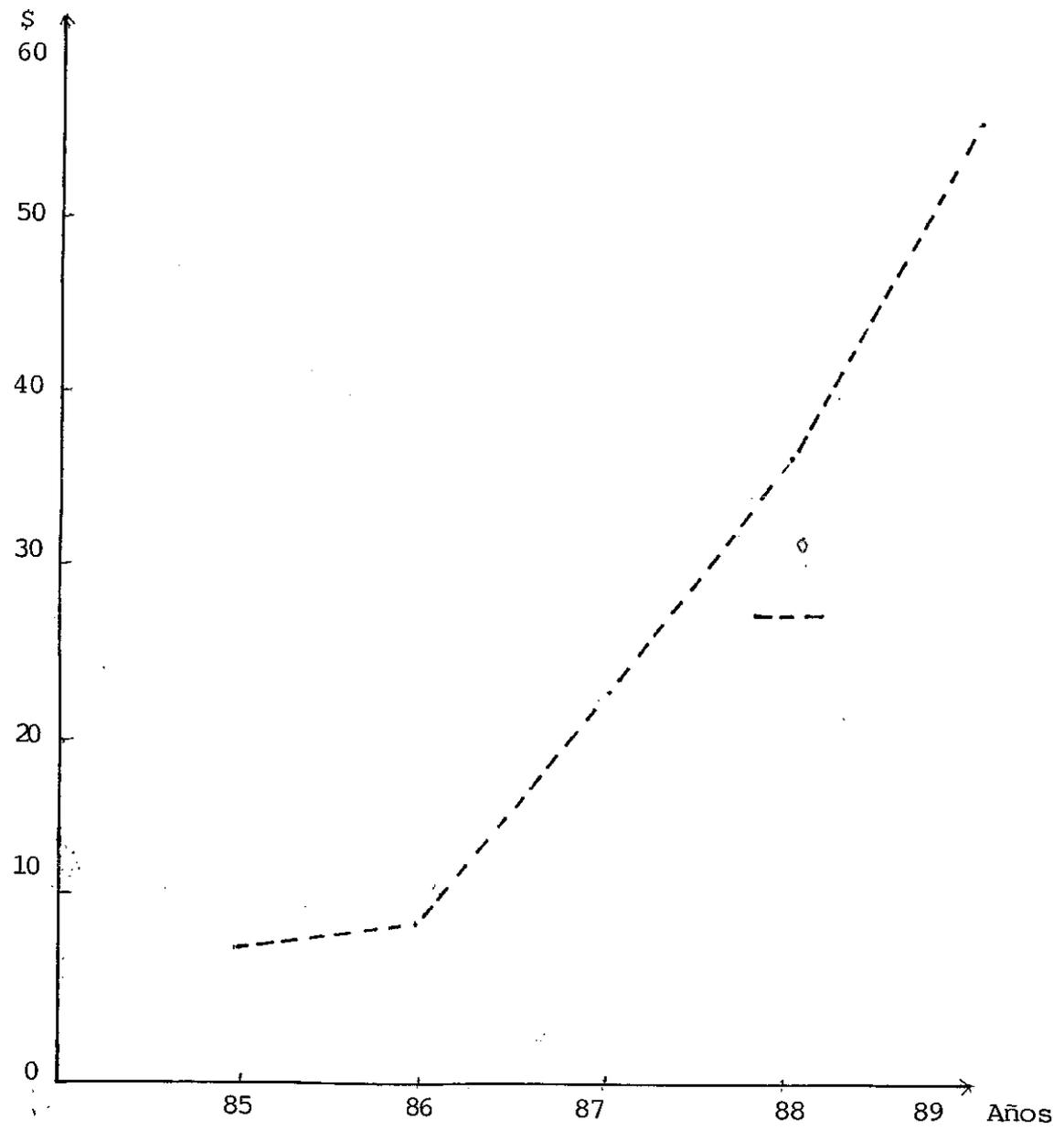


FIGURA 6. Impuesto a las ventas (millones de pesos)

TABLA 13. Distribución porcentual de la transferencia del IVA, 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 Prevención. | 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 |
| Total | 30,5 | 32,0 | 34,5 | 37,5 | 41,0 | 45,0 | 50,0 |

Fuente: Ley 12 de 1986

2.7 INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO 1985-1989

TABLA 14. Ingresos totales del municipio de Margarita durante el período de 1985-1989

| Años | Ingresos Nominales | Incremento % | INP | Ingresos Reales | Incremento % |
|------|--------------------|--------------|-------|-----------------|--------------|
| 1985 | 10.519.604 | - | 262,6 | 4.005.942 | - |
| 1986 | 12.770.987 | 21,4 | 317,5 | 4.022.358 | 0,41 |
| 1987 | 25.737.893 | 101,53 | 393,6 | 6.539.099 | 62,57 |
| 1988 | 37.413.929 | 45,36 | 502,7 | 7.442.595 | 13,8 |
| 1989 | 58.050.510 | 55,15 | 633,9 | 9.157.676 | 23,04 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Analizando la Tabla anterior en lo que respecta a los ingresos totales del municipio de Margarita en términos nominales, se observa que para el año de 1989 tuvo un incremento significativo y fue de 101,53%, en relación con el año anterior que fue de 21,4% para el año de 1988.

En relación con los ingresos totales en términos reales, nos dimos cuenta que para el año de 1987 alcanza el más alto índice de crecimiento de 62,57%, que para el año de 1988 fue de 13,8%, y que para el año de 1989 alcanza una

tasa de 23,04%.

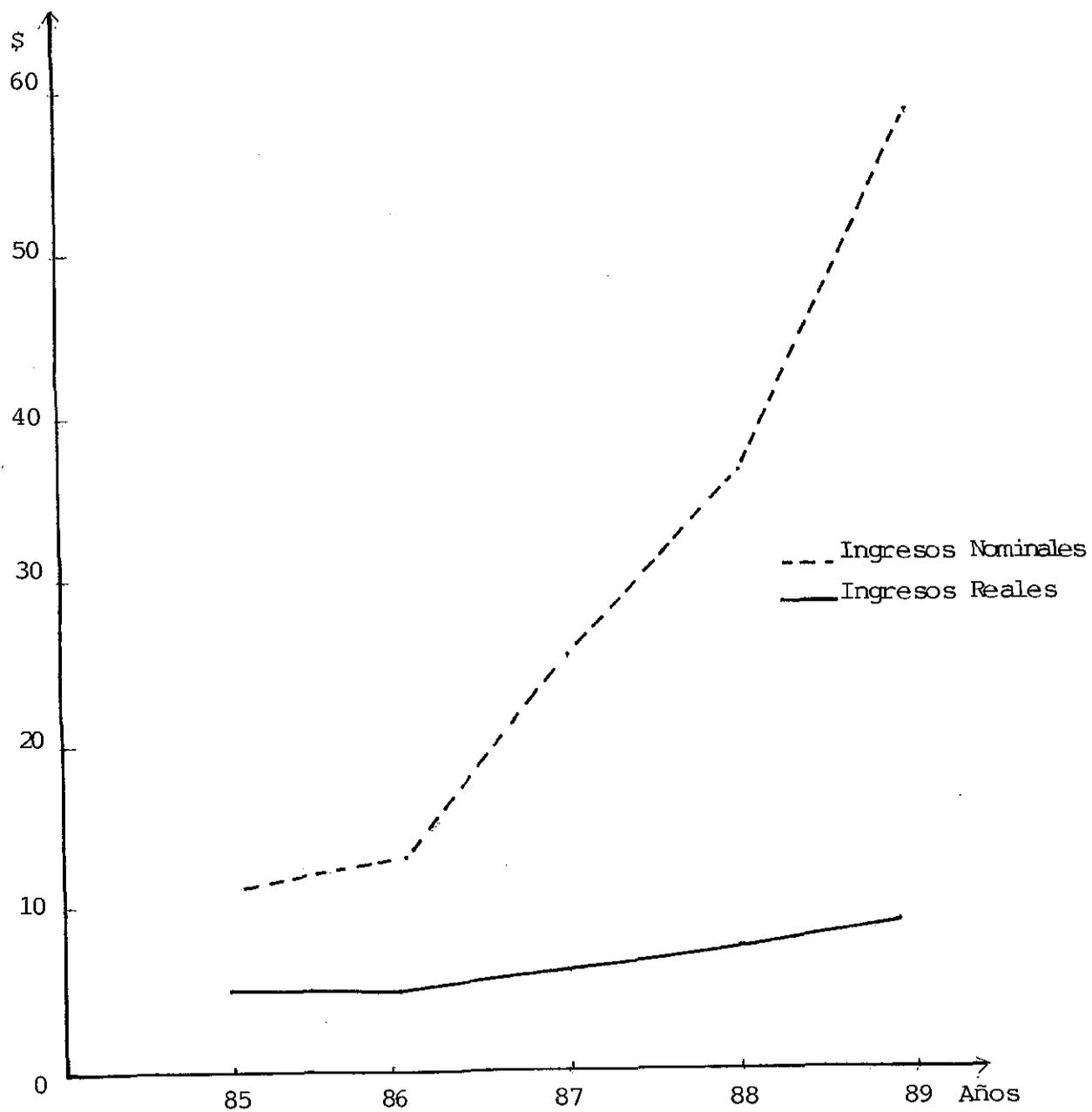


FIGURA 7. Ingresos totales (millones de pesos)

TABLA 15. Proyección del Impuesto al Valor Agregado IVA para el municipio de Margarita (en millones de pesos) 1990-1994.

| Años | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---------------|-------|-------|-------|--------|--------|
| IVA Básico | 52,2 | 68,2 | 89,09 | 114,33 | 146,19 |
| IVA Adicional | 30,93 | 55,59 | 96,48 | 123,37 | 157,75 |

Fuente: D.N.P.

2.8 PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESO

El presupuesto de ingreso contendrá la estimación de todos los recursos que se espera recaudar y recibir en el año fiscal. De acuerdo a la legislación fiscal del departamento de Bolívar en que hace relación al presupuesto de rentas e ingreso, estas normas están contenidas en el artículo 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 subclasificarán 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 Participación de otros Organismos oficiales.

Artículo 214: Recursos de Capital: Los Recursos de Capital comprenden el cómputo de los recursos del balance del Tesoro y el cálculo de los recursos del Crédito Interno y Externo, el cual se hará con base en los empréstitos y operaciones de crédito con término mayor de un año, debidamente autorizados y contratados.

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 Rentas: 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 disminuirlo 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 los que se obtienen periódicamente y que constituyen la fuente permanente de los recursos del Tesoro público. Estos figuran en los presupuestos de todas las vigencias fiscales, ejemplo, los impuestos sobre la renta y complementarios, sobre los consumos, sobre las ventas, sobre las importaciones y las exportaciones, siempre figurarán en todos los presupuestos.

