



SECRETARIA ACADEMICA

Cartagena, Septiembre 28 de 1984

Señores  
MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
E. S. D.

Estimados señores :

El estudio "ANALISIS FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN NEPOMUCENO 1.976 - 1983" de HELIDA DIAZ DE ORO y GUILLERMO GOMEZ ESPINOSA, es de suma importancia, donde se presenta escuetamente la realidad presupuestaria del Municipio en mención, a través del análisis de los diferentes rubros, que intervienen en la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Rentas y gastos.

En esta investigación se destaca además, la política fiscal a través del régimen tributario, que permite canalizar unos recursos en pro de unas inversiones, así como también para cubrir unos gastos de funcionamiento.

Por ser un estudio serio, objetivo así como por estar bien organizado y presentado, reúne todos los requisitos para optar al título de Economista por parte de los mencionados egresados.

Por todo lo anterior, solicito al Honorable Comité de Graduación sea aprobado.

Atentamente,

  
MARIO PUELLO CHEMIE

Jurado Examinador.





Universidad de Cartagena  
CARTAGENA COLOMBIA  
(SUR AMERICA)

Cartagena, septiembre 27 de 1984

Señores  
Miembros del Comité de Graduación  
Facultad de Ciencias Económicas  
E. D.

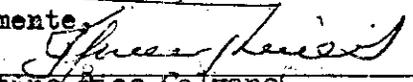
Apreciado colega:

La presente tiene por finalidad conceptualizar sobre el trabajo intitulado "Análisis Fiscal y Presupuestal del municipio de San Juan Nepomuceno 1976-1983", presentado por los egresados ELIDA DIAZ DE ORO y GUILLERMO GOMEZ ESPINOSA para optar el título de Economista. El trabajo en mención se ajusta en su contenido a las Técnicas Metodológicas observándose la utilización de las Herramientas del Diagnostico y el Proceso presupuestal del municipio en mención, de ahí que quienes tienen la responsabilidad de dirigir la Administración Municipal.

Deben tomar como referencia el presente trabajo, y así poder implantar las normas y técnicas que se requieren en la elaboración de un presupuesto y su proyección; por lo tanto doy mi aprobación a éste trabajo y felicito a los egresados como también deseo muchos éxitos en sus actividades profesionales en este momento en que nuestra economía requiere de soluciones de problema en forma inmediata.

Sin otro particular me despido.

Atentamente

  
Florentino Rico Calvano  
Director Departamento de Prácticas.

Cartagena, Julio 30 de 1.984.

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

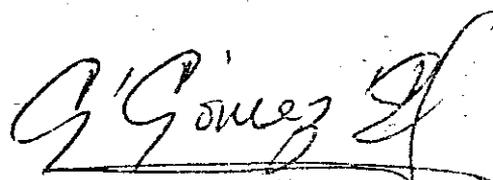
Apreciados Señores:

Para su aprobación o reparos, presentamos a Ustedes la Tesis titulada: "Análisis Fiscal y Presupuestal del Municipio de San Juan Nepomuceno 1.976-1.983", para obtener nuestro Grado de Economistas.

Agradeciéndoles la atención que se sirva prestar a la presente, nos subscribimos de Ustedes:

Atentamente,

  
\_\_\_\_\_  
HELIDA DIAZ O.

  
\_\_\_\_\_  
GUILLERMO GOMEZ E.

4

Cartagena, Julio 30 de 1.984

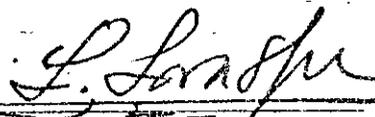
Señores  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.

Apreciados Señores:

La presente tiene el propósito de comunicarles que he asesorado la Tesis de Grado titulada: "Análisis Fiscal y Presupuestal del Municipio de San Juan Nepomuceno 1.976-1.983"; presentada por los Egresados: Héliida Díaz de Oro y Guillermo Gómez Espinosa, para optar el título de Economistas.

Después de revisar detenidamente dicho trabajo, conceptúo que el presente, puede ser tenido en cuenta como requisito total para optar el título de Economista.

Cordialmente,



LUIS LORA SFER.  
Asesor.

5

---

RECTOR: DR. LUIS H. ARRAUT ESQUIVEL.

DECANO: DR. ALFONSO OSORIO RICO.

VICE - DECANO: DR. EUSTORGIO GONZALEZ.

SECRETARIA ACA  
DEMICA: DRA. MARTHA GONZALEZ.

ASESOR y PRESIDENTE: LUIS LORA SFER.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
CARTAGENA, 1.984.

T  
336.2  
D542  
ES. 1

**ANALISIS FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO  
DE SAN JUAN NEPOMUCENO 1.976-1.983.**

**S C I B**  
SERVICIO CENTRAL DE INFORMACIONES

HELIDA DIAZ DE ORO.  
-GUILLERMO GOMEZ ESPINOZA.

12/11/84

58947

4

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
CARTAGENA, 1.984

1



7

"ANALISIS FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SAN

JUAN NEPOMUCENO 1976-1983 "

HELIDA DIAZ O.

GUILLERMO GOMEZ E.

Trabajo de Anteproyecto como  
requisito parcial para optar  
el título de Economista.-

ASESOR : LUIS LORA SFER.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA: ECONOMIA

CARTAGENA, 1984



**TABLA DE CONTENIDO.**

	Pág.
0. INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
0.2 DELIMITACION DEL PRPBLEMA	7
0.2.1 Delimitación Formal	7
0.2.2 Delimitación Material	7
0.3 OBJETIVO DE LA INVESTIGACION	9
0.3.1 Objetivo General	9
0.3.2 Objetivos Específicos	9
0.4 JUSTIFICACION E IMPORTANCIA	11
0.5 FORMULACION DE LA HIPOTESIS	13
0.5.1 Hipótesis General	13
0.5.2 Hipótesis de Trabajo	13
0.6 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS	14



	Pág.
0.6.1 Definiciones Conceptuales	14
0.6.2 Definiciones Operativas	15
0.7 MARCO TEORICO	17
0.8 METODOLOGIA	27
1. CONSIDERACIONES GENERALES	30
1.1 RESEÑA HISTORICA DEL MUNICIPIO	30
1.2 LOCALIZACION GEOGRAFICA	32
1.2.1 Límites	32
1.2.2 Superficie	33
1.2.3 Estructura Urbana	33
1.3 POBLACION	34
2. INGRESOS DEL MUNICIPIO	36
2.1 CONCEPTO DE RENTAS Y PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO DEL MUNICIPIO	36
2.2 NORMAS GENERALES SOBRE LOS INGRESOS	38
2.3 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS	39
2.4 PREPARACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO	43

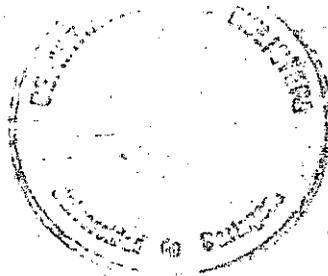
	Pág.
2.5 SISTEMAS DE INGRESOS DEL MUNICIPIO.	46
2.6 TENDENCIA DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO.	46
2.7 PARTICIPACIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES.	53
2.8 EVOLUCION DEL ACTUAL SISTEMA DE INGRESOS EN PORCENTAJES.	60
2.9 COMPOSICION DE LOS INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE IMPUESTOS EN PORCENTAJES.	63
2.10 INGRESOS FISCALES POR RENTA 1.976-1.983.	65
2.11 EVOLUCION DEL INGRESO NOMINAL BRUTO, DE LA POBLACION Y DEL INDICE NOMINAL DE CAPITACION.	68
3. LOS IMPUESTOS DEL MUNICIPIO.	70
3.1 CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LOS IMPUESTOS.	70
3.2 CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DE LOS IMPUESTOS.	72
3.2.1 Noción y elementos principales del impuesto.	72
3.2.2 El impuesto general y el especial.	74
3.2.3 Obligatoriedad de los Impuestos.	76
3.3 REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS IMPUESTOS.	77
3.3.1 Constitucionalidad.	77



11

	Pág.
3.3.2 Igualdad.	77
3.3.3 Certera.	78
3.3.4 Facilidad para el contribuyente.	78
3.3.5 Economía.	78
3.4 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS.	79
3.4.1 Directos.	79
3.4.2 Indirectos.	79
3.5 CLASES DE IMPUESTOS.	88
3.6 LA CAPACIDAD TRIBUTARIA.	89
3.6.1 La Igualdad Real ante el impuesto	90
3.6.2 Capacidad tributaria subjetiva y objetiva	94
3.7 IMPUESTO EXTRAORDINARIO	101
3.7.1 Carácter transitorio del impuesto extraordinario	102
3.7.2 Aumento de la recaudación del impuesto vigente.	104
3.7.3 Creación de un impuesto nuevo.	106
3.8 EVOLUCION DEL SISTEMA IMPOSITIVO DEL MUNICIPIO.	106
4. LOS GASTOS MUNICIPALES.	110

	Pág.
4.1 CONCEPTO Y SIGNIFICADO DEL GASTO PUBLICO.	110
4.2 NATURALEZA E IMPORTANCIA DEL GASTO PUBLICO.	111
4.3 CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES.	113
4.3.1 Gastos de Funcionamiento.	114
4.3.2 Gastos de Inversión.	118
4.4 TENDENCIA DE LOS GASTOS.	120
4.5 ANALISIS DE LOS GASTOS GLOBALES POR DEPARTAMEN TOS.	124
4.6 GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LOS GASTOS PUBLICOS.	125
4.7 TEORIAS ECONOMICAS DE LOS GASTOS PUBLICOS.	127
4.8 DISPOSICIONES LEGALES DE LOS GASTOS MUNICIPALES.	129
4.9 PRESENTACION DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO.	131
4.10 DISCUSION Y APROBACION DE LOS GASTOS MUNICIPA- LES.	135
4.11 EJECUCION DE LOS GASTOS MUNICIPALES.	136
4.12 CONTROL DE LOS GASTOS MUNICIPALES.	137
4.13 CAUSA REAL DEL AUMENTO DE LOS GASTOS.	137



Pág.

4.14 ORIENTACION DEL GASTO PUBLICO EN UNA ECONOMIA MODERNA. 140

5. PRESUPUESTO MUNICIPAL. 142

5.1 CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO PUBLICO. 143

5.1.1 Concepto y función del Presupuesto. 146

5.1.2 Cálculo y previsión de ingresos y gastos. 148

5.1.3 Presupuesto Público y Privado. 150

5.2 ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA INTERNA DEL PRESUPUESTO. 151

5.2.1 Presupuesto de Operación y de Capital. 151

5.2.2 Presupuesto por Programas. 153

5.3 COORDINACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO CON EL PLAN ECONOMICO NACIONAL. 156

5.4 EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO. 157

5.4.1 Equilibrio Estático del Presupuesto. 158

5.4.2 Equilibrio Dinámico del Presupuesto. 159

5.5 PRESUPUESTO ANUAL. 160

5.6 ETAPAS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL. 163

5.6.1 Etapa de Formulación. 163

	Pág.
5.6.2 Etapa de presentación, discusión y aprobación.	169
5.6.3 Etapa de ejecución.	170
5.6.4 Etapa de contabilidad y control.	172
5.6.5 Etapa de evaluación.	175
5.7 EJECUCION DE PRESUPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN A PARTIR DEL PERIODO COMPRENDIDO EN 1.976-1.983.	176
6. EL CONTROL FISCAL.	182
6.1 FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL.	182
6.1.1 Fundamento político del control fiscal.	182
6.1.2 Fundamento financiero del control fiscal.	184
6.1.3 El objeto del control fiscal.	185
6.2 TIPOS DE CONTROL FISCAL.	188
6.2.1 El control fiscal varía según se trate de efectuar una vigilancia sobre el funcionario ejecutor o sobre las operaciones de ejecución.	189
6.2.1.2 Control administrativo.	189
6.2.1.3 Control jurisdiccional.	191
6.2.1.4 Control político.	192
6.2.1.5 Control técnico.	194

	Pág.
6.3 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA.	197
6.3.1 Funciones principales de la Contraloría.	200
6.3.2 La responsabilidad de los ordenadores y empleados de manejo.	202
CONCLUSIONES.	206
RECOMENDACIONES.	212
BIBLIOGRAFIA.	
ANEXO.	



LISTA DE TABLAS.

	Pág.
TABLA 1. Población por sexo y grupos de edad según el censo de 1.973.	35
TABLA 2. Sistemas de Ingresos en el Municipio de San Juan. 1.976-1.983.	47
TABLA 3. Participaciones Nacionales y Departamentales.	52
TABLA 4. Participación porcentual del impuesto nacional a las ventas sobre el total de ingresos recaudados en los años 1.976-1.983.	55
TABLA 5. Evolución del actual sistema de ingresos en porcentajes.	60
TABLA 6. Composición de los ingresos fiscales provenientes de impuestos en porcentaje.	62
TABLA 7. Ingresos fiscales por renta 1.976-1.983.	65
TABLA 8. Evolución del ingreso nominal bruto, de la población y del índice nominal de <u>capit</u> ación.	68

	Pág.
TABLA 9. Impuesto Predial	81
TABLA 10. Comportamiento del impuesto de industria y comercio durante el período de 1.976-1.983.	86
TABLA 11. Participación de los gastos de funcionamiento en el presupuesto de gastos durante los años 1.976-1.983.	115
TABLA 12. Participación de la nómina en el total de los gastos de funcionamiento.	116
TABLA 13. Participación de los gastos de inversión en el presupuesto de gastos durante los años 1.976-1.983.	119
TABLA 14. Presupuestos de los costos globales municipales y su evolución porcentual por departamentos.	123
TABLA 15. Crecimiento de los gastos del municipio durante el período de 1.976-1.983.	138
TABLA 16. Ejecución de presupuestos en el municipio de San Juan a partir del período comprendido en 1.976-1.983.	176
TABLA 17. Diferencia entre los ingresos y gastos presupuestados con los ingresos y gastos ejecutados a partir de 1.976.	179

## LISTA DE GRAFICO.

	Pág.
GRAFICO 1. Sistemas de Ingresos.	49
GRAFICO 2. Participaciones Nacionales.	56
GRAFICO 3. Ingresos Nominales - Ingresos Reales.	67
GRAFICO 4. Impuesto Predial.	82
GRAFICO 5. Industria y Comercio.	87
GRAFICO 6. Gastos Generales-Funcionamiento inversión.	121
GRAFICO 7. Ciclo Presupuestal.	162
GRAFICO 8. Ingresos y Gastos.	178
GRAFICO 9. Organización Administrativa Municipal.	217

0. MARCO DE REFERENCIA.

El presupuesto en la antigüedad era un estado de autoridad soberana, porque en todos los tiempos era el soberano quien tenía la facultad de determinar las rentas y autorizar los gastos públicos.-

El derecho del pueblo de intervenir en los presupuestos se originó en Inglaterra. En Francia el Derecho Presupuestal comienza desde los antiguos Estados Generales; bajo el gobierno de Felipe el Hermoso, los primeros que tomaron parte en los asuntos fiscales fueron los nobles, prelados y burghueses. Pero el comienzo del verdadero régimen moderno del presupuesto, se dió con la convocación de los Estados Generales reunidos en París el 5 de Mayo de 1789 y los acontecimientos que se dieron antes de la Revolución Francesa contribuyeron a defenderlo con la declaración de los Derechos del Hombre, bajo el principio de la repartición equitativa de los impuestos.-

En Colombia el derecho presupuestal nace con la Independencia y adopta las normas y principios del derecho presupuestal Francés.- Examinando la Constitución de Cundinamarca de 1911 se encuentran una serie de principios relacionados con el manejo de la Hacienda Pública, que tratan de consagrar los principios fundamentales que originarían el Derecho Colombiano.-

Actualmente el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación lo constituye el Decreto "294" de 1973, donde se contemplan todas las disposiciones en materia presupuestal.- El Presupuesto General de la Nación es un instrumento para cumplir las metas y objetivos fijados en los planes y programas de Desarrollo Económico y Social y en los planes de inversiones públicas. El presupuesto Departamental y Municipal aplica las normas respectivamente de la Ley marco en esta materia y se ciñe además a los decretos-leyes, como es el decreto-ley "2407" de 1981 que constituye el Régimen Presupuestal Departamental y la ley 4a. de 1913 que es el Código de Régimen Político y Municipal aplicando las normas que se refieren a ese nivel local; otra ley es la que establece el Régimen de Contratación de empréstitos Internos para las entidades territoriales y sus organismos descentrali.



zados, ya que tiene estrecha relación con el Presupuesto. El presupuesto es la guía de acción o herramienta para cumplir con los fines u objetivos trazados por el gobierno local en beneficio del departamento o del municipio.-

La Asamblea Departamental expide el Presupuesto Departamental.-En los municipios el Concejo Municipal expide el Presupuesto Municipal como función constitucional, ya que de éste depende el funcionamiento, administración y progreso del municipio.-

El Proyecto de Presupuesto Municipal debe ser elaborado por la Secretaría de Hacienda o a falta de ésta por el Alcalde en coordinación con el Tesorero y asesorado por un experto en la materia, de tal manera que resulte un proyecto de presupuesto con las exigencias requeridas sobre disposiciones legales, técnicas y por los planes y programas trazados de acuerdo al Plan Integral de Desarrollo del Municipio.-

El proyecto de Presupuesto es presentado por el Alcalde ante el Concejo Municipal el primer día de las sesiones ordinarias (10. de Noviembre), en forma comparativa y con una exposición de motivos que justifiquen las partidas propuestas; dejando

ver que ha consultado todas las necesidades de la administración, procurando una equitativa distribución de los dineros públicos, estimulando hasta donde sea posible las obras de mayor importancia para el desarrollo del municipio.-

El Concejo Municipal vota el proyecto en los tres debates respectivos, modificándolo, ya sea agregando o reduciendo lo que juzgue conveniente; y nuevamente pasarlo al Alcalde para su debida sanción.-

Hecho el trámite correspondiente y una vez aprobado el Presupuesto de Ingresos y Gastos, le corresponde a la Contraloría Municipal velar por su debida ejecución, siempre y cuando los ingresos así lo permitan.-

El municipio de San Juan Nepomuceno se constituyó en Distrito por medio de la Ordenanza 42 de 1923 quedando facultado para elaborar su estructura fiscal conforme al Artículo 169 de la Ley 4a. de 1913, que le dá facultades a los Concejos Municipales para modificar el proyecto de presupuesto.- La Ley 5a. de 1918 determinó que los Presupuestos Municipales tuvieran vigencia de una año, contando desde el 1o. de Enero al 31 de Diciembre.-

En San Juan se viene elaborando el Presupuesto Municipal en una forma tradicional incrementándolo cada año en un 10% desconociendo la realidad del incremento de los ingresos o rentas del municipio por carecer de la información producto de censos, entrevistas, encuestas hechas para evitar la evasión de impuestos o mejorar la recaudación de los mismos.-

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Siendo el Presupuesto el documento financiero que indica la estructura de la administración municipal, las diversas actividades a seguir, planes y programas a cumplir en un período determinado; se constituirá en factor de desarrollo siempre y cuando sea elaborado teniendo en cuenta las necesidades más prioritarias del municipio, de tal manera que se base en planes y programas con metas y objetivos concretos y específicos.- Estas necesidades sólo se conoceran si existe un Plan Integral de Desarrollo, ya que el incremento de la población así lo requiere; habrá entonces una concordancia entre los planes y programas incluidos en el Presupuesto con el Plan.

¿ La actual estructura fiscal del municipio de San Juan Ne

¿pueden reunirse las condiciones requeridas para una adecuada elaboración, y aprobación del presupuesto y para su ejecución y control por parte de la administración pública?

## 0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA.

### 0.2.1 Delimitación Formal.

#### 0.2.1.1. De Tiempo.

Nuestro estudio está comprendido en el período de 1976-1983 con proyección hasta 1985.-

#### 0.2.1.2 De Espacio.

El lugar donde se llevará a cabo nuestro estudio será el municipio de San Juan Nepomuceno y respectivos corregimientos, situado al norte del Departamento de Bolívar con los siguientes límites: al Norte con los municipios de Calamar y el Guamo, por el Sur con el municipio de San Jacinto, por el Este con el Río Magdalena y por el Oeste con los municipios de Mahates y María La Baja.-

### 0.2.2 Delimitación Material.

0.2.2.1 Variable Dependiente.

Las fallas e irregularidades que se presentan en la elaboración y ejecución de dicho documento:

0.2.2.1.1 Falta de planes y programas en el documento financiero.

0.2.2.1.2 Desigualdad en el incremento porcentual de los sueldos.

0.2.2.1.3 Imputación de ingresos a rubros que difieren del concepto de recaudos.

0.2.2.1.4 Desconocimiento de las disposiciones legales por parte de los funcionarios.

0.2.2.1.5 Falta de coordinación entre los funcionarios para administrar los ingresos.

0.2.2.1.6 Cobro de impuestos con tarifas desactualizadas.

0.2.2.1.7 Rubros que se gastan antes de expirar la vigencia.

0.2.2.1.8 Adiciones al presupuesto al final de año.

0.2.2.1.9 Falta de campañas pro-recaudo de impuestos.

0.2.2.2 Variable Independiente.

El presupuesto del municipio de San Juan Nepomuceno observando en su elaboración las disposiciones legales, principios y técnicas, teniendo en cuenta además la situación socio-política real del municipio.

0.3 OBJETIVO DE LA INVESTIGACION.

0.3.1 Objetivo General.

Señalar la situación Fiscal y Presupuestal del municipio de San Juan.

0.3.2 Objetivos Específicos.

0.3.2.1 Realizar un análisis comparativo de los presupuestos comprendidos en el período de 1976-1983, para hacer un diagnóstico de la situación actual y luego recomendar los

verdaderos del-neamientos que conlleven a la solución de las fallas e irregularidades que se presentan en las etapas pre supuestarias, de tal manera que éstos constituyan perspectivas de progreso para el municipio.

0.3.2.2 Determinar los Ingresos y Egresos del municipio, como también los respectivos incrementos porcentuales en el período estudiado.

0.3.2.3 Mostrar la incidencia de la Participación Nacional de Impuesto a las ventas y a las rentas y su forma de canalización.

0.3.2.4 Calcular las variaciones que han sufrido las rentas reales del municipio.

0.3.2.5 Demostrar la negligencia de la Administración municipal en la práctica de los recaudos de impuestos.

0.3.2.6 Analiza- la tendencia de los Ingresos y los Gastos en el período estudiado.

0.3.2.7 Determinar cuál es la contribución al bienestar social de la redistribución de las rentas del municipio.

0.3.2.8 Señalar a las autoridades del municipio el procedimiento y las principales recomendaciones para la elaboración y ejecución del presupuesto, para que en adelante mejore la situación en este sentido.-

0.4 JUSTIFICACION E IMPORTANCIA.

Indudablemente el trabajo que presentamos lo consideramos de suma importancia para el municipio de San Juan, por que presentamos alternativas basadas en el análisis fiscal del presupuesto que ván encaminadas a corregir las fallas e irregularidades que se han presentado en el período comprendido en este estudio (1976-1983).- Consideramos que pueden ponerse en práctica sin muchos esfuerzos, ya que dependen de acuerdos políticos y del interés y disposición de las autoridades municipales, lo cual vemos factible debido al gran interés que ha despertado nuestro estudio entre los miembros de la administración y la ciudadanía en general.-

Además es importante porque siendo éste el primer estudio sobre presupuesto que se hace a este municipio nos llevará a conocer la situación Fiscal del municipio analizando los respectivos presupuestos del período y a la vez proyectar el presupuesto para los años subsiguientes teniendo en cuenta el

verdadero potencial de ingresos reales que posee el municipio para darle una debida redistribución a los mismos.-

Sea como fuere, un estudio es importante no sólo por que se digan cosas importantes sino por que sean viables las soluciones expuestas, de lo contrario de nada vale, ya que será indiferente a las personas que vá dirigido.-

Generalmente se hacen estudios que contienen alternativas que no tienen en cuenta la situación real de la región estudiada. Es por eso que hemos decidido plantear soluciones basadas en los medios de que se dispone para su aplicabilidad.

Su importancia radica también en que al analizar la elaboración y ejecución tradicional del presupuesto, nuestro único fin deliberado es el de hallar la forma más adecuada de distribuir los ingresos, de tal manera, que esta distribución favorezca los intereses de la comunidad, financiando los necesidades más urgentes del municipio, como son: Reparación y ampliación de escuelas, reparación y mantenimiento de los servicios públicos, construcción de obras de infraestructura; todo esto a través de los ingresos que se reciben por concepto de impuestos, participaciones y otros. Esperando contribuir en forma simple y objetiva a una buena administración municipal que redunde en beneficio social y municipal.

## 0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS.

### 0.5.1 Hipótesis General.

El presupuesto debe ser elaborado según el Plan de Desarrollo del municipio

### 0.5.2 Hipótesis de Trabajo.

Si el presupuesto municipal de San Juan se elabora observando las disposiciones legales, principios y técnicas, teniendo en cuenta además la situación socio-política real del municipio desaparecen muchas de las fallas e irregularidades que se presentan en la elaboración y ejecución de dicho documento.

0.6 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS.

0.6.1 Definiciones Conceptuales.

0.6.1.1 Disposiciones Legales:

Son las normas que rigen el presupuesto como son: leyes, decretos-leyes y decretos.

0.6.1.2 Principios Presupuestales:

Son los fundamentos o bases esenciales del presupuesto, están enunciados en decretos, leyes y artículos constitucionales.

0.6.1.3 Técnicas Presupuestales:

Conjunto de procedimientos que evitan la improvisación en la ejecución del presupuesto.

0.6.1.4 Situación Socio-Política del Municipio:

Condición social del municipio en cuanto a la organización y el gobierno de los asuntos públicos.

0.6.2 Definiciones Operacionales.

0.6.2.1 Variables Dependientes:                      Indicadores:

Fallas e irregularidades en la elaboración y ejecución del presupuesto:

Frecuencias de las fallas.

0.6.2.1.1 Falta de planes y programas en el documento financiero.

Presupuesto municipal:  
Asignación de partidas globales.

0.6.2.1.2 Gastos de funcionamiento.

Desigualdad en el incremento porcentual de los sueldos.

0.6.2.1.3 Imputación de ingresos o rubros que difieren del concepto de recaudos.

Ingresos municipales:  
Rubros inflados sin justificación.

0.6.2.1.4 Desconocimiento de las disposiciones legales por parte de Actuación de los funcionarios en el manejo de los asuntos públicos.

0.6.2.1.5 Falta de coordinación entre los funcionarios para administrar los ingresos. Relación entre los funcionarios. Actuación subjetiva en el desempeño laboral.

0.6.2.1.6 Cobro de impuestos con tarifas desactualizadas. Acuerdo de Tarifas.

0.6.2.1.7 Rubros que se gastan antes de expirar la vigencia. Libros de ejecución del presupuesto.

0.6.2.1.8 Adiciones al Presupuesto. Superávit presupuestal.

0.6.2.1.9 Recaudos de impuestos.

- Falta de campañas.
- Recaudos por temporadas.
- Morosidad en el pago de los impuestos.



0.6.2.2 Variables Independientes:      Indicadores:

0.6.2.2.1 Disposiciones Legales      Normas del Presupuesto:  
Leyes, decretos-ley y de  
cretos.

0.6.2.2.2 Principios Presu  
puestales.      Presupuesto Municipal:  
Aplicación de los prin  
cipios.

0.6.2.2.3 Técnicas Presupues  
tales.      Característica en el ma  
nejo del presupuesto.

0.6.2.2.4 Situación Socio-Po  
lítica real del municipio.      Comportamiento laboral  
entre los funcionarios  
de diferente partido po  
lítico.

0.7 MARCO TEORICO.

A medida que la actividad del Estudio adquiere mayor impor  
tancia estratégica en la Economía, la necesidad de contar  
con un cuerpo integrado de principios e instrumentos que  
faciliten la armónica fijación de metas de desarrollo y per  
mitan la adopción de decisiones administrativas que hagan

posible la consecución de tales metas se ha hecho cada vez más evidente. No obstante esta circunstancia vivimos en Colombia las consecuencias de una clara descoordinación en este campo.- Aún cuando a partir de la primera Constitución en el Estado de Cundinamarca expedida en 1812 se consagró el principio fundamental, en todas las siguientes de la obligación tributaria que corresponde al poder ejecutivo la representación al Congreso, concretamente la Cámara de Representantes, el proyecto de presupuesto sólo vino a expresarse un estatuto orgánico sobre la materia muchos años después. Por primera vez en nuestra legislación fiscal la ley 68 de 1866 se refirió a la fuerza restrictiva del presupuesto, y fijó el alcance de esta norma al declarar que toda apropiación presupuestal será un máximo que no podrá ser excedido en las ordenes de pago. Sin embargo, ese estatuto no consagró el principio del equilibrio del Presupuesto Nacional. De ahí que a todo lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX los presupuestos nacionales con rarísimas excepciones se votaban y ejecutaban con déficit, liquidando a veces algún superávit a expensas del servicio de la deuda pública interna o externa, cuyo servicio se aplazaba.-

El primer paso que se dió en Colombia sobre formulación, dis

cusión, y aprobación de los presupuestos nacionales fué la Ley 7a. de 1916 para integrar una verdadera ley normativa sobre la materia.

En el año de 1923 se aprobó la Ley 34 que no introdujo mayores innovaciones con relación a la anterior, Con ella se incorporó a nuestra legislación Fiscal el llamado Presupuesto de Competencia, en el cual las apropiaciones se refieren a un año fiscal y permanecerán en vigencia hasta la cancelación de las obligaciones contraídas durante dicho año y el saldo no gastado volverá al tesoro.-

La ley 64 de 1931 reemplazó a la Ley 34 de 1923; entre sus enmiendas merecen destacarse: que los años fiscales para establecer el cómputo de rentas deberían contarse por los del calendario; conservó el sistema automático para calcularlas, pero con la facultad para el gobierno de apartarse de él cuando la realidad económica del ejercicio en curso demostrara que el producto de determinado reglón de ingresos resultaba inferior a su cálculo; atribuyó al Ministerio de Hacienda, privativamente la responsabilidad de la gestión presupuestal, en todo lo relacionado con la preparación, discusión, y ejecución del presupuesto nacional. Consignándose así para dicho ministerio una preminencia sobre sus colegas en materia presupuestal.-

Analizadas en conjunto las leyes normativas del presupuesto

38

nacional, se llega a la conclusión de que no dominaban todos los aspectos de la materia presupuestal, ni prevenían las infracciones de que pudiera ser objeto. De ahí que durante su vigencia fuera indispensable dictar medidas de carácter transitorio; aprobándose el decreto-ley 164 de 1950 relacionado con el cálculo de las rentas, la liquidación y el control administrativo del presupuesto. Además era necesario delimitar con absoluta precisión las facultades del gobierno y el legislador en las etapas de preparación y aprobación del documento. Era conveniente dictar normas más operantes en el desarrollo del precepto constitucional que dió al gobierno la iniciativa en materia de gasto y que además limitara la intervención del parlamento para modificar el cálculo de los ingresos y de las apropiaciones que corresponden a servicios esenciales de la administración y a las obligaciones contractuales del Estado. Por último y dado el desarrollo económico del país era ya oportuno un estatuto orgánico del presupuesto, que tuviera una orientación más avanzada y que tratara no sólo el aspecto fiscal, sino su trascendencia económica.

Por medio de recomendaciones de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), se dictó el decreto 1124 en 1960 y posteriormente el decreto 852 en 1965 por medio del cual se estructura la Dirección Nacional de Presupuesto, como or

ganismo técnico dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para efectos de la preparación y ejecución del presupuesto.-

El Presidente Alberto Lleras con el decreto 1016 de 1960 fijó los procedimientos para la Programación del Presupuesto, con el fin de darle al presidente de la República y al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, instrumentos eficaces que permitan coordinar la preparación y ejecución de los planes de desarrollo económico.-

Las nuevas funciones sociales y económicas del Estado, han modificado fundamentalmente los principios clásicos que regían el presupuesto público hasta comienzos de este siglo.- Las normas de carácter fiscal expedidas en 1973 por el Congreso y el Ejecutivo en forma de leyes y decretos sobre el recaudo de los ingresos o disposición de los gastos fueron: el reajuste de la pensión de jubilación Ley 10a. de 1973, el monto de las exenciones personales y sobre el patrimonio Ley 6a. de 1973, y el reajuste del impuesto de timbre, decreto-Ley 248 de 1973.-

El Impacto de las Normas Legales sobre el Gasto:

El Situado Fiscal: Este sistema se estableció según Ley 46 de 1971, representa una restricción permanente a la libre asignación del gasto público. La prioridad de los programas sociales de salud y educación, así como la debilidad crónica de la administración regional para atenderlos, justifica esta asignación presupuestal.-

La Reorganización Administrativa: Las Leyes 2a. y 9a. de 1973 dieron facultades extraordinarias al presidente de la República para reorganizar la administración pública y el Sistema Nacional de Salud.-

En el transcurso de los años setenta (70) las reformas no tuvieron mayor trascendencia, sólo la Ley 2a. de 1981 introdujo normas sobre la elaboración, presentación y ejecución de los presupuestos en ejercicio de las atribuciones constitucionales, en especial las conferidas por el decreto 2306 de 1981 y desarrollo del Artículo 8o. del Decreto 294 de 1973.-

Para el año 1983 de acuerdo con la Ley 14 que entra en vigencia a partir de Julio del mismo año, se presentan reformas sobre los impuestos Predial o Catastral, Rentas y Complementarios, Circulación y Tránsito y otros, con el fin de forta

lecer los fiscos de las entidades territoriales.-

En Bolívar el sistema Presupuestal empezó a regir en el año de 1812. Los principios básicos sobre Derecho Presupuestal se aplicaron con mayor amplitud en 1822 con el decreto del 8 de Enero, en el cual se crearon las Tesorerías en las Capitales de los Departamentos para el recaudo de las rentas.