Es de anotar que los ingresos ordinarios se subdividen de la siguiente manera:

a. Ingresos de Derecho Privado: Son los que el Estado obtiene de fuentes y por medios análogos a los ingresos de los individuos, sujetos a las modificaciones de forma impuestas por la manera distinta como actúan el Estado y los particulares. Ejemplo: las ventas de dominio público territorial, industrial y comercial, y las que provienen de empresas comerciales e 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 impuestos, las contribuciones, las multas.

Ingresos Nominales: Son aquellos ingresos que percibe el ente público en un período, que comúnmente es un año fiscal, tomados a precios corrientes, o sea sin tener en cuenta el índice de inflación.

2.10 ASPECTOS BASICOS DE LOS IMPUESTOS

El impuesto fue un recursos fiscal casi desconocido en los tiempos antiguos -los gobiernos vivían principalmente del producto de los bienes del dominio público, de donaciones, conquistas, botín de guerra, tributo de los aliados, ayuda voluntaria de los súbditos, y del ejercicio de ciertos de rechos y privilegios inherentes al poder real o al de los

señores feudales-. Los impuestos obligatorios solo se hacían efectivos como un recurso de carácter extraordinario para necesidades imprevistas, en forma de empréstitos forzosos reembolsables por el Estado. Solo cuando aumentaron las necesidades públicas y las de los ejércitos permanentes, vinieron los tributos obligatorios sobre las personas, sobre los negocios, sobre las propiedades y sobre los consumos.

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 esenciales, dado que se deben prestar servicios sin exclusión a nadie a riesgo en caso contrario de que se presente una desintegración en el sistema social.

Se define impuesto como el tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos, para atender a las necesidades del servicio público, sin tener en cuenta "compensaciones o beneficios especiales".

2.10.1 Impuestos generales. Se considera que un impuesto es general cuando se impone a todas las formas sin excepción

de manifestación de una riqueza que sea de una misma naturaleza. El sobreimpuesto de patrimonio nos sirve de ejemplo.

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 su pervigilancia 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 primeros son los que se establecen y recaudan de modo permanente, y constituyen el recurso ordinario del fisco; los segundos se imponen de manera ocasional, para atender a gastos imprevistos, como guerras, calamidades públicas, etc.

2.11.2 Impuestos personales y reales. Los personales contrariamente se atienden al individuo y a su situación económica personal, considerando exenciones, gastos en que incurrir 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

co, 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, para satisfacer una necesidad individual, deben adquirir una mercancía gravada.

2.11.3 Impuestos directos e indirectos. Los impuestos son directos cuando se establecen sobre hechos fijos y constantes, como la persona, la propiedad, la renta, etc., y se recaudan sobre Catastros o listas nominativas.

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, sirven para dar mayor seguridad en la percepción de los tributos, puesto que en última instancia, quien los cubre es el consumidor final. Por ejemplo, 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 prime

ros 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 progresivos, son aquellos en que la cuota o tarifa aumenta a medida que crece el monto de lo gravado. Ejemplo: el impuesto de renta, pues a medida que la recibida por el contribuyente aumenta en cantidad, la tarifa a su vez va en crecimiento.

2.12 REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS IMPUESTOS

Dentro de un orden jurídico, todo regimen tributario debe ajustarse a las siguientes normas:

2.12.1 Constitucionalidad. Que la disposición legislativa que los establece no debe pugnar con la carta fundamental del Estado. Así, de acuerdo con la Constitución de Colombia, las contribuciones deben ser generales, los impuestos indirectos o el aumento de ellos solo pueden cobrarse seis meses después de promulgada la ley que los decreta; las variaciones de la tarifa de aduanas no podrán efectuarse sino 90 días después de sancionada la ley que las establezca.

2.12.2 Igualdad. Significa que todos los individuos deben contribuir en proporción a la renta de que goza cada uno de ellos bajo la protección del Estado.

La igualdad tributaria, hace que los sistemas impositivos se perfeccionen más y busquen la capacidad verdadera del contribuyente para contribuir a los gastos generales del Estado, en aras de la seguridad social.

2.12.3 Certeza. Se refiere al hecho de que el impuesto, no puede ser arbitrario, significa que todo el mundo tiene derecho a saber cuánto paga y cómo debe pagar. 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, a fin que pueda arreglar sus negocios y tomar sus disposiciones para no verse sorprendido con una deuda que no entraba en sus cálculos.

Por otra parte, el contribuyente debe saber con precisión si lo que se le exige está de acuerdo con las disposiciones legislativas que establece el impuesto.

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

fuentes, es decir, donde se causa, como ocurre con ciertos impuestos de consumo. Entre las medidas adoptadas en Colombia para facilitar el pago de los impuestos indirectos es la más importante, la que autoriza a los bancos comerciales para recibir su valor por cuotas y transferirlo al Banco de la República.

2.13 CAPACIDAD TRIBUTARIA

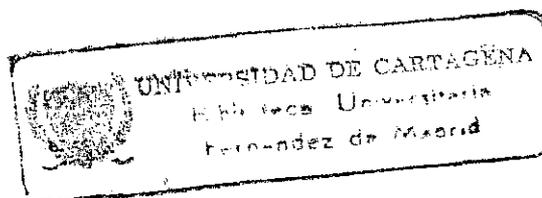
Se define la capacidad tributaria como el remanente de la producción total del país sobre el mínimo de consumo necesario para conservar inalterable esa potencia productora y siempre que permanezca invariable el nivel de vida. El mínimo de consumo supone la conservación de un mínimo de subsistencia y habrá que añadirse la cifra necesaria para promover la expansión del capital nacional, acompañándolo al progreso de la vida económica y a los requerimientos dictados por las necesidades demográficas.

Es necesario tener en cuenta el índice más adecuado de la capacidad contributiva que es, el nivel de vida y condiciones de bienestar económico del sujeto individual. Dicho índice se especifica en la renta global realizada por aquel en un determinado período de tiempo, en cuanto la destina al ahorro o al consumo, de modo que también puede disponer parte de ella para pagar el tributo. La

relación de la renta a las condiciones personales del contribuyente por las cuales ha de satisfacer sus necesidades individuales mínimas, constituye el punto límite que garantiza el bienestar y la posibilidad de una determinada capacidad tributaria.

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

2.13.1 Capacidad tributaria subjetiva. Este criterio califica la capacidad contributiva personal y global con base en la consideración de que el impuesto redonda 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, en cuanto a aquel es carga psicológica establecer la mayor o menor utilidad que le proporcionan las diferentes dosis de renta, afectada con el tributo. Para medir el grado de sacrificio que le causa al contribuyente la sustracción de determinada porción de renta.



2.13.2 Capacidad tributaria objetiva. 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. La renta adicional denota por consiguiente la capacidad de estos para contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas asumidas como públicas en mayor proporción por cada fracción adicional de dicha renta, pues también así resultan cada vez más y mejor satisfechas las necesidades privadas básicas. El mayor ingreso personal disponible constituye el máximo en la satisfacción de las necesidades públicas.

3. GASTOS MUNICIPALES

3.1 NOCIONES GENERALES DEL GASTO PUBLICO

Se entiende por gastos públicos la inversión de los ingresos de las entidades políticas en la satisfacción de las necesidades públicas.

Otra definición del gasto público sería, que es, la erogación, monetaria principalmente, realizada por la autoridad competente y con las formalidades legales, destinada al pago de los servicios públicos, o destinadas a fines de interés general.

El gasto público es el punto de partida de las finanzas, ya que el Estado debe emplear lo necesario para el sostenimiento de los servicios públicos, de otra manera no se justificaría su existencia. Puede afirmarse que el desarrollo social, económico y político de un país es paralelo al ensanche de sus gastos; así, naciones de bajos presupuestos presentan un estado de pobreza bastante consideraciones, mientras que los países ricos, sus presupuestos

son bastantes significativos.

El aumento de los gastos públicos es un fenómeno que se observa en todos los países. Con independencia de la forma de gobierno, de la estructura social y de las circunstancias naturales e históricas, que condicionan su destino, es una tendencia que se refleja en la estadística de los presupuestos. Este crecimiento de los gastos públicos se suele atribuir a los siguientes factores: Al ensanche de las necesidades públicas, unido al desarrollo de la riqueza y al crecimiento de la población.

3.1.1 Origen del gasto. En las sociedades primitivas, la tribu y el clan, los únicos gastos públicos eran los que se hacían para corresponder a las dos solas necesidades de carácter colectivo que tenían aquellas rudimentarias agrupaciones políticas: la defensa pública y la administración de justicia, es decir, los gastos militares y los judiciales.

Más tarde aparecen 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, surgidas de los escombros del régimen feudal de la Edad Media.

71

En cuanto al gasto público en Colombia, tomando como punto de partida, el año de 1910; tenemos que de éste año hasta 1923 se dió un aumento no muy considerable en el gasto público, debido a que el país tenía, entonces, una economía incipiente, que se manifestaba en bajo nivel de producción y de consumo; crédito caro y restringido; régimen tributario a base de impuestos indirectos, que gravaban especialmente las importaciones y los consumos; exiguos medios de pago.

Vino la crisis de 1929, con la baja vertical del café en el mercado norteamericano, el gasto público desciende considerablemente. Llegó a su fin la "prosperidad al debe" de Alfonso López, se dió el cierre del crédito, desempleo, suspensión de pagos, control de importaciones, y, en fin, moratoria de la deuda externa.

La segunda guerra mundial (1939-1945) determina un nuevo descenso del gasto público, por la forzosa restricción de las importaciones. Lo que siguió después puede sintetizarse así: Se levanta el control de precios en los EE.UU., se cotiza aceleradamente el café hasta 1954, cuando, por el fenómeno de la superproducción, empieza a declinar, sobreviene la inflación monetaria, alza general de impuestos, nuevos gravámenes; sucesivas devaluaciones del peso colombiano. La conjunción de esos factores explican el as

censo impresionante del gasto público en 1968.

La década de los ochenta fue la era del gasto público en Colombia, demostrando así, la elaboración de dos estudios de gran importancia, como fueron la misión Wiesner-Bird (1981) y el Informe Final de la comisión del gasto público (1986).

3.1.2 Teoría económica del gasto. Los conceptos que, según las diversas escuelas económicas, regulan el gasto público son:

a. El gasto mínimo. El gasto mínimo se define como el indispensable para mantener el orden y el imperio de la ley. Limitar el gasto a lo estrictamente necesario se considera una norma de sanas finanzas. Sin importar sus efectos frente a la situación económica general, que por tal política podría agravarse. El gasto público concebido de esa manera, constituía a su vez una carga para la colectividad puesto que nada le retribuía y en cambio, le daba menos bienes y servicios a su disposición.

b. La máxima ocupación. Desarrolla la teoría de Keynes del pleno empleo y libre acceso al trabajo de todas las personas capacitadas, con derecho a recibir un salario adecuado, que consulte también la previsión para el futuro;

equilibrio entre la oferta y demanda de trabajo.

Para alcanzar esta meta, Keynes propone una política de expansión monetaria que combine adecuadamente la inversión pública con la inversión privada. La inestabilidad en el mercado del trabajo es un problema para la Economía Moderna. El desempleo afecta la capacidad adquisitiva de las clases consumidoras, especialmente las de ingresos fijos, cuyo bajo nivel de consumo se refleja en la industria que sólo puede trabajar a mediana capacidad.

El concepto de máxima ocupación debe, pues, aplicarse con riguroso criterio selectivo, a fin de que no se desvíe a erogaciones excesivas que, lejos de fomentar la producción, fomentan consumos innecesarios, que precipitan la inflación monetaria.

c. Máximo beneficio. Significa que cada peso debe gastarse donde la utilidad marginal sea mayor. Si el incremento de un peso en una actividad redundaría 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.

d. El gasto público y el consumo. Los sueldos y salarios de los funcionarios y trabajadores oficiales se gastan de

inmediato, en servicios públicos y en bienes de consumo.

Las grandes utilidades 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. La aprobación para gasto contempla dos capítulos:

- a. Gasto de Funcionamiento
- b. Gasto de Inversión

Las solicitudes de las apropiaciones de gastos están sujetas a las siguientes normas:

- Las partidas para gasto de funcionamiento se ajustarán a lo estrictamente indispensable y respecto de los gastos de personal se incluirá las partidas necesarias de conformidad con los acuerdos o decretos vigentes sobre asignaciones civiles.

- Las partidas para gasto e inversión de fomento corresponderán a los cálculos que tenga la Alcaldía para el nor

mal desarrollo de los programas administrativos.

- Para los gastos imprevistos se hará una aprobación que no exceda del 1% del monto total de las partidas para cada cesión o dependencia municipal.

- Las partidas para el servicio de la deuda pública deberán corresponder al valor de los servicios de las obligaciones contraídas por el municipio.

Según el Art. 49 si en la discusión de la ley de apropiaciones se elimina o disminuya algunas de las partidas del proyecto respectivo, podrá reemplazarse por otra autorizada por la ley, cuya cuantía no exceda a la que se elimina o disminuya (Según la Ley 38 de 1989).

El Art. 50 del nuevo estatuto orgánico de la Ley 38 de 1989 establece que ni el alcalde ni el consejo podrán proponer aumentos de las partidas solicitadas, ni la inclusión de nuevos gastos en el proyecto de presupuesto.

Según la Ley 38 de 1989 (nuevo estatuto orgánico del presupuesto), el Consejo Superior de Política Fiscal aprobará el acuerdo de gasto, con la periodicidad que fijen los reglamentos.

Según el Art. 48 de la Ley 38 de 1989 el Consejo podrá eliminar o reducir las partidas de gasto propuesta por el alcalde, con excepción de la que se necesita para el servicio de la deuda pública, además obligaciones contraídas por el municipio.

3.2.2 Ejecución. La ejecución de presupuesto de gasto municipal está condicionado a los acuerdos de ordenación de gastos. Para mantener el equilibrio del presupuesto durante la ejecución de éste, y el de tesorería, el alcalde municipal durante los 10 últimos días de cada mes, preparará un programa de las sumas que pueden girarse por las distintas dependencias, con cargo a sus respectivas apropiaciones para gasto.

a. Contenido del acuerdo. El acuerdo mensual de ordenación de gasto tendrá tres secciones: Una para los gastos que se cancelan con el producto de las rentas y los recursos del balance del tesoro; otra para las apropiaciones que deben atenderse con los fondos provenientes de empréstitos y la tercera con los recursos provenientes de la participación impositiva.

b. Término para la solicitud de partida. Cuando un secretario o jefe de la unidad administrativa o dependencia correspondiente, no presentare la solicitud de partida an

tes del día 20 del mes inmediatamente anterior a la fecha del acuerdo, el alcalde fijará las partidas a las cuales deberá someter su ejecución presupuestal.

c. Término de Expedición del acuerdo de la ordenación de gasto. El acuerdo de gasto debe ser aprobado por la junta respectiva a más tardar el día cinco de cada mes para el cual registrará el acuerdo.

Si esto ocurre, registrará el proyecto presentado por el alcalde, siempre que éste haya sido elaborado con sujeción a la norma vigente.

d. Reducción o aplazamiento del programa de gasto. Si la Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces a partir del mes de Mayo de cada año sobre la base de la ejecución del presupuesto de la renta y recurso, estimare u observe que el producto o recaudo puede ser inferior al total de las obligaciones y gasto contraído.

e. Créditos adicionales y traslados. Teniendo en cuenta que el presupuesto es instrumento flexible, se puede presentar durante su ejecución la necesidad de aumentar la cuantía de las operaciones, o establecer otras nuevas. Podrán hacerse modificaciones al presupuesto cuando haya que hacer un gasto imprescindible a juicio del Gobierno

municipal, con el fin de desarrollar programas urgentes.

f. Traslados. Cuando no esté reunido el Consejo, el alcalde previa autorización, podrá efectuar traslados de apropiaciones entre artículos de un mismo capítulo o entre artículos de distintos capítulos de una misma unidad administrativa.

g. Términos para crédito adicional y traslado presupuestal. A fin de alcanzar una ordenada ejecución presupuestal, está prohibido abrir créditos y ejecutar traslados presupuestales después del 15 de Diciembre de cada año.

h. Giro y pago de las reservas de balance. Las reservas que se contabilizan en el balance del Tesoro, con cargo a las apropiaciones de cada año fiscal, podrán ser giradas y pagadas durante el curso del año siguiente, pero al cerrarse el período fiscal se cancelará de oficio por la Contraloría, cualquier saldo pendiente de giro de tales reservas.

3.2.3 Control. La Contraloría que tenga bajo su responsabilidad el control de la gestión fiscal del municipio velará porque su ejecución se realice en forma adecuada y legal, de acuerdo con los gastos previstos normativamente para la vigencia.

a. Exigirá que toda ejecución llevada a cabo esté sustentada en la aprobación respectiva del presupuesto para su vigencia, y vigilará que los giros realizados contra el tesoro municipal, no superen las apropiaciones aprobadas, ni los acuerdos mensuales de gasto.

b. Verificará los acuerdos mensuales de gasto para revisar que cumplan los promedios autorizados y estén dentro del marco de las disposiciones orgánicas del presupuesto.

c. No se debe reprender ninguna erogación de gasto que no esté aprobada en el presupuesto vigente, o que exceda la cuantía autorizada.

d. Debe revisar que la cuantía autorizada sea destinada al gasto indicado en la correspondiente sección y artículo señalado para el efecto.

e. Vigilará que se cancele de oficio los saldos no girados sobre las reservas, previo vencimiento del plazo autorizado.

f. Estudiará el informe mensual de ejecución presupuestaria del gasto.

g. Verificará que en respectivas tarjetas, libros o listados se registren correctamente por capítulo, programas, artículos y proyectos.

h. Solicitará al jefe de presupuesto de cada unidad u organismo la información sobre los giros presupuestales, con el fin de ejercer un control posterior efectivo.

3.3 CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO

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 los automóviles, muebles y enseres, etc.

- Bienes semidurables de consumo, implementos de duración inferior a un año.

- Bienes de consumo perecederos, como los alimentos, combustibles, etc.

b. Gastos en servicios, que comprenden:

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

Tanto los gastos de funcionamiento de consumo, como los de servicios son tan indispensables para la prestación de los servicios públicos como los de inversión. Su 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 y equipo, etc.).
- b. Finales (obras de infraestructura económica y social). Los gastos de inversión retribuyen bienes de capital, de modo que aumenta el patrimonio fiscal.

Aquí se impone hacer la siguiente distinción: los gastos de inversión en bienes intermedios (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 y alcantarillados, etc., o de infraestructura económica.

3.3.3 Análisis de los gastos de funcionamiento

TABLA 16. Comportamiento comparativo de los gastos de funcionamiento en Margarita en el período 1985-1989.

| Años | Gastos nominales | Incremento % | I.N.P. | Gastos Reales | Incremento % |
|------|------------------|--------------|--------|---------------|--------------|
| 1985 | 7.888.912 | - | 262,6 | 3,004.155 | - |
| 1986 | 9,652.873 | 22,36 | 317,5 | 3,040.274 | 1,2 |
| 1987 | 16,470.784 | 70,63 | 393,6 | 4,184.650 | 37,64 |
| 1988 | 22,672.324 | 57,65 | 502,7 | 4,510.110 | 7,77 |
| 1989 | 28,973.893 | 27,8 | 633,9 | 4,570.735 | 1,33 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar.

Analizando el cuadro anterior en cuanto al comportamiento de los gastos de funcionamiento en términos nominales se observa, que de un año a otro la tasa de crecimiento se colocó en 22,36%. En el año de 1987 se presenta la tasa más alta durante el periodo de estudio, colocándose en 70,63%, originado por el aumento presentado en los programas de gobierno y tesorería municipal, intervención pública.

Para 1988 desciende en un 37,65% con respecto al año anterior y en el año de 1989 sigue descendiendo a 27,8% en relación con el año de 1988.

En relación con el comportamiento de los gastos de funcionamiento en términos reales se observa, que la tasa de crecimiento de 1986 fue de 1,2%. En 1987 alcanzó un índice de 37,64%, o sea, un crecimiento notable en relación con el año anterior. En el año de 1988 de 7,77% presentando una disminución considerable en relación con el año de 1987. Para el año de 1989 sigue descendiendo en relación con los dos años anteriores, llegándose a colocar en 1,34%. (Véase Tabla 17)

En relación con la participación porcentual de los gastos de funcionamiento en los gastos totales del municipio de Margarita, se observa en la Tabla 17, que dichos gastos

participan en un promedio de 70,23% del total del gasto en el municipio. Cabe anotar que este promedio, en la mayoría de los municipios oscila entre 70 y 90%.

Se tiene que la tasa de participación aumenta del año 1985 al 1986 en el cual alcanza su más alto nivel, luego desciende en los tres años posteriores.

TABLA 17. Participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales de Margarita de 1985-1989

| Años | Gastos Totales | Gastos de Funcionamiento | Participación % |
|------|----------------|--------------------------|-----------------|
| 1985 | 10.388.912 | 7.888.912 | 75,93 |
| 1986 | 12.290.288 | 9.652.873 | 78,50 |
| 1987 | 24.239.563 | 16.470.784 | 67,90 |
| 1988 | 35.022.582 | 22.672.324 | 64,73 |
| 1989 | 52.968.724 | 33.973.893 | 64,13 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

TABLA 18. Comportamiento comparativo de los gastos de inversión en Margarita en el periodo de 1985-1989

| Años | Gastos Nominales | Incremento % | I. N. P | Gastos Reales | Incremento % |
|------|------------------|--------------|---------|---------------|--------------|
| 1985 | 2.500.000 | - | 262,6 | 952.018 | - |
| 1986 | 2.637.416 | 5,49 | 317,5 | 830.682 | -12,74 |
| 1987 | 7.768.780 | 194,56 | 393,6 | 1.973.775 | 137,6 |
| 1988 | 12.350.258 | 58,97 | 502,7 | 2.456.785 | 24,47 |
| 1989 | 23.994.831 | 60,86 | 633,9 | 3.785.271 | 27,57 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

85

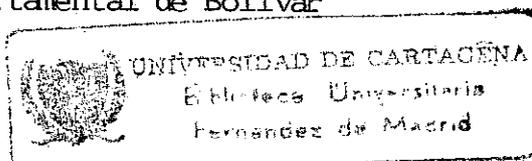
Analizando la tabla anterior en cuanto al comportamiento de los gastos de inversión en términos monetarios, se observa que en el año de 1986, se obtuvo la más baja tasa de crecimiento en un 5,49%; en 1987 alcanza la mayor tasa de crecimiento que se colocó en 194,56%. Pero para 1988 disminuyó en relación con el año anterior, logrando alcanzar un nivel de 58,97%. Para luego en el año de 1989 ascender en relación con el año anterior en 60,86%.