La Ley 3a. de Agosto de 1824 establece para el Departamento una Contaduría para el estudio y fenecimiento de las cuentas con derecho al uso de jurisdicción coactiva para el cobro de deudas. El manejo de la Hacienda es organizado por la Ley 20 de Marzo de 1832 que establece territorio de provincia y juntas de Hacienda para asesorar a los gobernadores en el ejercicio de las funciones fiscales.-

Hasta el año de 1850 las rentas Nacionales y las de las Provincias se confundían, la Ley 20 de dicho año separa las rentas de las Provincias con las de la Nación, determina las erogaciones que deben atenderse con los respectivos recursos e impuso a la Cámara de la Provincia votar las Ordenanzas anuales del Presupuesto. Más tarde la creación de los Estados Soberanos en que culmina el Sistema Federal de Gobierno, con firma su autonomía Fiscal y Administrativa al Estado de Bolí

var y sus respectivos municipios para recaudar e invertir directamente el producto de sus rentas conforme a sus normas fiscales.-

En el año de 1958 se adoptó el Código Fiscal de Bolívar elaborado por el notable jurista Dr. Eustorgio Sarria, estatuto que conserva los lineamientos generales del tecnicismo fiscal y se ciñe a las modalidades que sobre esta materia son revelantes dentro de nuestra vida económica y presupuestal.-

#### TEORIAS SOBRE PRESUPUESTO:

Federico Flora llama al presupuesto Financiero "como el cuadro sistemático particularizado de los ingresos y los gastos públicos para un período administrativo dado".-

Más tarde Flora propone una definición más precisa "El Presupuesto es la fijación anual de los gastos y de los ingresos del Estado por parte del poder legislativo, quien como representante de la colectividad decide previamente cuáles necesidades han de ser satisfechas con las riquezas privadas de los miembros de aquella. Por consiguiente el derecho de votar libremente los impuestos y de vigilar su empleo, es el

origen del presupuesto y de la importancia política y financiera de su discusión y aprobación.-"

Otro <sup>zuri Que</sup>

Otto Eckstein dice que si bien el presupuesto es el proceso político general el que determina los gastos gubernamentales, las decisiones específicas se adoptan en la elaboración del presupuesto. Según él el presupuesto "es una exposición detallada de los gastos y los ingresos previstos de un Gobierno, en general por un año". El elemento ejecutivo del Gobierno toma sus decisiones relativas a gastos e impuestos en la preparación de este documento; el poder legislativo examina las propuestas y convierte en ley, mediante votación, los planes fiscales del Gobierno.-

Esteban Jaramillo define el presupuesto de Estado como "un acto de autoridad soberana por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos para un período determinado". Aclarando que la autorización de los gastos es prioritaria por lo que ya hemos visto, al cálculo de las rentas que habrán de cubrirlos; y que la autoridad soberana es la Rama Legislativa del poder público.- El derecho constitucional que la nación posee para autorizar los ingresos y gastos públicos no se deriva del hecho de que sus miembros los paguen en forma de impuestos, tasas o con

tribuciones, sino que está justificado por una idea más elevada cual es la: la soberanía.- En un régimen de sufra- ,  
 gio Democrático, donde cada ciudadano cualquiera que sea su fortuna, y aun el que nada tiene, posee una cantidad igual de soberanía.-

Lucas Caballero dice que los antiguos consideraban el presupuesto como una simple operación de contabilidad, pero que hoy se ve en él algo más, pues ante todo es un programa de acción. El presupuesto es, pues, el programa de acción de toda agrupación política, según como lo desarrolle; así si el gobierno es de tendencia socialista, lo natural es que el presupuesto determine grandes erogaciones para asilos, asistencia pública; los gobiernos imperialistas atenderán con mayor amplitud a la provisión y ensanche del ejercito y así sucesivamente. De tal suerte que hoy para estudiar el presupuesto de una nación, hay que ver las tendencias de su gobierno. El presupuesto es una enumeración; y valorización de los gastos; es una cosa distinta del balance de las rentas y de los gastos porque él es un programa para el futuro.

Gastón Jéze dice que el presupuesto es "un acto-condición de legislación, es un acto de administración, para un período anual". Dice que se le ha llamado también Ley de Leyes, Ley

Complementaria, Ley adjetiva.- Es en verdad, una ley sui generis, puramente formal. Es además, un acto previo: las rentas y los gastos que en él se incluyen tienen origen en disposiciones legales preexistente, en sentencias judiciales, en tratados públicos y en contratos. Con anterior a su expedición no debe realizarse ninguna operación que afecte los ingresos o los egresos. De lo contrario, el legislador se limitaría a legalizar una gestión ya realizada; y en muchos casos podría obligársele contra su voluntad, si precediera el recaudo del impuesto o la verificación del gasto al asentimiento de la potestad soberana, que él representa.

0.8 METODOLOGIA.

Para la realización de nuestro estudio se tendrá en cuenta todos los requisitos indispensables en la preparación, elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto municipal como son: normas legales, principios y técnicas presupuestales; comparándolos con la realidad actual que se da en cada una de las etapas.-

0.8.1 Tipo de Problema a investigar.

El Análisis Fiscal y Presupuestal del municipio de San Juan

vá encaminado a mostrar las fallas e irregularidades que se presentan en el proceso presupuestario y su incidencia en la actual estructura fiscal, en la administración municipal y su efecto en la comunidad.-

#### 0.8.2 Diseño de la Investigación.

Para este estudio nos permitimos utilizar información secundaria como son: libros, folletos, documentos, actas, informes, consultas a funcionarios, etc. y en parte entrevistas no estructuradas a funcionarios de la administración municipal.-

#### 0.8.3 Fórmula para calcular la proyección de la población:

$$P_t = P_o (1 + r)^t$$

$P_t$  : Población Final.  
 $P_o$  : Población Inicial.  
 $r$  : Rata de crecimiento.  
 $t$  : Tiempo.

#### 0.8.4 Fórmula para el cálculo del Ingreso:

$$IR = \frac{I_n}{I_o} \times 100$$

IR : Ingresos Reales.

In : Ingresos Nominales.

Io : Indice Nacional de precio año base.

0.8.5 En este estudio se utilizarán y aplicarán gráficas lineales, rectangulares y de barras, para presentar el comportamiento o variación de las rentas e ingresos en diferentes períodos, permitiendo el análisis en su comparación.-



## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

### 1.1 RESEÑA HISTORICA DEL MUNICIPIO.

El Municipio de San Juan Nepomuceno, fue fundado en la época de la Colonia, el 1º de Febrero de 1.778, por el Capitán Don Antonio de la Torre y Miranda, por orden expresa del gobernador y comandante de la Provincia de Cartagena, Don Juan de Torrezar Díaz Pimienta. Fue erigida en parroquia en 1.780.

Hacia el año de 1.790, las autoridades de la Plaza Fuerte de Cartagena enviaron al lugar de la fundación a los agrimensores: José De Andrade y Figueroa y Don Pablo de las Cuevas con el fin de dirigir el planteamiento del pueblo. Estos agrimensores trazaron el Plano de San Juan basándose en el hecho de que la Iglesia debía quedar en un alto dominando toda la población. Siendo esta la razón por la cual en una elevación. Una vez rendido el informe de los agrimensores, éstos trazaron también un camino que desembollaría al pueblo uniéndolo con el río Magdalena. El nuevo trazado es el camino que conduce al corregimiento de San Agustín. bautizado así quizás para no resentir a los primeros colonos que habían denominado su valle con aquel nombre.

Casi al mismo tiempo, las autoridades españolas nombraron al primer Alguacil para San Juan, nombramiento que recayó

en la persona de Manuel José de Tapias.

Al año siguiente comenzaron a arribar más colonos, todos ellos españoles puros de la península, que venían con el propósito de apropiarse de las tierras libres o baldías. Fueron aquellos colonos, los señores Martín de las Cuevas, hermano del agrimensor nombrado, los hermanos Pedro y Alberto Plazas, José Antonio Rodríguez, Juan Barrios, José Chamorro, Javier Sánchez, Feliciano Hernández y Albino Buevas. Tiempo después quizás por los informes que estos señores enviaron, llegaron familias enteras de españoles con sus correspondientes trenes de servicio. Así fueron apareciendo los Romeros, los Calderones, los Yépez los Arias, los Pérez, los Mercados, etc.

Para el año de 1.810 el pueblo estaba más o menos encuadrado en la forma que hoy se encuentra, naturalmente sus calles eran un poco más cortas; tiempo después se construyó el Cementerio y el puente sobre el arroyo Salvador.

Más tarde en el año de 1.886, el Gobernador del Departamento de Bolívar, nombre que tomó la Antigua Provincia de Cartagena, en virtud de la nueva Constitución, expedida en ese año, dictó el Decreto 312 sobre "División Territorial del Departamento y las distintas localidades que formaban parte integrante del Distrito de San Juan.

En el año de 1.923 por medio de la Ordenanza N° 42 el territorio del Departamento de Bolívar se dividió para los asuntos políticos y administrativos en once (11) provincias, entre ellas figuraba la del Carmen que a su vez, estaba formada por varios Distritos entre los que se contaba San Juan Nepomuceno.

El verdadero comienzo del Municipio de San Juan parece que tuvo lugar en el sitio denominado "Porqueritas". Don Antonio de la Torre, capitán español al mando de alguna tropa de correría, encontró algunas casitas en el mencionado sitio, lugar bautizado por ellos como Valle de San Agustín. Allí comenzó el caserío; sin embargo, un tiempo después los colonos comenzaron a emigrar al lugar donde hoy se encuentra situado el pueblo; quizás por la mayor fertilidad del terreno y abundancia de aguas potables. Esta circunstancia fue aprovechada por Don Antonio de la Torre para autorizarse como el patrocinador de una fundación con derecho a regalías. De esta manera quedó constituido Don Antonio de la Torre como fundador del pueblo al que demonimó San Juan Nepomuceno y no San Agustín como habían llamado los vecinos al Valle donde habían acampado primero.

## 1.2 LOCALIZACION GEOGRAFICA

San Juan Nepomuceno se encuentra al Norte del Departamento de Bolívar a  $9^{\circ} 57' 06''$  de Latitud Norte y a las  $75^{\circ} 04' 08''$  de Longitud Oeste. Pertenece al Departamento de Bolívar y está situado a Orillas de la carretera Troncal de Occidente; ocupa un valle al cual rodean montañas e importantes arroyos que desembocan en el río Magdalena.

### 1.2.1 Límites

Limita al Norte con los Municipios de Calamar y el Guamo; por el Sur con el Municipio de San Jacinto; por el Oeste con el río Magdalena y por el Este con los municipios de Mahates y María la Baja.

Está integrado por seis (6) corregimientos, cuyos nombres y localización respecto a la cabecera municipal son: San Cayetano, San Pedro Consolado y la Haya que están situados al Norte de la cabecera municipal y los corregimientos de San José de las Porqueras, San Agustín y Corralitos, que están situados al Este del mismo.

San Juan Nepomuceno cuenta además, con el Puerto Fluvial de San Agustín, situado en los márgenes del río Magdalena puerto este que ha servido de comunicación entre San Juan y otros pueblos circunvecinos.

### 1.2.2 Superficie

La extensión total del municipio de San Juan Nepomuceno es de seiscientos cincuenta y nueve (659) kilómetros cuadrados. Su población según el censo de 1.973 era de 21.800 habitantes, distribuidos de la siguiente manera: Cabecera municipal 12.157 habitantes, demás localidades municipales 9.643 habitantes.

### 1.2.3 Estructura Urbana

47790

Comprende su estructura urbana: barrios, carreras y calles: Entre sus calles podriamos mencionar las siguientes: Bolívar, Sucre, Nariño, Santander, Caldas, Ricaute, San Isidro y Policarpa Salavarrieta.

Entre sus principales carreras están: Piñango, San José Ma. Córdoba, Buenos Aires, Cartagena, Libertador, Progreso, Sitio Nuevo, Boyacá, Electricidad y Amazonas.

Entre sus barrios se encuentran: Diógenes A. Arrieta, Guau

rumal, San José, Huapango, La Floresta, La Bodega, San Isidro, San Judas Tadeo, Pueblo nuevo, el Progreso, Barranquillita, el Silencio, Chile, etc.

### 1.3 POBLACION

La población de San Juan Nepomuceno, al igual que los demás del Litoral Atlántico, está compuesta por blancos, mestizos y una pequeña proporción de negros.

Además entre otras características comunes a otras poblaciones, notamos que hay un elevado porcentaje de mujeres en edad de procrear, haciéndose por lo tanto mayor el número de nacimientos. Las defunciones por causa de enfermedades epidémicas son pocas; la población anciana es mínima si la comparamos con la población joven. La tendencia de crecimiento en la población es cada vez mayor; así tenemos que la población según el censo de 1.951 era de 12.420 habitantes; para el año de 1.964 el censo registró una población de 16.643 habitantes; y el último censo practicado en el año de 1.973 arrojó una población de 21.800 habitantes, actualmente se calcula una población de más de 30.000 habitantes.

La mayor concentración de la población se encuentra en las edades de 12-15 años hasta llegar a las edades de 31-35 años, con lo cual podemos concluir que la población de San Juan es una población relativamente joven.

TABLA 1. Población por sexo y grupos de edad según el censo de 1.973.

---

Total	21.800	100%
Menores de 1 año	520	2.38
De 1 año	550	2.52
1 a 4 años	2.864	13.14
5 a 9 años	3.917	17.97
10 a 14 años	3.569	16.37
15 a 19 años	2.444	11.21
20 a 24 años	1.670	7.66
25 a 29 años	1.273	5.84
30 a 34 años	1.057	4.85
35 a 39 años	986	4.52
40 a 44 años	799	3.66
45 a 49 años	690	3.16
50 a 54 años	440	2.02
55 a 59 años	292	1.34
60 a 64 años	265	1.22
65 a 69 años	143	0.65
70 a 74 años	120	0.55
75 a 79 años	76	0.35
80 a 84 años	67	0.31
85 a 89 años	39	0.18
90 y más años	19	0.09

---



## 2. INGRESOS DEL MUNICIPIO

### 2.1 CONCEPTO DE RENTAS Y PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO DEL MUNICIPIO.

Los ingresos públicos son los recursos necesarios que gasta el Estado para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Los ingresos públicos han ido variando con los tiempos. Antiguamente estos provenían en su mayor parte de los bienes patrimoniales del Estado, incluyendo en éstos los del Soberano, y muy escasos ingresos de otra naturaleza, como los provenientes de incipientes impuestos sobre las importaciones y los trasposos gratuitos de bienes de una persona a otras, debidos a muerte y los recaudos provenientes de las guerras, que en el Imperio Romano constituyeron casi una entrada permanente que lo impulsaba a desarrollar su política imperialista de conquistas de territorios privilegiados.

En cambio en los Estados Modernos Capitalistas los ingresos públicos provienen principalmente de la imposición en sus distintas formas.

El Ingreso Nominal es el obtenido de la prestación de un servicio, en la fijación de sus impuestos y por el produc

to de otras fuentes diferentes, o llamadas también de "otros tesoros" como son: las participaciones y auxilios Departamentales y Nacionales.

El Ingreso Real es el mismo ingreso nominal aplicándole la deflactación monetaria, por pérdida del poder adquisitivo del Dinero.

Las rentas son el producto de la capacidad rentística del municipio sin tener en cuenta los ingresos provenientes de fuentes externas diferente a los impuestos.

Las fuentes de ingresos del municipio las podemos clasificar en cinco grupos diferentes:

- a) Los ingresos provenientes de la administración de los bienes municipales, las ventas que se han de los mismos, así como también el arrendamiento de las propiedades que pertenezcan al municipio.
- b) El producto de todos aquellos servicios que el municipio preste sea en forma directa o por intermedio de las empresas públicas.
- c) Los ingresos provenientes ya sea de impuestos o de contribuciones, que el municipio está autorizado para recaudar.
- d) Los productos provenientes de las participaciones nacionales y departamentales, así como también toda clase de auxilios otorgados por otras entidades.
- e) Los ingresos provenientes de los aprovechamientos, recargos, por mora en el pago de los impuestos y el de las multas que correspondan al municipio por infracción de las normas legales vigentes.

2.2 NORMAS GENERALES SOBRE LOS INGRESOS

De acuerdo al Código Fiscal del Departamento de Bolívar, los ingresos del Departamento deben establecerse, recaudarse y administrarse de acuerdo a los siguientes artículos:

ARTICULO 146. Rentas: Bajo la acepción genérica de rentas se comprende el producto de los impuestos, contribuciones, tasas, derechos, servicios, multas, sanciones, aprovechamiento, productos provenientes de la explotación de los bienes, monopolios e industrias del Departamento, y en general todo ingreso que se compute en el presupuesto.

ARTICULO 147. Recaudadores: Son recaudadores todos los empleados encargados de cobrar rentas del Departamento y en general todos aquellos empleados que por razón de sus funciones reciban fondos públicos departamentales.

ARTICULO 148. Administración Directa: La recaudación de las rentas se hará por administración directa.

ARTICULO 149. Percepción de las Rentas: Recaudar una renta es percibir su importe en moneda legal Colombiana. No serán admisible en consecuencia, salvo disposición para casos especiales, pagos que no se efectúen en tal moneda.

ARTICULO 150. Intereses: Fíjase en el 2% por mes o fracción de mes el tipo de interés de mora en el pago de los mencionados departamentales. Los intereses se causan a cargo del contribuyente a partir de la fecha en que la obligación se haga exigible.

ARTICULO 151. Tesorería General del Departamento: Es la oficina central depositaria de los fondos del Departamento provenientes de toda clase de rentas e ingresos.

ARTICULO 152. Extinción de los Créditos: Los créditos activos a favor del Tesoro Departamental se extinguen:

- 1) Por pago efectivo.
- 2) Por exoneración o condonación, según el caso.
- 3) Por prescripción, de acuerdo con la ley.
- 4) Por los demás medios de extinguir las obligaciones.
- 5) Por sentencia judicial.

ARTICULO 153. Vigilancia Fiscal: La liquidación y recaudo de las rentas departamentales, están sometidas en todas sus etapas a la vigilancia de la Contraloría Departamental.

Por analogía, pero teniendo en cuenta las condiciones que permitan hasta cierto punto tener en cuenta todos estos artículos que acabamos de anunciar, se establecerán, recaudarán y administrarán los ingresos o rentas del municipio.

### 2.3 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS

Los ingresos públicos según Esteban Jaramillo se clasifican así:

De acuerdo a la forma como se producen se dividen en:

- a) Gratuitos: son dádivas o donaciones que hacen los ciudadanos al Estado y que fueron ingresos corrientes en los tiempos antiguos. Sin embargo, actualmente se presentan también: gentes que hacen donaciones a la Uni-

versidad, a ciertos hospitales, etc. que el Estado estimula mediante la prestación de estos servicios por a sociaciones o fundaciones autónomas. Al considerar co mo deducción a la renta esta clase de donaciones, el Estado las está estimulando.

- b) Contractuales: son los ingresos que el Estado obtiene por contra prestaciones hechas en virtud de un contrato expreso o tácito, como las entradas obtenidas por las ventas de las mercancías y servicios de las empresas oficiales.
- c) Obligatorios: son los ingresos obtenidos por el poder compulsivo del Estado, como los impuestos, contribucio nes, las multas, etc.

Desde el punto de vista de la mayor o menor regularidad con que entran al fisco los ingresos públicos estos se di viden en:

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

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

- a) Ingresos de derecho privado o cuasiprivados: son los que el Estado obtiene de fuentes y por medio análogos a los ingresos de los individuos, sujetos naturalmente a las modificaciones de forma impuestas por la manera distinta como actúan el Estado y los particulares. Pertenecen a esta categoría las rentas de los dominios públicos territorial, industrial y comercial, y las que provienen de empresas comerciales o industriales manejadas por el Estado.
- b) Ingresos de derecho público; son los que solo el Estado puede obtener, mediante la ejecución de estos proprios de la autoridad soberana, como los impuestos propiamente dichos, los impuestos especiales y los honorarios o derechos.

Clasificación presupuestal: Según el Presupuesto Colombia no la estructura de los Ingresos del Estado es la siguiente:

Clasificación Presupuestal.

		Impuestos Directos.
	Tributarios.	Impuestos Indirectos.
Ingresos		
Corrientes.		
	No tributarios.	Tasas.
		Multas.
Rentas		Rentas Contractuales.
e		
Ingresos.		
	Balance del tesoro.	
Recursos		
De Capital.		
	Crédito	Interno.
		Externo.

2.4 PREPARACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS  
DEL MUNICIPIO

Para preparar el proyecto de Presupuesto de Ingresos del municipio se deben tener en cuenta las normas orgánicas del Presupuesto General de la Nación, Decreto Ley Número 294 de 1.973 contenidas en el Capítulo II. Del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital.

ARTICULO 9°. El presupuesto de Rentas y Recursos de Capital contendrá dos grandes secciones, a saber: Ingresos Corrientes y Recursos de Capital.

ARTICULO 10. 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 y las rentas contractuales.

PARAGRAFO 1°. Constituyen ingresos ordinarios de la Nación aquellos ingresos corrientes no destinados por norma legal alguna a fines u objetos específicos.

PARAGRAFO 2°. Las rentas e ingresos ocasionables deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata éste capítulo.

ARTICULO 11. Los recursos de capital comprenderán: 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 créditos con vencimiento mayor de un año, autorizados por la ley y debidamente contratados.

ARTICULO 12. El cálculo de las rentas que transfieran al Presupuesto Nacional las entidades descentralizadas se efectuará de acuerdo al producto líquido del año fiscal inmediatamente anterior y de acuerdo al producto bruto en el caso de las superintendencias. Para tal efecto estas entidades presentarán anualmente a la Dirección General del Presupuesto y al Departamento Administrativo de Planeación sus estados de fuentes y aplicación de fondos y de pérdidas y ganancias.

ARTICULO 13. Los recursos provenientes de operaciones de Tesorería, tales como: el recibo de depósitos o de avances sobre las rentas para mantener la regularidad de los pagos o el descuento de documentos de crédito que deban cancelarse dentro del mismo año fiscal, sin afectar el presupuesto de gastos, no podrán ser incluidos dentro de los cálculos del presupuesto de rentas y Recursos de Capital.

ARTICULO 14. El presupuesto de Rentas y Recursos de Capital tendrá como base el principio de Universalidad. Por lo tanto los estimativos incluían sin excepción, el reconocimiento total de las rentas provenientes de impuestos, bienes, servicios o actividades de la Nación, y todos los recursos de Capitañ que la nación espere recibir durante el año fiscal sin deducción alguna.

Dichos ingresos se deben registrar de acuerdo a la clasificación económica que se presenta como compilación de la Ley 5a. de 1.918 y de los decretos 294 de 1.973 y 2.407 de 1.981.

Presupuesto de Rentas e Ingresos:



Ingresos Corrientes:  
Ingresos Tributarios:  
Directos:

Predial o Catastral.  
Circulación y Tránsito.  
Industria y Comercio.  
Deguello.  
Juegos Permitidos.  
Espectáculos Públicos.  
Sistemas de Clubes, Billetes, Rifas o Apuestas.  
Guía de movilización de Ganado.  
Patentes o Licencia de funcionamiento.  
Avisos y Propaganda.  
Registro de marca y herretes.  
Delinación Urbana o Parámetros.  
Otros.

No Tributarios:

Tasas:

Matadero (Acarreo de carne y Pabellón de carne)  
Plaza de mercado.  
Transporte o acarreo.  
Registro y Certificados.  
Paz y Salvos Municipales.  
Derecho de embarque.

Multas:

Malas Marcas.  
Multas varias.

Contractuales:

Arrendamientos.  
Alquileres  
Otros.

Ocasionales:

Aprovechamientos

Venta de Bienes.  
Otros.

Aportes y Auxilios:  
Nacionales.  
Departamentales.  
Otros.

Participaciones:      En los impuestos Nacionales.  
                            En los impuestos Departamentales.  
                            Otras participaciones.

Ingresos Compensados.

Devido cobrar de vigencias anteriores.

Ingresos de Capital.

Recursos de Crédito:    Interno  
  Externo

Recursos del Balance del Tesoro.

## 2.5 SISTEMAS DE INGRESOS DEL MUNICIPIO

El municipio de San Juan tiene como fuentes de ingresos los sistemas Tributario. No tributario y de Otros Tesoros.

En el Sistema Tributario los ingresos principales lo constituyen el Impuesto Predial, Industria y Comercio y Deguello (De ganado mayor y menor). En el sistema de ingresos No tributarios los rubros más significativos los constituyen las tasas: mercado de ganado, pabellón de carnes y servicio de registro y certificaciones, y la renta ocasional: Aprovechamiento. En cuanto al sistema de otros tesoros, éste se encuentra representado en su mayor parte por

TABLA 2. Sistemas de Ingresos en el Municipio de San Juan. 1.976-1.983.

Años	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios	Ingresos de Otros Tesoros	Total.
1976	856.478	263.803	2.022.294	3.142.575
1977	747.743	288.643	2.403.984	3.440.369
1978	928.735	409.487	2.759.020	4.097.242
1979	1.281.066	523.061	3.494.125	5.298.252
1980	1.130.298	558.923	5.064.838	6.754.060
1981	1.599.871	1.269.133	9.177.696	12.046.701
1982	1.862.238	1.112.305	11.773.385	14.747.927
1983	2.733.931	1.221.153	18.037.286	21.992.369

66

el ingreso de las participaciones del impuesto a las ventas, ya que la participación de Rentas y Complementarios es muy baja en relación con la anterior; y en lo que respecta a auxilios Nacionales Y Departamentales llegan esporádicamente y no son muy significativos.

Si comparamos los sistemas a simple vista que el sistema Tributario supera en cada uno de los años estudiados a el sistema No tributario en un porcentaje bastante mayor, generalmente duplicándolo; esto nos da base para decir que en cuanto a Ingresos Nominales del municipio, la mayor fuente la constituyen los ingresos Corrientes Directos e Indirectos.

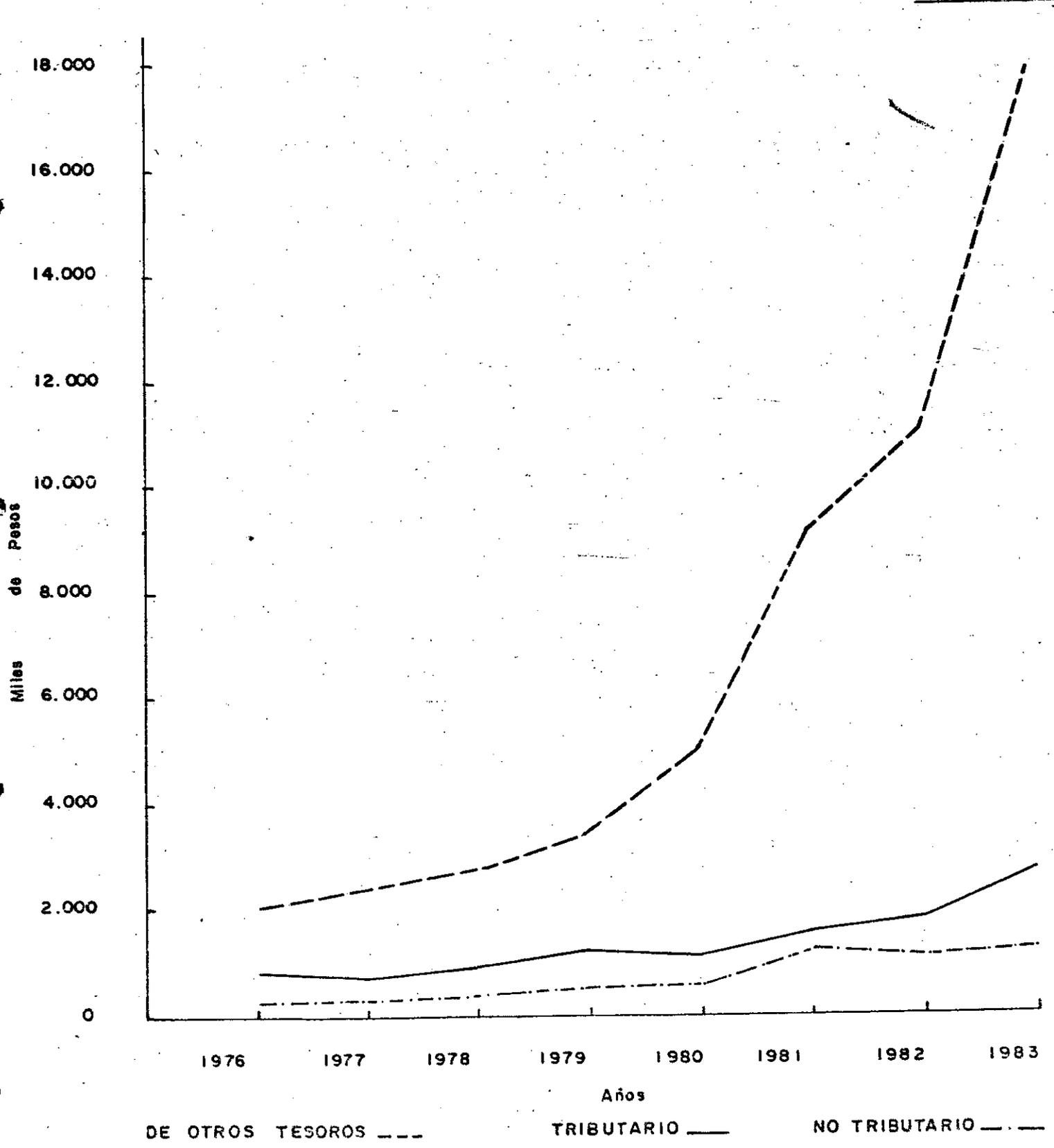
Pero si comparamos el sistema de ingresos de Otros Tesoros podemos ver que éste supera en todos los años a los ingresos Nominales (Tributarios y No Tributarios), pudiendo entonces afirmar que la mayor percepción de ingresos del municipio está representada en los Aportes y Auxilios y en especial en las Participaciones.

## 2.6 TENDENCIA DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO

En la Gráfica 1. podemos apreciar la tendencia de cada uno de los sistemas o fuentes de ingresos del municipio de San Juan.

Observando el gráfico de los ingresos Tributarios notamos que está por encima de las entradas No Tributarias, pero muy debajo de los ingresos de Otros Tesoros. Este sistema es de gran importancia para el municipio, porque lo constituyen los ingresos más significativos como son: los recaudos por concepto del impuesto Predial, impuesto de Indus-

### SISTEMAS DE INGRESOS



tria y Comercio y el impuesto por Deguello (De ganado mayor y ganado menor).

Este sistema presenta variaciones de incrementos y decrementos leves debido más que todo a los efectos de las variaciones sufridas por el recaudo del impuesto Predial, y en parte también por la contribución de las variaciones del impuesto de Industria y Comercio; porque en lo que respecta al impuesto por Deguello presenta un leve crecimiento continuo.

El comportamiento que presentan los ingresos Tributarios en los años de 1.976 al 1.980 es poco prometedor, ya que en cinco años se observa un incremento del 32% con respecto al primer año. Pero en los tres últimos años presenta un crecimiento moderado pero continuo reflejando la aplicación de Impuestos como el de Vigilancia, Recargo que se liquidan como complementario del impuesto Predial Urbano, y total respectivamente. Como también la actualización de las tarjetas de Kárdex de los predios urbanos y rurales del municipio, registrados en la oficina del Instituto Geográfico Agustín Codazzi ayudaron al desplazamiento de éste en el año de 1.983.

Desde 1.976 a 1.980 el gráfico nos muestra un comportamiento casi estático, ya que las variaciones de incremento en los cinco primeros años es muy leve presentándose como una línea recta que se quiebra en el año de 1.980 con un crecimiento moderado que se interrumpe con un leve decrecimiento en los dos últimos años. Todo esto debido a la tendencia que presentan los ingresos No tributarios más significativos como es el Impuesto de Aprovechamiento, Mercado de Ganado y Pebellón de carne. El bajo ingreso por concepto

del impuesto de Mercado de Ganado se debe a la disminución de matadero de ganado; mientras que la disminución de los ingresos por concepto de Aprovechamiento se debe a que a este rubro se llevaba todo ingreso de dudosa clasificación por parte de los recaudadores, que al ser excluidos o clasificados debidamente mermaron el ingreso de este rubro.

Al hablar del sistema de ingresos De Otros Tesoros lo primero que tendríamos que destacar es la gran diferencia con la cual supera a los Ingresos Ordinarios del municipio. De 1.976 a 1.979 podemos observar en el gráfico una tendencia de crecimiento moderado pero del 1.979 al 1.983 nos sorprende el crecimiento acelerado que presenta este sistema; los ingresos de otros tesoros lo constituyen los ingresos por la participación nacional del impuesto a las ventas, participación nacional del impuesto sobre Renta y complementario y Auxilios Nacionales y Departamentales. La tendencia demarcada de crecimiento que presenta este sistema se debe más que todo a el aumento bastante considerable que presentan los ingresos por concepto de Imponente: del año 1.977 al 1.983 se presenta un incremento del 920% con respecto al primer año. El rubro de la participación por concepto de Renta y Complementario en cambio presenta un comportamiento de aumentos y disminuciones, mostrando desde 1.976 a 1.982 un incremento del 14% con respecto al primer año, por lo que afirmamos que el aporte que hace al sistema de Otros tesoros es muy bajo, concluyendo entonces que el ingreso por concepto de participación en Imponente representa un gran futuro para el municipio, si se utiliza para los fines dispuestos por la Ley. En cuanto a los ingresos por concepto de participaciones Departamentales en el período de 1.976 a 1.983 el municipio no recibió tales ingresos." Y Auxilios Nacionales o Departamentales con des-

TABLA 3. Participaciones Nacionales y Departamentales.

Años/Rubros	Impuesto a las ventas. \$	Impuesto de Ren- ta y complemen- tarios. \$	Rentas De partamenta- les.	Total. \$
1976	-	-	-	-
1977	1.680.799	99.514	-	1.780.313
1978	3.290.433	106.011	-	3.396.444
1979	3.702.025	99.197	-	3.801.222
1980	5.945.965	92.836	-	6.038.801
1981	10.228.477	81.812	-	10.310.289
1982	11.406.602	127.936	-	11.534.538
1983	17.147.670	113.846	-	17.261.516

71

tino a cualquier obra o beneficio del municipio tampoco se recibieron en el período.

La Tesorería recibe Auxilios Nacionales y Departamentales pero que vienen con su destino y uso exclusivo de la entidad a la cual se envía así por ejemplo: recibe auxilios para educación y obras públicas que transfiere a entidades como los diferentes colegios del municipio, las Acciones Comunales de los diferentes barrios y corregimientos, Sociedad de mejoras de obras públicas y Centro Cultural.

## 2.7 PARTICIPACIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES

Participaciones son los derechos que por leyes u ordenanzas se dan a los municipios sobre impuestos de carácter nacional y departamental que se causen en su jurisdicción, o que se otorgan por normas especiales, entre estas tenemos:

### A) Las participaciones en los impuestos nacionales.

- a. La participación de los municipios en los impuestos y/o regalías que recibe la Nación; por el hecho de que se adelanten explotaciones petrolíferas (tanto por el sistema de concesión, como las realizadas por Ecopetrol) y procesos de refinación en el territorio municipal.
- b. Participaciones en la explotación de las salinas nacionales.
- c. Participaciones en la explotación de minas, esmeraldas.
- d. Participaciones en la explotación de minas de metales.
- e. Participaciones de los municipios en el impuesto a



las ventas.

- B) Participaciones en los impuestos departamentales: estas dependen de las asambleas Departamentales y de leyes y decretos nacionales, en forma mínima. Entre las más conocidas tenemos:
- a. La participación en el deguello de ganado mayor. Corresponde al municipio el 10% de lo recaudado en el Departamento por este concepto, aunque el Departamento por medio de Ordenanza puede cederlo totalmente al municipio.
  - b. Participación por venta de licores producidos en el Departamento. En lo que respecta al municipio de San Juan recibe participaciones del impuesto a las ventas, y Renta y Complementarios desde 1.976.

La Tabla 3 nos muestra el comportamiento de las participaciones Nacionales y Departamentales que recibe el municipio, en valores absolutos. Como podemos ver, de las dos participaciones que recibe la más importante es la del impuesto a las ventas, por su tendencia de crecimiento continuo sobre todo en los últimos tres años. Sobre la Renta y complementario podemos decir que no muestra una tendencia definida, ya que sufre variaciones de aumentos y disminuciones leves en el período; aunque su aporte es importante en los ingresos es muy bajo en relación con el aporte que hace el impuesto a las ventas constituyéndose en la mayor fuente de ingreso del municipio.

Es importante destacar que los municipios no reciben desde el año de 1.976 las participaciones que tienen en ciertos ingresos departamentales. Porque el Departamento hace las

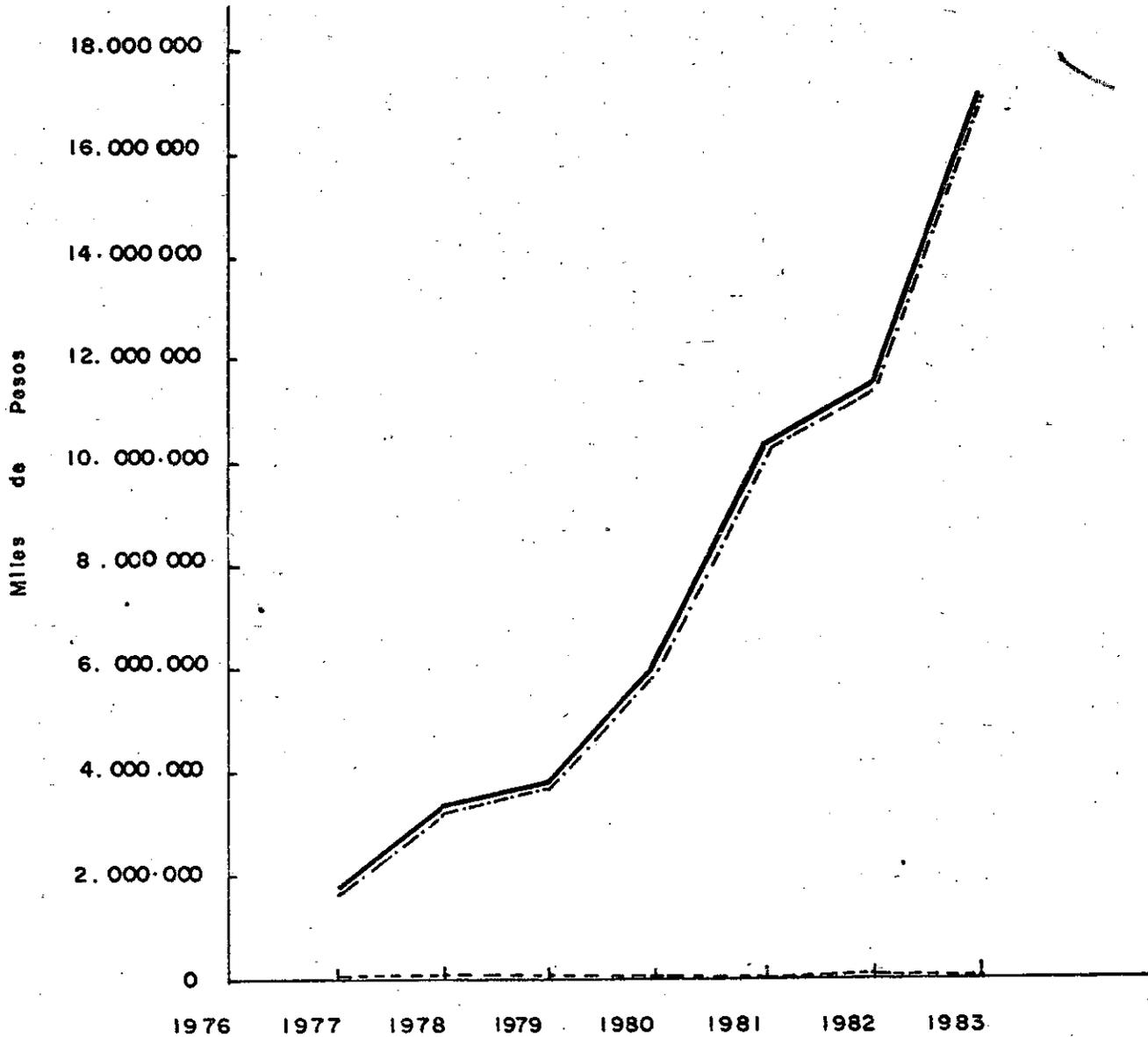
deducciones pero no envía dichas partidas, y el municipio tampoco las solicita. En los años anteriores los pagos por este concepto eran esporádicos e imprevisibles, de tal manera que no constituyè una fuente segura para el municipio.

TABLA 4. Participación porcentual del impuesto nacional a las ventas sobre el total de ingresos recaudados en los años 1.976 - 1.983.

Años.	Impuesto a las ventas. \$	Ingreso Total. \$	Participación %.
1976	-	3.142.575	-
1977	1.680.799	3.440.369	48.89
1978	3.290.433	4.097.242	80.31
1979	3.702.025	5.298.252	69.99
1980	5.945.965	6.754.060	88.04
1981	10.228.477	12.046.701	84.91
1982	11.406.602	14.747.927	77.34
1983	17.147.670	21.992.369	77.97

Fuente: Archivos de la Contraloría Municipal (San Juan).

# PARTICIPACIONES NACIONALES



— TOTAL PARTICIPACION  
- - - - IMPUESTO A LAS VENTAS  
- · - · - IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS

La participación porcentual que presenta este impuesto en relación con los ingresos globales que recibe el municipio es de mucha importancia, llegando a constituirse de 1.978 a 1.983 en más del 50% de los ingresos totales, presentado su mayor participación en el año de 1.980 que representó un 80% de los ingresos municipales.

Impuesto a las ventas. Es un impuesto indirecto y uno de los más importantes; recae sobre una amplia variedad de bienes y servicios. En los países desarrollados constituye una de las principales fuentes de ingresos públicos. Con él se trata de distribuir parte de la carga tributaria en proporción a los gastos de consumo.

En cuanto a la participación en el impuesto a las ventas las normas más recientes están contempladas en la Ley 43 de Diciembre 11 de 1.975 y en el decreto 232 del 4 de Febrero de 1.983.

A partir de la vigencia fiscal de 1.983 la participación en el impuesto a las ventas continuará en un 30% y se distribuirá en las siguientes forma:

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

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

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

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

1. Para los municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes el 10% en 1.983, el 20% en 1.984 y el 30% en 1.985 y los años siguientes.
2. Para los municipios de más de 500.000 habitantes el 15% en 1.983, el 30% en 1.984 y el 50% en 1.985 y los años siguientes.

La norma más amplia que se haya referido a este tema es el Decreto Legislativo N° 1988 de 1.974.

El decreto 3541 de Diciembre 29 de 1.983 introduce una serie de modificaciones al régimen del Impuesto sobre las ventas.

A partir del 1° de Abril de 1.984, el Impuesto sobre las

ventas se extendió al comercio, lo cual significa que los comerciantes tienen la obligación de presentar declaración anual de ventas, consignar cada dos meses el impuesto liquidado en razón de las ventas gravadas y aplicar las tarifas respectivas.

Las tarifas según el nuevo decreto a nivel del productor son: 35% para bienes suntuarios (automóviles, joyas, perfumes y licores). 20% para los camperos, motocicletas pequeñas y automóviles con motor hasta de 1300cc y peso bruto vehicular inferior a 2.900 libras americanas. El 10% para los demás productos.

Se excluye del gravamen el 90% de los artículos que integran la canasta familiar (alimentos, drogas, transporte, libros, etc.).

El nuevo sistema de gravación a las ventas se conoce como "de valor agregado" por cuanto el responsable descuenta del impuesto imputable a la venta el impuesto que pagó al adquirir el bien gravado, es decir, que únicamente se grava con el impuesto el "mayor valor" que agregan los comerciantes en el circuito económico.



2.8 EVOLUCION DEL ACTUAL SISTEMA DE INGRESOS EN PORCENTAJES

TABLA 5.

Años	Tributarios. %	No Tributarios. %	De otros Tesoros. %
1976	100	100	100
1977	87	109	119
1978	108	155	136
1979	150	198	173
1980	132	212	250
1981	187	481	454
1982	217	422	582
1983	319	463	892

Fuente: Contraloría del municipio de San Juan (Archivos).

En el cuadro anterior hemos tomado como base para cada uno de los sistemas el año de 1.976, dando oportunidad a que los años siguientes reflejan las variaciones sufridas, ya sea de incremento o disminución con respecto a éste.

Si analizamos las variaciones porcentuales del sistema Tributario notamos que los recaudos en 1.977 fueron relativamente más bajos que el año base, pero que desde el 1.978 empieza a superarlo en una forma muy leve, consiguiendo su mayor incremento en el 1.983 con un porcentaje de 3.19.

El Sistema de ingresos No Tributarios después de llevar un ritmo de crecimiento progresivo continuo y presentar su mayor recaudo en un 4.8%, con relación al año base, muestra un leve receso en los dos últimos años.

Es necesario destacar el acelerado crecimiento porcentual que muestran los ingresos de Otros Tesoros con respecto al año base, superando a los dos sistemas anteriores, con un incremento porcentual mayor en el año de 1.983 de 892%; reafirmando lo que habíamos dicho cuando estudiamos la tendencia de los sistemas, diciendo que es la fuente de ingresos más importante del municipio.

En cuanto haya disminución de los ingresos Tributarios en el 1.977 podemos decir que ésta se debió a la incidencia de la disminución de los recaudos por concepto del Impuesto Predial; pero en el descenso presentado en el 1.980 contribuyeron la baja de los ingresos del Impuesto Predial e Industria y Comercio.

De igual manera los impuestos Predial e Industria y Comercio con su tendencia de aumento en el 1.983 indujeron al

TABLA 6. Composición de los ingresos fiscales provenientes de impuestos en porcentaje.

Años	Ingresos Tributarios		%
	Directos	Indirectos	
1976	488.754	367.725	4.94
1977	357.652	390.091	5.24
1978	400.170	528.565	7.10
1979	568.140	712.926	9.58
1980	428.447	701.851	9.43
1981	329.115	1.270.756	17.08
1982	468.789	1.393.449	18.73
1983	659.313	2.074.618	27.88
	3.700.380	7.439.981	100%

incremento en ese año. Como resultado del análisis podemos decir que la evolución del Sistema Tributario se debe a la participación de los Ingresos Directos e Indirectos.

En cambio la evolución del sistema no Tributario se produjo por la concurrencia de los rubros significativos: Mercado de ganado, Aprovechamiento y Pabellón de carnes, presentando su mayor crecimiento en el 1.981.

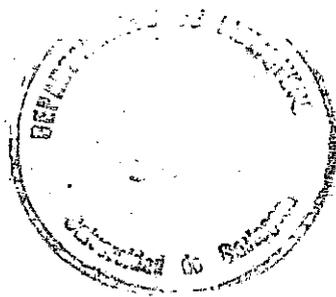
El sistema porcentual de ingresos por Otros Tesoros muestra en cambio, su mayor incremento gracias a la gran participación que hace el impuesto a las ventas. El comportamiento porcentual que presenta este sistema es bastante significativo en cuanto a la recaudación de ingresos del municipio.

### 2.9 COMPOSICION DE LOS INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE IMPUESTOS EN PORCENTAJES.

El ingreso Tributario se divide en Ingresos Directos e Ingresos Indirectos.

Ingresos Directos, son los que gravan la capacidad económica de los contribuyentes, al recaer directamente sobre su renta patrimonio, y no pueden ser trasladados a otra persona, por ejemplo: el impuesto Predial y Circulación y Tránsito.

Ingresos Indirectos son los que gravan indirectamente un grupo de personas recaudándose de otro grupo, se establecen en razón del proceso de producción y consumo. Están formados por impuestos establecidos a industria y comercio, mercancías extranjeras, juegos permitidos, espectáculos públicos, boletas, tiquetes, rifas, uso del subsuelo, gasolina



motor, etc.

La Tabla 6 nos muestra las dos fuentes o flujos que sostienen los ingresos Tributarios con su respectiva participación en cuanto al total de éstos en los ocho años estudiados.

Lo primero que resalta es el total de los ingresos, reflejando la duplicación de los ingresos Directos por los Indirectos, como consecuencia del aumento en los recaudos por concepto de Industria y Comercio y la importante contribución del ingreso por Deguello.

Como los impuestos Directos del municipio lo constituye únicamente el impuesto Predial, ya que no se recauda Circulación y Tránsito, por lo tanto la baja en los ingresos Directos se debe única y exclusivamente a el descenso de los ingresos por impuesto Predial, incidiendo en la pérdida de importancia como componente de los ingresos Tributarios, permitiendo entonces que los Ingresos Indirectos se constituyan en la segunda fuente de ingresos municipales.

Observando las fluctuaciones que presenta el comportamiento de los Ingresos Directos, en cuanto a las participaciones las diferencias son muy marcadas; vemos por ejemplo que de 13.2% en el 1.976, presenta en el 1.981 una participación de 8.89; presentando su mayor participación en el 1.983 que fue de 17.82, que comparándola con la participación de 1.976 el incremento fue sólo del 4.6%.

Con relación a las Ingresos Indirectos nos resta decir que la participación progresiva con tendencia incremental se debe a la gran influencia que causa el aumento en los recau-

dos del impuesto de Industria y Comercio, convirtiéndose en la fuente segura de los ingresos Tributarios.

2.10 INGRESOS FISCALES POR RENTA 1.976 - 1.983.

TABLA 7.

Años	Rentas Netas \$	Indice Nacional de Precio 1976=100.	Rentas en térmi- nos constantes de 1976 \$
1976	3.142.575	100	3.142.575
1977	3.440.369	128.45	2.678.372
1978	4.097.242	152.55	2.685.835
1979	5.298.252	195.50	2.710.103
1980	6.754.060	245.46	2.751.593
1981	12.046.701	309.62	3.890.802
1982	14.747.927	384.34	3.837.208
1983	21.992.369	452.17	4.863.739

Fuente: Archivos de la Contraloría Municipal.



Para determinar las Rentas en términos constantes se hizo necesario obtener los Indices Nacionales de Precios que se dieron en el período de 1.977-1.983.

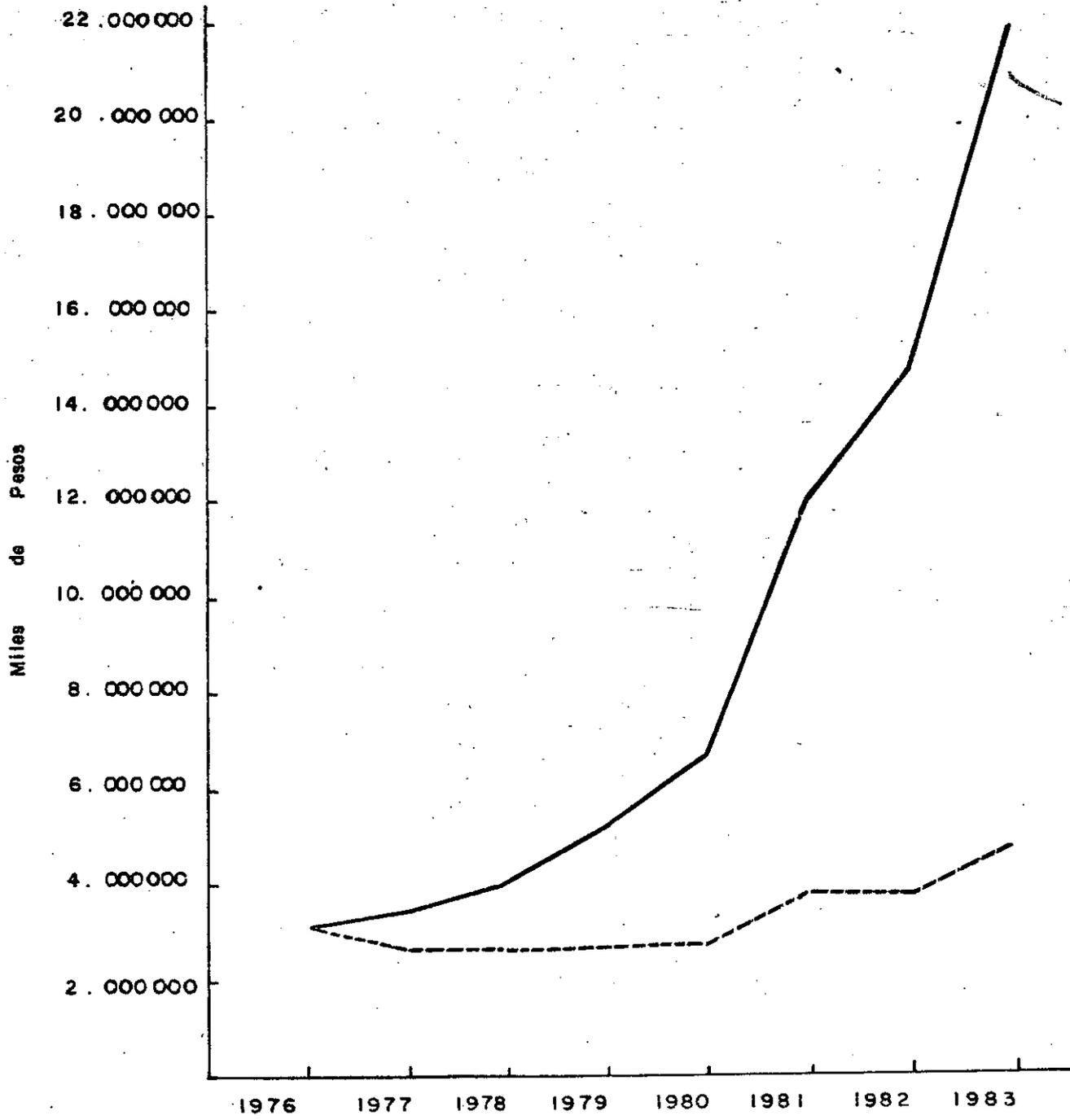
El Índice Nacional de Precio es una medida de las fluctuaciones que experimentan los precios al por menor, de un grupo seleccionado de artículos a través del tiempo, geográficamente y por los sectores sociales.

Como podemos apreciar en la Tabla 6 los índices Nacionales de precio tienen una tendencia de crecimiento moderado en los años de 1.977 al 1.980; pero en los últimos tres años presenta un crecimiento acelera debido a las fluctuaciones de los precios menores. Mientras que las Rentas Netas en términos constantes (rentas reales), presentan un comportamiento de disminución con respecto al año base, recuperándose en el 1.981 continuando con tendencia a crecer en los últimos años.

Comparando los ingresos Nominales con los ingresos Reales, podemos notar que el incremento presentado en los primeros fue de 599%, mientras que el incremento real fue del 54.77% lo cual nos permite asegurar que la Renta Nominal perdió valor adquisitivo en 1.983 en un 77.88%.

En resumen, analizando los ingresos Fiscales del municipio, podemos decir que el incremento acelerado que estas han presentado en los últimos años no es la realidad, ya que obedece sencillamente al proceso inflacionario que refleja el incremento en el índice de precios. Y así de una manera objetiva hemos analizado la situación real de los ingresos fiscales.

### INGRESOS NOMINALES - INGRESOS REALES



— INGRESOS NOMINALES  
- - - INGRESOS REALES

2.11 EVOLUCION DEL INGRESO NOMINAL BRUTO, DE LA POBLACION Y DEL INDICE NOMINAL DE CAPITACION

TABLA 8.

Años.	Ingreso Nominal. \$	Población.	Capitación. \$/h.
1976	3.142.575	23.821	131.92
1977	3.440.369	24.536	140.22
1978	4.097.242	25.272	162.13
1979	5.298.252	26.030	203.54
1980	6.754.060	26.811	251.91
1981	12.046.701	27.616	436.22
1982	14.747.927	28.444	518.49
1983	21.992.369	29.297	750.67

Fuente: Archivos de la Contraloría Municipal y Censo de 1.973.

El Índice de Capitación es la relación que resulta de dividir el total de los ingresos Nominales entre el total de la población, mostrando la cantidad de ingreso por habitante de que dispone el municipio para solucionar los problemas del mismo.

Las contribuciones nominales, es decir, calculados a precios corrientes, percibidas por el tesoro municipal para financiar los gastos forzosos y accidentales pero relaciona

dos con el tamaño de la población se han incrementado.

En efecto, el índice de Capitación evolucionó positivamente de \$131.92 pesos en 1.976 a \$750.67 pesos en 1.983.

El aumento neto per-capita fue de 618.75 pesos cuando la población de San Juan estaba proyectada en 29.297 habitantes.



### 3. LOS IMPUESTOS DEL MUNICIPIO

#### 3.1 CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LOS IMPUESTOS

El impuesto como podemos observar ocupa un lugar muy importante en el presente estudio, y en la vida de todo el municipio ya que de ellos depende la prestación de los más variados servicios que pueda ofrecer el municipio a sus habitantes. Por su conducto podemos canalizar numerosas inversiones. Es a fin de cuenta un instrumento, de mucha significación para la determinación no sólo de la política económica, sino también de la política fiscal del municipio. Dos son pues, los elementos distintivos del impuesto sobre otro ingreso público.

1. Ordenamiento obligatorio de parte del ente público.
2. La ausencia de contraprestación específica.

A través del tiempo el concepto de impuesto ha evolucionado notoriamente, ya que en principio como recurso fiscal no era conocido.

Al respecto comenta el Profesor ESTEBAN JARAMILLO.

"Los gobiernos vivían principalmente del producto de los bienes de dominio público, de donaciones, conquistas, botín de guerra, tributos de los aliados, ayudas voluntarias de los súbditos, y de ejercicios de ciertos derechos y privilegios inherentes al poder real o al de los señores feudales.

Los impuestos o tributos obligatorios sólo se hacían efectivo como un recurso de carácter extraordinario, para necesidades imprevistas, y esto casi siempre en forma de empréstito forzoso, reembolsable por el Estado. Sólo cuando las necesidades públicas, y los Ejercitos permanentes aumentaron en tal proporción, que ya no fueron bastante para satisfacer aquellas primitivas fuentes de recursos, vinieron los tributos obligatorios sobre las personas los negocios, sobre las propiedades y sobre los recursos. 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 por alcanzar las normas de la justicia tributaria" <sup>1</sup>.

Definición de Impuesto según Seligman:

Considera éste autor al impuesto como una "contribución obligatoria de la persona al gobierno para sufragar los gastos realizados con el interés común de todos, sin referencia a los beneficios especiales conferidos".

La coacción es una característica general de los impuestos aún cuando esté sujeta a ciertos requisitos Ej.: Se aplica un impuesto a la venta de un bien, mientras que la venta de otro bien sustitutivo de éste está libre de impuesto.

Los hechos importantes son los que los impuestos son coactivos y se recaudan como fondos generales, que se distribuyen presupuestariamente como fondos generales, que se distribuyen presupuestariamente entre las diferentes funciones del gobierno.

---

<sup>1</sup> ESTEBAN JARAMILLO: Tratado de Hacienda Pública 3.Ed. Pág. 153.

En lo referente a rendimiento financiero, los impuestos ocupan un lugar de prioridad en las diversas clases de ingresos públicos en todos los niveles del gobierno.

### 3.2 CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DE LOS IMPUESTOS

#### 3.2.1 Noción y elementos principales del impuesto:

Una noción general u aproximada del impuesto es: "Erogación pecuniaria directa y definitiva, al estado u otros entes públicos, de contrapartida indirecta, colectiva y sin equivalencia".

No puede pedirse restitución de lo pagado a título de impuesto por ausencia de contrapartida persona sino sólo cuando se demuestra la inexistencia de la obligación tributaria correspondiente.

La erogación tributaria se hace generalmente en dinero y no en especie. Los pagos excepcionales en especie se convierten en dinero por el flujo de la economía moderna, radicalmente monetaria.

**47790**

Es un pago efectuado por los particulares que se hallan sometidos al poder de imposición del estado y de las colectividades políticas menores. Por consiguiente, no es lógico el gravamen a los mismos entes públicos (quién no se pueden confundir con las empresas públicas rentables).

Si el impuesto es un ingreso público en cuanto lo destinan los entes públicos a satisfacer necesidades públicas esenciales desde el punto de vista financiero mal puede exigirsele al estado mismo o a los entes públicos menores.

En caso de un gravamen nacional al Departamento o al municipio, no sería sino un traslado del importe tributario de la región o localidad al Estado.

Los impuestos los percibe o recauda el estado, las entidades territoriales o las instituciones financieras privadas debidamente autorizadas. No es siempre indispensable el recaudo del impuesto por el mismo ente público a quien pertenece. El costo de recaudación puede cargarse, por motivos de conveniencia, de carácter técnico o político, a otros entes públicos. Además la función recaudadora puede ser delegada a los particulares en ciertas condiciones y respecto de ciertos tributos, como algunos indirectos y los directos retenidos en la fuente.

Los elementos fundamentales característicos del impuesto son los de su generalidad, obligatoriedad y existencia de una contrapartida indirecta, colectiva y sin equivalencia. El primero, porque mediante él se establece la necesidad de que todos los miembros que componen la colectividad política y contribuyan al sostenimiento de los servicios públicos de primer grado, y fundamenta la capacidad contributiva. El segundo, porque por el se manifiesta el carácter ineludible del impuesto, básico en su análisis jurídico por parte del derecho financiero y en especial del derecho tributario. Y el tercero, porque se trata del elemento esencial y definitivo en un análisis económico-financiero del tributo, propio de la ciencia financiera que estudia los medios de la hacienda pública. Como consecuencia del elemento fundamental característico del impuesto, surgen las siguientes características especiales:

A) Se trata de sostener servicios públicos de primer grado,

o sean los destinados a satisfacer necesidades públicas esenciales, sin excluir tanto a quien no puede (sin capa cidad tributaria) como a quien no quiere (el que elude o evade el impuesto) contribuir con su costo.

- B) Entrega de cierta cantidad de dinero por la contrapartida indirecta y colectiva de dichos servicios, pero sin e quivalencia entre lo dado y el servicio obtenido individualmente. Esto indica que los servicios públicos de primer grado deben presentarse a todos sin consideración a la cuantía individual de aquel pago o a su ausencia ab soluta.
- C) No existe destinación especial de la recaudación a determinados servicios.

El impuesto carece de afectación distinta de la general de sostener servicio públicos de primer grado y cubrir del déficit de los servicios públicos de segundo grado se presentan a una tasa inferior a su costo contable de producción.

### 3.2.2 El impuesto general y el especial:

La no afectación del impuesto a ciertos servicios dentro de la categoría de los servicios públicos de primer grado, no es una característica fundamental del impuesto. Es un concepto que sirve para distinguir entre el impuesto general y el especial.

Mientras que el primero carece de afectación a determinados servicios, ya que su importe se destina al sostenimiento de todos los servicios públicos de primer grado en el plano na cional, regional o local, el impuesto especial se destina o

afecta a ciertos servicios públicos especiales o de fomento.

Cuando estos impuestos especiales o afectados redundan en beneficios o compensaciones directas para quienes los pagan se trata de verdaderas tasas obligatorias. Según un concepto que proviene de ADAM SMITH, el impuesto se califica de especial en razón de un beneficio directo o compensación para los respectivos contribuyentes. Pero esta idea de cambio compensatorio es un concepto que corresponde fundamentalmente a la tasa y en forma definitiva al precio. Si aquel beneficio directo existe, por más obligatoria que sea la erogación de los particulares, se está frente a una tasa que por esta circunstancia debe calificarse de obligatoria y no de impuesto especial.

Tampoco es correcto el criterio de distinción entre impuestos generales y especiales, puesto que los primeros gravan la mayor parte de las actividades económicas, como el impuesto sobre la renta y los segundos una determinada actividad, como sería un impuesto a la agricultura o a cierta industria. A pesar de que la materia imponible abarque uno o pocos sectores o actividades económicas, el impuesto es general si no tiene una destinación concreta a ciertas inversiones, gastos públicos o servicios especiales; y es especial, si tiene tal afectación. Los impuestos a determinadas actividades, además del general sobre la renta o a las ventas, pero sin destinación concreta, son exacciones que podrían calificarse de adicionales.

En el gravamen especial también ha de considerarse este elemento fundamental. Sin embargo, no se debe establecer un impuesto a cargo de toda la colectividad nacional, por ejemplo, destinado a una obra.

Servicio o actividad pública que beneficia solamente a determinadas colectividad regional (Departamento) o local (municipio). En estos casos el impuesto no debe cargarse a cargo de toda la nación, sino del respectivo departamento o municipio. Tan sólo cuando la obra, servicio o actividad pública.

### 3.2.3 Obligatoriedad de los Impuestos:

El servicio público de primer grado implica la esencialidad de la necesidad pública por satisfacer la consolidación, y por lo tanto, su costo no puede cubrirse mediante un pago voluntario según la demanda económica del servicio, o mediante el pago de una tasa.

En consecuencia, la contribución general de la colectividad al sostenimiento de los servicios públicos de primer grado, deben ser obligatorio. Por ser necesidades que han de satisfacer a todos sin exclusión de ninguno. Y de un modo preventivo, es decir antes que se manifieste la urgencia o la sensación de falta, no pueden dejarse al mecanismo del mercado.

En estricto sentido, la obligatoriedad del tributo significa que el sujeto no puede eludir su pago ante la exigencia compulsiva del ente público; y si el contribuyente logra eludirlo en forma violatoria de la ley fiscal, puede ser sancionado. Sin tener en cuenta la voluntad de aquel, una vez colocado en las circunstancias consideradas por la ley como generadoras del gravámen respecto de determinada materia imponible nace la respectiva obligación tributaria. Claro está que dentro de la forma democrática de gobierno.

La obligatoriedad fiscal, en cuanto se funda en el ejercicio del poder de imposición del estado, del nacimiento a un crédito en su favor y a cargo del contribuyente. Si este no efectúa la prestación una vez configurado la obligación tributaria, puede ser movido coactivamente a su cumplimiento, como se indicó.

Por lo tanto sobre, este elemento ha de hacerse especial hincapié, no obstante, que por elemento voluntariedad u obligatoriedad de grande importancia en una clasificación jurídica, pueden distinguirse el precio (pago voluntario), la tasa (voluntaria u obligatoria) y el impuesto obligatorio.

### 3.3 REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS IMPUESTOS

#### 3.3.1 Constitucionalidad.

Es decir que la disposición legislativa que lo establece no deben estar en pugna con la constitución.

Así de acuerdo con la Constitución de Colombia, las contribuciones deben ser generales; los impuestos indirectos o el aumento de este sólo deben cobrarse seis (6) meses después de la promulgación de la ley.

#### 3.3.2 Igualdad.

Por lo que toca a la justicia o igualdad de los impuestos, es decir a la distribución de ellos se hace según la capacidad de los individuos, la justicia de los impuestos no deben entenderse en que todos paguen; si no que paguen su capacidad. El que tiene mucho paga mucho el que tiene pagará

poco y el que nada tiene no debe pagar tributo.

### 3.3.3 Certera.

Establece que en las contribuciones se tiende evitar la arbitrariedad que fué el gran defecto, los antiguos regímenes Es necesario que el individuo que ha de pagar el tributo se pa en que tiempo debe hacer el pago, en que forma, en que funcionario y en que cuantía, a fin de que pueda tomar sus disposiciones para no verse sorprendido en una deuda que no entraba en sus cálculos. Por otra parte el contribuyente debe saber si lo que se le exige esta de acuerdo con la disposición legislativa que establece el impuesto.

### 3.3.4 Facilidad para el contribuyente.

En el pago de impuesto exige que este se cobre en la época y en la forma que sean más cómodas para el contribuyente no sólo en beneficio de aquel, sino también por la conveniencia del mismo fisco.

Por esta razón los estados modernos fijan las épocas de los pagos para el momento en que los contribuyentes tienen mejor y mayor facilidad para hacerlo, así las contribuciones directa deben cobrarse mensualmente en el período en que los individuos recauden sus rentas o recojan sus cosechas.

### 3.3.5 Economía.

Esto tiene mucha importancia ya que así como cualquier empresa privada quiere bajar sus costos para obtener mayor utilidad. Así el Estado debe hacer el menor gasto para recaudar los impuestos, de esta manera lograr que los ingre-

sos por este efecto sean mayor.

La falta de economía en los impuestos no provienen solamente de los gastos exagerados de administración sino también de los sistemas tributarios establecidos.

### 3.4 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS

#### 3.4.1 Directos.

Son los que se pagan por la misma persona a quien se ordena por ellos. Según esto los impuestos directos son la capitación o gravámen personal y las imposiciones sobre la propiedad raíz o mueble y sobre la renta; se recauda sobre Catastro o listan nominativos. El impuesto directo no es otra cosa que la última manifestación de el esfuerzo constante hecho por la unidad para alcanzar la justicia social distributiva, ha sido ante todo la implantación de los sistemas democráticos.

#### 3.4.2 Indirectos.

Aquellos que son cubiertos por otras personas distintas, en virtud del traspaso de la carga tributaria, hecho por el individuo gravado. Este se establece por medio de tarifas impersonales sobre hechos intermitantes, como son los de Aduanas, de Consumo y sobre las operaciones comerciales e industriales.