En lo que hace referencia al comportamiento de la inversión en términos reales, se observa que las tasas de crecimiento tuvieron una tendencia más o menos igual a la anteriormente descrita, es así como en 1986 se tiene la más baja tasa de crecimiento en todo el período de estudio, llegándose a colocar en -12,74%. Para luego en el año de 1987 alcanzar la mayor tasa de crecimiento que fue de 137,6%.

TABLA 19. Participación de los gastos de inversión en los gastos totales de Margarita de 1985-1989.

| Años | Gastos Totales | Gastos de Inversión | Participación % |
|------|----------------|---------------------|--------------------|
| 1985 | 10.388.912 | 2.500.000 | 24,06 |
| 1986 | 12.290.288 | 2.637.416 | 21,46 |
| 1987 | 24.239.563 | 7.768.780 | 32,05 |
| 1988 | 35.022.582 | 12.350.285 | 35,26 |
| 1989 | 52.968.724 | 18.994.831 | 35,86 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar



Analizando la tabla anterior en lo que hace referencia a la participación porcentual de la inversión en los gastos municipales, se aprecia que la inversión ha participado en un promedio de 29,74% en relación con el período de estudio, tomando en cuenta que la mayoría de los municipios colombianos no alcanzan siquiera una tasa de inversión del 15% del total de los gastos ejecutados, este promedio se puede considerar aceptable.

Lo importante de este estudio no es el alto porcentaje de participación, sino, que la inversión sea canalizada para satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad. (Ver Figura 8)

3.4 PRESENTACION DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

TABLA 20. Comportamiento comparativo de los gastos en el presupuesto municipal de Margarita. 1985-1989

| Años | Gastos Nominales | Incremento % | I. N. P. | Gastos Reales | Incremento % |
|------|------------------|--------------|----------|---------------|--------------|
| 1985 | 10.388.912 | - | 262,6 | 3.956.174 | - |
| 1986 | 12.290.288 | 18,3 | 317,5 | 3.870.957 | -2,15 |
| 1987 | 24.239.563 | 97,22 | 393,6 | 6.158.425 | 59,1 |
| 1988 | 35.022.582 | 44,49 | 502,7 | 6.966.895 | 13,12 |
| 1989 | 52.968.724 | 51,24 | 633,9 | 8.356.006 | 9,44 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

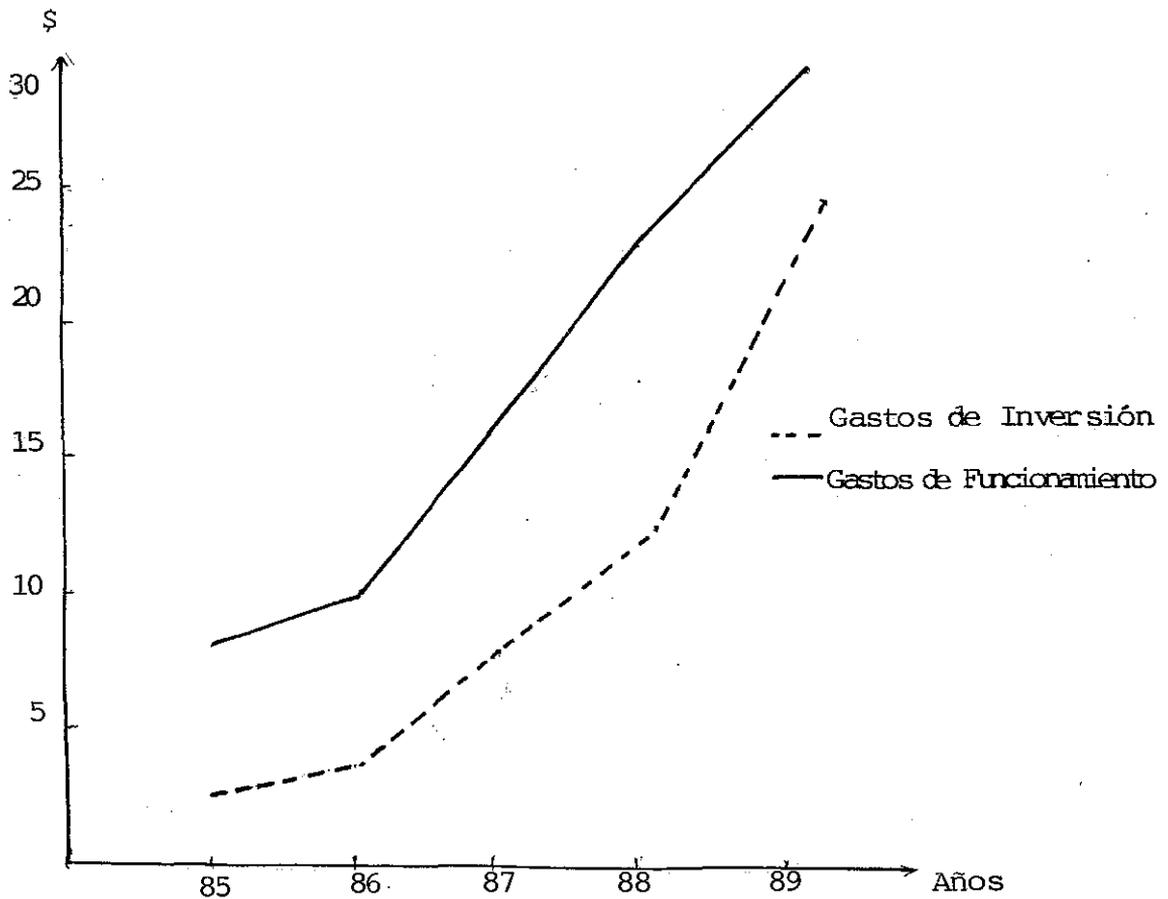


FIGURA 8. Gastos de funcionamiento e inversión (millones de pesos)

Analizando la Tabla 20 en lo relacionado con el crecimiento de los gastos en términos monetarios, se observa que la tasa de crecimiento en 1986 se situó en 18,3%, en 1987 aumentó en relación con el año anterior, colocándose en 97,22%, lográndose la más alta tasa de crecimiento de los gastos del período en estudio; mientras que para 1988 la tasa de crecimiento se colocó en 44,49%, disminuyendo en

relación con el año de 1987. Para 1989 se coloca en 51,24% logrando un aumento en relación con el año anterior.

En relación con los gastos en términos reales, se observa que en el año de 1986 la tasa fue de -2,15%, para luego en 1987 se incrementa y alcanza una tasa de 59,1%, siendo la más alta tasa en el periodo de estudio, mientras que para 1988 alcanza una tasa de 13,12%, presentándose una disminución en relación con el año anterior; en 1989 sigue descendiendo, lográndose colocar una tasa del 9,44%.

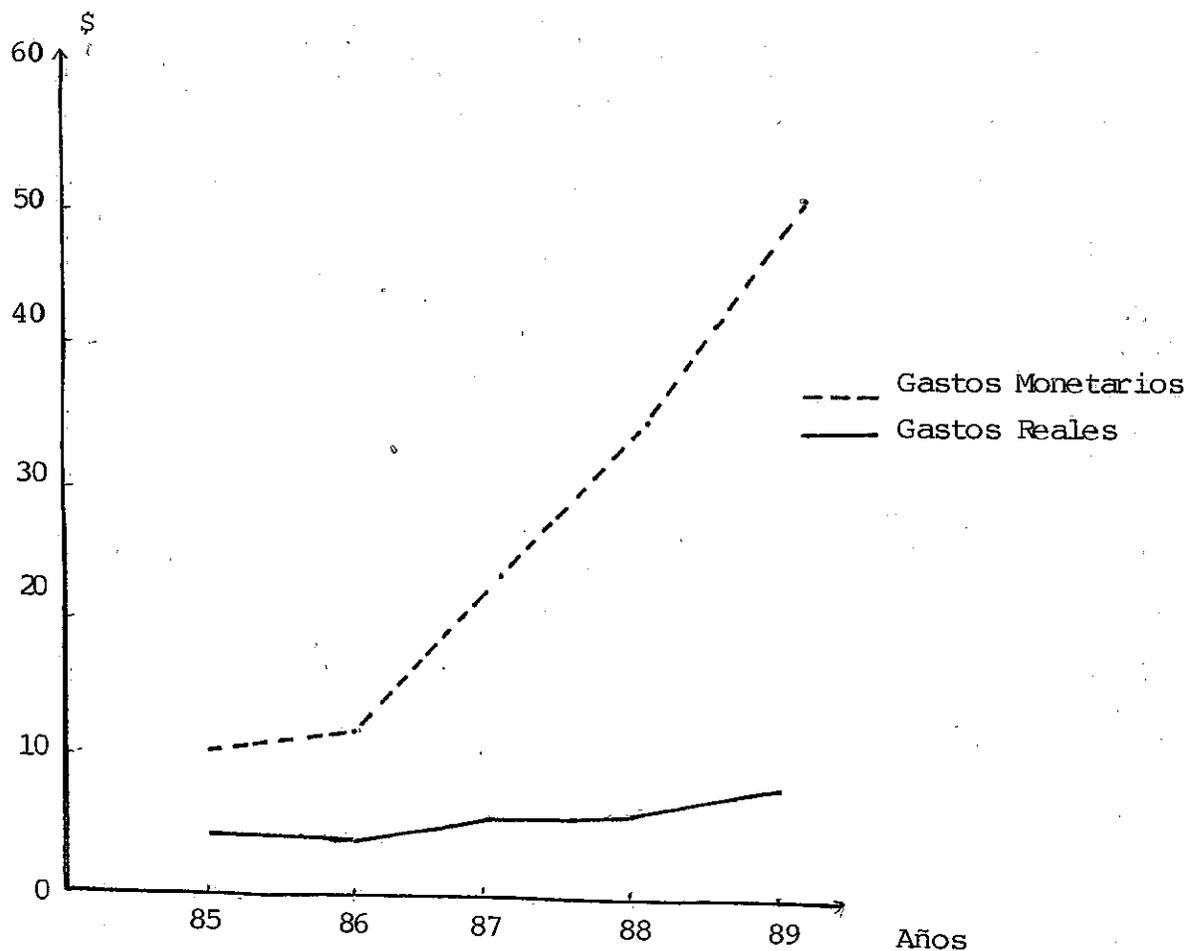


FIGURA 9. Gastos totales (millones de pesos)

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: una incondicional, la asignación sin retención que recibe el municipio, puede destinarse a gastos de funcionamiento y/o gastos de inversión y la proporción condicionalmente resultante de la retención de fondos educativos regional (FER) y la que debe destinarse a las Cajas de Previsión Seccional. Con la ampliación 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 condicionamiento 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 por una mayor autonomía financiera 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 Ministro de Hacienda y Crédito Público enviará a los municipios los estimativos que espera transferir a cada uno durante la siguiente vigencia fiscal, por concepto de su participación del impuesto a las ventas.