Se pueden decir que este impuesto indirecto es el impuesto sobre el trabajo humano.

Entre los impuestos Directos tenemos el Impuesto Predial:

98

El impuesto predial y complementario es una de las formas más usuales del gravámen sobre la propiedad inmueble y constituye la fuente común u ordinaria de recursos para el tesoro del municipio. Su importancia estriba en que graba los bienes raíces ubicados dentro del territorio municipal de acuerdo al avalúo catastral, elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Este impuesto se creó con el fin de fortalecer los fiscos departamentales y municipales. Hoy constituye una importante fuente de ingreso municipal ya que los departamentos cedieron esta renta a los municipios; los decretos 2185 y 4133 de 1.951 convirtieron este impuesto en una renta municipal.

Algunas de sus cualidades son: no se presta al fraude debido a que la propiedad inmueble está constantemente a la vista de los agentes del fisco; goza de elasticidad, por cuanto un aumento en el valor de la propiedad conlleva al aumento del impuesto sin necesidad de subir la tarifa.

El Gobierno Nacional ha dictado recientemente una serie de medidas con el fin de fortalecer las finanzas municipales. Para ello se expidió la Ley 14 de 1.983, que empezó a regir el 6 de Julio del mismo año; por medio de la cual se dictaron normas sobre Catastro, Impuesto Predial e Impuesto de Renta y Complementario y otras disposiciones.

En síntesis en dicha Ley se hace un reajuste en un 10% anual que se acumulará año por año, de acuerdo con su antigüedad; el período de reajuste no podrá exceder de 15 años. Además se establece que las tarifas serán fijadas por los concejos municipales entre el 4 y el 12 por mil, en forma

diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio.

En el período estudiado se encontraban inscritos como propiedad gravada en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 3.190 predios urbanos y 1.240 predios rurales con un avalúo catastral de \$88.939.730 y \$142,290.720 respectivamente.

TABLA 9. Impuesto Predial.

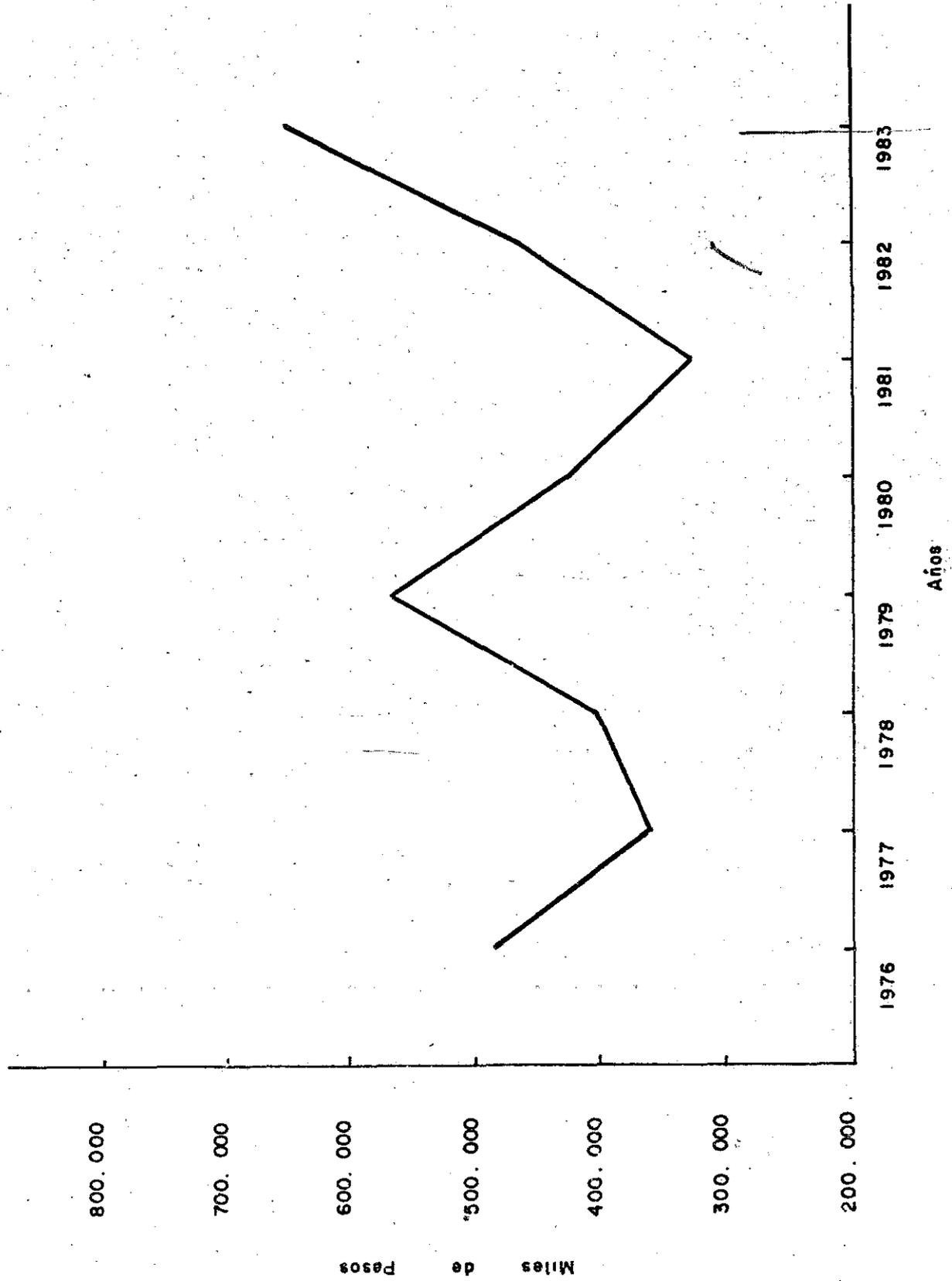
Años	Recaudos Eje cutados. \$	Indice Nacional de Precio 1976= 100%	Recaudos Reales Ejecutados. \$
1976	488.754	100	488.754
1977	357.652	128.45	278.437
1978	400.170	152.55	262.321
1979	568.140	195.50	290.609
1980	428.447	245.46	174.549
1981	329.115	309.62	106.269
1982	468.789	384.34	121.972
1983	659.313	452.17	145.811

Fuente: Archivos de la Contraloría Municipal (San Juan).

GRAFICO No. 4

100

IMPUESTO PREDIAL



El comportamiento de los recaudos ejecutados por concepto de Impuesto Predial es fluctuante; las variaciones de aumento y disminución son leves, lo podemos apreciar con la disminución del 26.8% que se dió en el año 1.977 con respecto al año anterior; igualmente al incremento del 11.9% de recuperación en el año de 1.978. El mayor incremento se presenta en el año de 1.983 con un valor relativo del 40.6% pero si lo relacionamos con el año de 1.979, vemos que el incremento sólo fue del 16.0%; de tal manera que este importante impuesto no presenta un tendencia definitiva, constituyéndose en una fuente insegura para el municipio. El incremento de 1.983 coincide con la actualización de las tarjetas de kárDEX, lo cual no se hacia desde el año de 1.971.

Los recaudos reales ejecutados son los recaudos ejecutados pero debidamente deflactados teniendo como año base el 1976 Como es obvio el comportamiento de éstos es igual al de los anteriores pero con la diferencia que los incrementos son más bajos y los decrementos son más altos. En resumen teniendo en cuenta la desvalorización que ha sufrido el peso Colombiano en los diferentes años del período estudiado, los recaudos reales por concepto de este impuesto son muy bajos; presentando para el municipio un futuro incierto si tenemos en cuenta que junto con el impuesto de Industria y Comercio constituyen las principales fuentes tributarias.

La tarifa que se aplicó para la recaudación en todo el período fue del 2% por mil sobre el avalúo de cada predio.

Con relación a los ingresos tributarios Indirectos estudiamos el impuesto de Industria y Comercio.

El impuesto de Industria y Comercio recae en cuanto a mate-

ria imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por persona naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimientos de comercio o sin ellos. Según el artículo 2° del decreto 394 de 1.983, "el impuesto de industria y comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho, con exclusión de devoluciones, ingresos provenientes de la venta de activos fijos y de las exportaciones recaudo de impuestos y percepción de subsidios" <sup>2</sup>.

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

- 1) El 7 por mil mensual para las actividades industriales;
- y
- 2) El 10 por mil mensual para las actividades comerciales y de servicios.

Se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufacturas y ensamble de cualquier clase de materiales o bienes.

Se entiende por actividades comerciales las destinadas al expendio, compraventa, o distribución de bienes o mercan-

---

<sup>2</sup> EDUARDO VEGA RODRIGUEZ. Manual de Presupuesto Municipal. Pág. 62a.

cías, tanto al por mayor como al por menor.

Son actividades de servicio las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades; expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparca deros; formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compra-venta y administración de inmuebles servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio, y televisión, clubes sociales, talleres de reparación eléctrica, mecánicas, automoviliarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas.

A continuación presentamos el comportamiento del impuesto de Industria y Comercio.

TABLA 10. Comportamiento del impuesto de industria y comercio durante el período de 1.976 - 1.983.

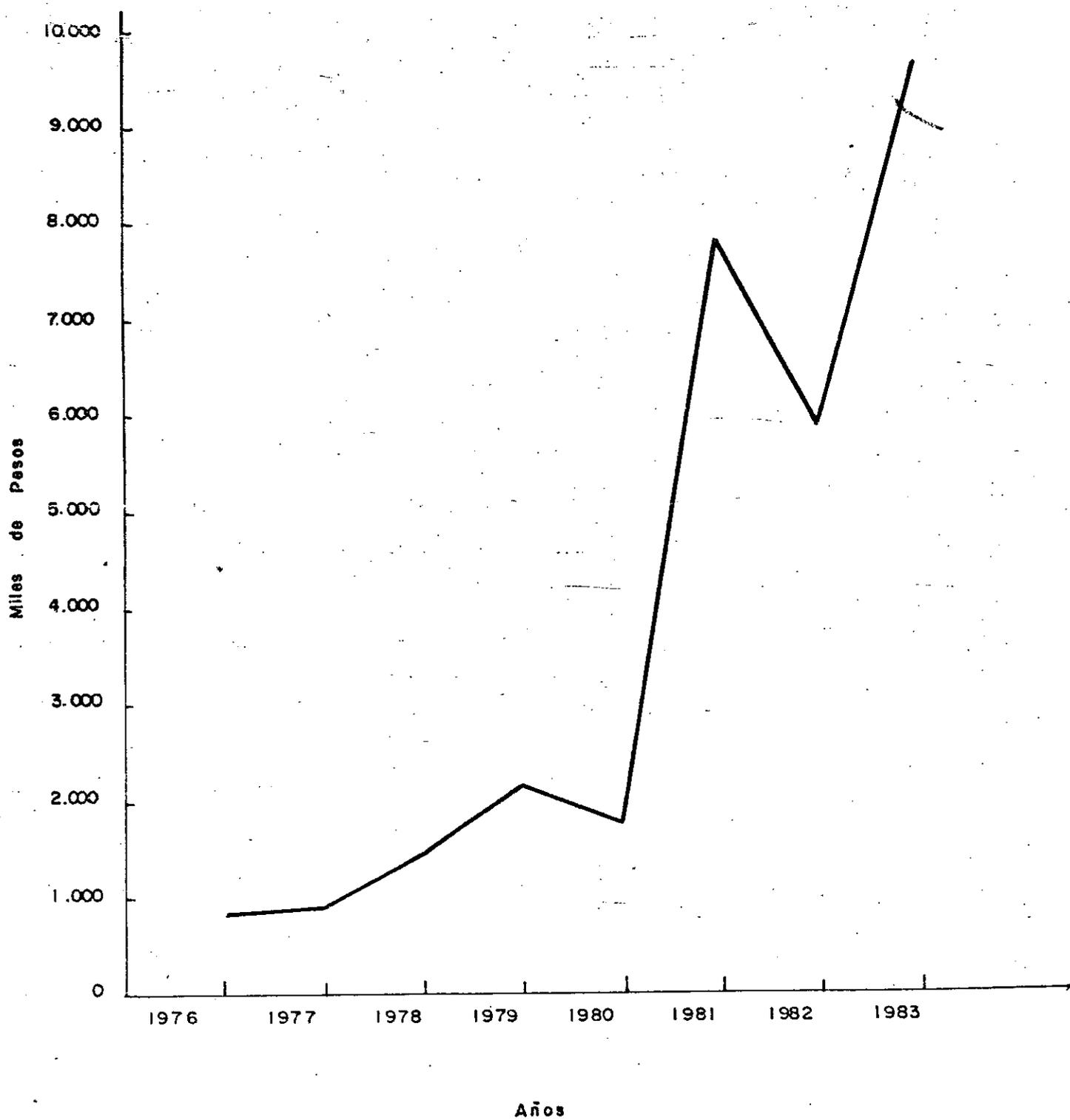
Años	Recaudos Ejecutados. \$	Indice Nacional de Precio 1976= 100%	Recaudos Reales Ejecutados. \$
1976	84.490	100	84.490
1977	91.246	128.45	71.036
1978	145.401	152.55	95.314
1979	216.233	195.50	110.605
1980	176.854	245.46	72.050
1981	782.521	309.62	245.736
1982	588.810	384.34	153.200
1983	965.851	452.17	213.604

Fuente: Archivos de la Contraloría Municipal (San Juan).

A pesar de presentar fluctuaciones en el período podemos afirmar que la tendencia que muestra el impuesto de Industria y Comercio es de crecimiento progresivo; lo demuestran los incrementos que se dan en el período relacionándolos con los años anteriores; en el 1.983 se aumentó en un 59.4% en el 1.981 se presentó el mayor incremento, que fue de 342.5%.

Los recaudos reales por concepto del impuesto de Industria y Comercio aunque también muestran tendencia a crecer, los aumentos son más moderados debido a que los valores absolutos son más bajos, como consecuencia de la desinflación su

# INDUSTRIA Y COMERCIO



frida por el Índice de Precio, que afecta el poder de compra, desvalorizándolo. Así vemos que el mayor incremento presentado realmente en el 1.981 fue del 241.1%.

Realmente aún que el aumento registrado por el impuesto de Industria y Comercio es tendencialmente moderado, es significativo si recordamos que juega un papel importante en los ingresos tributarios Indirectos, haciendo el mayor aporte, desplazando a los Indirectos representados por el Impuesto Predial.

### 3.5 CLASES DE IMPUESTOS

De acuerdo a la clasificación establecida en los presupuestos, existen las siguientes clases de impuestos:

#### 1) Impuestos de Bienes Municipales:

Bajo este renglón se gravan las propiedades que el municipio posee en arrendamientos y la venta de las mismas. También forman parte de los bienes municipales el mercado y el matadero público y que por el derecho de ocupación de los mismos deberá el contribuyente pagar una tasa impositiva.

#### 2) Impuestos de Servicios Municipales:

Es la tasa que cobra el municipio por la utilización del servicio de cementerio municipal.

#### 3) Impuestos y Contribuciones Municipales:

Abarca este renglón la mayor parte de la tributación municipal, en donde se incluyen, la Industria y el Comercio, las agencias de muebles, las farmacias y droguerías, las factorías de tabaco, deguello de ganado menor y mayor, circulación y tránsito, hoteles y pensiones etc.

Es en síntesis, podemos decirlo así el renglón de rentas más numeroso que se encuentra contemplando en el presupuesto municipal.

### 3.6 LA CAPACIDAD TRIBUTARIA

Si los servicios públicos de primer grado satisfacen necesidades públicas esenciales sin exclusión de nadie en particular, todos los miembros de la colectividad deben contribuir a su sostenimiento. Tal es el principio de la generalidad del impuesto.

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

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

El principio de la equidad en la distribución del costo público acuerdo con la capacidad económica individual, se concreta en el postulado de la justicia formal del tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Pero este principio se debe aplicar de modo tal que el im-

puesto sea suficiente para sostener los servicios públicos primarios. El equilibrio entre equidad y suficiencia no siempre es fácil de lograr, aunque, como lo demuestra la ciencia fiscal moderna, tampoco es imposible.

Uno de los problemas centrales que ha de resolverse en la igualdad de tratamiento fiscal o ante el impuesto, es el de saber cuál es el índice que denota de manera más aproximada la capacidad contributiva: si la renta, el gasto o el patrimonio. Otros problemas relacionados con este, son los de saber si aquella igualdad es real o personal, subjetiva u objetiva. Viene luego el problema del tipo impositivo que garantice mejor dicha igualdad, y la pregunta si de aquella igualdad puede o no sufrir excepciones.

Todos estos aspectos relativos a la capacidad contributiva están influidos por juicios de valor, ya que el impuesto es la forma concreta de distribuir el costo público entre todos los miembros de la colectividad, para lo cual se ha de acudir a consideraciones y estimaciones de orden social y político.

3.6.1 La Igualdad Real ante el impuesto:

La teoría de la igualdad real o matemática ante el impuesto consiste en afectar los réditos mediante su discriminación cualitativa, sin considerar las condiciones personales del sujeto que lo realiza. Dos características principales forman esta teoría: el gravámen a los réditos producido por las cosas sin consideración a la persona del contribuyente, y la discriminación cualitativa de las rentas.

A) Gravámen a los réditos sin consideración a la persona.

El sistema real de imposición no hace referencia a la si tuación particular del sujeto pasivo del gravámen, por lo cual afecta a aquellos sin considerar los gastos para satisfacer las necesidades primarias de este.

Al no permitirse al sujeto disponer de una parte de la renta, suficiente para cubrir sus necesidades privadas elementales, el impuesto afecta dicha parte de renta per sonal.

Cuando se grava el rédito producido por determinado bien por fuera de las condiciones particulares en que está el sujeto, no se reconocen determinadas dosis de rentas cuya disposición es indispensable para satisfacer las nece sidades privadas mínimas de aquel, o sea que estas también configuran capacidad de pago del tributo. Se descono ce así la existencia de gastos necesarios para mantener la integridad sicofísica del contribuyente en condiciones normales y de acuerdo con el nivel de vida impe rante. La capacidad tributaria moderna se relaciona con el bienestar económico o nivel de vida del sujeto. La actividad económica tiende hacia una finalidad de satis facción como consumo de bienes y servicios. El ahorro es parte de la renta no destinada al consumo, o invertidas en bienes durables, intermedios o finales, con lo cual el sujeto pretende garantizar mejor su estabilidad en el futuro y una satisfacción más completa de todas sus necesidades. Estando la capacidad económica íntimamente ligada con el bienestar del sujeto, la capacidad tributaria que se funda en aquella no puede separar al sujeto que lo posee.

La no referencia de la renta, como índice de capacidad

económica, al bienestar del sujeto, según la teoría de la igualdad real ante el impuesto, entraña la afirmación implícita de que dicha capacidad existe ante todo para satisfacer necesidades públicas y no privadas.

En consecuencia, la igualdad real ante el impuesto supone un gravámen sobre las cosas o rentas que estas producen, sin considerar la situación particular del sujeto poseedor de aquellas y realizador de estas, que afecta primordialmente al logro de un bienestar personal y familiar mínimo. Pero este sistema impositivo no implica un gravámen a las cosas, ya que estas no pagan impuesto. Todo impuesto detrae parte de la renta o del capital, y se obliga a pagar al sujeto que la obtiene o explota, salvo el impuesto de capitación que grava al sujeto como objeto del tributo.

B) Discriminación cualitativa de las rentas.

La otra característica fundamental de la teoría real de imposición se refiere a la discriminación cualitativa de las rentas. Consiste en establecer diferentes tarifas sobre distintas clases de réditos calificados según su origen: rentas de trabajo, mixta o de capital.

En la evolución de los sistemas de imposición real, se observa que en un principio se establecía un gravámen sobre la extensión de los terrenos, por lo cual se fijaba la cuota de disposición pública en una economía de pastoreo. Pero tal régimen hacendístico, por fuerza del progreso económico y el descubrimiento de su falta de equidad al gravar tantos los terrenos fértiles como los estériles en igual proporción, redundó en un impuesto so

111

bre el producto bruto de estos, en forma de diezmos. No obstante, también este régimen resultó antieconómico e inequitativo; al gravar en una proporción semejante tanto el cultivo intensivo como el extensivo, retraía el necesario rendimiento productivo. Afectaba mayormente a aquel que a este, ya que no se tenía en cuenta los costos y gastos de producción más elevado en la primera que en la segunda forma de explotación agrícola.

Se impuso así, dentro del régimen real de imposición como igualdad aritmética ante el impuesto, el gravamen sobre los ingresos netos tanto de la tierra como de otras procedencias o fuentes.

En este momento cuando se consolida de modo efectivo la imposición real. por cuanto se manifiesta la discriminación cualitativa de las rentas y se establece en concordancia el sistema cedular.

Según su origen, los réditos netos se clasifican en agrícolas, ganaderos, de industria, de comercio y en especial provenientes del capital, del trabajo y de la combinación del capital y del trabajo o rentas mixtas. Se establece tarifas distintas o diversas alícuotas imponible según esa discriminación cualitativa de los réditos. El gravamen, por lo tanto, se fija en forma separada para cada clase o categoría de ingresos producidos por las cosas materiales (activos patrimoniales) o por las cosas inmateriales (profesiones y actividades personales).

El impuesto sobre las rentas de capital se fija con una alícuota superior a la que afecta las rentas de trabajo, ya que las primeras dejan libre la fuerza de trabajo al

respectivo sujeto para obtener rentas de otra categoría, mientras que las segundas, al demandar la ocupación de las energías sicofísicas del sujeto, no le proporcionan ni le dan oportunidad de obtener ingresos distintos. La renta mixta se afecta con una alícuota constante intermedia entre las que gravan las de capital y de trabajo, por cuanto el sujeto une a su trabajo un determinado capital con cuyo concurso realiza determinados réditos.

3.6.2 Capacidad tributaria subjetiva y objetiva:

En el estudio de la capacidad tributaria, según la teoría personal y el sistema global de tribución que le corresponde, se presenta un problema radical: el de saber con qué criterio se va a afectar la renta neta para determinar el quantum del tributo: si con un criterio subjetivo o un objetivo que justifique la tarifa progresiva, considerada casi unánimemente como la más equitativa y de mayor rendimiento

A) Capacidad tributaria subjetiva:

El criterio subjetivo califica la capacidad contributiva personal y global con base en la consideración de que el impuesto redundará en determinado grado de sacrificio para el contribuyente.

Se parte del supuesto de que el gravámen, al disminuir las disponibilidades económicas del sujeto que este puede destinar a la satisfacción más completa de sus necesidades particulares o privadas, le causa cierta sensación de carga, privación o sacrificio.

Dicho criterio corresponde a la teoría de la utilidad margi

nal decreciente de la renta, sostenida por los economistas y hacendistas neoclásicos. La renta decrece en utilidad como disponibilidades monetarias para un mayor bienestar individual, a medida que aumenta sobre las primeras dosis constitutivas del máximo de utilidad para el sujeto. El tipo impositivo debe corresponder a este fenómeno, de modo que se logre la equidad como igualdad personal ante el tributo. Con el tipo progresivo se afecta en menor proporción la renta de menor utilidad. En la medida que la renta decrece en utilidad por estar la dosis respectiva más alejada de las primeras, la alícuos imponible puede ser de grado superior o creciente.

De esta concepción se derivan las teorías del "sacrificio igual", o sea, que la suma detraída ocasione un sacrificio igual al de los demás; del "sacrificio mínimo", esto es, que la suma detraída ocasione para todos el menor sacrificio posible; y del "sacrificio proporcional", vale decir, que la detracción ocasione un sacrificio en idéntica proporción a la utilidad que obtendrían todos antes del impuesto.

Estos principios del sacrificio no están fundados en la igualdad matemática, sino en la utilidad proporcionada por la renta al respectivo sujeto.

Se trata de buscar con ellos "la igualdad en el sacrificio de utilidad", no de ingresos monetarios.

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 científicamente tal sacrificio, pues corresponde al mismo contribuyente, en cuanto aquel es carga psicológica, estable

cer la mayor o menor utilidad que le proporcione o pretendan proporcionarle las diferentes dosis de rentas, afectadas con el tributo. En ese caso habría que inventar el "psicoscopio", para medir el grado de sacrificio que le causa al contribuyente la sustracción de determinada porción de renta, y tal instrumento introspectivo no ha sido descubierto aún.

Ante esa dificultad de medir el grado de sacrificio causado por el impuesto (para quienes sostienen que dicho sacrificio existe), se ha optado por establecer curvas uniformes de utilidad marginal decreciente de la renta, como sustitución de la valoración individual de ella por parte del Estado.

Se logra con ello cierta uniformidad al efectuar este una estimación de tipo medio sobre la referida utilidad decreciente de la renta. No se considera indispensable que tal valoración uniforme concuerde con la valoración individual.

En la estimación uniforme y de tipo medio, se supone que la renta personal disponible para la satisfacción de las necesidades privadas mínimas posee el máximo de utilidad para el sujeto. El límite a partir del cual empieza a decrecer la utilidad de la renta, se identifica con la primera porción de renta neta, pues esta constituye la verdadera capacidad de pago. A partir de la primera dosis esta renta neta, se presenta la curva uniforme decreciente de la utilidad de las sucesivas dosis de aquella, válida para todos los sujetos.

Con este procedimiento se persigue objetivar un fenómeno subjetivo no suficientemente demostrado en una construc-

ción que, por lo tanto, no descarta la idea de sacrificio causado por el gravámen.

B) Capacidad tributaria objetiva.

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

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

Con la actividad financiera, el estado contribuyen al incremento de la renta nacional y personal que se orienta hacia el consumo y la inversión privados y públicos. Pero siendo el beneficio general de aquella actividad tanto material como inmaterial, no es posible medirlo en términos monetarios excepto por su costo.

Ese costo es el de los servicios públicos de primer grado, el cual se pretende distribuir entre los miembros de la colectividad como contribución de parte de la renta obtenida

durante un período dado, por los factores productivos (capital y trabajo).

Con la alícuota imponible, es Estado sustrae parte del consumo y del ahorro que le pertenece para producir y satisfacer necesidades públicas, por cuanto esta producción y satisfacción participan en el incremento y reparto de la renta nacional. Pero el ente público sustrae parte del consumo y de la inversión total, de la renta neta de los contribuyentes individuales, que como factores productivos la reciben de las empresas tanto públicas como privadas. O sea, de la renta disponible para el consumo excedente y ahorro individuales, en cuanto de ella se ha sustraído ya la renta disponible para cubrir el costo de su producción y los gastos personales satisfactorios de las necesidades privadas básicas.

La tarifa no sustrae, ni puede sustraer, la totalidad de la renta neta individual, sino una alícuota para no afectar a la productividad económica privada que se mueve por el consumo (el mínimo y el excedente: solo este último se ve afectado por la tarifa) y el ahorro (que también afecta la tarifa). El Estado sustrae así parte del consumo y ahorro que destina en igual o diferente proporción a un consumo y ahorro público. De lo contrario, la tarifa excesiva conduciría a la decadencia del sector privado, lo cual indicaría que el estado está sustrayendo más renta de la que le pertenece como factor productivo, en sentido amplio. El equilibrio entre la satisfacción de las necesidades públicas y privadas, en cuanto equilibrio económico y social, denota el grado optimo de la tarifa y el reparto adecuado de la renta nacional entre esas dos grandes categorías de satisfacciones.

Tradicionalmente se ha considerado que el impuesto supone una privación de consumo e inversión privados. Esto indicaría que el estado no está contribuyendo, por su parte, a generar la renta indispensable para la satisfacción de las necesidades públicas y que al sector privado le corresponde en cuanto recibe de la producción un ingreso monetario, toda la renta nacional. La concepción productiva de la actividad económico-financiera pública, en cuanto proporciona bienestar material e inmaterial (sin cambio directo o precios, lo cual no supone que dicha productividad no exista), conduce a una apreciación diferente del problema.

Parte del ingreso monetario que obtienen los factores productivos del sector privado ha sido generado por la actividad económico-financiera pública, y esa parte, en conjunto, aparece medida por el costo de los servicios públicos de primer grado, sin que sea necesariamente igual, puesto que tal equivalencia, como se explicó en la sección anterior, no existe aún en conjunto. De esta manera, en la economía mixta el sujeto económico privado obtiene ingresos que se orientan a la satisfacción de necesidades tanto privadas como públicas. De ahí que el valor monetario que sustrae el impuesto, podría lograrse ex ante y no ex post, o sea, antes y no después que lo reciben los factores productivos privados: trabajadores e inversionistas. El hecho de que se sustraiga ex post no le quita el valor exacto al fenómeno. El consumo y el ahorro que pudieron efectuar aquellos sujetos con la parte del ingreso obtenidos en los procesos productivos que sustrae el impuesto, causan la ilusión de que se trata de un consumo y un ahorro privado que (casi arbitrariamente) arrebatara el ente público. De ahí las ventajas de la retención en la fuente (detracción ex ante), pues destruye mucho de aquella ilusión y la sensación de sacrificio

causado por el tributo. Debido a este procedimiento de recaudación el sujeto económico privado obtiene de una vez su ingreso disponible para la satisfacción de sus necesidades privadas básicas, el consumo excedente y el ahorro a que en realidad tiene derecho.

En estas condiciones, y como el máximo bienestar social es función de la política financiera, la tarifa impositiva ha de lograr un punto de equilibrio óptimo: de un lado, no detraer con una tarifa demasiado elevada parte del consumo excedente (sobre el mínimo básico) y del ahorro suficiente para el progreso de la economía y su estabilidad general; y, de otro, detraer la suma suficiente para la satisfacción de las necesidades públicas esenciales, sin lo cual esos mismos progresos y estabilidad general no serían adecuado como bienestar material e inmaterial para toda la colectividad.

Esto se logra con la tarifa progresiva, cuyos grados dependen de ese punto de equilibrio óptimo, y se justifica por el hecho ya indicado de que a medida que aumenta la renta neta individual, es mayor la capacidad contributiva del sujeto, por que cada vez son más y mejor satisfechas sus necesidades privadas, respecto de un ingreso monetario que progresivamente pertenece más al Estado para fines de satisfacción pública.

Debido a la heterogenidad de los impuestos en los estados modernos, y por lo tanto a la multiplicidad de tipo impositivo (proporcionales, progresivos y regresivo), se presenta el problema de saber a qué tipo impositivo general corresponde el régimen impositivo existente. La preponderancia de impuestos progresivos hace que todo el régimen tienda a ser progresivo, y viceversa. Y por cuanto se considera la

progresividad como más equitativa, de mayor rendimiento y, además, porque proporciona una estructura fiscal flexible a las fluctuaciones económicas inflacionarias o deflacionarias facilitando las medidas de política fiscal, el régimen impositivo de tipo múltiple ha de corresponder a un sistema tributario global de tipo progresivo.

De ahí que no se trata de discutir sobre si es mejor o no el impuesto directo que el indirecto, el impuesto personal que el real sino la preponderancia de los impuestos directos y personales, eminentemente progresivos, sobre los impuestos indirectos y reales eminentemente proporcionales y regresivos. De esta manera se obtiene una estructura fiscal flexible, de progresividad global, que se acerca más al ideal de justicia, rendimiento y posibilidad reguladora.

Si se tiene en cuenta la situación de la coyuntura económica, mientras que los impuestos indirectos de tipo proporcional y regresivo son inflacionarios, los impuestos directos de tipo progresivos son deflacionarios. Un aumento o disminución total o parcial de los tipos impositivos es un instrumento eficaz de regulación económica y social. Por tal razón, el régimen tributario de tipo múltiple presenta mayor número de alternativas para esta política que en gran parte determina ese mismo régimen impositivo. Política no desligada sino integrada con los índices variable de capacidad contributiva y por ende con su equidad.

### 3.7 EL IMPUESTO EXTRAORDINARIO

El impuesto como ingreso extraordinario debe cumplir una condición principal: obedecer a motivos de oportunidad y posibilidad, de modo que si figura en la composición del pre-



supuesto público de manera más o menos regular y constante, durante varios ejercicios financieros, lo sea por aquellos motivos. El mero arbitrio y el estado de las finanzas públicas, no lo alcanzan a justificar, excepto en situaciones de emergencia.

Asimismo, su inclusión en el presupuesto público debe ser transitoria, no obstante que esta transitoriedad no significa que, en cuanto al tiempo, un límite circunscrito a un solo ejercicio financiero, pero si debe existir dicho límite temporal. De lo contrario, se convierte en ordinario.

### 3.7.1 Carácter transitorio del impuesto extraordinario:

El impuesto extraordinario es un impuesto general pero transitorio, que no debe figurar en la composición del presupuesto público sino en forma irregular e inconstante.

Se diferencia así del impuesto general ordinario, y no por el hecho de su destinación o afectación. Como aquel, se destina en conjunto a los gastos de la hacienda y satisfacción de las necesidades públicas esenciales o servicios públicos de primer grado.

Por lo tanto, también se diferencia del impuesto especial. Mientras que este no es general debido a su destinación concreta a determinados gastos o servicios, el impuesto extraordinario carece de toda afectación concreta. Pero tienen de semejante su carácter transitorio y limitado a la consecución de determinada finalidad económico-financiera.

Con base en estas breves anotaciones, el impuesto extraordinario, dejando de lado su característica esencial propia de

todo impuesto (la existencia en él de una contrapartida indirecta, colectiva, y sin equivalencia), se puede definir como un gravámen general, sin destinación concreta, limitado en el tiempo e irregular en la composición del presupuesto público. Ante de acudir al impuesto extraordinario, se han de analizar las alternativas que presenta frente al mismo impuesto general ordinario y al empréstito, medidas monetarias y operaciones de tesorería. Si existen fallas en la recaudación del impuesto ordinario, por lo cual su importe es insuficiente, debe procederse a tecnificar el recaudo para lograr el máximo rendimiento del impuesto vigente.

Acudir al impuesto extraordinario sin que la administración fiscal haya sido tecnificada y sin que la evasión o elusión del gravámen en general haya sido controlada eficazmente, es suscitar mayores irregularidades y elusiones, lo cual hace, en parte, nugatoria la medida, que en este caso, tendría una finalidad financiera arbitraria.

Por lo tanto, para acudir al impuesto extraordinario por motivos reguladores (inflación exacción a determinadas rentas, etc.), se ha de partir de la base confirmada de un recaudo y administración fiscal eficiente. Porque la mejor organización y tecnificación de estos aspectos puede redundar en la finalidad reguladora perseguida por un aumento del importe tributario, lo que de paso significa una mayor solvencia del sector público.