- a. La suma que debe destinarse exclusivamente 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, departamentales y municipales, 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 pertenecerán 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 a las entidades creadoras.

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 funcionamientos e inversión y la distribución de la inversión por zonas (rural y urbana).

TABIA 21. Distribución de recursos provenientes de la cesión del IVA en gastos de funcionamiento e inversión en Margarita en el período de 1990-1994

| Años | Máximo de Funcionamiento | Mínimo de Inversión | Total |
|------|--------------------------|---------------------|-------------|
| 1990 | 55.697.100 | 27.432.900 | 83.130.000 |
| 1991 | 71.798.200 | 51.991.800 | 123.790.000 |
| 1992 | 92.228.290 | 93.341.710 | 185.570.000 |
| 1993 | 105.063.400 | 132.636.600 | 237.700.000 |
| 1994 | 114.737.350 | 189.202.650 | 303.940.000 |

Fuente: D.N.P., B.C.H. (S.D.R.U.), U.D.R.U.®

TABIA 22. Distribución de la inversión por zonas de los recursos provenientes de la cesión del IVA en Margarita de 1990-1994.

| Años | Zona Urbana | Zona Rural | Total Inversión |
|------|-------------|------------|-----------------|
| 1990 | 21.946.320 | 5.486.580 | 27.432.900 |
| 1991 | 41.593.440 | 10.398.360 | 51.991.800 |
| 1992 | 74.673.368 | 18.668.342 | 93.341.710 |
| 1993 | 106.108.880 | 26.527.220 | 132.636.600 |
| 1994 | 151.362.120 | 37.840.530 | 189.202.650 |

Fuente: D.N.P., 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 acueducto y alcantarillado, jaquelles, pozos, letrinas, planta de tratamientos y redes.
- Construcción, pavimentación y remodelación de calles.
- Construcción y conservación de carreteras, veredas, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.
- Construcción y conservación de Centrales 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 los Puestos de salud y Ancianatos.
- Casas de Cultura.
- Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas

94

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 instalaciones deportivas y parques.
- Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas.
- Pago de la deuda pública interna o externa, contratada para financiar gastos de inversión.
- Inversiones en bonos del Fondo Financiero de Desarrollo 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 del Estado es un acto de la autoridad soberana, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período determinado.

De esta manera queda expresado todo lo que debe ser el presupuesto y nada más de lo que debe ser. No un simple cuadro, cuenta o cómputo, sino un acto del soberano, que, es quien decreta el presupuesto.

De acuerdo con la ley 34 de 1923, define el presupuesto como el cálculo de las rentas probables que se recibirán y de las sumas que deben gastarse para el servicio del gobierno.

4.2 EVOLUCION HISTORICA DEL PRESUPUESTO

Se ha dicho que el presupuesto es un acto de autoridad

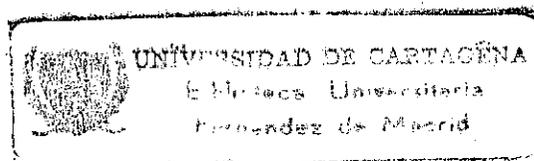
96

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 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.

En el régimen moderno, democrático y representativo, es el pueblo mismo, por conducto de sus mandatarios autorizados, el que decreta los ingresos públicos y autoriza los gastos. En ésta la manifestación por excelencia de la soberanía popular en los modernos sistemas constitucionales, pues por medio del presupuesto los representantes de la nación fijan y circunscriben la órbita de acción del gobierno, califican y determinan las necesidades públicas que deben satisfacerse, y definen la responsabilidad de aquél en el manejo de la cosa pública.

El sistema presupuestal colombiano arranca con el comienzo de la República, una vez obtenida la independencia de las colonias.

En Colombia el presupuesto ha tenido tres etapas:



La primera etapa está comprendida de 1950 a 1960, que fue el período donde se creó la dirección general del presupuesto, lo cual permitió la estabilización de la organización presupuestal. El objetivo era nacionalizar los principios y los sistemas que se venían operando.

La segunda etapa comienza con la codificación de las disposiciones presupuestales y la estabilización de la nueva organización presupuestal.

La tercera etapa se inicia con el período de 1960. Durante este período es adoptado en Colombia el presupuesto por programas, es decir, el que se traza con base a objetivos y planes de desarrollo económico y social.

4.3 NORMAS GENERALES DEL PRESUPUESTO

+ Universalidad

A través de este principio se establece que en el presupuesto deben incluirse todos los ingresos fiscales según el rendimiento bruto, o sea, sin deducción alguna durante el año fiscal a que se refiere y por correspondiente, comprender a la totalidad de los gastos.

De las normas anteriores se concluye que no se pueden per

cibir ingresos que no deban estar contemplados en el presupuesto y por consiguiente no podrá hacerse ningún gasto que no esté incluido en las correspondientes apropiaciones.

- Equilibrio presupuestal

El presupuesto de gastos tendrá como base el presupuesto de rentas y recursos de capital y entre ambos se mantendrá el más estricto equilibrio. 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 gastos y el de rentas. El anterior artículo también se cumple a nivel municipal.

- 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 presu-
puestal; el superávit se da en caso contrario. Es de im-
portancia establecer con exactitud esta situación finan-
ciera, pues, el presupuesto está aritméticamente equili-
brado, pero sustancialmente en déficit, cuando se ha obte-
nido 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 capi-
tal, se les llevará cuenta especial de contabilidad, pero
no será materia de presupuesto ni de fondos separados.

- Exclusividad de la aprobación

El monto que se autorice para cada rubro de gasto debe
aplicarse exclusivamente al objeto determinado en el tex-
to 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.

- Anualidad

Es el período fiscal que va del primero (1º) de Enero al treinta y uno de Diciembre. Sin embargo, no es absolutamente riguroso que el período fiscal corresponda al año civil.

Al conjunto de realizaciones administrativas y fiscales que se cumplan dentro del período se les llama "vigencia fiscal". Esta vigencia es diferente al período 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.

- Programación

Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

- Especificidad

Se refiere a que en el presupuesto deben figurar todos y cada uno de los rubros, tanto de ingresos como de gas

tos, de manera que conozcan lo más realmente posible sus programas y recursos. Las apropiaciones asignadas por objeto del gasto que utilizarán para las finalidades que fueron previstas en el presupuesto y se podrán controlar política, administrativa y fiscalmente; también facilitará el estudio de cifras de ingresos y gastos por parte de las corporaciones públicas.

- 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 Concejo 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 infundadas las objeciones, lo remitirá al Alcalde para su sanción, el cual lo 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 Congreso hará que se promulgue.

4.4.2.1 Término de la sanción del proyecto. El Concejo Municipal dispone de 30 días a partir de la primera sección 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, y de ocho días cuando el proyecto pase de ese número de 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 del acuerdo 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 es la persona indicada para mantener el equilibrio presupuestal, para ello elabora un acuerdo mensual de gastos, el cual consta de dos partes: Una para los gastos que se cancelan con el producto de la renta y los ingresos; la 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 asignación de partidas globales.

El Alcalde debe tener en cuenta ciertas normas para garantizar el equilibrio presupuestos sin perjuicio del normal cumplimiento de los programas, las 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 de presupuesto de inversión, se acordarán con base en los vencimientos pactados en los respectivos contratos y las inversiones directas se efectuarán de conformidad con las necesidades de los proyectos.

- 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 demuestre hechos cumplidos como consecuencia de la acción administrativa emanada por normas contempladas como programas, planes, objetivos, funciones, etc.

De ahí que los instrumentos son:

10/6

- 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 evaluación en los aspectos sobre análisis financiero, análisis contable, presupuestos, etc., del cual se desprenderán muchas comparaciones, se tomarán acciones correctivas, se tendrían pautas de referencias, etc.

4.5 EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO DE MARGARITA 1985-1989

TABLA 23. Presupuesto ejecutado de Margarita Bolívar en el período de 1985-1989

| Años | Ingresos | Gastos | Diferencia Absoluta |
|------|------------|------------|---------------------|
| 1985 | 10.519.604 | 10.388.912 | 130.692 |
| 1986 | 12.770.987 | 12.290.288 | 480.694 |
| 1987 | 25.737.893 | 24.239.563 | 1.498.330 |
| 1988 | 37.413.929 | 25.022.582 | 2.391.347 |
| 1989 | 58.050.510 | 52.968.724 | 5.081.786 |

Fuente: Contraloría Departamental de Bolívar

Análizando la Tabla 23, sobre el comportamiento del presupuesto ejecutado en Margarita durante el período en estudio, se observa que en 1985, se presenta un superávit presupuestal durante el año fiscal, esto se debió más que todo a las políticas restrictivas en los costos de inversión que el municipio adoptó este año.

En 1986, se aprecia un superávit mayor que en 1985, originado por la expansión de los ingresos municipales. Luego en el año de 1987, se presenta un superávit presupuestal de gran significación para el municipio, debido a que los ingresos municipales crecieron en mayor proporción que los gastos, esto gracias a la implementación de la Ley 12 de 1986.

Para los años de 1988 y 1989, los ingresos crecieron en una forma más proporcional que los gastos del municipio, superávit que es consecuencia de la ley anteriormente mencionada y por la cual se presenta un mayor esfuerzo fiscal para obtener una mayor recaudación.

La Figura 10 presenta el comportamiento de los ingresos y gastos ejecutados en el municipio de Margarita, según la Tabla 23.

(Véase Figura 10).