Si la tarifa existente es ya más o menos alta, adecuada a la administración fiscal, y no es manifiesta una tendencia inflacionaria de la economía, debe buscarse otra forma reguladora, si es ese el caso. Se presenta así alternativa de este medio, con el empréstito, el cual puede sustraer cier-

disponibilidades monetarias del sector privado, dispuestas a orientarse hacia el sector público, para su utilización más eficiente.

Cuando la actividad financiera se decide por el impuesto extraordinario significa que el impuesto ordinario vigente no ha alcanzado el límite de la renta nacional que puede ser detraída y a partir del cual esa renta empieza a retraerse; que siendo la alícuota, se presentan fallas en el recaudo y control de la elusión fiscal, o que siendo dicha alícuota adecuada a aquel límite y correcta la administración del tributo que evita en gran parte la elusión, la exacción se hace ineludible.

Por consiguiente, tres formas generales configuran, en mayor o menor grado, el impuesto extraordinario: aumento de la recaudación del impuesto vigente aumento de la tarifa vi gente y creación de un impuesto nuevo. Esta última forma es la que tienen características más definidas de impuestos extraordinario.

### 3.7.2 Aumento de la recaudación del impuesto vigente:

Cuando las deficiencias en la recaudación del impuesto vi gente son manifiestas, no solo disminuye el volúmen total del ingreso tributario general y ordinario, si no que se fo menta la elusión fiscal, sobre todo por evasión, y se cau san graves perjuicios a la equidad en el reparto del costo público; además, esto entorpece las medidas reguladoras con el impuesto en los procesos económicos y sociales.

Por este motivo, el aumento del recaudo tributario mediante la mejora en los sistemas de recaudo y control de la mate-

123

ria y base imponible, debe hacerse en cualquier tiempo en que las fallas respectivas se manifiesten.

Con mayor razón cuando se hace indispensable el aumento de la cantidad de ingresos por este concepto.

Aún los sistemas modernos más rigurosos en la administración financiera son susceptibles de mejorarse y perfeccionarse, no se trata, por lo tanto, de que aumente el costo de recaudación, sino también de que disminuya por un mínimo de economicidad dentro de una adecuada racionalidad en la solución de este problema.

Aumento de la tarifa del impuesto vigente:

Ante la urgencia de nuevos ingresos fiscales y la imposibilidad inmediata de tecnificar los instrumentos de la administración financiera, que debe ser preocupación continua de quienes la tienen a su cargo, o cuando su mayor perfeccionamiento no redunde en un mayor volumen tributario, se procede a aumentar la alícuota imponible del impuesto vigente, teniendo en cuenta, además, los factores de oportunidad y posibilidad económicas que eviten el mínimo de perturbaciones en los procesos generales de la economía y situación de los grupos sociales.

Pero para que este sistema configure un auténtico impuesto extraordinario, ha de limitarse en el tiempo, ser transitorias la elevación de la alícuota imponible y que el aumento no forme parte del presupuesto en forma indefinida.

No siendo así, se convierte de inmediato en un impuesto general ordinario que, en un instante al momento de la medida pueda dar la sensación de un instrumento excepcional y tran

sitorio, creando una ilusión financiera.

3.7.3 Creación de un impuesto nuevo:

A fin de evitar que con el pretexto de un impuesto extraordinario, y por ende transitorio, se eleven las tarifas del impuesto vigente sin límite alguno en el tiempo, en perjuicio de los incentivos generales a la inversión y a la productividad cuando esta requiere mayores disponibilidades en el sector privado, se debe establecer aquel gravámen como impuesto nuevo, el cual puede limitarse en el tiempo de un modo más claro.

Esto supone una nueva forma de materia imponible que, en realidad, es aparente, puesto que las formas definitivas de la materia imponible no pueden ser sino la renta, el gasto y el capital.

Como lo señala EINAUDI, la necesidad de impuestos nuevos se funda casi íntegramente en dos razones: una ilusoria, debiendo los gobernantes persuadir a los pueblos de que con el impuesto nuevo se quiere gravar un nuevo objeto que antes escapaba a la tributación; y otra técnica: al tener cada impuesto un punto de máxima productividad, no conviene aumentar su alícuota, sino que es mejor tomar otra forma de materia imponible en apariencia no gravada aún.

3.8 EVOLUCION DEL SISTEMA IMPOSITIVO DEL MUNICIPIO

725

TARIFAS DE IMPUESTO POR CATEGORIA (En pesos).

Detalles	1978	1981	1983
Catastro Ordinario	2/1.000	2/1.000	2/1.000
Catastro Adicional	2/1.000	2/1.000	2/1.000
Deguello:			
De ganado mayor	25	60	72
Degano menor	20	60	90
Almacenes:			
1a. Categoría	220	500	750
2a. Categoría	165	250	375
3a. Categoría	132	-	-
Restaurante:			
1a. Categoría	220	500	750
2a. Categoría	110	260	450
3a. Categoría	90	-	-
Fábrica de Mantequilla:			
1a. Categoría	250	1.000	600
2a Categoría	120	500	-
Ventorros:			
1a. Categoría	88	300	450
2a Categoría	66	150	225
3a. Categoría	33	-	-
Depósito:			
1a. Categoría	220	700	1.050
2a Categoría	-	350	525
Farmacias:			
1a. Categoría	275	800	825
2a. Categoría	110	-	-

Para mostrar la evolución del impositivo en el municipio de San Juan, hemos tomado los principales renglones reñtísticos con su respectiva imposición. Presentamos las tarifas de los años 1.987, 1.981, 1.983 porque tienen ba se en acuerdos municipales. Dejando en evidencia que el Concejo Municipal no nombra junta de aforo en forma anual sino cada dos o tres años. Situación que va en detrimento del fisco municipal, por que los recaudos con tarifas sin modificación no tienen en cuenta el crecimiento del Índice de Precio, que desvaloriza la moneda produciendo en forma real una baja en los mismos. Además al no practicarse un censo anual de contribuyentes, no se tiene el conocimiento exacto de los sujetos pasivos de la imposición. Habrá por ejemplo nuevos establecimientos que no están inscritos y otros que están inscritos pero que fue ron cerrados por cualquier circunstancia, de tal manera que la base sobre la cual se fundamenta la imposición no está de acuerdo con la realidad.

Haciendo el análisis correspondiente a la evolución del sistema impositivo, lo primero que debemos señalar es que el Impuesto Predial, que se cobra sobre el avalúo catastral y con una tasa fija del 2/1.000 para cada uno de los Catastros no ha sufrido modificación a través del lapso estudiado.

El impuesto sobre deguello presenta una leve variación ya que desde 1.981 a 1.983 el incremento fue del 20%; mientras que por concepto de ganado menor, el incremento ha sido moderado presentando en el mismo tiempo un aumento del 80%.

En cuanto al impuesto de Industria y Comercio rigen tari-

fas fijas y diferenciales, de acuerdo al sujeto pasivo de dicho impuesto. El impuesto por Almacenes, Restaurantes, Ventorros presentan una evolución semejante en el período de 1.981 a 1.983 con un aumento del 50%. En este período se redujo la tasa diferencial a dos categorías, tratando de unificar un poco más los entes contribuyentes. El impuesto de fábrica de mantequilla evolucionó satisfactoriamente en el primer período; pero en el segundo pasa a una tasa fija con un decremento del 40%. Situación relativamente sorprendente ya que estos establecimientos subsisten, y la desvalorización de la moneda obliga a aumentar las tasas. Con relación a el impuesto por Depósitos notamos que contrario a los demás después de tener una tasa fija sufre una diferenciación por categoría en el 1.981 y 1.983. Considerablemente se incrementó en el primer período en un 218% y en el segundo en el 50%. Mientras que la tasa impositiva del rubro farmacias después de presentar un incremento del 190% en el 1.981; mostró en el 1.983 un significativo aumento del 3.1%.

En resumen la evolución del sistema impositivo en el municipio aunque muy importante, no tiene en cuenta la realidad de la base para fijar las tarifas; es inexplicable la baja en las tasas de determinados renglones rentísticos que incrementan su producto bruto en operaciones de venta o producción. Sin embargo el tratamiento que se ha dado a ciertas tasas de los impuestos de Industria y Comercio ha sido positivo, nos lo demuestra la tendencia de crecimiento por parte de este ingreso y su contribución en los Ingresos Tributarios.



#### 4. LOS GASTOS MUNICIPALES

##### 4.1 CONCEPTO Y SIGNIFICADO DEL GASTO PUBLICO

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

Decimos monetaria principalmente, porque vivimos, en una órbita política, de economía monetaria que parece ser, por otra parte, definitiva o a lo menos de larga duración pues la de trueque, antigua, remozada en los primeros tiempos del Estado Soviético ruso, no pudo continuarse allí. Lo que no quiere decir que absolutamente las erogaciones efectuadas por el Estado sean monetarias, ya que presta algunas en especie: la provisión de vivienda al jefe del Estado o a ciertos otros funcionarios; el servicio de automóviles oficiales, etc. Podrían citarse como ejemplo entre nosotros.

Afirmamos también que la erogación debe hacerla "la autoridad competente y con las formalidades legales", pues los gastos públicos requieren un ordenamiento especial, principalmente en aquellos países de organización democrática cuya política vá enderezada al mayor beneficio general, razón por la cual el pueblo por medio de sus legíti-

mos representantes, es el autorizado para dictar las directrices a que el gasto debe obedecer.

El criterio de "servicio público" o de "interés general" es esencial en la concepción del gasto público, pues estando este dirigido a la satisfacción de necesidades de tal tipo, no podía ser otra la conclusión. Lo que también nos lleva a la consideración de que todo gasto debe ordenarse por quienes están más capacitados para la debida comprensión de las necesidades sociales y por observarlas más directamente.

#### 4.2 NATURALEZA E IMPORTANCIA DEL GASTO PUBLICO

Al elegir el Estado o las demás entidades territoriales (departamentos y municipios) la satisfacción de las necesidades públicas, organizan las actividades encargadas de las respectivas prestaciones en forma de servicio público

Las alternativas que presenta la opción de las necesidades públicas frente a las privadas, y dentro de aquellas entre las de mayor prelación, influyen en la estructura del servicio. La mayor influencia en esta estructura la da la distinción entre las mismas necesidades públicas en esenciales y generales, lo que redundará en sistemas distintos de financiación.

Por lo tanto, y no obstante que tal diferencia no es de clase sino de grado, también los servicios respectivos son diferentes en grado. De ahí que a los encargados de satisfacer las necesidades públicas esenciales, se les califique de "servicios públicos de primer grado", financiados con el impuesto, y a los encargados de satisfacer ne-

cesidades públicas generales, de "servicios públicos de segundo grado", financiados con la tasa.

La dependencia de estos servicios respecto del ente público gestor, por influencia de las características especiales y diversas que lo estructuran, también varía. La gestión estatal es directa o pura en los servicios públicos de primer grado, e indirecta o autónoma en los de segundo grado.

Por consiguiente, tres elementos fundamentales caracterizan la estructura del servicio público: a) un fin público (necesidad pública esencial o general); b) un medio financiero público (el impuesto a la tasa); y c) una gestión pública (directa o indirecta o autónoma). Sin estos elementos el servicio no puede considerarse público.

El punto de partida de la ciencia hacendaria se encuentra en los gastos públicos, porque el Estado debe emplear lo necesario para el sostenimiento de los servicios públicos, ya que, de otra manera, no se justificaría en forma alguna su existencia. Luego primero son los gastos y después la búsqueda de los medios fiscales para llevarlos a cabo.

El hacendista TROTABAS dice: "es fácil rebelarse contra la apariencia irracional de este sistema: en las relaciones de la vida, se gasta solamente, por modo general a lo menos, aquello que se tiene. Pero, precisamente, no debe ser lo mismo para las finanzas públicas. Es que el Estado no gasta "como un simple particular". El no posee una fortuna, ni unas rentas de que él pueda disponer. No es el dominio privado el que nos interesa. El Estado tiene

cargas: constituye una vasta empresa de servicios, tendientes a llenar las necesidades públicas. Todo ello cuesta. Pero no son las disponibilidades del Estado las que pueden justificar o provocar estos servicios: es, al contrario, la necesidad del servicio, es decir, el gasto el que justifica y provoca la búsqueda por el Estado de medios financieros de pagos, de ingresos. Es racional, pues, contrariamente a las apariencias, que los gastos tengan precedencia sobre los ingresos; y esta primacia necesaria, enseña cuánto importa la justa determinación de los gastos" <sup>1</sup>.

#### 4.3 CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES

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

- a) Gastos de Funcionamiento
  - Dependencias
  - Rama Legislativa
  - Control Fiscal
  - Departamento de Gobierno
  - Departamento de Hacienda
  - Departamento de Justicia
  - Departamento de Educación
  - Departamento de Obras Públicas
  - Departamento de Higiene y Asistencia Social
- b) Programas de Inversión, partidas varias.

La clasificación anterior acoge los preceptos del Decreto

<sup>1</sup> AURELIO CAMACHO RUEDA. Hacienda pública 2a. Edición. Pág. 15.

294 de 1.973, contenidos en el Artículo 15 y dice: "el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones se compondrá del presupuesto de Gastos de Funcionamiento y el presupuesto de Gastos de Inversión...".

4.3.1 Gastos de Funcionamiento

Son las apropiaciones para los gastos ordinarios que requiera el funcionamiento normal de la Administración para el pago de las obligaciones contractuales y los créditos judicialmente reconocidos y, en general, para los gastos que se destinen a fines de consumo. En su mayoría son de carácter personal, como son: sueldos, salarios, pensiones gastos de representación y otros.

TABLA 11. Participación de los gastos de funcionamiento en el presupuesto de gastos durante los años 1.976 - 1.983.

Años	Presupuesto Ejecutado	Gastos de Funcionamiento.	Porcentaje.
1976	3.230.998	1.627.130	0.504
1977	3.362.909	1.842.014	0.548
1978	3.028.972	2.227.875	0.736
1979	5.454.684	4.359.740	0.799
1980	6.682.721	6.036.165	0.903
1.981	12.227.375	6.766.118	0.553
1982	14.512.457	10.264.314	0.707
1983	22.043.591	11.833.694	0.537

Fuente: Archivos de la Contraloría Municipal (San Juan).

Analizando la participación de los gastos de Funcionamiento en los gastos generales que requiere la Administración anualmente, notamos que generalmente participa en un promedio de más del 50%, tratándose de absorverlos en determinados años. Quedando en éstos años un porcentaje reducido para llevar a cabo la inversión.

En el año de 1.976 y 1.977 la participación superó el 50% con un ligero incremento, permitiendo que aproximadamente la mitad de los gastos totales se presentaran en gastos de inversión.

En el período de 1.978 a 1.980 se presenta una mayor participación mostrando en el primer año 73.6% y en el último año 90.3%, este incremento en la participación se debe al aumento de la nómina. Mientras que en los años siguientes la participación disminuye, pero no por la disminución de la nómina, ya que esta sigue aumentando, sino por el incremento en los ingresos totales disponibles para los gastos totales; la participación en términos absolutos aumentó, aunque porcentualmente presente disminución, debido al aumento en el total de los gastos.

TABLA 12. Participación de la nómina en el total de los gastos de funcionamiento.

Años	Gastos de Funcionamiento	Sueldos	Porcentajes
	\$	\$	
1976	1.627.130	789.400	0.485
1977	1.842.014	912.400	0.495
1978	2.227.875	1.333.200	0.598
1979	4.359.740	2.153.000	0.494
1980	6.036.165	2.493.652	0.413
1981	6.766.118	3.609.600	0.533
1982	10.264.314	4.894.000	0.477
1983	11.833.694	7.086.000	0.599

Fuente: Archivos de la Contraloría Municipal (San Juan).

Observando la participación de la nómina (sueldos) en los gastos de Funcionamiento, vemos que relativamente oscila entre el 40 al 60% del total de gastos de funcionamiento, reafirmando lo que decimos anteriormente que la nómina crecía, pero sin embargo, la participación se mantenía, debido al aumento absoluto de los gastos de funcionamiento. Concluyendo entonces que San Juan los Gastos de Funcionamiento lo constituyen en un 50% aproximadamente los servicios personales y la otra mitad obedece a Gastos Generales Transferencias, y vigencias expiradas, porque no hay erogación por servicio de la deuda.

Gastos de Fun  
cionamiento.

- 1) Gastos de Con
  - a) Servicios persona  
les.
  - b) Gastos Generales.
- 2) Transferencias.
- 3) Servicio de la Deuda.
- 4) Vigencias Expiradas.

4.3.2 Gastos de Inversión.

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

Se considera inversión todo gasto con destino a la construcción, adición, o mejora en las obras públicas, al mejoramiento y desarrollo de la riqueza agrícola, a la adquisición de maquinaria y equipo que se utilizará en dichos fines.

La inversión puede ser Directa o Indirecta. Es Directa, cuando comprende gastos que se efectúen en bienes de capital realizados directamente con intervención y control del gobierno municipal a través de sus Departamentos. Incluye los gastos con fines al desarrollo económico, cultural y comunal.

Es Indirecta cuando los gastos se realizan, ya sea por intermedio de otra entidad ejecutora distinta del Municipio o por medio de contratos con organismos o firmas determinadas. El presupuesto de gastos de Inversión debe consultar las necesidades esenciales en el desarrollo del Municipio, para esto es importante coordinar los programas de obras, tanto municipales como departamentales a fin de evitar duplicidad en tareas y malversación de fondos públicos.



137

TABLA 13. Participación de los gastos de inversión en el presupuesto de gastos durante los años 1.976 - 1.983.

Años	Presupuesto Ejecutado \$	Gastos de Inversión \$	Porcentaje
1976	3.230.998	1.603.868	0.496
1977	3.362.909	1.520.895	0.452
1978	3.028.972	801.097	0.264
1979	5.454.684	1.094.944	0.201
1980	6.682.721	646.556	0.097
1981	12.227.375	5.561.257	0.447
1982	14.512.457	4.248.143	0.293
1983	22.043.591	10.209.897	0.463

Fuente: Archivos de la Contraloría Municipal (San Juan).

La participación de los gastos de Inversión oscila entre el 9 al 49%. En el 1.976 y 1.977 los gastos de inversión son significativos en los gastos Generales representan un 49.6 y 45.2%. Desde 1.978 a 1.980 la participación disminuye presentándose la más baja en el 1.980 con un 9.7%; en el 1.981 presenta un recuperación, participando en un 44.7%; pero decae nuevamente en el 1.982 constituyendo sólo el 29.3%; pasando a una nueva participación del 46.3%. De este simple análisis concluimos que los gastos de inversión del municipio son considerables en relación con los gastos totales, exceptuando en 1.980 con su apor-

te insignificante del 9.7%.

Debido principalmente a la falta de planeación en los gastos de inversión, permitiendo en éstos una improvisación de acuerdo a los ingresos restantes después de hacer los respectivos gastos de funcionamiento, ya que los gastos de inversión presupuestados en ese año constituían el 35.33% de los gastos totales.

La inversión en el municipio se centra en la pavimentación y arreglo de calles, reparación de vías de penetración, reparación y adecuación de los servicios públicos como matadero público, mercado público y el Cementerio; dependiendo la decisión de los gastos de inversión del criterio del ejecutivo acompañado de las quejas y solicitud por parte de la comunidad necesitada de dichos servicios, tornándose la inversión para un reducido sector de la población y no para el total de la población.

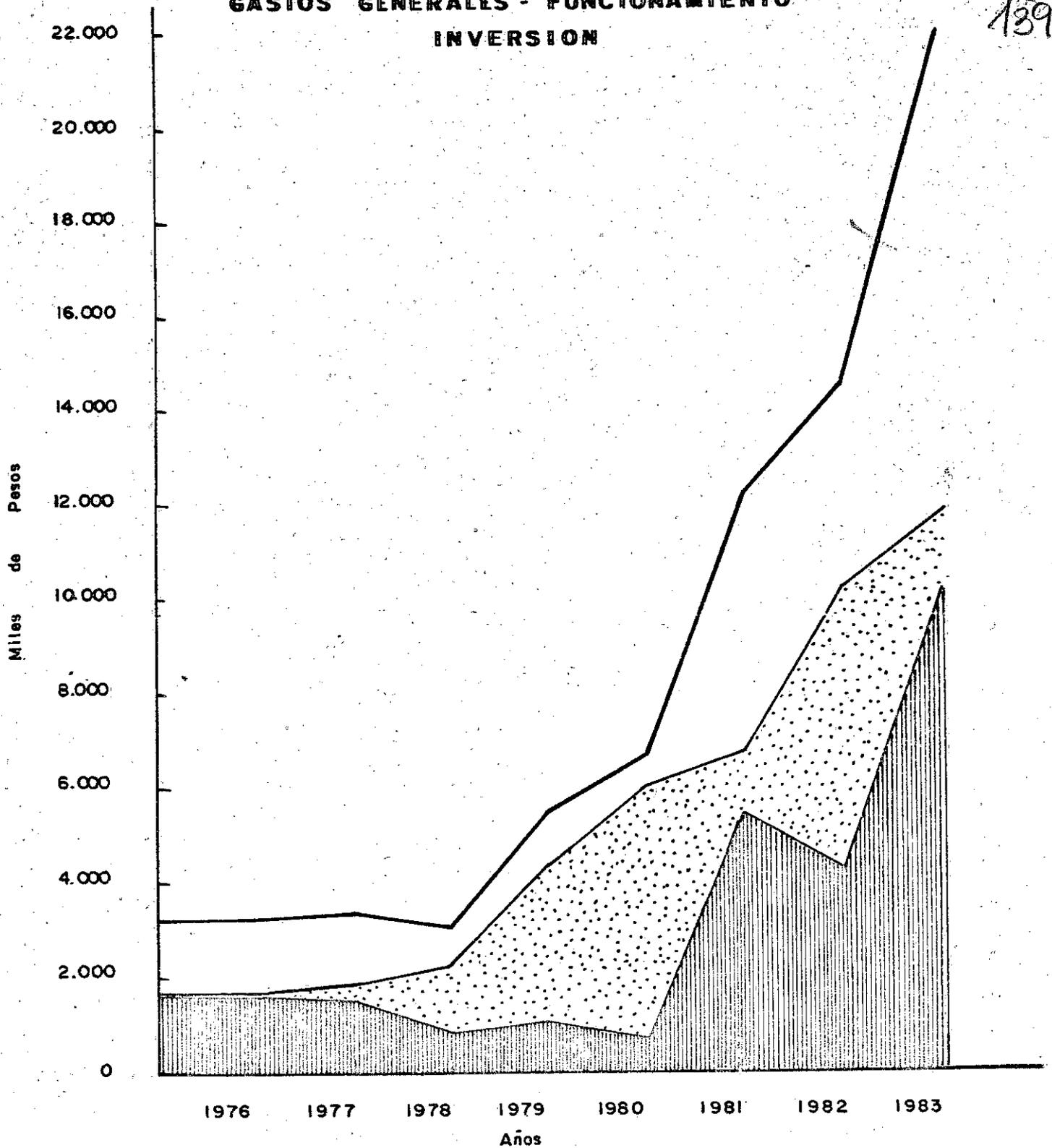
#### 4.4 TENDENCIA DE LOS GASTOS

El aumento progresivo de los gastos públicos en un hecho de ocurrencia universal, reconocido por todos los tratadistas. Según lo anota Flora, se presenta lo mismo en las monarquías absolutas como en las constitucionales; en las naciones democráticas como en las tendencias dictatoriales, socialistas o comunistas.

Sin incurrir en exageración, puede afirmarse que el desarrollo social, político y económico de un país es paralelo al ensanche de sus gastos. Naciones de presupuestos bajos son, fatalmente, pobres, y atrasadas. A este respecto el mismo Flora recuerda que en la segunda década

### GASTOS GENERALES - FUNCIONAMIENTO INVERSION

139



- GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 
- GASTOS DE INVERSION 
- GASTOS GENERALES 

del siglo XIX un ministro de finanzas en Francia, Monseur De Villéle, tranquilizaba a los diputados que protestaban contra la elevación de un presupuesto, que no se había visto ni en tiempo de guerra, con estas sencillas palabras "Saludad estas cifras, que no volvereis a ver nunca más..."

A la inversa de lo que ocurre en la economía privada, en la hacienda política son los gastos esenciales de la administración, las obligaciones contractuales y los proyectos de fomento económico, los que determinan los ingresos en el presupuesto del Estado.

El aumento progresivo del gasto público no sólo se manifiesta en los presupuestos nacionales sino también en las demás entidades de derecho público, como en los departamentos y los municipios, los institutos descentralizados y las corporaciones públicas autónomas.

La tendencia que muestra los gastos la podemos apreciar en la gráfica anterior. Como era de esperarse la tendencia que presentan los gastos Generales es de un crecimiento acelerado. Como es obvio esto se debe a las nuevas obligaciones que ha adquirido el municipio para beneficio de la comunidad; también porque ha crecido la población del municipio, lo cual conlleva a mayores gastos, debido a que se se hace necesario ampliar y mejorar los servicios que están a cargo de la administración municipal. Igualmente porque la fuente de los ingresos municipales es progresiva. Por lo que se hace necesario una planificación del gasto público para asegurar los mayores recursos que permiten una mejor inversión y administración de los servicios públicos.

1457

1457  
TABLA 14. Presupuesto de los Gastos Globales Municipales y su evolución porcentual por Departamentos.

Departamentos	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%	1980	%	1981	%	1982	%	1983
Legislativa	22.588	100	23.388	104	34.800	154	70.800	313	102.200	452	107.700	477	116.800	517	295.266
Control Fiscal	90.368	100	100.768	112	124.900	138	168.600	187	201.750	223	247.700	274	411.300	455	595.960
Gobierno	626.424	100	719.684	115	871.340	139	1.395.400	223	1.914.200	305	1.993.100	312	3.154.600	504	3.771.460
Alcaldía	438.135	100	462.935	106	301.601	69	876.600	200	1.109.180	253	1.186.266	271	1.341.760	720	1.649.562
Justicia	51.000	100	65.000	127	75.000	147	82.000	161	94.000	184	120.000	235	176.000	345	202.000
Comercio	50.560	100	53.760	106	180.000	356	794.000	1.570	1.060.800	2.098	1.104.800	2.185	2.198.800	4.349	2.345.600
Comunidades Poblacionales	36.656	100	43.856	120	515.755	340	159.360	435	249.200	680	321.520	877	588.400	1.550	325.410
Salud y Asistencia Social	311.400	100	372.623	120	124.480	166	812.980	261	1.304.835	419	1.727.030	555	2.296.554	736	2.648.416
<b>TOTAL</b>	<b>1.842.014</b>	<b>100</b>	<b>1.842.014</b>		<b>2.227.876</b>		<b>4.359.740</b>		<b>6.036.165</b>		<b>6.766.118</b>		<b>10.264.314</b>		<b>11.833.694</b>



142

La tendencia del gasto de Funcionamiento es también la de crecer pero en una forma moderada, pero que en valores absolutos es considerable ya que de \$1.627.130 en el 1.976 pasa a \$11.833.694 en el 1.983; mostrando un incremento del 627%.

El incremento de los gastos de Funcionamiento se deben a la participación aproximadamente igual de los servicios personales por un lado y gastos generales y transferencias por otro.

En cuanto a los gastos de Inversión debemos anotar la depresión que sufren en los años de 1.977 a 1.980, concidiendo con el aumento de los gastos de Funcionamiento. De 1.980 a 1.983 presenta una recuperación bastante notoria. Sin embargo los gastos de inversión están muy bajos en relación con los gastos generales o totales, viéndose desplazados por los gastos de Funcionamiento.

#### 4.5 ANALISIS DE LOS GASTOS GLOBALES POR DEPARTAMENTOS

El cuadro anterior nos ilustra, como han ido creciendo los gastos de las diferentes dependencias en el transcurso del tiempo. Entrando más en detalle, podemos afirmar que la dependencia que tiene mayores gastos a nivel de administración, es el departamento de Gobierno, el cual está representado por la Alcaldía Municipal y las Inspecciones de Policía (la Inspección Central y las de los corregimientos), pero la mayor parte de los gastos los causa la Alcaldía Municipal más que todo con los gastos por concepto de servicios personales que por gastos generales. Las cifras nos muestran el aumento que se ha dado en los últimos siete años con un incremento en valores absolutos

de \$3.145.036.

Siguen en importancia en cuanto a la tendencia de crecer los Departamentos de Hacienda e Higiene y Asistencia Social. En cuanto al primero, presenta un aumento en el período en valores absolutos de \$1.211.457; valor representado en servicios personales porque las transferencias que hace este departamento son muy bajas. Mientras que el desplazamiento que muestra el Departamento de Higiene y Asistencia Social se debe más que todo al aumento de las transferencias para la asistencia social presentándose un crecimiento absoluto de \$2.337.016.

En cuanto al Departamento de Educación cabe señalar que el acelerado crecimiento en los últimos años obedece a el aumento bastante considerable de la nómina de educadores p alfabetizadores de los diferentes corregimientos y veredas. Lo demuestra el aumento absoluto de \$2.295.040.

#### 4.6 GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LOS GASTOS PUBLICOS

Para que todo gasto público tenga validéz jurídica, se debe hacer mediante decreto, o acuerdo; el cual deberá quedar debidamente aprobado por la Gobernación del Departamento. Los gastos del municipio no pueden votarse en un solo bloque, sino que habrá que dividirlos en capítulos, artículos y párrafos con el objeto de que cada gasto tenga su partida asignada en el respectivo presupuesto; pues de esta forma se limita la órbita de acción del Poder Ejecutivo del Municipio respecto a la destinación y cuantía del gasto en cada caso particular.

Los gastos públicos en los municipios deben ser propues-

tos por los Alcaldes respectivos, quienes son los que conocen en forma pormenorizada las necesidades de la ~~admi-~~nistración y del municipio en sí. A las garantías anteriores debemos adicionarle otras de carácter administrativo por intermedio de la Contraloría Departamental.

Las siguientes son las disposiciones que rigen toda erogación municipal:

ART.1º El Alcalde Mayor será el único ordenador de gastos municipales y el Tesorero el único funcionari

encargado de hacer efectivo los ingresos y rentas del municipio. De cada una de estas facultades sólo podrán hacer uso dentro de las limitaciones legales.

ART.2º Todo gasto municipal deberá ser girado por el Alcalde Mayor a cargo del Tesorero Municipal, mediante relaciones de autorización refrendados por el Contralor Municipal.

ART.3º No habrá ingresos provenientes de impuestos, contribuciones, participaciones o auxilios que no sean incorporados en el Presupuesto Municipal, con sujeción a las normas legales previstas, ni erogación alguna de fondos municipales que no se halla presupuestado legalmente.

ART.4º Para el pago de portes telegráficos, aéreos, postales, publicaciones, impresos oficiales, deberán acompañarse los comprobantes correspondientes para que el Tesoro pueda cubrir dichas cuentas.

ART.5º Las cuentas por concepto de viáticos en giras oficiales serán acompañadas de los comprobantes de rigor y el pago será ordenado por la Alcaldía por medio de resolución motivada.

ART.6° Las cuentas de auxilios para estudiantes deberán ser acompañadas de los certificados expedidos por los planteles de educación donde cursen estudios auxiliados, con sello y firma del Director, en que conste que el estudiante ha asistido puntualmente a las clases; sin este requisito, el Tesorero se abtendrá de cancelarlas.

ART.7° Las cuentas de gastos de escritorio, portes aéreos y telegráficos serán cubiertas en los primeros cinco días de cada mes, mediante la presentación de los útiles, y comprobantes de adquisición de éstos en el primer caso y la introducción de la correspondencia en el segundo. Así como las cuentas por concepto de libros en blanco útiles de aseo, etc.

ART.9° El tesorero Municipal pagará de acuerdo con el respectivo plan presupuestal y cuando los fondos sean suficientes, lo hará por orden riguroso de presentación.

#### 4.7 TEORIAS ECONOMICAS DE LOS GASTOS PUBLICOS

Las decisiones acerca de la magnitud de los gastos públicos deben guiarse por ciertos principios. Estos son muy importantes en vista de que tanto la rama Ejecutiva como la Legislativa del gobierno tienen facultades para gastar sin límites (con efectos, negativos o positivos para la comunidad).

Las políticas sobre que principios deben establecerse para guiar gastos públicos pueden realizarse en base a los siguientes principios:

- 1) Principio del Gasto Mínimo: Esta escuela afirma que

el gobierno debe gastar lo menos que sea posible sin poner en peligro la protección de los ciudadanos.

- 2) El Principio de la mínima Interferencia con la iniciativa Privada: Al analizar el principio del gasto mínimo nos damos cuenta que el gobierno asegura automáticamente un mínimo de interferencia con iniciativa privada, sin embargo, él puede efectuar volúmenes sustanciales de gastos por razones sustanciales.

Este principio establece que al gastar el gobierno las cantidades decididas, interfiera lo menos posible con la iniciativa privada. Esto supone que los servicios que proporciona la administración municipal no deben competir con los que ya proporcionan las entidades privadas.

- 3) El Principio de Máximo Beneficio: Este principio es considerado como el principio tradicional; y establece que en todos los casos debe obtenerse el "Beneficio Máximo", esto significa que cada peso debe gastarse donde la utilidad marginal social sea mayor.
- 4) Principio de Máxima Ocupación: Algunas veces la finalidad de los gastos públicos es elevar lo más posible el nivel de empleo. Este principio obedece la satisfacción de uno de los problemas más apremiantes de la sociedad, cual es el desempleo.

Al definir los diferentes principios optados por los diversos Estados, destacamos la importancia que tienen el gasto público en la Economía de un país, ya que de la adecuada precisión en la determinación y utilización de la cuantía de este Items. dependerá en gran parte el funcionamiento de las ramas del poder público como tam-

147

bién el desarrollo social y económico que genera la participación del gasto público en los programas de grandes inversiones como son: Obras de infraestructura, ensanche y mejoramiento de los servicios públicos, aportes a la educación y el servicio de salud, ayuda financiera para empresas mixtas y privadas, etc.

También debemos expresar que la acogida de estos principios en la vida de los estados, está limitada al sistema político imperante; y también depende de éste la aplicación que se lleve a cabo sobre determinado principio, contribuyendo a desvirtuar el fin que persigue; como sería el caso de gastos desproporcionales en gastos de funcionamiento (aparente aplicación del principio de máxima ocupación), o puestos burocráticos que remuneran muy bien a unos pocos y muy mal a la mayoría, predominando los fines políticos.

#### 4.8 DISPOSICIONES LEGALES DE LOS GASTOS MUNICIPALES

Según las disposiciones generales del manual de preparación de presupuestos en lo referente a gastos municipales dice en sus artículos del 15 al 18 lo siguiente:

ARTICULO 15. a) Las partidas para gastos de funcionamiento se ajustarán a los gastos estrictamente indispensables, y respecto a los gastos del personal se incluirán las partidas necesarias de acuerdo con las ordenanzas o decretos vigentes sobre asignaciones civiles.

Para pagos imprevistos se hará una apropiación que no exceda al 1% del monto total, de la partida de cada secre-

taría o departamento administrativo, calificado por resolución motivada cuando un gasto es imprevisto.

- b) Las partidas para gastos de inversión corresponderán a los cálculos que tenga la Alcaldía para el normal desarrollo de estos programas, sus partidas para obras públicas en ejecución o que vayan a iniciarse en el ejercicio siguiente se solicitará en forma discriminada cuidando de separar lo que se vá a invertir en equipos y materias primas, jornales y otros gastos.
- c) Las partidas para el servicio de la deuda pública deberán corresponder exactamente a monto de los servicios, conforme a las respectivas obligaciones a cargo del tesoro municipal.

ARTICULO 16. El Secretario de Hacienda, después de un detenido estudio en el del cálculo de los gastos que para su respectiva dependencia, le hayan enviado los secretarios de la Alcaldía, los jefes de los departamentos administrativos, hará a tales cálculos adiciones o reducciones que juzgue conveniente.

ARTICULO 17. A el Alcalde le corresponde señalar la orientación definitiva del proyecto de presupuesto, y asignar el monto de las apropiaciones de gastos para cada secretaría o departamento administrativo, previo estudio de adopción del proyecto en concejo de secretarios en consulta con los organismos de planeación departamental.

ARTICULO 18. En el presupuesto de gastos no podrá incluirse en partida alguna que no corresponda a un gasto decretado por acuerdo anterior a obligaciones con-

149

traídas o créditos judicialmente reconocidos, por ningún motivo dejarán de incluirse en el presupuesto las partidas necesarias para atender las ordenaciones de la ley.

Cuando el balance de vigencia anterior, presenta un déficit fiscal se incluirán las partidas necesarias para amortizarlo, la cual no podrá invertirse en cosa distinta, salvo que el Concejo hubiere adoptado otra manera de cancelarlo.

#### 4.9 PRESENTACION DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO

A continuación aparece la forma como se viene presentando el presupuesto de gastos del municipio:

##### Capítulo Uno.

##### FORMA LEGISLATIVA.

##### Funciones:

Ordenar por medio de acuerdo, lo conveniente para la administración del municipio. Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales. Determinar la estructura de la administración municipal, y las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base el proyecto presentado por el Alcalde.

##### Capítulo Dos.

##### CONTROL FISCAL: Programa 02

##### Funciones:

Debe firmar todos los documentos tanto de ingreso como de

egreso. Debe revisar todo el legado que contiene las cuentas a rendir por los cuentandantes. Velar por que las cuentas sean rendidas dentro del término que señala la ley. Debe fiscalizar que el envío de la cuenta no omita ningún comprobante. Exigir relación de caja del día inmediatamente anterior. Exigir que le sean remitidos los extractos bancarios, en los que se observará si los saldos que éstos traigan concuerden con los que figuran en los libros. No debe firmar cheques de ninguna naturaleza si no se le presenta la respectiva cuenta.

Capítulo Tres.

DEPARTAMENTO DE GOBIERNO: Programa 03. Alcaldía Municipal.

Funciones:

Cuidar de que el Concejo se reúna oportunamente y desempeñe los deberes que le corresponden; convocar a reuniones extraordinarias al Concejo cuando un caso grave y urgente así lo exija; nombrar y remover libremente los empleados de su oficina; cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, y ordenanzas, acuerdos y decretos que estén en vigor; sancionar u objetar los acuerdos expedidos por el Concejo; presentar al Concejo los proyectos de acuerdo que juzgue conveniente para la buena marcha del municipio y con especialidad los del presupuesto de rentas y gastos en la época oportuna.

Subprograma I: Inspecciones de Policía.

Funciones:

Conocer los casos de contravenciones del código de la policía; conocer y actuar las primeras diligencias por los delitos de infracción personal dentro de las primeras cuarenta y ocho horas, y en general todo lo estipulado en el

código de policía de Bolívar.

Programa 04: Personería Municipal.

Funciones:

Ser el vocero del Ministerio Público en los negocios penales, laborales, civiles, etc, en que le corresponda intervenir bien en los juzgados municipales o ante las autoridades policivas locales.

Ejercer la vigilancia judicial ante los juzgados municipales y despachos de jurisdicción policiva.

Velar por el cumplimiento de la Constitución Nacional, leyes, ordenanzas, acuerdos y sentencias judiciales. Velar por la exacta y pronta recaudación e inversión de los recursos municipales y promover o iniciar la acción contra las irregularidades que observe. Mediante la vigilancia de la conducta de los funcionarios y empleados municipales, promover, cuando hubiere lugar, las acciones de responsabilidad.

Capítulo Cuatro.

DEPARTAMENTO DE HACIENDA: Programa 05. Tesorería Municipal

Funciones:

Recaudar los impuestos, contribuciones y demás ingresos municipales. Ejercer la jurisdicción coactiva. Responder por el manejo y custodia de los fondos y valores que hayan sido depositados a cualquier título. Atender oportunamente el pago de las cuentas debidamente legalizadas que correspondan a gastos u obligaciones del municipio. Consignar diariamente en los bancos locales el producto de los recaudos efectuados. Remitir diariamente el Alcalde el boletín de caja de los ingresos y pagos efec-

tuados y del manejo de valores a su cargo. Rendir cuenta del manejo de fondos de acuerdo con la reglamentación que expida para tal efecto la Contraloría municipal.

Capitulo Cinco.

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA.

Este departamento tiene como fin atender los gastos que se presentan por la movilización de detenidos, patrullas juzgados, y alimentación de la policía y detenidos.

Capitulo Sexto.

DEPARTAMENTO DE EDUCACION

Tiene como fin proveer de educadores alfabetizadores a los corregimientos y veredas. Otorgar a los estudiantes pobres becas con el objetivo de facilitarles los estudios; velar por la correcta utilización de los auxilios públicos que concede esta dependencia y disponer de personal de servicios generales en las diferentes escuelas municipales.

Capítulo Séptimo.

DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS.

Tiene funciones como son: cuidar el relleno de las calles y mantenimiento del reloj público, y otras actividades acordes a su cargo.

Capítulo Octavo.

DEPARTAMENTO DE HIGIENE Y ASISTENCIA SOCIAL.

Cumple funciones como: Pagar los servicios de aseo y limpieza, vigilancia de los bienes municipales, atención médica y asistencia a los empleados municipales, cancelar las prestaciones sociales de los empleados, auxiliar económicamente a los enfermos y auxiliar la sepultura de

los pobres. Tiene personal de servicio.

#### 4.10 DISCUSION Y APROBACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES

Al hacer la presentación del proyecto de gastos municipales en el presupuesto al Concejo Municipal acompañado de una descripción de las actividades, programas, y proyectos que desarrollarán las secretarías de las respectivas dependencias, se procede a la discusión y aprobación de los gastos municipales.

Aprobado el proyecto de presupuesto en el primer debate, pasará nuevamente a la comisión para que lo estudie y rinda el informe para un segundo debate en un término de cinco días, y este no podrá ser alterado por el Concejo.

El estudio de los gastos en el segundo debate, dice: ni la Alcaldía, ni el Concejo, podrán proponer el aumento de partidas, ni la inclusión de nuevos gastos en el proyecto del presupuesto, si con ello se altera el equilibrio entre los gastos y las rentas; pero si podrán incorporarse los nuevos recursos propuestos por la Alcaldía en proyecto separado con sus apropiaciones; cuando el Concejo haya aprobado previamente los acuerdos respectivos. La comisión del presupuesto podrá eliminar o reducir cualquiera apropiación propuesta por la Alcaldía, y reemplazarlo por otra, o aumentar los existentes conservando siempre el equilibrio presupuestal.

Los nuevos recursos y gastos que durante la discusión proponga la Alcaldía, proponiendo aumento de sueldos o empleos; será materia distinta al acuerdo anterior.

4.11 EJECUCION DE LOS GASTOS MUNICIPALES

Corresponde privativamente a la Secretaría de Hacienda hacer la ordenación de los gastos con cargo a las apropiaciones liquidadas en el presupuesto.

Los gastos se registrarán por medio de los acuerdos mensuales que elaborará la Secretaría de Hacienda, a más tardar dentro de los primeros ocho días del mes respectivo con base en el producto efectivo de las rentas, de conformidad con el cuadro mensual que elaborará la Contraloría.

En el acuerdo mensual de ordenación de gastos deberá incluirse la doceava parte de los gastos fijos de la administración municipal en el mes respectivo; la cuota correspondiente al servicio de la deuda pública, y las cuotas que corresponden al pago de contratos y pedidos, que haya sido materia de certificados de reserva para la Contraloría, aunque su cuantía no requiera la expedición de tales certificados.

Ningún giro con cargo presupuestario de gastos, será válido ni podrá ser pagado por el tesoro, si no ha sido previamente refrendado por el Contralor o por el funcionario en quien se delegase la atribución. Las apropiaciones para los gastos incluidos en el presupuesto expiran el 31 de Diciembre de cada año, al terminar el ejercicio fiscal y después de esa fecha no podrán acreditarse ni contra-creditar, ni afectar en forma alguna; sin embargo como al final de cada año pueden existir gastos autorizados y no pagados que deben cubrirse con el cargo al mismo ejercicio, se concede el plazo de un mes a los empleados de manejo autorizados para efectuar pagos.

4. 12 CONTROL DE LOS GASTOS MUNICIPALES

Corresponde privativamente a la Contraloría ejercer el control fiscal para la correcta ejecución de los gastos municipales, el cual puede ser por medio de un control previo, posterior y perceptivo, los cuales estudiaremos más adelante en su respectivo capítulo.

4.13 CAUSA REAL DEL AUMENTO DE LOS GASTOS

En la tendencia general del aumento en los gastos públicos obedece a dos clases de causas:

- 1) Aparentes: Entre las cuales se encuentran: a) La dismi- nución del poder de compra de la moneda, como consecuencia de las sucesivas devaluaciones y de otras causas económicas bien conocidas en los últimos tiempos; b) Las modificaciones en los sistemas presupuestarios, como es el postulado de universalidad del presupuesto que hace que se computen todos los ingresos y los gastos; c) El crecimiento de la población, del territorio administrativo, aún cuando éste no crezca físicamente.
  
- 2) Reales: entre las cuales se encuentran: a) El crecimiento de la deuda pública, agravada por los sometidos desarrollo con déficit estructural, de sus balanzas de pagos; b) El perfeccionamiento y la diversidad de arma- mentos y, por ende, el alza en los costos del servicio de defensa; c) La transformación del espíritu público que ha motivado el distinto concepto del Estado, muy distinto al que existió en las monarquias absolutas, o del individualismo clásico, trayendo nuevas concepciones sociales traducidas en servicios públicos impres-

cindibles: la responsabilidad del Estado, la necesidad de instrucción de los asociados, el seguro social, la lucha contra las enfermedades en sus fases preventivas y curativas, la intervención económica, la provisión acueducto, alcantarillado, transporte, etc.

TABLA 15. Crecimiento de los gastos del municipio durante el período de 1.976 - 1.983.

Años	Gastos Ejecutados. \$	Crecimiento Anual	
		Absoluto \$	Porcentual \$
1976	3.230.998	-	-
1977	3.362.909	131.911	0.04
1978	3.028.972	(333.937)	(0.10)
1979	5.454.684	2.425.712	0.80
1980	6.682.721	1.228.037	0.23
1981	12.227.375	5.544.654	0.83
1982	14.512.457	2.285.082	0.19
1983	22.043.591	7.531.134	0.52

Fuente: Archivos de la Contraloría Municipal (San Juan).

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

Pero hay que señalar que el crecimiento de los gastos en el municipio se presenta en una forma muy variada, presentando por ejemplo en el 1.977 un incremento porcentual del 4% y en el 1.978 una disminución del 10%; presentando el mayor incremento en el año de 1.981 con un valor absoluto de \$5.544.654 con respecto al año anterior.

El incremento insignificante en el presupuesto de gasto ejecutado en el 1.977 se debió a las pocas adiciones que le hicieron al presupuesto de 1.976. En ese año se repitió el presupuesto porque el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos no fue presentado por el ejecutivo al Concejo Municipal. Por no contar con los datos necesarios para la elaboración del plan financiero se dejaron pasar las sesiones ordinarias y se puso en vigencia por decreto el del año anterior.

El decremento de los gastos ejecutados en el 1.978 se debió a la disminución de los gastos en los Departamentos de Hacienda e Higiene y Asistencia Social; éstas fueron respectivamente, en el primero de 31.2% y en el segundo del 60%. Además en ese mismo año los gastos presupuestados no se ejecutaron en un 33.8%, contribuyendo en gran parte a la disminución de los gastos totales. La no ejecución de los gastos fue consecuencia de la falta de pro-



gramación y planeación de los mismos; dependiendo todo esto de la carencia de un plan de Desarrollo que diagnos- tique las necesidades más urgentes de la población y presente alternativas de solución.

En el año de 1.979 pasa bruscamente a un incremento del 80% debido al incremento registrado por los Departamentos de Educación en un 1.470%; Higiene y Asistencia Social en un 161%; Gobierno en un 122.8% y Hacienda en un 100%; siendo el principal motivo de éstos el aumento en la nómi- na de cada uno. En cuanto al mayor incremento presentado en el 1.981 influyó el incremento moderado en los departa- mentos, basado en los ingresos estimados por las especta- tivas de aumento de la participación del impuesto a las ventas.

4.14 ORIENTACION DEL GASTO PUBLICO EN UNA ECONOMIA MODER- NA

"Según Paul Samuelson los gastos públicos ponen al servi- cio de las necesidades humanas la producción nacional. Al subir el ingreso de un país las gentes piden más servi- cios, más obras públicas, más avanzados planes de fomento económico. Cuando en épocas de crisis y depresión se res- tringe la inversión privada, el gasto debe llenar ese va- cío" <sup>2</sup>.

Según la finalidad que se trata de alcanzar, igualmente se orienta el gasto público. Cuando se tenga como polí- tica reducir las gastos de funcionamiento al mínimo, se

<sup>2</sup> PAUL SAMUELSON. Curso de Economía. Pág. 153.

debe tener precaución para no afectar servicios esenciales a la comunidad.

Lo más indicado es evitar la duplicidad de funciones que es una manifestación aberrante que cubre vertical y horizontalmente las administraciones locales, presentándose el caso de que en distintos despachos se cumplen funciones de personal, programación de obras y de otros. Así como también establecer un plan riguroso de prioridades, sin afectar el ritmo normal de la administración. Pero evitar en lo posible que una exagerada política de economías, que a la postre, resulte contraproducente; como son también las llamadas economías ficticias que se ocasionan por una disminución de los gastos fijos y un aumento en los auxilios a entes menores, que traen como consecuencia la obtención de créditos para subsanar las deficiencias.

Es importante que se discriminen en el presupuesto de gastos las partidas, con el fin de evitar los gastos superfluos y disímiles, que pueden ocultar las partidas globales.

## 5. PRESUPUESTO MUNICIPAL

Una organización con su correspondiente estructura, ya sea a nivel Nacional, Departamental, Municipal, Intendencional o Comisarial no puede ejercer actividades que no estén contempladas en un "documento" que se expida anualmente, obedeciendo normas precisas en el cual se denomina comunmente "Presupuesto de Rentas e Ingresos y Gastos Inversiones".

Es indispensable que el presupuesto sea confeccionado técnicamente para asegurar la buena marcha de la entidad organizada.

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

El presupuesto al indicar la estructura administrativa, las diversas actividades, planes y programas a cumplir en

un período determinado; fundamenta su importancia al considerarse como una guía de acción, una herramienta útil para cumplir con los objetivos y fines que se propone una institución.

El presupuesto asigna responsabilidades a funcionarios y obliga a planear actividades, contestando a las siguientes preguntas:

- Qué
  - Cómo
  - Cuándo
  - Con qué recursos
  - Quienes responden
  - Por lo que
  - Por qué
- Se va hacer?

De ahí que el presupuesto se defina: Como un acto administrativo y soberano, por el cual se calculan anticipadamente todas y cada una de las rentas e ingresos, se autorizan o apropian todos y cada uno de los gastos de funcionamiento y de inversión de la respectiva entidad para un período de tiempo determinado (1 año). Teniendo en cuenta

### 5.1 CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO PUBLICO

Los principios presupuestarios están enunciados en varios artículos constitucionales, en el código de régimen político y Municipal, en el Decreto 294 de 1.973 en los decretos 1927 de 1.975 y 2407 de 1.981; las característi



cas del presupuesto la constituyen los siguientes princi  
pios que presentamos a continuación:

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

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

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

Exclusividad de la apropiación. El monto que se autorice  
para cada artículo de gastos debe aplicarse exclusivamen-

te al objeto determinado en el texto del respectivo artículo, y no podrá excederse, salvo que la cuantía se ~~modifique~~ modifique por medio de créditos adicionales o por traslados hechos en la forma autorizada en el presente estatuto.

Anualidad: Indica que el presupuesto se aprueba para períodos anuales contados del primero (1º). de Enero al treinta y uno (31) de Diciembre. La anualidad del presupuesto en Colombia la consagra el Artículo 2º. del Decreto N° 11675 de 1.966 y toma como base el año calendario u otro diferente, depende de circunstancias diversas, tales como la época en que se reúne el parlamento, las estaciones, la organización administrativa, y de otros factores, específicos.

En este principio es conveniente distinguir los siguientes términos: Ejercicio: Es el período de tiempo durante el cual se recaudan las rentas e ingresos y se efectúan los pagos, situación que permite al final del ejercicio determinar los excedentes o déficit, sobre la situación patrimonial.

Vigencia: Se refiere a la aplicación de las normas de tipo fiscal que ocurren sobre un asunto considerando al factor tiempo.

Programación: Indica que los presupuestos deben obedecer a programas, que resulten de utilizar la técnica racional de fijar metas, etapas, procedimientos y actividades a desarrollar de acuerdo a unos recursos humanos, materiales y financieros y de organización que se haya previsto, todo esto para conseguir o lograr unos objetivos trazados.



La técnica de presupuesto por programas se ve como una necesidad, pues surge como un avance sobre las herramientas que permitirán eliminar las improvisaciones.

Especificidad: Se refiere a que en el presupuesto, deben figurar todos y cada uno de los rubros tanto de ingresos como de gastos, de manera que se conozcan lo más realmente posible sus programas y sus recursos.

Al cumplir con este principio las apropiaciones asignadas por objeto del gasto se utilizarán para las finalidades que fueron previstas en el presupuesto y se podrán controlar política, administrativa y fiscalmente. Facilitará el estudio de tarifas de ingresos y de gastos por parte de las corporaciones públicas.

Publicidad. Indica este principio que tan pronto sea aprobado el presupuesto por la respectiva corporación, debe publicarse y darse a conocer tanto por los funcionarios que tienen que ver con el control, contabilización y ejecución como por el público en general. De esta forma se tendrá mayor conciencia en cuanto a las obras y actividades programadas como en lo referente a la evaluación y producción de informes de labores, de costos, etc.

5.1.1 Concepto y función del Presupuesto.

El presupuesto como plan financiero no se confunde con los medios (ingresos y gastos) que ordena y coordina en relación con los fines (satisfacción de las necesidades públicas y regulación económica y social) de la hacienda.

Su función es precisamente coordinar y ordenar los ingre-

sos y gastos en relación con los fines en un plan de acción. Sus esquemas aparecen orientados para la práctica, ya que se pretende con él hacer efectivas unas metas económicas y sociales que se fija la institución o entidad de acuerdo con la orientación de su fin político fundamental en determinado lugar y dentro de cierto período. Es algo realizable en contacto estrecho con los procesos de la vida económica, política y social. Esta vinculación activa del presupuesto con ese complejo de circunstancias que lo rodean y en razón de su función propia, es la parte dinámica que forma la estructura externa del presupuesto y determina su estática o estructura interna.

Por lo tanto el plan financiero ha de ser una previsión de ingresos y gastos públicos para lo futuro de vigencia ni muy corta ni muy larga, no tan excesivamente riguroso que impida su adaptación a aquellas circunstancias y procesos, ni demasiado discrecional, en forma tal que no pueda controlarse, o que se deje a la improvisación. Para lograr que el presupuesto se encamine a hacer efectivos los propósitos de la hacienda mediante la asignación de ciertos recursos, en lo referente a los procesos económicos y sociales, debe formarse de acuerdo con el Plan de Desarrollo. Las relaciones necesarias entre la política fiscal y económica del gobierno, se plasman como vinculación del plan financiero con el plan económico. La estructura interna del presupuesto limitada por su estructura externa encuentra en el Plan de Desarrollo el punto primario de referencia y, por ende, de mayor influencia, ya que en ese plan se revelan la mayor parte de los problemas del desarrollo económico y social.

En estas condiciones, se puede definir el presupuesto co-

mo el "cálculo prospectivo de ingresos y gastos públicos para un período concreto ordenado al sostenimiento de los servicios públicos y regulación económica y social dentro del respectivo plan económico" <sup>1</sup>.

### 5.1.2 CALCULO Y PREVISION DE INGRESOS Y GASTOS

El presupuesto público es fundamentalmente un acto de previsión de ingresos y gastos. Pero es de gran importancia diferenciar la "previsión" o cálculo prospectivo, de la "cuenta" o cálculo retrospectivo del balance y del inventario financiero.

El presupuesto no es una simple cuenta o recapitulación de gastos e ingresos ya realizados, sino una previsión "de los gastos y los ingresos futuros" <sup>2</sup>. La cuenta y la previsión entrañan conceptos distintos; pero íntimamente relacionados. Para preveer ingresos y gastos es indispensable hacer las cuentas de vigencias pasadas; y para comprobar las previsiones, se han de elaborar las cuentas de la ejecución presupuestaria. La cuenta o cálculo retrospectivo tiene notorio carácter técnico-contable, mientras que la previsión tiene mayor alcance político, económico y financiero. De tal manera que la cuenta debe subordinarse a la previsión. La función básica de la cuenta es hallar la exactitud de la previsión en un período fiscal dado, mientras que la previsión tiene por finalidad la suficiencia y efectividad de los medios financieros (ingresos y gastos) en relación con los fines de la hacienda (satisfacción de las necesidades públicas y regulación so

<sup>1</sup>ALEJANDRO RAMIREZ CARDONA. Sistema de Hacienda Pública.

cial y económica). De ahí que la "cuenta" es por consiguiente, retrospectiva, y la previsión es prospectiva. La cuenta retrospectiva o informe financiero, influye en el cálculo y previsión del presupuesto para el ejercicio siguiente.

Tampoco el presupuesto se confunde con el balance financiero, ya que éste tiene por objeto "determinar la situación económica y financiera de un negocio, con los resultados de las operaciones realizadas durante un período dado, llamado ejercicio económico".

El presupuesto, como cuenta prospectiva o de previsión hacia el futuro mediato, supone la idea de un plan de acción; por eso la diferencia más significativa con respecto al balance financiero estriba en que, mientras el presupuesto compara los recursos con los gastos, el balance opone un activo a un pasivo, disponibilidades de capital por una parte y cargas por otra.

Y por lo mismo que el presupuesto no se confunde con el balance financiero, tampoco se identifica con el inventario financiero. El balance y el inventario financiero es la contabilidad pública se emplean principalmente para conocer la situación fiscal desde el punto de vista numérico-legal, tanto al momento de la preparación como de la ejecución presupuestaria.

La previsión de ingreso y gastos públicos no tiene carácter exclusivamente financiero, sino también económico y social. No es posible preveer recursos y erogaciones sin considerar al Estado de la economía y los procesos sociales.

### 5.1.3. Presupuesto Público y Privado.

No es suficiente decir que el presupuesto es un cálculo anticipado de ingresos y gastos públicos para que puedan estos, sin mas destinarse a fines públicos: a sostener los servicios públicos, y a regular los procesos económicos y sociales. El presupuesto estatal, regional, o local, es público si orienta y coordina medios públicos a fines también públicos. En esto se diferencia del presupuesto privado.

Los medios financieros de las necesidades públicas esenciales y generales cuya satisfacción se organiza en servicios públicos de primero y segundo grados, respectivamente, son el impuesto y la tasa. Por lo tanto,, en la medida que se estructura la gestión de estos servicios en un plan integrado con tales medios con respecto de esos fines públicos de satisfacción, se configura un presupuesto público.

Mientras que si se estructuran medios privados (precios) orientados a satisfacer necesidades particulares o privadas, el presupuesto es privado, no obstante que la gestión directa o indirecta de las respectivas empresas corresponda a determinados entes o colectividades políticas.

Por consiguiente son presupuestos públicos: a) Los de la Nación, Departamentos y municipios; b) Los de los establecimientos públicos que prestan servicios públicos de segundo grado o empresas públicas no rentables; c) Los de los servicios públicos industriales y comerciales; d) Los de las entidades o servicios de seguridad social.

Son presupuestos privados los de las empresas públicas rentables, industriales y comerciales de la Nación, los departamentos y municipios.

Las diferencias entre estas dos grandes especies de presupuestos conduce a otras distinciones de importancia, relacionados con el procedimiento o forma contable.

El sistema de contabilidad utilizado en la formación de los presupuestos difiere del utilizado por las empresas privadas y pública rentables. Esto se debe más que todo a la índole de los medios económico-financieros empleados con respecto a los fines perseguidos. En la empresa privada y pública rentable y aun en la no rentable o servicios públicos de segundo grado, en cuanto a la actividad es autoliquidable, es decir, que permite afectar los ingresos obtenidos en la prestación correspondiente a su costo de producción o a determinados gastos, de tal manera que el sistema contable se ha de adaptar a esas circunstancias. En los servicios públicos de primer grado, financiados principalmente con impuestos y no con tasas ni precios, no es posible una afectación directa del ingreso al costo, por lo tanto, el sistema contable varía.

## 5.2 ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA INTERNA DEL PRESUPUESTO

### 5.2.1 Presupuesto de Operación y de Capital.

En la economía privada es necesario separar los gastos de operación de los gastos de capital con el fin de establecer de modo correcto el beneficio líquido o la pérdida y la capitalización en el ejercicio económico respectivo. En consecuencia la contabilidad se ha de adaptar a esa mo



alidad económica y financiera de la empresa rentable.

Se ha de establecer esa modalidad presupuestaria, para no confundir los gastos de producción con los de inversión o adquisiciones de maquinaria y equipo y así distinguir claramente el capital fijo del capital circulante.

De igual manera las empresas públicas rentables se rigen por las normas propias de las finanzas privadas. Con base en las valoraciones de las cuentas del presupuesto de operación y de capital se establecen los resultados propuestos durante un ejercicio económico dado. Las previsiones sobre los ingresos por ventas y créditos para financiar los gastos y las inversiones, deben redundar en determinado margen rentable.

Las empresas públicas no rentables o servicios públicos de segundo grado utilizan también los principios de las finanzas privadas con las limitaciones que surgen del hecho de ser organismos que prestan servicios al costo de producción y en situación de monopolio u oligopolio.

Relativamente es posible establecer en los presupuestos de los servicios de primer grado, la distinción entre gastos de operación y de capital, a pesar de no ser autoliquidables. Y de esta manera institucionalizar la forma privada del presupuesto de operación y de capital, que permite conocer los gastos orientados en una u otra de estas dos maneras generales y afectar, así mismo, ciertos ingresos ya sea del presupuesto de operación o el del capital. Sobre la aplicación de este sistema se conocen experiencias significativas en los países de Dinamarca, Suecia, Estados Unidos y Canadá, pero tan sólo en los dos primeros se ha aplicado rigurosamente con algún éxito.

AP

El sistema se trata de un presupuesto doble, uno de operación que financia con ingresos corrientes (impuestos), los gastos de operación u ordinarios; y otro de capital que financia con ingresos de capital (empréstitos), los gastos de inversión, de capital extraordinarios.

Este sistema permite conocer el volúmen de ingresos y gastos orientados al funcionamiento y a la inversión, y facilita ajustar la situación financiera pública a la economía general para equilibrar o desequilibrar el presupuesto en relación con el estado de la coyuntura. Cuando en este presupuesto se presenta un déficit, se acude a los empréstitos con el fin de cubrirlos, ya que con estos también se financian gastos de inversión no productivos y de operación (funcionamiento o consumo), por razón de la circunstancia de desequilibrio financiero. Y si por el contrario arroja superavit, con este se pegan los intereses y amortización de la deuda que figuran en el presupuesto de capital a lo largo del respectivo ciclo económico, con cargo al presupuesto de operación.

Sin embargo este método tiene sus inconvenientes como instrumento compensatorio de los desequilibrios económicos generales, y además por el aspecto técnico contable, conduce a similar las finanzas públicas con las privadas en forma que no corresponde exactamente a la realidad.

#### 5.2.2 Presupuesto por Programas.

Los primeros intentos de aplicar el presupuesto por programas se hicieron en los Estados Unidos a principios del presente siglo, pero solamente en los tres últimos decenios ha logrado perfiles definidos, de tal manera que

se ha universalizado su utilización. Los métodos varían de un país a otro, sin que ello impida señalar sus características sobresalientes.

Tanto los ingresos como los gastos se integran en dos partes del mismo plan; el presupuesto de ingresos y el de gastos. De esta manera tanto los ingresos tributarios como del crédito aparecen englobados en una misma cuenta, sin que deje de catalogarse allí mismo en las subcuentas: ingresos corrientes e ingresos de capital, ya que no pueden ni aparecen directamente afectados a ciertos gastos específicos. Estos a su vez se clasifican sin hacer referencia los ingresos con los cuales se han de cubrir en conjunto, sean dichos gastos ordinarios o de operación y extraordinarios o de capital. Simplemente en gastos de funcionamiento, inversión y transferencia respecto de cada servicio, programas y objeto.

Al separarse, en el presupuesto por programas, los ingresos corrientes de los ingresos de capital, no se pretende asignar los primeros a los gastos corrientes ni los segundos a los gastos de capital. Esta distinción en los ingresos facilita conocer su origen y procedencia pero en globados dentro del presupuesto general sin afectar directamente a determinada clase de gastos. Los gastos debidamente clasificados, aparecen en el presupuesto por programas y subprogramas específicos elaborados para cada institución o servicio.

El programa corresponde a determinadas obras o servicios específicos que se desean construir o prestar durante el ejercicio financiero, con indicación de su costo global y

unitario, los recursos humanos y materiales y la entidad ejecutora; lo cual facilita la ejecución, el control y la contabilización del presupuesto y permite conocer la influencia de los gastos públicos en la sociedad y la economía. Los programas complejos se pueden dividir en subprogramas de objetivos parciales para facilitar su ejecución. Los subprogramas, a la vez, se pueden dividir en actividades y estas en tareas o etapas sucesivas en el desarrollo de un proceso productivo o de una acción cualquiera. La clasificación de los gastos dentro de cada programa y en el presupuesto tiende a facilitar el logro simultáneo de los objetivos.

Las clasificaciones más importantes son: a) Por objeto del gasto (servicios personales, maquinarias y equipo, deuda pública) que se propone conocer el uso del dinero asignado y la correcta contabilización de las erogaciones efectuadas en los respectivos renglones del programa; b) La económica (financiamiento, inversión), que permite conocer el monto de los gastos corrientes y de capital en obras o servicios que aumenta la capacidad instalada en el sector público y sus efectos en la estabilidad y en el desarrollo económico; c) Funcional, que facilita conocer la orientación del gasto al establecer las debidas relaciones en la gestión financiera, entre los gastos de defensa nacional, política, justicia, administración del gobierno (generales), los gastos de educación, salud, previsión (sociales) y los gastos de electrificación, vías públicas, construcción de obras (económico).

Estas clasificaciones se suelen combinar (económica-funcional, funcional por objeto, etc.) para lograr una visión más completa y útil de las erogaciones y transaccio-

nes públicas; además se agregan otras, como la clasificación por sectores.

### 5.3 COORDINACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO CON EL PLAN ECONOMICO NACIONAL.

La vinculación del presupuesto o plan financiero público con el plan económico nacional (proyecto de desarrollo económico y social), es de subordinación o sea que el plan económico se forma con relativa independencia del plan financiero público; ya que el primero pretende realizar determinados objetivos de desarrollo económico y social en cierto período. Y con relación a este plan ha de adaptarse, el presupuesto público, para así poder contribuir, en lo que respecta a la actividad económica financiera pública orientada a la satisfacción de las necesidades públicas con objetivos económicos sociales. De esta manera la previsión de ingresos y gastos se ve afectada por un marco estructural más amplio.

También se debe tener en cuenta que para lograr esta vinculación es necesario que los organismos de planificación económica encargados de elaborar el plan de desarrollo económico deben tomar parte en la elaboración del plan financiero y más que todo en formar el plan prospectivo de ingresos y gastos públicos.

Para lograr una verdadera integración se requiere de una previa integración de los presupuestos públicos: el presupuesto del Estado, los departamentos y municipios y de los servicios públicos de segundo grado o autónomos nacionales, regionales y locales.



175

Por medio del principio tradicional de la autonomía y descentralización presupuestaria que tiende hacia nuevas formas de centralismo es posible coordinar los presupuestos en sus diversos planos para integrarlos adecuadamente a los planos generales y sectoriales de desarrollo económico y social. Cabe aplicar el principio moderno de planificación centralizada y ejecución descentralizada, tanto a los presupuestos regionales y locales como a los económicos sectoriales de desarrollo e integración regional.

No es indispensable que los presupuestos municipales se coordinen directamente con el presupuesto estatal, mientras existan los presupuestos departamentales, ya que operan dentro del respectivo ámbito departamental.

La creación o autorización para crear impuestos y las normas de preparar ejecutar y controlar los presupuestos regionales y locales, han de corresponder a los poderes públicos centrales, mientras que la administración fiscal y financiera, la ejecución efectiva y formación de tales planes financieros, deben hacerlos respectivos departamentos y municipios.

#### 5.4 EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO

El hecho de integrar el plan financiero con el plan nacional se debe a la necesidad de coordinar adecuadamente la política fiscal con la economía del gobierno, y no al contrario.