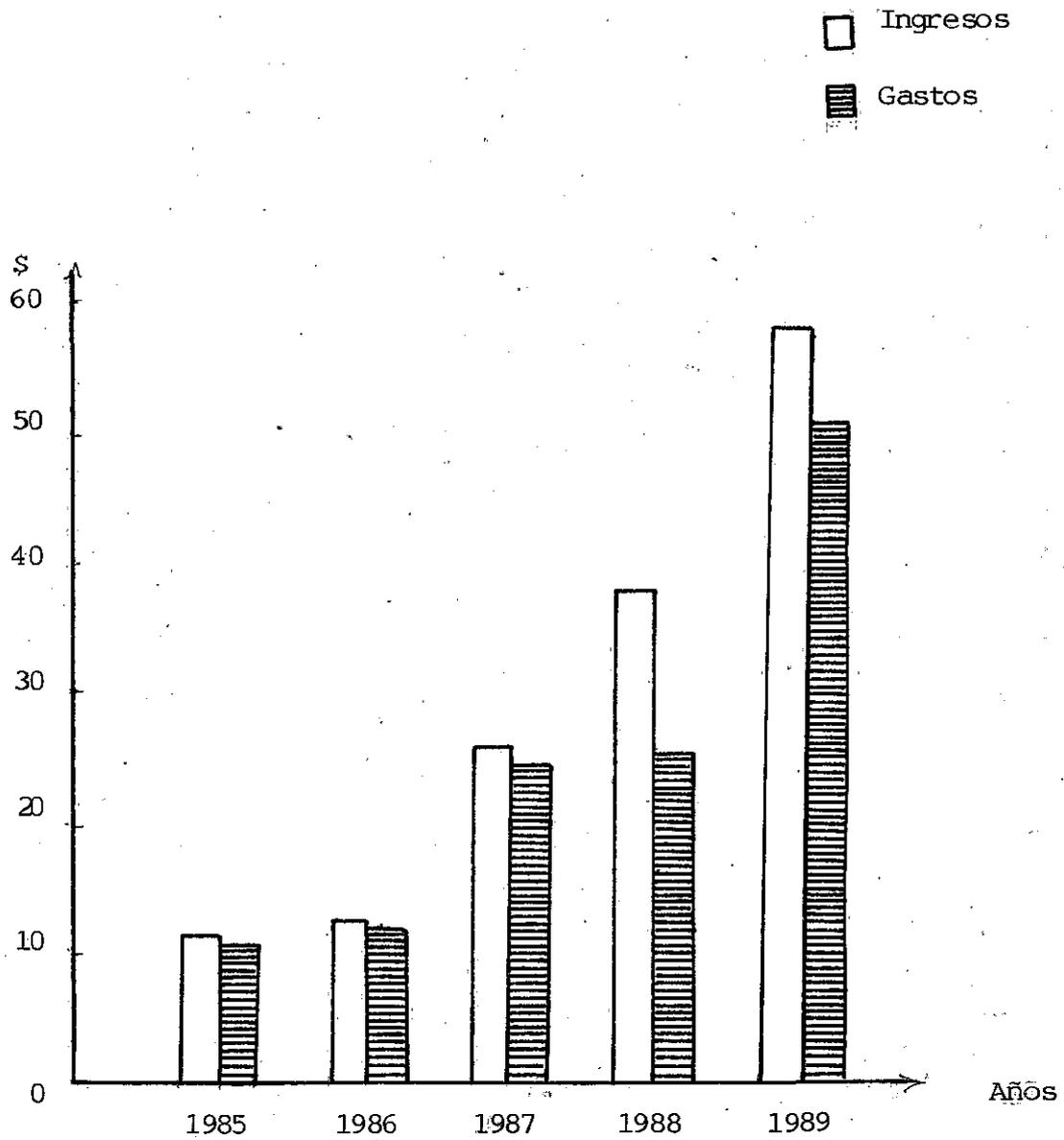


FIGURA 10. Ingresos y gastos ejecutados 1985-1989 (millones de pesos)

4.6 IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO

En la hacienda moderna, el presupuesto es una parte sustancial en el plan de desarrollo. Este último constituye un proyecto de realizaciones económicas hacia el futuro, o sea, que es acto de previsión. Es una herramienta más económica que financiera, de tal manera que la vinculación del presupuesto es de subordinación con respecto al plan, o sea que éste se forma con relativa independencia de aquel, pero es importante que los encargados de elaborar el plan de desarrollo tengan ingerencia en la elaboración del presupuesto para garantizar de este modo la parte fiscal y económica del plan.

Además, el plan de desarrollo debe estar integrado con otros planes de mayor cobertura como la de índole departamental o nacional para una mayor efectividad de la labor estatal.

En el año de 1982, el Gobierno observando la necesidad que tenían los municipios de organizarse en este sentido, emanó por el Decreto 1306 que los municipios debían adoptar un "plan integral de desarrollo". En el mismo Decreto se conceptuó que el plan era el conjunto de normas que permite ordenar, regular y orientar las acciones de los

sectores públicos y privados en los aspectos socio-cultural, económico, financiero, territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes.

Dentro de la elaboración de un plan se deben tener en cuenta:

- Información
- Diagnóstico
- Presentación de alternativas
- Formulación de políticas

4.7 COMPARACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS DE 1985 A 1989.

Analizando la Tabla 24, se observa diferencias significativas entre los ingresos y gastos ejecutados, sobre todo en los últimos años, lo que indica la falta de previsión para determinar los ingresos que debe recibir el municipio en una vigencia fiscal determinada. (Véase Tabla 24)

La situación es el resultado de que los presupuestos no han sido elaborados, exactamente, con los criterios técnicos, necesarios para acercar los datos estimados un po

211

TABLA 24. Comportamiento comparativo de ingresos y gastos ejecutados con los presupuestos en Margarita en el período de 1985-1989

| Años | Ingresos | | | Gastos | | |
|------|------------|----------------|------------|------------|----------------|------------|
| | Ejecutados | Presupuestados | Diferencia | Ejecutados | Presupuestados | Diferencia |
| 1985 | 10.519.604 | 13.168.803 | 2.649.199 | 10.388.912 | 13.168.803 | 2.779.891 |
| 1986 | 12.770.987 | 13.888.280 | 1.117.293 | 12.290.288 | 13.888.280 | 1.597.992 |
| 1987 | 25.737.893 | 23.013.297 | -2.754.596 | 24.239.563 | 23.013.297 | 1.226.266 |
| 1988 | 37.413.929 | 44.404.964 | 6.991.035 | 35.022.582 | 44.404.964 | 9.382.382 |
| 1989 | 58.050.510 | 73.889.193 | 15.838.683 | 52.968.724 | 73.889.193 | 20.920.469 |

co más a la realidad, presentándose sobrestimación y subestimación en las rentas del municipio.

Generalmente estas variaciones entre los ingresos y los gastos ejecutados y presupuestados, se deben a que los presupuestos suelen elaborarse con base en esperanza, más que con fundamentos en cálculos sólidos de probabilidad. Esta incertidumbre en los estimativos se presenta en general por la negligencia de la preparación del mismo, motivado por el hecho de que en el transcurso del año se abren nuevos créditos y contracréditos, establecidos por decretos incorporados que anulan en cierta medida el presupuesto inicial.

Como podemos observar en la Tabla anterior, el presupuesto del año de 1986 es el mismo que el del año de 1987, pero con algunas variaciones, lo que demuestra la negligencia con que son calculados los presupuestos.

Con la Ley 12 de 1986 se pretende que el municipio conozca por anticipado cuando espera recibir por concepto del I.V.A., hecho que anteriormente no se conocía, permitiendo de esta manera hacer cálculos más reales en el presupuesto.

4.8. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL PERIODO DE 1990-1994

Proyectaremos los ingresos recaudados en el municipio de Margarita, sin incluir participaciones nacionales ni de departamentales para el periodo 1990-1994, utilizando el método de los mínimos cuadrados y recta en regresión lineal.

El método establece que si la variable independiente "x" es el tiempo, los datos muestran los valores "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 nuestro caso, la variable independiente "x" es el tiempo y la variable dependiente "y" son los ingresos recaudados de los presupuestos ejecutados y representará para los años de 1990 y 1994 los valores estimados.

Es importante anotar que se cuenta con las proyecciones de la cesión de impuesto al valor agregado (I.V.A.) de parte de la Nación al municipio de Margarita, según la Ley 12 de 1986, realizada por el Departamento Nacional

de Planeación (Véase Tabla 25).

TABLA 25. Proyección de los ingresos recaudados en el municipio de Margarita.

| Años | X | Y | XY | X^2 |
|-------|----|-----------|------------|-------|
| 1985 | -2 | 1'513.530 | -3'027.060 | 4 |
| 1986 | -1 | 1'178.987 | -1'178.987 | 1 |
| 1987 | 0 | 925.945 | 0 | 0 |
| 1988 | 1 | 1'143.929 | 1'143.929 | 1 |
| 1989 | 2 | 2'250.510 | 4'501.020 | 4 |
| Total | 0 | 7'012.901 | 1'438.902 | 10 |

la ecuación $y = a + bx$ (primera ecuación)

$$\sum x = 0$$

$$\sum y = 7'012.901$$

$$\sum xy = 1'438.902$$

$$\sum x^2 = 10$$

$$n = 5$$

entonces

$$\sum y = na + b \sum x \quad (\text{segunda ecuación})$$

$$7'012.901 = 5a + b (0)$$

$$\hat{a} = 7'012.901 / 5$$

$$a = 1'402.580$$

$$\Sigma xy = a \Sigma x + bx^2 \quad (\text{tercera ecuación})$$

$$1'438.902 = 1'402.580 (0) + b(10)$$

$$b = 1'438.902 / 10$$

$$b = 143.890$$

Reemplazando a y b en la primera ecuación, tenemos:

$$y = 1'402.580 + 143.890 (x)$$

Para darle valor a (x), partimos del año 1989, en el cual (x) tiene valor de 2, 1990, valor de 3, 1991, valor de 4, 1992, valor de 5 y así sucesivamente hasta el año de 1994.

Por lo tanto los ingresos que se recaudarán en el municipio de Margarita de 1990 a 1994, son:

$$y (1990) = 1'402.580 + 143.890 (3)$$

$$y (1990) = 1'834.250$$

$$y (1991) = 1'402.580 + 143.890 (4)$$

$$y (1991) = 1'978.140$$

$$y (1992) = 1'402.580 + 143.890 (5)$$

$$y (1992) = 2'122.030$$

$$y (1993) = 1'402.580 + 143.890 (6)$$

$$y (1993) = 2'265.920$$

$$y (1994) = 1'402.580 + 143.890 (7)$$

$$y (1994) = 2'409.810$$

Si 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 (D.N.P.), sobre las cesiones por concepto del IVA de acuerdo a la Ley 12 de 1986.

Se obtendrán las proyecciones totales de los futuros ingresos que recibirá el municipio de Margarita.

(Véase Tabla 26)

9/7

TABLA 26. Proyecciones de los ingresos totales de Margarita de 1990 a 1994.

| Años | Recaudos | Cesiones | Ingresos corrientes totales |
|------|-----------|-------------|--------------------------------|
| 1990 | 1'834.250 | 83'130.000 | 84'964.250 |
| 1991 | 1'978.140 | 123'790.000 | 125'768.140 |
| 1992 | 2'122.030 | 185'570.000 | 187'692.030 |
| 1993 | 2'265.920 | 237'700.000 | 239'965.920 |
| 1994 | 2'409.810 | 303'940.000 | 306'349.810 |

Fuente: Proyecciones del Departamento Nacional de Planeación y lo realizado en el estudio.

Proyectaremos los gastos ejecutados en el municipio de Margarita, sin incluir lo destinado a la inversión para obtener los gastos corrientes, en el periodo de 1990 a 1994, utilizando igualmente el método de los mínimos cuadrados y recta de regresión lineal.

(Véase Tabla 27)

La ecuación $G = a + bx$ (primera ecuación)

$$\sum x = 0$$

$$\sum G = 85'973.893$$

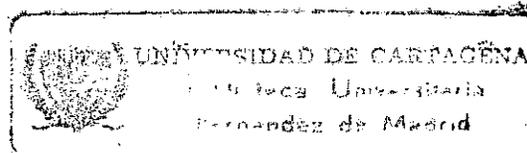


TABLA 27. Proyección de los gastos ejecutados en el municipio de Margarita.

| Años | x | G | xG | x ² |
|-------|----|------------|-------------|----------------|
| 1985 | -2 | 7'888.912 | -15'777.824 | 4 |
| 1986 | -1 | 9'652.873 | - 9'652.873 | 1 |
| 1987 | 0 | 16'470.784 | 0 | 0 |
| 1988 | 1 | 22'672.324 | 22'672.324 | 1 |
| 1989 | 2 | 28'973.893 | 57'947.786 | 4 |
| Total | 0 | 85'658.786 | 55'189.413 | 10 |

$$\sum xG = 55'189.413$$

$$\sum x^2 = 10$$

$$n = 5$$

entonces

$$\sum G = na + b \sum x \quad (\text{segunda ecuación})$$

$$85'658.786 = 5a + b (0)$$

$$a = 85'658.786 / 5$$

$$a = 17'131.757$$

$$\sum xG = a \sum x + bx^2 \quad (\text{tercera ecuación})$$

$$55'189.413 = a (0) + b (10)$$

$$b = 55'189.413 / 10$$

$$b = 5'518.941$$

Reemplazando a y b en la primera ecuación, tenemos:

$$G = a + bx$$

$$G = 17'131.757 + 5'518.941 (x)$$

Para darle valor a (x) partimos del año 1989, en el cual "x" tiene un valor de 2, en 1990 un valor de 3, en 1991 un valor de 4, y así sucesivamente hasta el año de 1994.

$$G (1990) = 17'131.757 + 5'518.941 (3)$$

$$G (1990) = 33'688.580$$

$$G (1991) = 17'131.757 + 5'518.941 (4)$$

$$G (1991) = 39'207.521$$

$$G (1992) = 17'131.757 + 5'518.941 (5)$$

$$G (1992) = 44'726.462$$

$$G (1993) = 17'131.757 + 5'518.941 (6)$$

G (1993) = 50'245.403

G (1994) = 17'131.757 + 5'518.941 (7)

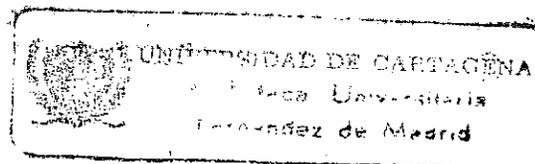
G (1994) = 55'764.344

Las proyecciones que se han obtenido de los factibles gastos que se realizarán en el municipio, se le adicionan las proyecciones hechas por el Departamento Nacional de Planeación (D.N.P.), sobre el rubro de gastos de funcionamiento (máximo) establecido en la Ley 12 de 1986 (Tabla 21). Se obtendrán las proyecciones totales de los futuros gastos corrientes que ejecutará el municipio de Margarita.

TABLA 28. Proyecciones de los gastos corrientes totales de Margarita en el periodo de 1990-1994

| Años | Gastos | Cesiones Máximas de Funcionamiento | Gastos Corrientes Totales |
|------|------------|---------------------------------------|------------------------------|
| 1990 | 33.688.580 | 56.697.100 | 89.385.680 |
| 1991 | 39.207.521 | 71.798.200 | 111.005.721 |
| 1992 | 44.726.462 | 92.228.290 | 136.954.752 |
| 1993 | 50.245.403 | 105.063.400 | 155.308.803 |
| 1994 | 55.764.344 | 114.737.350 | 170.501.694 |

Fuente: Proyecciones del Departamento Nacional de Planeación y lo realizado en el estudio.



5. CONTROL FISCAL

5.1 FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL

El control de la ejecución presupuestaria se fundamenta en dos razones principales: Una de carácter político y otra de índole financiero.

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 elaborados por el Gobierno, para que éste lo ejecute dentro de la vigencia respectiva.

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, no termina en el acto de aprobación del presupuesto respectivo. Dicha actividad se extiende más allá, como vigilancia de las operaciones ejecutivas en la percepción de los ingresos y efectividad de los gastos por parte de los agentes gu

bernamentales.

La inherencia 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 solo para que se respete el plan financiero según la fuerza restrictiva que le 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.

Sino 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 financie

ro.

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.

Además, el riesgo de malversación y destinación indebida de los fondos públicos, es preciso evitarlo dentro de límites racionales, y sancionar a los responsables de la administración presupuestaria; pero de tal modo, que aquel control no se convierta en un obstáculo para llevar a cabo la gestión encomendada al poder ejecutivo en materia financiera.

5.1.3 Objetivo del control fiscal. El objetivo 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, principalmente por su aspecto legal y técnico.

En otros términos, asegurar la efectividad de la ejecución presupuestaria significa 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 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 autorización 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

5.2.1 Control administrativo. El control administrativo verifica que la función de la ejecución administrativa corresponda y se ajuste a los planes y programas de desarrollo, conforme al mandato político y legal para establecer el grado de ejecución y logros de la administración.

El fin primordial del control administrativo es lograr

el más alto grado de rendimiento y eficiencia en los actos, hechos y operaciones administrativas del sistema y de las organizaciones del Estado.

El control administrativo puede efectuarlo la misma dependencia encargada de realizar las operaciones de ejecución presupuestaria respectivas, o contralor interno (ministerios o departamentos administrativos), u otras dependencias también administrativas, 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 Administrativos y el Consejo de Estado.

5.2.3 Control técnico. Del Congreso, a quien compete el control político, emana también el control técnico-legal de la gestión financiera que es el más decisivo. Por la índole política que define la composición y funciones de la rama legislativa del Estado, el control finan

ciero no puede ejercerlo de modo directo el Congreso. Para ello se instituye un organismo especializado, "Corte de Cuentas o Contraloría General", con independencia del Gobierno, a fin de garantizar la necesaria imparcialidad en esta clase de vigilancia de la ejecución presupuestaria por parte de aquel.

5.2.3.1 Etapas que integran el control técnico

a. Control previo. Es de carácter preventivo y consiste en verificar los fondos o bienes públicos antes de que ingresen, egresen o se inviertan en los fines a que están destinados, con el fin de evitar operaciones ilegales y garantizar una correcta inversión.

b. Control posterior. Es de carácter represivo y tiene por finalidad establecer responsabilidades a los cuenta dantes y ordenadores por violación de la ley del presupuesto, y las generales o especiales de ejecución presupuestaria.

c. Control perceptivo. Tiene carácter de verificación, lo ejercita la Contraloría durante la ejecución del gasto y el recaudo de las rentas y tiene por objeto verificar que los asientos en los libros de contabilidad correspondan a la realidad exacta, principalmente respecto de

los inventarios y existencias de dinero o especies en poder de determinados funcionarios.

5.2.4 Control político. Examina el resultado de la ejecución presupuestaria como acierto o desacierto del Gobierno en ella frente a las circunstancias económicas y sociales.

A diferencia de los otros controles, puede juzgar, políticamente, hasta dónde fue oportuna y conveniente la realización del plan prospectivo de ingresos y gastos a cargo del Gobierno. Y, por consiguiente, proponer modificaciones a las actitudes de sus gestores, lográndolo mediante una permanente inspección de las dependencias oficiales y citación de los ministros y ciertos funcionarios encargados de la gestión financiera.

5.3 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA

Dos sistemas generales existen para organizar la entidad pública fiscalizadora: El de tipo comité o colegiado (tribunal) o forma jurisdiccional de organización, y el de tipo lineal o escalonado o forma administrativa de organización.

El primero corresponde a la Corte de cuentas existentes

en algunos países como Francia. El segundo corresponde a la Contraloría General, existente en la mayoría de los estados modernos.

Este segundo 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 la Contraloría y distribuir jerárquicamente las funciones.

En Colombia, la entidad fiscalizadora, desde el año de 1898 hasta 1923, funcionó según el sistema comité o colegiado con el nombre de Corte de Cuentas. A partir del año de 1923, la entidad fiscalizadora funciona conforme al sistema lineal o escalonado, con el nombre de Contraloría General de la República.

El Departamento de Contraloría debe ser independiente de las ramas del poder político, en especial de la rama ejecutiva, ya que a ésta le corresponde la gestión financiera que se trata de vigilar, y de la rama legislativa de la cual dimana su función controladora, para evitar presiones indebidas y garantizar la imparcialidad de la vigilancia técnica de la ejecución presupuestaria.

5.3.1 Funciones principales de la Contraloría. La Con

traloría General solamente tiene una función básica: El control técnico o numérico-legal de la ejecución presupuestaria por el Gobierno. Sin embargo, y con el fin de facilitar y completar aquella, se le atribuyen otras funciones no menos importantes, como 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 de los responsables del erario, y las que a su vez se establecen para hacer efectivas estas funciones principales.

Una de las funciones importantes de la Contraloría es el cumplimiento de su función básica, es la de 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.

La Contraloría Municipal tiene como función vigilar la gestión fiscal y financiera de la administración municipal y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos y de bienes municipales; exigir informes a los empleados públicos municipales sobre su gestión fiscal y revisar y fenecer las cuentas de los ingresos y gastos públicos, a fin de determinar si se han hecho de acuerdo con las disposicio

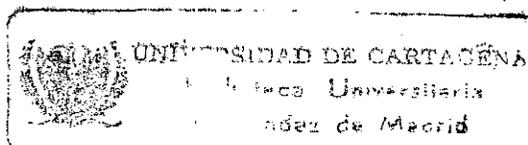
nes vigentes.

5.3.2 Responsabilidad de los ordenadores y de los empleados de manejo. Sin hacer referencia a las funciones administrativas de la Contraloría, por las cuales se autocontrola en cierta forma, conviene ver someramente los diferentes procesos que puede seguir al juzgar las situaciones de los administradores financieros y empleados de manejo en las dependencias del Gobierno. Tales procesos son:

- El juicio fiscal de cuentas
- El juicio administrativo de cuentas
- El juicio de exoneración

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.

El juicio administrativo de cuentas es la acción de la Contraloría 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 los fi



nes presupuestarios fijados, se inicia el juicio administrativo de cuentas.

El juicio de exoneración es el proceso que, a petición de parte interesada, adelanta la Contraloría General en casos de pérdida, hurto o depreciación de fondos o bienes nacionales, para establecer si tales hechos se debieran 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 pudiera resultarle.