De igual manera esta integración es indispensable para establecer el equilibrio económico, puesto que de otra mane

ra no sería posible actuar con el ingreso y el gasto público en los procesos económicos y sociales a fin de regularlos con una intervención directa.

#### 5.4.1 Equilibrio Estático del Presupuesto.

Según los economistas y hacendistas clásicos el equilibrio estático de del presupuesto, como igualdad entre ingresos y gastos, es una consecuencia de la neutralidad de la hacienda pública frente a los procesos económicos sociales.

La economía del gasto público y la menor exigencia de impuestos a la renta de la colectividad, condujeron al principio del equilibrio mecánico del presupuesto. Si el Estado no podía recaudar más allá de los gastos indispensables, el superávit no era admitido y tampoco podía gastar más de lo recaudado, o sea que no podía liquidarse con déficit. Además el presupuesto debía equilibrarse con ingresos fiscales.

Los empréstitos y las emisiones monetarias como recurso se consideraban medios extraordinarios para gastos también extraordinarios, como los gastos producidos por las guerras. A finales del siglo XIX, no sólo las fallas en el cálculo y la previsión presupuestaria, las eventualidades que se presentaban al momento de su ejecución, sino los cambios que la evolución económica y social fueron produciendo la existencia de presupuestos desequilibrados y el aumento paulatino de los gastos públicos.

Con frecuencia, los desequilibrios financieros se encontraban orientados en el mismo sentido del desequilibrio

477

económico, lo cual agravaba la situación que precipitaba la crisis o inflación. Se tendía a gastar menos en ~~períodos~~ inflacionarios, cuando la medida correcta era lo contrario.

#### 5.4.2 Equilibrio dinámico del Presupuesto.

La hacienda pública del Estado capitalista de bienestar equilibra su presupuesto teniendo en cuenta la situación económica; de tal manera que establece un desequilibrio presupuestario de signo contrario al desequilibrio económico, para lograr la estabilidad de la economía o evitar que se presente la brecha inflacionista o depresionista de ella. De esta manera se lograba equilibrio entre ingresos fiscales y gastos, cuando la economía se encontraba en relativa estabilidad; mientras esto no suceda el presupuesto se ha de ejecutar en desequilibrio, con déficit o superávit fiscal. En períodos inflacionistas, con superávit con el fin de restringir las disponibilidades monetarias de la economía y lograr la estabilidad.

Este desequilibrio se consigue aumentando los impuestos o disminuyendo los gastos. Y en períodos depresionistas, con déficit, a fin de aumentar las disponibilidades monetarias de la economía y lograr la recuperación. Este desequilibrio se obtiene aumentando los gastos o disminuyendo los impuestos. Estas medidas se facilitan por la flexibilidad que experimenta la estructura fiscal, puesto que en tiempos de inflación aumentan los ingresos tributarios basados ante todo en la tarifa progresiva del impuesto directo y personal sobre la renta, y en períodos de deflación disminuyen tales ingresos por idéntica razón.

### 5.5 EL PRESUPUESTO ANUAL

La anualidad presupuestaria tiene en el Estado democrático, una consecuencia jurídica fundamentalmente, ya que sin ella no se estructuraría adecuadamente el presupuesto en cuanto al tiempo; el gobierno no puede recaudar ningún ingreso ni efectuar ningún gasto mientras no esté autorizado por la respectiva corporación, en el presupuesto aprobado por éste en el respectivo ejercicio.

Otro aspecto importante del período anual, en parte de orden jurídico y en parte de carácter técnico contable, y es el de saber si hay que tener en cuenta, en el departamento que esté en curso de ejecución, los ingresos efectivamente recaudados y los gastos efectivamente pagados durante el período, o los ingresos reconocidos y los gastos comprometidos, aun cuando no se hubieran recaudado los primeros y pagados los segundos al finalizar el año.

Si la estructura contable del presupuesto se hace teniendo en cuenta la primera situación, se trata del llamado presupuesto de caja o gestión; y es de acuerdo a la segunda, es el presupuesto de competencia o ejercicio.

- a) El presupuesto de caja o gestión, al tener en cuenta solamente los ingresos efectivamente recaudados y los gastos efectivamente pagados al finalizar el período, significa que los ingresos no recaudados y los gastos no pagados, pasan a la vigencia presupuestal posterior

La ventaja de este sistema radica en que permite determinar con mayor exactitud la situación del presupuesto al finalizar la gestión; pero tiene la desventaja de

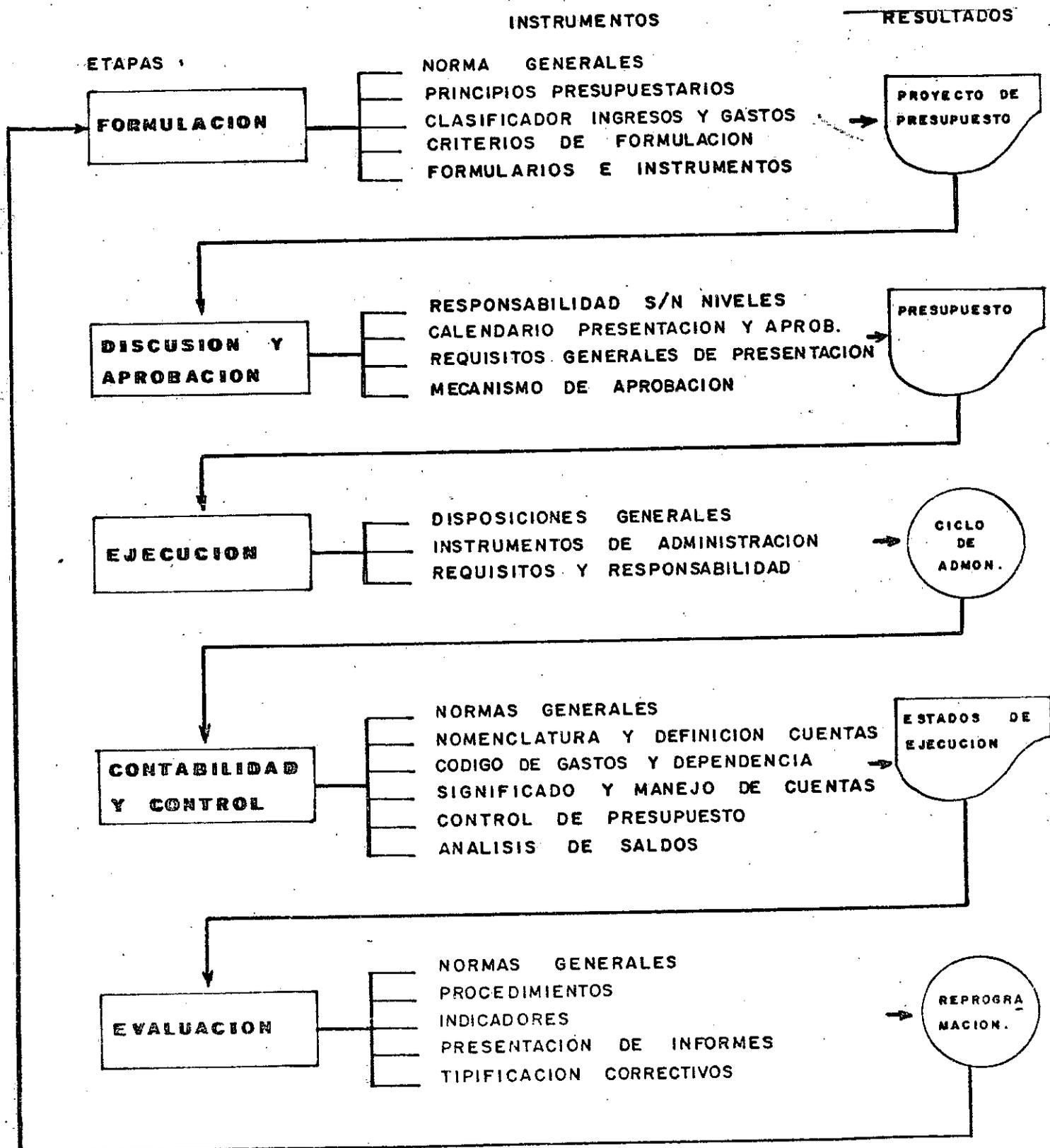


129

que no permite conocer la situación del ejercicio financiero que corresponde a los ingresos y gastos reconocidos y comprometidos, respectivamente, durante el año. La ventaja del presupuesto de caja constituye la desventaja del presupuesto de competencia, y la ventaja de éste la desventaja de aquel. Mientras que el primero muestra lo que ocurrió, el segundo muestra lo que debe ocurrir.

El presupuesto de caja se presta más fácilmente que el de competencia a presentar en una forma artificial determinada situación financiera ya sea con déficit o superávit, como por ejemplo si el recaudo de las rentas e ingresos es superior a los gastos efectivos, el presupuesto se liquida con superávit, cuando la realidad puede ser distinta, si hay un compromiso de gastos superiores a los ingresos reconocidos. Igualmente puede suceder en sentido contrario, cuando los gastos efectuados sean superiores a los ingresos recaudados, liquidando un presupuesto con déficit, cuando el gasto comprometido puede ser de un valor inferior al ingreso reconocido; de ahí que el presupuesto de caja sea menos utilizado que el de competencia. Los países que lo utilizan constituyen ciertos depósitos o fondos consolidados, con los cuales se logra la prórroga del período fiscal para cubrir las obligaciones contraídas y no pagadas.

- b) El presupuesto de competencia o ejercicio, al tener en cuenta los ingresos reconocidos y los gastos comprometidos, aún cuando no se hubieran recaudado los primeros y pagados los segundos al finalizar la vigencia, significa que aquellos pueden ser recaudados y estos



gastos pagados con posterioridad, sin que pasen a otro ejercicio financiero, ya que éste en el presupuesto de competencia, abarca un tiempo más amplio que el establecido para el período fiscal o anualidad que corresponde al lapso durante el cual se perciben los ingresos.

En este sistema se establecen determinadas reservas de apropiaciones para garantizar el pago de gastos con cargo a la vigencia que va a expirar y para recaudar ingresos reconocidos, antes de terminar el período fiscal.

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

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

### 5.6 ETAPAS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Las etapas del presupuesto municipal son cinco y constituyen el ciclo presupuestal. Es necesario que cada una de las etapas tenga en cuenta las herramientas o instrumentos indispensables para un logro eficaz en la culminación de éstas. Estos deben ser los más apropiados por lo cual se debe tener un conocimiento claro sobre los mismos, que permitan utilizarlos en la mejor forma posible.

#### 5.6.1 Etapa de Formulación.

Esta etapa da inició al ciclo presupuestal; y en ella se deben tener como instrumentos los siguientes:

- Normas generales - Corresponde a la Administración Municipal recopilar y analizar las disposiciones existentes en cuanto haga referencia a aspectos presupuestales y de desarrollo económico y social de la localidad. Es necesario e indispensable conocer las bases legales del presupuesto como son el Decreto 294 de 1.973 o Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, que como norma se debe aplicar por analogía, a nivel municipal; los artículos constitucionales que se refieren específicamente al desarrollo del presupuesto municipal como son el artículo 182, 190, y 197; la Guía N°1. Titulada "Lineamientos para la Ejecución de los estudios de un Plan Integral de Desarrollo Municipal" además la Guía N° 2. que se refiere a los "Lineamientos para la ejecución de los estudios de un Plan Integral de Desarrollo Municipal; el Decreto 1306 de 1.980 por el cual se reglamenta el artículo 3° de la Ley 61 de 1.978, sobre planes integrales de desarrollo. También se debe componer los acuerdos que se relacionen con obras o planes de inversión, puesto que son autorizaciones al ejecutivo para impulsar cierto tipo de actividades que se deben valorar para ser puestas en prácticas.
- Principios Presupuestales - Los principios que se deben tener en la formulación del presupuesto se expusieron en las características del presupuesto público, serán de gran utilidad para esta etapa.
- Planes de Desarrollo Municipal - El proyecto de presupuesto debe incluir planes de desarrollo municipal. Es

importante que los miembros de la Administración tomen parte en el proceso de formulación, pues así tendrían un conocimiento de los Planes y Programas y de los recursos para llevarlos a cabo y por otro lado se comprometería a los funcionarios en la defensa del presupuesto ante la corporación quienes se mostrarían más interesados en que se cumplieran los objetivos determinados por ellos mismos.

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

Los rubros tanto de ingreso como de gastos deben ir perfectamente clasificados y ordenados según la composición del presupuesto: a) Presupuesto de Rentas e Ingresos y b) Presupuesto de Gastos e Inversiones o llamados también de "Apropiaciones".

- Criterios de Formulación - El cálculo de las rentas como también de los grandes debe obedecer a sanos sistemas propios de la realidad de cada rubro por su comportamiento en años anteriores, al recaudo actual y sus posibilidades futuras de variaciones; también es conveniente analizar el sistema de recaudo y sus posibles fugas, en aquellas rentas que son significativamente altas. Se debe conocer en base a qué políticas gubernamentales se toman los criterios de formulación.
- Formulación e Instructivos - Son los cuadros y formularios que deben ser tramitados por los jefes de las uni-



dades operativas, pertinentes a las acciones a cumplir en la siguiente vigencia presupuestal.

Allí se tendrá en cuenta los planes y programas, los costos, las metas a lograr, los recursos necesarios, etc. Los instructivos son las guías que acompañan a dichos formularios, son los indicadores que se deben observar para su confección.

Tanto los formularios como los instrumentos deben ser bien elaborados, de esta manera que permitan fácilmente su análisis y tabulación, de los datos que se desean conocer.

- Cronograma de Actividades - El factor tiempo se debe tener en cuenta para cumplir oportunamente con la entrega del proyecto de Presupuesto al Concejo Municipal; se debe realizar un cronograma de actividades donde se le asignen trabajos y fechas de entrega a los principales funcionarios municipales y a sus inmediatos colaboradores, con el fin de analizar y discutir los proyectos y programas que se incluiran en el proyecto a presentar, para tratar de que este sea aprobado sin modificaciones sin modificaciones por el Concejo.

Según Alejandro Ramirez Cardona, "la formación del presupuesto se puede dividir en etapas menores para facilitar su estudio: preparación del proyecto de presupuesto, aprobación, repetición y liquidación del presupuesto"<sup>3</sup>.

Hicimos mención del anterior párrafo para señalar la preparación del proyecto de presupuesto como la etapa de

<sup>3</sup> ALEJANDRO RAMIREZ CARDONA. Sistema de Hacienda Pública Pág. 408.

finitiva del proyecto, ya que aquí se determina el monto y la distribución del gasto público.

El gobierno es el encargado de evaluar los ingresos para la vigencia financiera siguiente, ya que por ser éste el organizador y gestor de los servicios públicos, posee mayor conocimiento y experiencia sobre el estado de las necesidades públicas y la manera como funcionan las dependencias administrativas. Tales circunstancias le dan mayor capacidad para elaborar el cálculo adecuado de los ingresos y los gastos públicos.

La función de preparación del proyecto de presupuesto en los municipios recae en la persona del ejecutivo, con la colaboración y asesoría de la Secretaría de Hacienda o a falta de ésta el Tesorero Municipal, siendo el principal y directo responsable de la iniciativa y decisión técnica en este aspecto.

Para efectuar el cálculo de rentas e ingresos del municipio se señalan a continuación algunas técnicas que se usan de acuerdo con varios factores que se deben tener en cuenta. Puesto que la salud fiscal, financiera y administrativa del municipio depende de la aplicación de una estas maneras; siendo necesario en la selección, cierto cuidado discutiéndolas, tratando de que sean realistas.

- a) El sistema automático. Pasa o transcribe al proyecto de ingresos de la vigencia siguiente, las mismas cantidades que se obtuvieron en el año anterior. La aplicación de este sistema es muy limitada, debido a que continua variación en las tasas o en las bases o en el proceso de recaudo no se tiene en cuenta.

- b) La técnica de Promedio. Consiste en tomar el producto de un renglón rentístico durante varias vigencias anteriores, sumarlos y luego dividir ese resultado por el número de años que se consideraron.

Este sistema fue recomendado por la misión Kemere para Colombia en 1.923, pero fué desechado posteriormente debido a que no pueden ser sumados los años de crisis con los de recuperación.

- c) El sistema de Aumentos. Este está contemplado en el artículo 29 del Decreto 294 de 1.973 y en el Artículo 15 del Decreto 2407 de 1.981. Consiste en tomar como base el cálculo de las rentas, el producto rentístico durante el año fiscal inmediatamente anterior a aquel en que se prepara el proyecto, pero con la posibilidad de incrementarlo hasta en un 10% o disminuirlo hasta en un 30%; según las perspectivas económicas y fiscales que se contemplen para el año en que va a regir el presupuesto; salvo en ambos casos, que circuntancias especiales hagan que se crean variaciones por fuera de dichos límites.

- d) El Sistema de Evaluación Directa. Aunque requiere de conocimientos económicos y de una adecuada metodología, este sistema consiste en calcular las rentas con base en la apreciación objetiva de la situación económica y social, y sus posibles variaciones.

Los hechos económicos que pueden influir sobre la base de los impuestos son, entre otros; el crecimiento real y monetario del producto nacional, la existencia de inflación, el advenimiento de una recesión o depresión



económica, las mejoras en la administración de los impuestos, etc. Los hechos sociales que pueden influir son por ejemplo, las posibilidades de alteración de la normalidad del trabajo por huelgas, conflictos y otras razones, y la posibilidad de una guerra.

e) El sistema de proyecciones. Consiste en tomar una serie de datos o valores correspondientes a ingresos de años anteriores, los cuales se representan gráficamente para luego ajustar la curva de tendencias, que del mismo gráfico surja.

Normalmente se presentan dos tipos de curvas que corresponden a las siguientes ecuaciones:

$Y = a + bx$  Se denomina ecuación de predicción, puesto que nos permitirá conocer el valor de Y en años posteriores. El método a seguir para hallar la curva de ingresos es el conocido como de "mínimos cuadrados".

Para relaciones no lineales, se tiene la ecuación de la parábola de mínimos cuadrados:

$$Y = A_0n + A_1x - A_2x_2$$

En resumen y para simplificar, se recomienda utilizar varios sistemas de cálculo de rentas que ofezcan la oportunidad de conocer a fondo el comportamiento rentístico futuro del municipio se elija aquel que se considere se aproxima más a la realidad de la vigencia que se quiere presupuestar.

5.6.2 Etapa de presentación, discusión y aprobación.

El proyecto de presupuesto será presentado por el Alcalde Municipal el primer día de sesiones ordinarias ante el Concejo Municipal en forma comparativa, y con una exposición de motivos que justifique las partidas propuestas.

El proyecto de presupuesto puede ser aprobado, rechazado o modificado por el Concejo, pasando por tres debates reglamentarios. Es de mucha importancia el conocimiento, que deben tener los directivos a cerca de los planes y programas del presupuesto para sí aclarar las dudas y defender en gran parte, que no sufra modificaciones.

La aprobación se lleva a cabo mediante un acuerdo emanado del Concejo Municipal; estos acuerdos deben ser remitidos a la Gobernación del Departamento, quien lo pasará al Tribunal Administrativo para que decida sobre su exequibilidad o inexecutable. Si es declarado executable el acuerdo del presupuesto deberá llevar la firma del gobernador y del secretario de gobierno en donde se aprueba. Luego el Alcalde expedirá un decreto declarando la vigencia del mismo.

### 5.6.3 Etapa de ejecución.

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

- Disposiciones Generales y Específicas - Aquí se deben tener en cuenta todas las normas de presupuesto, las normas de auditoría, el Código Penal, el Código de Ré-

gimen Político y Municipal, la Ley 7a. de 1.981 y demás leyes decretos y ordenanzas y acuerdos que se refieran a la ejecución del acuerdo de presupuesto, al régimen de contratos y licitaciones, a valorización, al sistema tributario y tarifario, formas de liquidar el presupuesto, proceso para elaborar acuerdos de gastos y para girar contra ellos.

- Instrumento de Administración - Comprende las disposiciones generales que contiene el respectivo presupuesto, manuales de funciones y todas las autorizaciones legales y los demás reglamentos que contribuyan con la mejor organización y marcha del municipio.

- Requisitos y responsabilidades - Además de las contempladas en los puntos anteriores se denen tener en cuenta la estructura organizativa de la institución y las normas específicas que indiquen las líneas de mando, teniendo en cuenta las relaciones que deben existir entre las dependencias. Todos los funcionarios deben estar informados de los requisitos para el normal funcionamiento de la entidad y de las responsabilidades que emanen de las funciones de cada uno de ellos.

- Cronograma de Actividades - Este punto se refiere a la necesidad de emprender actividades en la forma prevista presupuestalmente, pero teniendo en cuenta la mejor época para iniciarlas y terminarlas; como el caso de ciertas obras como acueductos, alcantarillados, drenajes, avenamientos, etc., que requieren de factores climáticos, y atmosféricos apropiados. Los cronogramas de actividades administrativas permiten efectuar un control de gestión, tomar decisiones, oportunas, corregir erro



196

res, responsabilizar a los funcionarios, economizar recursos etc.

- Formularios, guías, etc. Para una buena gestión administrativa y operacional se debe confeccionar formularios sobre diversos aspectos y los correspondientes instructivos con el fin de facilitar su diligenciamiento y envío oportuno a las directivas que los requieran de acuerdo con lineamientos dados y su justificación sobre la importancia que cada información tiene en la toma de decisiones.

En la etapa de ejecución del presupuesto se tiene que conocer las distintas modalidades de peculado de que trata el nuevo Código Penal Colombiano en su Título III, Capítulo I, Artículos 133 a 139, los cuales se refieren, respectivamente: Peculado por apropiación, peculado por uso, peculado por error ajeno, peculado por aplicación oficial diferente, peculado culposo, y peculado por extensión y circunstancias de atenuación punitiva.

#### 5.6.4 Etapa de contabilidad y control.

Se refiere a la importancia que reviste dentro del ciclo presupuestario, todo lo referente a la imputación en los libros de ejecución presupuestal y contabilidad oficial que demuestran hechos cumplidos como consecuencia de la acción cumplida por la administración, sujeta a programas, planes, objetivos, funciones, etc., de ahí que los instrumentos a utilizar sean:

##### a) Normas Generales:

Son las contempladas en leyes, decretos, ordenanzas,

resoluciones de la Contraloría y acuerdos. Pero principalmente se debe contar con el Manual contable y presupuestal aprobado por la contraloría respectiva, en donde se prescriben las cuentas, su significado, manejo y se dan pautas para preparar los informes financieros y presupuestarios.

También se deben tener en cuenta los formatos de comprobantes contables y de presupuesto, las normas internas de procedimientos para los ajustes e informes que es preciso producir continua o periódicamente.

b) Principios contables y de auditoría:

Aquí se deben tener en cuenta los principios de tipo contable y de auditoría universalmente aceptados. La observancia de estos principios permite establecer parámetros, indicadores, situaciones de entidad, labores realizadas, costos, etc. Estos principios hablan de los asientos que se deben efectuar, el tipo de moneda, la partida doble, la depreciación, la ecuación patrimonial, la valoración de inventarios, el control interno, el manejo de caja menor, los procedimientos de control y de las clases y formas de visitas fiscales, etc.

c) Procedimientos contables y presupuestarios:

Los manuales contables y de presupuesto deberán ser complementados con flujogramas, procedimientos, papelería y formato, guías para su diligenciamiento, y, como es de suponer la existencia del manual de funciones a nivel de cargos, con el fin de que cada funcionario conozca perfectamente su trabajo y sus responsabilidades.

Hay que señalar que muchas de las fallas que se han detectado administrativamente en los municipios se deben al desconocimiento de funciones y a la falta de capacitación del personal a su servicio.

d) Nomenclatura y definición de cuentas:

La definición de cada cuenta o rubro permite unificar conceptos, evitando la ambigüedad, la cual podría acarrear graves perjuicios a la entidad o a sus administradores. Con el significado se debe conocer el manejo de cada cuenta y en lo posible el tipo de formatos y libros o sistemas que deben llevarse pormenorizadamente. De esta manera el control administrativo y fiscal pueden ejercerse en forma eficaz, al mismo tiempo que se facilita el análisis o registro en libros. En resumen es indispensable y conveniente que toda institución pueda contar con manuales técnicamente preparados en donde se puedan guiar contabilistas, tenedores y auxiliares, de la dependencias del presupuesto.

e) Control contable y de presupuesto:

La esencia del control es ante todo, el cumplimiento del mandato del poder soberano expresado por el Concejo Municipal por medio de acuerdo o por el poder Legislativo contemplado en normas especiales y en la Ley de presupuesto. Para el control presupuestal se tiene que considerar:

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



198

En lo referente al control contable y de Tesorería de almacenes y de activos fijos o patrimonios se deben considerar los siguientes propósitos:

- Exactitud numérica contable
- Cumplimiento de las normas y principios contables en cuanto a: precisión, oportunidad, presentación, personificación, rendición de cuentas, incorporación de datos, etc.
- Existencia de archivos, kárdex, tarjetas referentes a inventarios, etc.
- Cumplimiento de disposiciones de contraloría en cuanto a las formas y contenido de los soportes o comprobantes contables y sus procedimientos.
- Cumplimiento de normas internas y de auditoría sobre el manejo y custodia de valores, por la Tesorería.

El control fiscal llevado a cabo por la contraloría respectiva se efectúa en tres etapas; las cuales estudiaremos en su respectivo capítulo:

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

#### 5.6.5 Etapa de evaluación.

En esta etapa se utiliza en gran medida las estadísticas y los informes y análisis de tipo financiero, contable y presupuestal. De ahí se toman los indicadores que permitirán establecer muchas comparaciones, tomar acciones correctivas, tener puntos de referencia, analizar procedimientos utilizados, hacer el seguimiento de actividades

encaminadas a modernizar la administración pública, etc.

Con el desarrollo de esta etapa se podrá programar fácilmente el presupuesto de la siguiente vigencia. Pero lamentablemente esta última etapa del ciclo presupuestal no se cumple a nivel municipal y podría agregarse que tampoco a nivel departamental.

5.7 EJECUCION DE PRESUPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN A PARTIR DEL PERIODO COMPRENDIDO EN 1.976 - 1.983.

TABLA 16.

Años	Ingresos	Gastos	Diferencia	Diferencia
	\$	\$	(+) \$	(-) \$
1976	3.142.575	3.230.998	-	88.423
1977	3.440.369	3.362.909	77.460	-
1978	4.097.242	3.028.972	1.068.270	
1979	5.298.252	5.454.684	-	156.432
1980	6.754.060	6.682.721	71.339	-
1981	12.046.701	12.227.375	-	180.674
1982	14.747.927	14.512.457	235.470	-
1983	21.992.369	22.043.591	-	51.222

Fuente: Archivos de la Contraloría Municipal. Libros de ejecución.

El Cuadro anterior nos permite hacer el análisis de las diferencias entre los ingresos y los gastos ejecutados. Estas se presentan positiva o negativamente constituyendo una situación de desequilibrio en el presupuesto ejecutado con la técnica de presupuesto de caja o gestión.

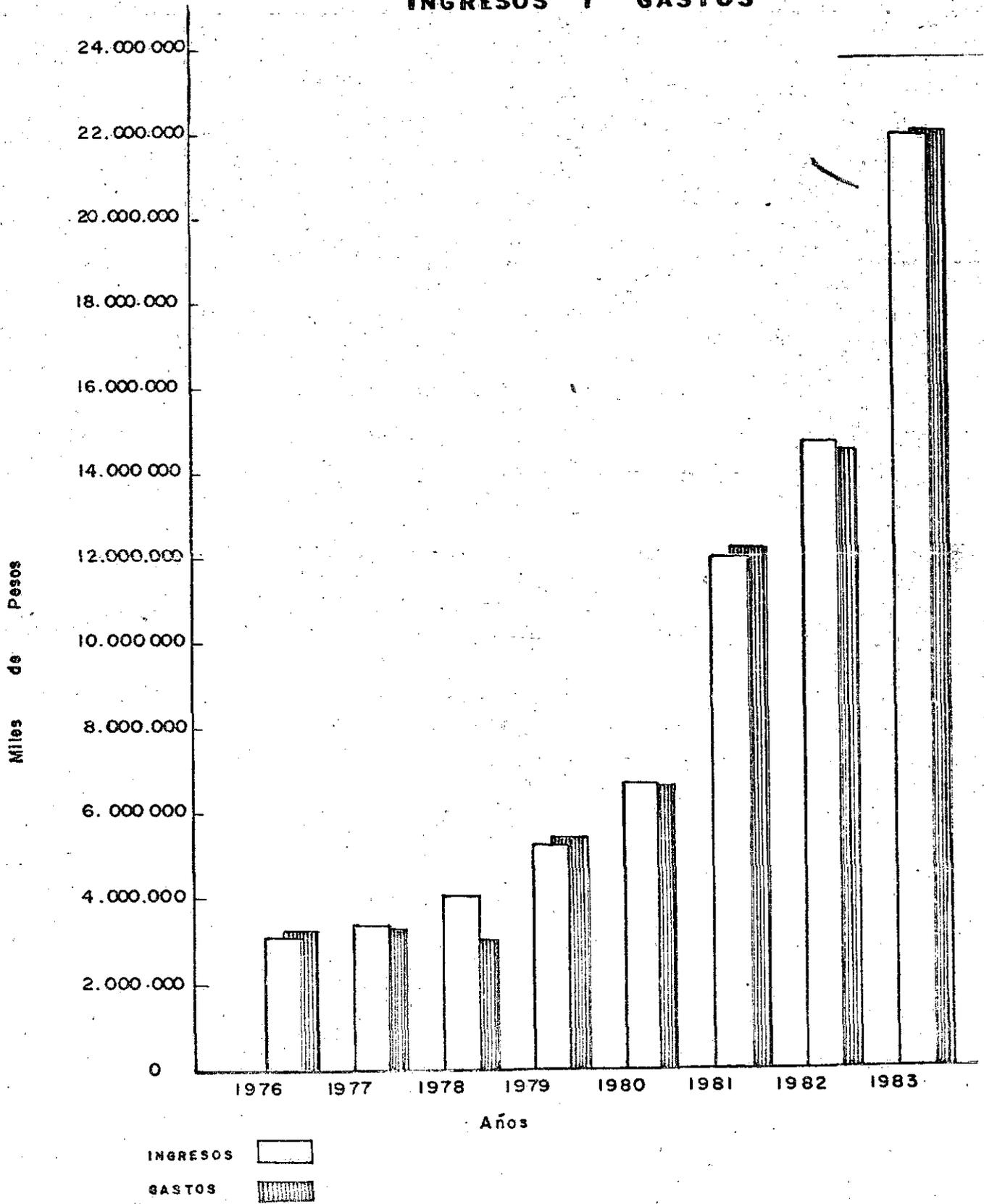
En cuanto a los signos negativos o déficit presupuestales es importante señalar que estos muestran valores relativamente bajos si lo comparamos con el total de ingresos y gastos ejecutados. Pero hay que tener en cuenta que los datos presentados son ingresos que se recaudaron y gastos que se pagaron al finalizar el período fiscal, o sea que los ingresos reconocidos y los gastos comprometidos pasan a la vigencia presupuestal posterior. Igualmente sucede con los signos positivos o superávit presupuestal, relativamente bajos, exceptuando el año de 1.978, en donde los ingresos fueron mayores que los gastos con una diferencia de \$1.068.270, valor bastante significativo con relación al total; lo cual significa que el gobierno municipal no hizo una verdadera previsión de los ingresos en el plan financiero, ya que generalmente el cálculo obedece sólo al facilitismo de las estimaciones resultantes de un aumento del 10%, en el producto de los renglones rentísticos en el año inmediatamente anterior al año en que se prepara el proyecto.

Es preciso señalar que en el aumento de los ingresos en el año de 1.978 participó en gran parte el aumento que alcanzaron progresivamente la participación del impuesto a las ventas.

Observando las diferencias entre los ingresos y gastos presupuestados y los ejecutados, a simple vista podemos

1976

### INGRESOS Y GASTOS



1993

TABLA 17. Diferencia entre los ingresos y gastos presupuestados con los ingresos y gastos ejecutados a partir de 1.976.

Años	Ingresos pre- supuestados \$	Ingresos eje- cutados \$	Diferencia ab- soluta \$	Gastos pre- supuestados \$	Gastos eje- cutados \$	Diferencia absoluta \$
1976	3.335.526	3.142.575	192.951	3.335.526	3.230.998	104.528
1977	4.246.832	3.440.369	806.463	4.246.832	3.362.909	883.923
1978	4.575.322	4.097.242	478.080	4.575.322	3.028.972	1.546.350
1979	6.669.462	5.298.252	1.371.210	6.669.462	5.454.684	1.214.778
1980	9.335.011	6.754.060	2.580.951	9.335.011	6.682.721	2.652.290
1981	12.352.413	12.046.701	306.712	12.353.413	12.227.375	126.038
1982	17.227.602	14.747.927	2.479.675	17.227.602	14.512.457	2.715.145
1983	19.740.618	21.992.369	2.251.751	19.740.618	22.043.591	2.302.973

Fuente: Archivos de la Contraloría Municipal de San Juan Nepomuceno.

notar que los ingresos en el período de 1.976 a 1.982 fueron "sobrestimados", destacándose con diferencia significativa los años de 1.979, 1.980 y 1.982.

La subestimación que nos muestra el año de 1.983 es notoria también. Esta situación nos indica que los presupuestos no han sido elaborados exactamente con los criterios técnicos, necesarios para acercar los datos estimados un poco más a la realidad.

La preparación de los presupuestos no toma como base los informes financieros, ni los balances del tesoro; y esto sucede porque no se ha adaptado el sistema de contabilidad pública u oficial devidamente recomendado en la ejecución de los presupuestos municipales.

Con relación a los gastos presupuestados podemos decir que es notoria la "sobrestimación" de los gastos en los años de 1.976 a 1.982, exceptuando el año de 1.983 que presenta una "subestimación" considerable. A diferencia de los ingresos la sobrestimación de los gastos significa que no se llevaron a cabo la totalidad de los gastos que se habían presupuestado; gastos generalmente destinados a la inversión. Mientras que la subestimación de los mismos en el 1.983 denota que hubo que hacer ajuste en las apropiaciones para poder cumplir con los compromi-  
sos, resultando obvio que parte de lo ejecutado no se ha-  
bía presupuestado. Esto como consecuencia de la falta de información y presentación de planes y programas detallados por cada una de las dependencias de la administración.