CONCLUSIONES

Analizando las tasas de crecimiento de la población del municipio de Margarita entre los años 1938, 1964, 1973 y 1985, se observó que la población urbana siempre ha estado disminuyendo. Esto se debe a la migración de los habitantes de la cabecera municipal a otras ciudades en busca de trabajo o de nuevas perspectivas. En el sector rural se dió lo contrario, la población ha ido creciendo a través de los distintos censos, con una sola disminución en el periodo comprendido entre 1964-1973.

En cuanto al porcentaje de la participación de la población por zonas se tiene que el 83% del total de la población corresponde a la zona rural.

En relación con los servicios públicos, el municipio de Margarita no cuenta con acueducto ni alcantarillado, en cuanto al servicio de la energía eléctrica solo cuenta con este servicio la cabecera municipal.

Los ingresos totales, en términos reales en el municipio de Margarita disminuyen en los años de 1986 y 1988, mientras que en los años 1987-1989, se recupera presentando un crecimiento relevante en relación con los años anteriores.

Los ingresos tributarios participan en promedio en un 3,3% del total de los ingresos del municipio, este porcentaje es bajo, motivado por la mala recaudación de los impuestos directos e indirectos.

Los ingresos por concepto de impuesto predial, representan la mayor participación de los recursos tributarios del municipio, con un promedio del 62,2% sobre el total de éstos, y con un promedio del 2,08% del total de ingresos que percibe el municipio, lo que evidencia la baja participación de este ingreso en el total de ingresos del municipio.

Los ingresos, por concepto de impuesto de circulación y tránsito e impuestos de industria y comercio, no se cobran en Margarita por razones técnicas y/o administrativas, a pesar de ser este último una de las más importantes fuentes de ingresos en el municipio.

Los ingresos no tributarios participan en promedio, en

un 1,5% del total de los ingresos que percibe el municipio, este porcentaje es muy bajo, esto es explicable debido a que el municipio carece de servicios, tales como aseo, acueducto, alcantarillado que sean manejados por el mismo.

En relación con los ingresos de otros tesoros, es importante señalar que la principal fuente de recursos lo constituye las participaciones por concepto de impuesto al valor agregado (IVA). Estos ingresos participan en un promedio de 93,16% del total de ingresos que percibe el municipio, lo anterior demuestra que el municipio depende de estos aportes para su funcionamiento e inversiones.

Los gastos monetarios totales del municipio, en términos monetarios, muestra una tendencia al aumento en forma progresiva, consecuencia de las necesidades que se presentan en la administración pública, en cuanto al comportamiento de los gastos totales en términos reales, su tasa de crecimiento no muestra una tendencia uniforme. Es así como para los años de 1986 y 1989 alcanza la más baja tasa de crecimiento, mientras que en los años 1987 y 1988 se presenta la más alta tasa de crecimiento.

Los gastos de funcionamiento participan en promedio de 70,23% del total de gastos de municipio, correspondiendo

el porcentaje restante a la participación de los gastos de inversión, hay que resaltar el crecimiento significativo que se presenta en los gastos de funcionamiento en el año de 1987, originado por el aumento en el programa de gobierno y tesorería municipal, que para este año creció en un 70,63%. En relación con el año anterior, también hay que hacer énfasis en el crecimiento que se presentó en los gastos de inversión que se contempló en el presupuesto de gastos.

Los presupuestos ejecutados en el municipio en el período de estudio presenta superávit presupuestal en los años comprendidos entre 1985-1989. En 1987, se presenta un superávit de gran significación para el municipio, debido a que los ingresos municipales crecieron en mayor proporción que los gastos y a la implementación de la Ley 12 de 1986 para los años de 1988 y 1989 los ingresos crecieron en forma más proporcional que los gastos, producto de la ley anteriormente mencionada y por lo cual se presenta un mayor esfuerzo fiscal para obtener mayor recaudación.

Se presentan diferencias significativas entre los ingresos y gastos presupuestados y ejecutados, lo que indica la falta de previsión para determinar los ingresos que debe recibir el municipio en una vigencia fiscal deter...

minada.

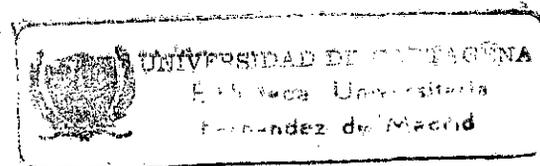
La fiscalización descentraliza en la ejecución del presupuesto no es la más eficiente presentando una serie de anomalías producto de la no aplicación a plenitud de los controles requeridos, ni de la utilización de los instrumentos recomendados para el buen resultado de esta etapa.

Los presupuestos no han sido elaborados técnicamente, ya que en su cálculo no se utilizan todas las normas y procedimientos recomendados por el Código Fiscal de Bolívar, además las apropiaciones no responden las necesidades más importantes de la comunidad.

No hay coherencia entre los objetivos de los planes de desarrollo departamental, en relación con los planes y programas municipales, lo cual conlleva a que se haga mal uso de los recursos presupuestales, frenando el avance y desarrollo del municipio.

En general, el estado de la administración pública es de probable y peligroso para su marcha normal, la que en realidad debería tener si se condujera como lo manda la ley y nos indica los principios éticos que le sirven de soporte a la actuación de los funcionarios.

Se nota la desorganización de la desquicia, el desgrenio, la ineptitud, la vanalidad y el derroche que son las características sobresalientes de esa situación que siempre, pese a la retórica oficial con que se anuncian los correctivos es susceptible de empeorar aún más sin límites ni talanqueras.



RECOMENDACIONES

La administración municipal debe reglamentar las Juntas Administradoras Locales para la mejor administración de los servicios a cargo del municipio. Además fortaleciéndolas con presupuesto propio, para que la comunidad sea el gestor del desarrollo del municipio.

La administración municipal debe instalar un archivo organizado con todas sus técnicas por secciones como Tesorería, Contraloría, Concejo y Alcaldía Municipal en donde se archivarán todos los documentos que se expidan o se reciban en su función administradora y encargar a una persona idónea o capacitada para su manejo.

Se deben adoptar asesorías a nivel jurídico, administrativo y económico que se encargarán de ilustrar al ejecutivo y al Concejo Municipal para que trabajen en armonía con organización y pensamiento moderno y progresista y además los instruyan o capaciten en las normas y procedimientos para la aplicación de las Leyes 14 de 1983, 11 de 1986 y 12 de 1986.

La administración municipal conjuntamente con sus asesores deben elaborar un censo de industria y comercio, censo de bienes rurales y urbanos, censos de avisos y tableros y censos del parque automotor que se moviliza dentro del municipio, para obtener resultados en la aplicación de la Ley 14 de 1983 y en consecuencia captar los recursos económicos por este concepto.

Es necesario que el alcalde municipal presente un plan de obras públicas que esté acorde a un orden preestablecido de necesidades o prioridades de la comunidad y de esta manera conseguir un desarrollo para el municipio en una forma planificada, productiva y con justicia social.

El control sobre los documentos, cuentas, órdenes de pedido, contratos, operaciones con el comercio, etc. Debe efectuarse en una forma rígida, estricta y severa para evitar los malos manejos y la desviación de fondos o recursos del municipio.

Se debe efectuar un control sobre los funcionarios de la tesorería municipal para evitar el mal manejo y desviación de los diversos impuestos recaudados por esta dependencia.

Controlar las obras de inversión pública mediante la vigilancia, el suministro de materiales por parte del comer.

cio, en cuanto a precios, calidad y cantidad de estos y revisar el sistema de adjudicación de contratos, para evitar la desviación o despilfarro de los recursos públicos.

Es necesario reestructurar la Contraloría Departamental de Bolívar para que ésta rinda oportunamente los informes finales de ejecución presupuestaria, se hagan evaluaciones, se instale y organice un archivo, cumpla sus etapas de fiscalización de la ejecución del presupuesto, según las normas del control fiscal.

Se debe obtener el número preciso o cantidad de todos los predios existentes en el municipio registrándolos e identificándolos detalladamente y con estos datos, se podrá contar con un cálculo del monto a recaudar por municipio en la vigencia anual respectiva, y además permitirá actualizar oportunamente el avalúo catastral y recuperar la cartera morosa utilizando los mecanismos legales establecidos.

Se debe presupuestar para gastos de funcionamiento la partida estrictamente necesaria o mínimo para el normal y buen desarrollo de la administración municipal, y no recurrir en presupuestación y pago de personal innecesario, esto representará un aumento en el monto destinados a gastos de inversión para los cuales se harán las apropiacio

nes de acuerdo al plan y programas a desarrollar por el municipio.

Para lograr una mayor eficiencia en el manejo y ejercicio de las funciones encomendadas al personal por emplear, se hace necesario una capacitación adecuada según el cargo a desempeñar por el futuro funcionario de la administración municipal, esto con el fin de evitar improvisaciones que por lo regular conducen a errores de procedimientos o numérico-legal que puedan tener repercusiones penales para dicho funcionario y problemas para la administración en general.

El plan y programas de inversión del municipio debe ajustarse al plan de desarrollo departamental para así aunar los esfuerzos y recursos y facilitar la consecución de los objetivos y metas trazadas, economizándole al municipio dinero y tiempo.

BIBLIOGRAFIA

CODIGO DE REGIMEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL. Estatuto Básico de las entidades descentralizadas departamentales. Decreto Nº 1376 de 1986.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Estatuto orgánico del presupuesto de la nación. Bogotá. Ley 38 de 1989.

ECHEVERRY E., Bernardo. Presupuesto municipal colombiano. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, 1987.

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Aspectos geográficos del departamento de Bolívar. 1986.

JARAMILLO, Esteban. Tratado de Hacienda Pública. 7 ed. Bogotá: Temis, 1980.

RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Sistema de Hacienda Pública. Bogotá: Temis, 1986.

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

ANEXOS

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

- Actividad 1. Elaboración del anteproyecto (Seis semanas)

 - Actividad 2. Entrega del anteproyecto a la Secretaría Académica de la facultad para someterlo a su respectiva aprobación por el comité de graduación (4 semanas)

 - Actividad 3. Desarrollo de los capítulos expuestos (8 semanas)

 - Actividad 4. Conclusión, críticas y recomendaciones (2 semanas)

 - Actividad 5. Presentación de la tesis (1 semana)
-

135

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

| Tiempo | Mayo | | | | Junio | | | | Julio | | | | Agosto | | | | Septiembre | | | | Octubre | | | | |
|-------------|------|---|---|---|-------|---|---|---|-------|---|---|---|--------|---|---|---|------------|---|---|---|---------|---|---|---|--|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| Actividad | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividad 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividad 2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividad 3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividad 4 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividad 5 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

O.10 PRESUPUESTO

Ingreso.

Recursos propios \$ 142.400

Gastos en el anteproyecto 15.000

Fotocopias del anteproyecto 900

Derecho de grado 9.000

Transcripción de tesis 25.000

Fotocopias ejemplares de tesis 10.000

Empastado 7.500

Transporte 50.000

Gastos generales 8.000

Imprevistos 21.000

Total egresos \$ 142.400