El presupuesto estimado o inicial necesariamente no debe ser igual al presupuesto ejecutado o final, porque el pri

mero a pesar de tener en cuenta todas las circunstancias o eventualidades que se podrían presentar en el transcurso de la vigencia, éste constituye el punto de partida, susceptible de modificaciones siempre y cuando se hagan observando las normas y exigencias requeridas para éstas permitiendo entonces diferencias, que deben ser muy leves si se cuentan con las herramientas e instrumentos requeridos en las etapas y procesos presupuestarios.

La comparación de las cifras presupuestadas con las ejecutadas, el análisis de las variaciones, las disposiciones que se tomen para determinar su causa, hacen del presupuesto una herramienta de control.

Generalmente estas variaciones tan marcadas entre los ingresos y los gastos presupuestarios, por una parte, y los ejecutados por otra, se deben a que los presupuestos suelen elaborarse con base en esperanzas, más que con fundamentos en cálculos sólidos de probabilidad. Esta vaguedad en los estimativos se presenta en general por la negligencia en la preparación del mismo, motivada por el hecho de que en el transcurso del año se abren muchos créditos y contra créditos, establecidos por decretos incorporados que anulan en cierta medida el presupuesto inicial.



## 6. EL CONTROL FISCAL

### 6.1 FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL

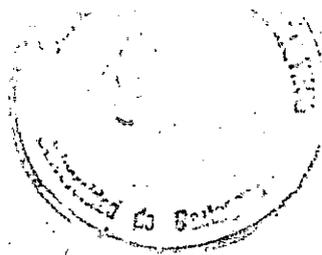
La gestión financiera no termina con los actos de ejecución presupuestario, es determinante que el gobierno tome conciencia de ello y le rinde cuenta a la opinión pública y en este caso el Concejo del municipio. No solo en conjunto si no también sobre todos los actos de ejecución presupuestario.

Esto se consigue solo mediante un control efectivo, organizado en instituciones independientes y de un riguroso control.

Es de anotar que mientras las etapas de formación y ejecución del plan financiero son sucesivas pues solo después de dormado puede ser ejecutado, la etapa de control o de vigilancia de este plan puede ser antes, simultáneas o posterior a las operaciones ejecutivas del ingreso y el gasto público.

El control de la ejecución presupuestario se fundamebta en dos principales razones: uno de carácter político y otro de índole financiero.

#### 6.1.1 Fundamento político del control fiscal.



201

Dada la estructura democrática del Estado, corresponde al Concejo aprobar el plan de ingreso y gastos elaborados por el gobierno, para que se ejecute por esto dentro de la vigencia respectiva. De esta manera se garantiza la participación de la opinión pública y de toda la colectividad, en la organización y gestión de las finanzas del municipio y no solo por el hecho de ser la colectividad quien contribuye al sostenimiento de los servicios públicos, se concede la participación de sus representantes en el poder político respecto de la operación del plan financiero, sino corresponderle al ciudadano aunque no sea contribuyente una ingerencia de primero o segundo grado en la orientación general de la política y organización estatal, y así mismo compete a la ciudadanía a través de los cuerpos colegiados vigilar las actuaciones del ejecutivo y en particular la efectividad del plan financiero autorizado.

Por lo tanto no termina la actividad política de los concejos, en lo que concierne a las finanzas de los municipios en el acto de aprobación del presupuesto respectivo. Dicha actividad se extiende más allá como control y vigilancia de las operaciones ejecutivas en la percepción de los ingresos y efectividad de los gastos por parte de los agentes gubernamentales, por tratarse de una vigilancia de la ejecución presupuestaria, en principio, no puede corresponderle al mismo poder ejecutivo encargado de realizar el ingreso y de gasto en que consiste. Se confundiría ejecutor con controlador haciendo nulatoria la vigencia. Esta debe hacerla la colectividad y el concejo en forma más o menos independiente debido que se logra la imparcialidad y honestidad debida.

A la rama ejecutiva del poder político compete una especie de control interno que es de carácter administrativo que no alcanza por si solo a ser suficiente, pero que si es importante como complemento del otro.

Es importante dejar establecido que incumbe primariamente al Concejo la vigilancia o control fiscal. Ocurre sin embargo que dada la indole de la función legislativa propia de aquel y la propia de la vigilancia fiscal que se relaciona con el control de las operaciones de ejecución presupuestaria por el gobierno, ésta si bien emana del Concejo, no la puede ejecutar directamente si no en lo que se refiere a determinados aspectos mas o menos amplios y de conjuntos. De ahí que en cierta forma se pueda hablar en el estado moderno de una cuarta rama del poder político, compuesto por los organismos encargados del control fiscal-técnico o vigilancia financiera.

#### 6.1.2 Fundamento financiero del control fiscal.

La colectividad tiene derecho a exigir que los fondos públicos se destinen a los fines de la Hacienda. De esta manera encuentra se contrapartida. Ya que se trata de una participación de toda la colectividad, aún que hay parte de ella que no puede, que son los que no tienen capacidad tributaria, o que no quieren (los que eluden el impuesto), contribuir con el costo público; puesto que la contrapartida de dicho costo es general, impersonal e inequivalente, característica fundamental del impuesto como medio financiero principal para satisfacer las necesidades públicas esenciales en un sistema de economía mixta. Si no existiera la posibilidad de que el gobierno al ejecutar el presupuesto aprobado por el Concejo incumplie

ra el mandato de recaudar todos los ingresos calculados y extralimitara el montón de las asignaciones previstas no sería necesaria su vigilancia por el aspecto financiero. Sin embargo la posibilidad existe, como consecuencia hay que evitar que el gobierno quebrante los mandatos emanados del Concejo consignados en el plan financiero para la vigencia dada, con detrimento de la realización efectiva de los fines de la Hacienda en beneficio de la comunidad. Además el riesgo de malversación y destinación indebida de los fondos públicos es preciso evitarlo dentro de límites regionales, y sancionar a los responsables de la administración presupuestaria; de modo tal que el control no se convierta en un estorbo para llevar a cabo la gestión encomendada al poder ejecutivo. Del consenso popular emana el control fiscal, por el hecho que en tal consenso se funda el estado democrático y por ser la colectividad quien aporta el costo público y en cuyo beneficio se han de prestar los servicios financiados en esa forma. Tales razones de orden político y financiero justifican el control fiscal, intimamente relacionado con un sistema político y económico dado.

6.1.3 El objeto del control fiscal.

Es el de responsabilizar al gobierno de la ejecución presupuestaria: a los liquidadores, recaudadores y depositarios de los fondos públicos y a los ordenadores liquidadores y pagadores de los gastos públicos. Pero para lograr dicha responsabilización, no solamente ha de controlarse al funcionario, sino a las operaciones que ejecuta. A nadie se puede responsabilizar sino por sus propios actos.

Es importante saber hasta dónde puede ir el control fiscal ya sea sobre el funcionario o sobre las operaciones que ejecuta o efectúa en desarrollo del plan financiero. La vigilancia de la ejecución presupuestaria no debe entorpecer las operaciones en que consiste, sino que ha de buscar que se realicen dentro de los mandatos y autorizaciones consignados en el presupuesto aprobado por el concejo y de acuerdo con las normas generales sobre ejecución del ingreso y el gasto público, los procedimientos establecidos para liquidar, recaudar, contabilizar y depositar los ingresos; y para ordenar, liquidar y pagar los gastos. La vigilancia Fiscal no puede ir más allá de estas cuestiones. No alcanza, en consecuencia, a señalar la oportunidad y conveniencia de las respectivas operaciones, circunstancias que compete calificar a los respectivos funcionarios como propias de la función ejecutiva. Un control financiero que pudiera calificar la oportunidad y conveniencia ante todo de las erogaciones públicas haría inoperante la ejecución presupuestaria y crearía grandes fricciones entre el funcionario ejecutor y el contralor.

A lo sumo, el contralor puede sugerir la medida financiera más conveniente y oportuna, pero no por ello negar el acto de ejecución presupuestaria. Si tal es el motivo para no refrendar una orden de pago o un compromiso de gasto sin que por otros aspectos exista razón alguna para ello, el funcionario ejecutor no puede quedar atado. La Vigilancia Fiscal busca asegurar la efectividad de la ejecución presupuestaria principalmente por su aspecto legal y técnico. En otros términos significa que en la medida que el plan financiero implica una obligación de recaudar los ingresos previstos y una facultad de gastar



205

las apropiaciones hasta el límite autorizado, el gobierno no debe acomodarse adecuadamente a aquella orden y esta facultad dada por el Concejo al aprobar el presupuesto para el ejercicio en curso.

En este campo de acción corresponde al funcionario contralor, velar que no se extralimiten o incurran en irregularidades en la ejecución presupuestaria, ya que no solamente se perjudica el programa de gobierno en él consiguado, sino que se viola el consenso popular y la decisión del Concejo contratada en las especificaciones que estructuran el presupuesto en ejercicio.

Cuando se dice que el control es vigilancia sobre la ejecución del plan financiero debe entenderse en la forma explicada y no que el funcionario contralor pueda interferir a la acción del funcionario ejecutor, sus funciones administrativas y de gestión por las cuales realiza las operaciones encaminadas a atender en forma eficiente, dada su oportunidad y conveniencia la prestación del servicio público encomendado.

X En resumen, el objeto del control fiscal tanto por el aspecto legal como técnico o numérico y contable, consiste en hacer efectiva la ejecución presupuestaria en cuanto a la debida responsabilización del funcionario contable y gestor de los servicios públicos, de acuerdo con la previsión de ingresos y gastos consignados en el plan financiero para la vigencia en curso y según el ordenamiento especial para cada operación, sin ingerencia del contralor en la circunstancias de oportunidad y conveniencia que corresponde calificar al ejecutor.

Fundamento y características del control fiscal.

Es importante anotar que en el caso concreto del municipio de San Juan Nepomuceno, estas opiniones no son las que realmente conllevan a la vigilancia o control fiscal; ya que en esta clase de municipio lo más importante es que se elija un funcionario, aunque solo sea ficha de un determinado grupo político; para este lo más importante es la de poder cumplir con las recomendaciones políticas pensando más en la reelección que en lo que realmente debe ser el control fiscal.

Además debido a la conformación política y de partidos del Concejo municipal, este control no se ejerce con miras al beneficio social de la región sino como un beneficio particular por los grupos políticos dominantes, es decir los grupos que están dentro de la coalición.

Todo esto conlleva a que los recursos del municipio provenientes de los impuestos no se distribuyan en una forma racional y equitativa dentro de la población, por lo tanto hay servicios de la población que cuentan con mejores sistemas de vida que otros. Es importante anotar que todas estas fallas se deben a que es necesario para poder conocer la verdadera situación municipal un estudio previo que indique cuáles podrían ser las soluciones y como las formas de aplicarlas con el fin de que funcione de una forma más adecuada la administración municipal, íntimamente relacionada con cada uno de los controles que sobre ella puedan recaer.

## 6.2 TIPOS DE CONTROL FISCAL

6.2.1 El control fiscal varía según se trate de efectuar una vigilancia sobre el funcionario ejecutor o so-

bre las operaciones de ejecución.

El primero es de carácter administrativo político y jurisdiccional; el segundo, de índole técnica o numérico-legal. Sin embargo, como se pretende responsabilizar a quienes tienen a su cargo determinadas operaciones de ejecución, las formas mencionadas de vigilancia fiscal se interfieren en la práctica.

En el caso del control administrativo y político se puede responsabilizar al funcionario aún por actuaciones que de notan falta de diligencia e iniciativa suficiente, aunque los actos que ejecuten dentro de la normalidad se ajusten a la ley y a los procedimientos técnicos. En cambio el control técnico o numérico-legal va directamente a examinar las respectivas operaciones ejecutivas del ingreso y el Gasto público, de lo cual puede surgir una responsabilidad administrativa, política o jurisdiccional para el correspondiente funcionario. De esta manera, los diferentes controles pueden convinarse sin que, en rigor se confundan y contribuyan, cada cual por su lado lograr una vigilancia más eficiente de la gestión financiera a cargo del gobierno.

#### 6.2.1.2 Control administrativo.

El control administrativo puede efectuarlo la misma dependencia encargada de realizar las operaciones de ejecución presupuestaria respectiva. El control administrativo se puede subdividir en: Control administrativo interno y externo.

El control administrativo interno es el que ejecuta los



superiores jerárquicos a los funcionarios obligados a ejecutar determinadas operaciones de ingresos y gastos públicos, esta vigilancia se confunde con el inherente desarrollo y buena marcha de la entidad, en lo que al correcto desempeño de los cargos y ejercicio de las funciones encomendadas a los empleados y funcionarios. La práctica de inspecciones y visitas (control ambulante) a las oficinas ubicadas en las dependencias, es uno de los sistemas utilizadas en el control administrativo interno.

No hay que confundir la contabilidad pública con la contabilidad nacional, al respecto se requieren de procedimientos distintos, ya que, llevar la cuenta del presupuesto significa el registro de los cálculos presupuestales de ingresos y gastos, contabilizan los resultados de la ejecución e informar luego al gobierno y al concejo, con exactitud, el producto de las entradas y salidas durante cada período fiscal dado.

Control administrativo externo en este aspecto la modalidad más importante del control administrativo externo es en la ejecución presupuestaria, esta vigilancia fiscal se ejerce de diversas maneras: visitas o inspecciones, preparación del acuerdo mensual de gastos y aprobación de compromisos. Dicho control contribuye a una ejecución presupuestaria más eficiente y facilita elaborar el cálculo de las rentas y gastos para el posterior ejercicio. Este control económico del presupuesto es de una importancia bastante grande, puesto que por él se busca la correcta inversión de los fondos y la evolución del gasto público según los programas establecidos, y la eficacia de la actividad financiera del Estado de acuerdo con la situación económica y social y la orientación de la política

fiscal dada por el gobierno al presupuesto en curso.

#### 6.2.1.3 Control jurisdiccional.

La vigilancia fiscal de carácter jurisdiccional la ejerce la Corte Suprema de Justicia los tribunales administrativos y el Concejo de Estado, y es de carácter externo. Solo hablaremos lo que hace alusión a los tribunales y el Concejo de Estado ya que es lo que tiene que ver directamente con los municipios.

El control de lo Contencioso Administrativo. Los tribunales administrativos el Concejo de Estado ejercen un control jurisdiccional y administrativo, a posteriori, sobre determinados funcionarios y operaciones administrativas de ejecución presupuestaria:

- a) Respecto a las controversias suscitadas entre los empleados de manejo y la administración en el juicio de cuentas seguido por la contraloría, el contencioso administrativo ejerce determinado control a solicitud de aquellos. Sobre estos mismos juicios relacionados con empleados de manejo de las administraciones municipales corresponde conocer a los tribunales administrativos.
- b) Corresponde también al contencioso administrativo, revisar las operaciones de liquidación de los impuestos municipales, a solicitud del contribuyente y una vez agotada la vía gubernamental. Para esto, el interesado debe cancelar el valor total de los gravámenes establecidos y entablar la acción denotar de los términos autorizados.

Asimismo deben conocer los recursos impuestos por los deudores morosos del fisco en el juicio de jurisdicción coactiva que inicia el municipio.

- c) Respecto a ciertos actos de compromisos voluntarios de gasto público, contratos o concesiones deben enviarse al Concejo para su revisión, ya que el no envío del acto aprobado por el gobierno a la revisión del Concejo, o el envío extemporaneo, hace responsable a los funcionarios que lo celebran del perjuicio que se cause al tesoro público. El gobierno pueden también someter a este control contratos mediante declaratoria de urgencia de modo que esta entidad decide si se encuentran ajustados a las autorizaciones legales y si la declaratoria de urgencia se ciñe a las normas respectivas.

6.2.1.4 Control político.

Este control a cargo del concejo, es más importante que el administrativo y el jurisdiccional. En realidad estas dos especies de vigilancia son complementarias de aquella otra, pues se trata de una vigilancia de conjunto, sobre toda la gestión financiera a cargo del gobierno, de modo que responsabiliza por ella a los principales ejecutores del presupuesto, como es el alcalde y el tesorero, pero es ante todo al alcalde, en los municipios donde este es el principal ejecutor de los planes de la ejecución presupuestaria, a quien se trata de responsabilizar y exigir cuenta ante el concejo y la opinión pública.

Por tratarse de una vigilancia política antes que administrativa, jurisdiccional o técnica, busca establecer responsabilidades de carácter político. En consecuencia, no

solo tiene en cuenta aspectos de índole numérica y legal, sino aquellas circunstancias de oportunidad y conveniencia calificada y definidas por el ejecutivo en lo relacionado con la efectividad del plan financiero público. Al contrario del control administrativo interno y externo que se relaciona con el cabal cumplimiento de las funciones encomendadas a los funcionarios encargados de efectuar de terminadas operaciones de ejecución presupuestaria, del control jurisdiccional que establece la legalidad de determinadas actuaciones y decide sobre las controversias suscitadas con ocasión de ellas, y del control numérico-legal a cargo de la contraloría que se orienta a garantizar el cumplimiento riguroso de las leyes y sistemas técnicos en la realización de las operaciones concretas de ejecución del presupuesto, el control político examina el resultado de todos estos aspectos y controles a fin de establecer un balance general de la ejecución presupuestaria como acierto o desacierto en la misma. De ahí que, a diferencia de aquellos controles, pueda juzgar, políticamente, hasta donde fue oportuno y conveniente la realización del plan prospectivo de ingresos y gastos a cargo del ejecutivo.

Y, por lo mismo, proponer modificaciones a las actitudes de los gestores de los servicios públicos y a los sistemas de contabilizar, recaudar, comprometer, ordenar y administrar los fondos públicos. Esto se logra no solo mediante la legislación, sino también con una permanente inspección y citación de los funcionarios encargados directamente de la gestión financiera.

Por ello el control político es un sistema de vigilancia externo y a posteriori que lo debe ejercer el concejo me-

diante una comisión de presupuesto, tanto a lo largo del proceso de ejecución presupuestaria y sobre estos o aquellos actos y decisiones en, participar, como una vez terminado el ejercicio financiero y sobre el conjunto de la gestión. No se trata de entorpecer ni incitar al gobierno en determinado sentido, sino exigirle el cumplimiento del mandato consignado en el plan aprobado por el concejo además, sobre las normas de ejecución presupuestaria al concejo se pronuncia al aprobar el respectivo plan.

6.2.1.5 Control técnico.

Como se expresó antes el control de la ejecución fiscal tanto por el aspecto financiero como político que lo justifica, emana de modo primario del pueblo y del Concejo como organismo que lo representa en el poder político; o sea, se trata de un control técnico o de una vigilancia meramente política, su fundamento descansa en el hecho principal de que corresponde a la colectividad, como ciudadanía o contribuyente, no solo aprobar sino vigilar la ejecución del plan prospectivo de ingresos y gastos en la satisfacción de las necesidades públicas y regulación económica y social a través de la actividad financiera.

Del Concejo, a quien compete el control político, emana también el control técnico o numérico-legal, que, en realidad, es el más decisivo. El control técnico no puede ejercitarlo directamente el Concejo, para ello se instituye un organismo especializado llamado contraloría municipal, con independencia del poder ejecutivo de modo que se garantice la necesaria imparcialidad en esta clase de vigilancia de la ejecución presupuestaria por parte de aquel.



213

El aspecto técnico se refiere, en estricto sentido, a los métodos, sistemas, procedimientos e instrucciones impartidas para que la respectiva operación se ajuste adecuadamente a su propia naturaleza: métodos contables, formas de rendir cuentas, de llevar los libros, de llevar los archivos, de comprometer gastos, expedir órdenes de pago, efectuar los pagos, llevar los comprobantes, etc.

De ahí que estando limitado el control fiscal propiamente dicho, o sea el efectuado por la contraloría, a estos aspectos que conciernen a las operaciones de ejecución presupuestaria, se puede calificar de numérico-legal.

Este, a su vez, puede ser a priori o a posteriori y perceptivo. El primero es de carácter preventivo, el segundo de carácter represivo y el último de verificación. El control previo es cuando se efectúa antes de procederse a realizar la respectiva operación ejecutiva del ingreso o gasto público, busca evitar que se viole la ley del presupuesto las especiales que regulan la operación respectiva y los sistemas técnicos establecidos para cada una de ellas.

El control previo exige poner a disposición del auditor respectivo, todos los documentos, libros, cuentas, etc., de acuerdo con la índole de la operación correspondiente para ser examinados por él e impartir, si se encuentran ajustados a la ley y los métodos técnicos establecidos, su visto bueno.

El control posterior se efectúa después de realizada la correspondiente operación ejecutiva de ingreso o gasto público, busca establecer responsabilidades a los cuenta

dantes y ordenadores por violación de la ley del presupuesto, y las generales o especiales de ejecución presupuestaria, a pesar del control previo o por ausencia de éste.

El control posterior puede ser general, especial o limitado. Es general y completo cuando examina no solo el control previo, sino todos los detalles de los libros de contabilidad, cuentas, registros y documentos correspondientes con todas las operaciones de ejecución presupuesta tanto de ingreso como de gasto. Es especial cuando se concreta a examinar solamente determinadas operaciones pero en forma completa en cuanto tiene en cuenta todos los detalles. Y es limitado cuando solamente se ejerce sobre determinado grupo de operaciones y cuentas elegidas en el conjunto es exhaustivo.

El control perceptivo opera tanto interno como externo y es posterior, el primero de orden administrativo y el segundo a cargo de la contraloría. Este control es de verificación de cuentas o de inventario en general. El objeto de esta modalidad es una función contable de carácter administrativo y de asesoramiento de los funcionarios ejecutados del presupuesto. En consecuencia los inventarios y balances de la ejecución presupuestaria, corresponde elaborarlos a la administración, y sobre estos y los libros que ejerce la contraloría el control ~~posterior~~ anterior antes indicado, verificando que los asientos en los libros correspondan con la realidad exacta, de estas verificaciones pueden surgir responsabilidades para el funcionario a quien se le compruebe desfalcos o faltantes, y por lo tanto, como control posterior tiene carácter punitivo.



En realidad el control perceptivo es un complemento del control posterior sobre los cuentadantes y ordenadores secundarios de gasto público.

#### Tipos de controles.

En este aspecto hay que considerar que los tipos de controles no se dan en el municipio de San Juan Nepomuceno, para el caso el ejecutor del plan financiero solo se convierte en eso, ejecutor, sin darle mayor importancia a cuales deben ser las asignaciones presupuestales que hay en dicho plan, por orden de prioridades.

Para el ejecutor solo le interesa que si hay los fondos para ordenar el gasto que según su criterio, es lo más importante, que satisfaga los intereses de un o varios grupos políticos. Es decir el plan comienza a adolecer fallas mucho antes de conseguir los recursos para ejecutarlos.

### 6.3 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA

Dos sistemas generales existen para organizar la entidad pública fiscalizadora: el de tipo o forma jurisdiccional y el de tipo lineal o escalonado o forma administrativa de organización. El primero corresponde al corte de cuentas y el segundo se considera como más eficiente en la realización de su objetivo, por lo ágil y completo al establecer la dependencia de los funcionarios que integran la contraloría y distribuir jerárquicamente las funciones. En el corte de cuentas, el control es jurisdiccional, orientado a establecer responsabilidades a los cuentadantes y ordenadores de la administración y empleados de manejos en general.

Esta función la puede establecer la contraloría por el aspecto administrativo, mediante el examen, glosa y funcionamiento de cuentas presentadas por los empleados de manejo. El departamento de contraloría debe ser independiente de la rama del poder político, en especial de la rama ejecutiva, ya que corresponde a esta 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.

Para lograr la independencia suficiente y la imparcialidad requerida de la entidad pública fiscalizadora, han de establecerse métodos y procedimientos rigurosos y equilibrados en lo que se refiere al nombramiento del contralor, sus calidades el período en el ejercicio del cargo, las causales de su remoción, la organización administrativa interna y su presupuesto.

a) El nombramiento del contralor corresponde al Concejo, pues se trata de ejercer una función que emana de su naturaleza política, aunque no se trate de un control político sino técnico. Pero es necesario que el contralor nombrado por el Concejo, pueda sustraerse a la influencia política en el ejercicio de sus funciones técnicas: a ello contribuye no tanto el sistema de su nombramiento, como las causales de remoción, las calidades que debe llenar y el período en el ejercicio del cargo.

b) Las calidades que debe llenar un contralor, son las relacionadas con su capacidad intelectual en el cumplimiento de sus funciones que requiere conocimientos es-

pecializados, además de no haber sido condenado penalmente, no tener antecedentes que denoten negligencia i doneidad, no ser deudor moroso del fisco etc.

c) El contralor no debe ser removido sino mediante fallas en las calidades básicas que sirvieron para su nombramiento: incompetencia o deshonestidad en el ejercicio del cargo, previo proceso.

d) Dada la imparcialidad e independencia de la contraloría, no basta con establecer requisitos rigurosos y estrictos para nombrar y cambiar el contralor, sino que es indispensable que se fije un término suficiente que consulte varias circunstancias: la continuidad de los criterios en la vigilancia técnica de la ejecución presupuestaria y la menor dependencia posible del influjo político. Ha de ser por un período que garantice la imparcialidad del control fiscal.

e) Pero la independencia e imparcialidad de la contraloría no se logran, en definitiva, sin una adecuada organización administrativa interna en particular y respecto el sistema de nombramiento y remoción de los empleados subalternos.

Se ha creído que dicha independencia e imparcialidad se obtiene dejando al contralor una facultad discrecional absoluta para nombrar y remover los empleados subalternos de la contraloría.

f) La contraloría no debe estar sometida al capricho del gobierno en lo que a la formación del presupuesto de gasto para su adecuado funcionamiento, ya que aquel



en cuanto le compete elaborar el plan de ingresos y gastos, con iniciativa ante el concejo podría hacer nugatoria el control fiscal de la ejecución de ese mismo plan, al dejar sin recursos suficientes a la entidad fiscalizadora.

Debe establecer un porcentaje mínimo del presupuesto con destino al funcionamiento de la contraloría.

### 6.3.1 Funciones principales de la contraloría.

En realidad, la contraloría solamente tiene 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 deuda pública, prescribir los métodos de contabilidad de la administración y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos y bienes: exigir informes a los empleados públicos municipales sobre su gestión revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario, y las que a su vez se establecen para hacer efectivas estas funciones principales. Siguiendo el esquema presentado sobre las grandes formas del control fiscal: el efectuado sobre los administradores contables, que es ante todo de carácter administrativo, jurisdiccional y político, y el efectuado sobre las operaciones o numérico-legal, la contraloría efectúa especialmente este último y ciertas modalidades de control sobre los administradores contables como derivación de aquel.

El control que ejerce la contraloría sobre los administradores o gestores de los servicios públicos de la adminis-

tración y encargados del depósito y custodia de los fondos públicos, no es de carácter administrativo.

La contraloría no tiene funciones administrativas distintas a la inherentes a su propia organización. Pero los procesos que sigue a los responsables del erario en los juicios de cuentas, son administrativos en cuanto los recursos contra la providencias respectivas corresponde de satarlos al contralor.

- a) Debe firmar todos los documentos tanto de ingresos como de gastos o egresos.
- b) Debe revisar todo el legajo que contiene las cuentas a rendir por los cuentadantes.
- c) Debe fiscalizar que el envío de la cuenta no se omita ningún comprobante.
- d) Debe constatar si la relación de ingresos y egresos es ta correcta.
- e) No visará orden de pago que no esté respaldada con la previa autorización, que no esté dentro del presupuesto; o que siendo de fondos especiales, se quiera invertir en cosa distinta a lo que ellos estén destinados.
- f) Que la cuenta que la legalice esté debidamente estampillada; que en efecto se haya ocasionado el gasto; que le sean acompañados las facturas si es adquisición de objetos, útiles etc.
- g) No debe firmar cheques de ninguna naturaleza si no se le presenta la respectiva cuenta.
- h) Exigir relación de caja del día inmediatamente anterior.

Como conclusión tenemos que todo lo relacionado con el contralor se desprende de las siguientes funciones que

pueden sintetizarse así:

Control diario de caja

Control sobre cuentas bancarias

Control previo presupuestal

Comprobación de ingresos

Comprobación de gastos de presupuesto

Fiscalización de cajas menores

Vigilancia de la contabilidad

Velar por registro oportuno de ingresos por cuotas extraordinarias como auxilio.

6.3.2 La responsabilidad de los ordenadores y empleados de manejo.

Para facilitar el control fiscal que le compete, se le atribuyen poderes de juzgamiento sobre los ordenadores y cuentadantes de la administración, con mira a establecer responsabilidades en la gestión financiera.

Si hacer referencia a las funciones administrativas internas de la contraloría por las cuales se auto-controla en cierta forma, conviene ver someramente los diferentes procesos que puede seguir al jugar las actuaciones de los administradores financieros y empleados de manejo en las dependencias del gobierno. Tales procesos o juicios son: el juicio administrativo de cuentas, y el juicio de exoneración y el juicio fiscal de cuentas.

a) El juicio administrativo de cuentas, que es contra los ordenadores principales y secundarios del gasto público que, no obstante el rechazo escrito del empleado de manejo, insiste también por escrito en el gasto ile



gal o que no corresponde a los fines presupuestarios fijados, se inicia el juicio administrativo de cuentas. La insistencia del ordenador deja a salvo la responsabilidad del empleado de manejo siempre que se acompañe al comprobante de gasto respectivo, copia de la nota en que el ordenador insiste.

El tramite de este juicio es semejante al que sigue en los juicios de cuentas a los empleados de manejo. Por lo tanto se inicia con el aviso de observaciones. Ello puede redundar según los descargos o explicaciones del ordenador implicado en la irregularidad o ilegalidad, en el fenecimiento con cargo o alcance o sin él.

Fuera de la represión que surge del juicio administrativo de cuentas, la contraloría se encuentra facultada para imponer multas de alguna cuantía a todos los empleados de manejo, ordenadores; obligados a rendir cuentas, cuando incumplan las órdenes impartidas sobre el control fiscal, no presenten los comprobantes con los requisitos exigidos o incurran en faltas menores al rendir las cuentas, además de otras sanciones que de allí puedan derivarse. Tales multas pueden descontarse del sueldo del empleado contraventor.

En idénticas sanciones pueden incurrir los funcionarios públicos que sin ser empleados de manejo u ordenadores incumplan las ordenes del contralor relacionadas con la función de vigilancia fiscal.

b) Juicio de exoneración.

Es el proceso a petición de la parte interesada que llega a adelantar la contraloría en caso de pérdida,

hurto de los bienes u otros, con el fin de establecer si tales hechos no fueron por descuido del empleado de manejo encargado del recibo o pago de aquellos haberes o de quien actúa bajo órdenes y liberado de la responsabilidad fiscal que pudiera resultarle.

c) Juicio fiscal de cuentas.

Consiste este juicio 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 explorar fondos y bienes municipales.

Y tiene por objeto definir, mediante el estudio legal y contable de las glosas que hayan sido formuladas y de los descargos presentados por los cuentadantes, la responsabilidad fiscal que le pueda caber, si es del caso, crear el título ejecutivo eficaz para el cobro coactivo del valor pecunario. pero tan solo tiende a definir una responsabilidad estrictamente fiscal en cuanto al manejo de fondos, bienes, rentas, inversiones o erogaciones del erario, y no lo que pueda resultar por actividades de otro orden.

Los empleados de manejo deben constituir fianza a satisfacción del contralor antes de posesionarse del cargo correspondiente, con el fin de garantizar su correcto desempeño. Con la fianza se comprometen además a rendir cuentas manuales debidamente comprobadas de su manejo y a someterse a la vigilancia de aquella entidad.

La fianza no puede cancelarse sin haberse definido la

responsabilidad del empleado de manejo. Este tiene de  
recho a solicitar de la Contraloría la expedición de  
un finiquito o documento básico para la cancelación de  
la fianza o seguro de manejo y cumplimiento cuando ha-  
ya terminado de ejercer el cargo.-



### CONCLUSIONES

1. Las participaciones del Impuesto a las ventas, Renta y Complementario, Industria y Comercio, Impuesto Predial Deguello, Mercado de Ganado, Pabellón, Carreta y Aprovechamiento constituyen las principales fuentes de ingreso del municipio San Juan.
2. El municipio depende de los Ingresos de Otros Tesoros, y en especial del Impuesto a las ventas que participa en todo el período estudiado en más de un 70% en el total de los ingresos.
3. Los recaudos por concepto de Industria y Comercio, Predial y Deguello constituyen el 80% de los ingresos Tributarios.
4. En los ingresos No Tributarios la mayor participación la hacen en los primeros cinco años los renglones: Mercado de Ganado, Pabellón y Aprovechamiento y Carreta; para los últimos tres años la participación de éstos se reduce a un poco menos del 50%, debido a que aparecen otros rubros como Transporte de carne, y se aumentan los recaudos por concepto de Arrendamiento, y por otro lado en el último año se suspende el servicio de Carreta (transporte de carne del matadero al mercado).



5. Los recaudos por concepto de Impuesto Predial ejecutados en el período son bajos, en relación con la base impositiva, ya que en el período estudiado se encontraban inscritos en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi 4.430 predios con un avalúo catastral de \$231.230.450. Pero al comparar los inscritos en la respectiva dependencia municipal, éstos son menores, quedando claro que el kárDEX de Impuesto de Predial no está actualizado.

6. El municipio no recibe las participaciones Departamentales desde el 1.976; el Departamento hace las respectivas deducciones, pero no envía las partidas; y el municipio tampoco las solicita.

7. Los gastos de funcionamiento participan en el total de los gastos en un poco más del 50% en el transcurso del período; quedando el resto de la participación de los gastos de inversión, dejando evidente que los primeros son mayores que los segundos. La inversión se centra en la pavimentación y arreglo de calles, asecuación y ampliación de los servicios públicos.

8. La Nómina Municipal en cuanto a número de empleados se aumentó desde 1.976 a 1.983 en un 77%; mientras que en relación a los sueldos aumentó en un 89.8%. pero sin embargo la participación en los gastos de funcionamiento fue de un 50% como promedio en el período.

9. En la evolución de los gastos por departamentos se destaca la presentada por el departamento de Educación que con relación a 1.976 en el 1.983 presentó un incremento del 4.638%. Hay que destacar este incremento,

por cuanto se debe al aumento en el pago de docentes para corregimientos y veredas en procura de alfabetizar en lo posible la población analfabeta.

- 10. La evolución en el sistema impositivo no es satisfactoria; la falta de modificación en las tarifas de acuerdo a las bases legales establecidas redundan en un bajo recaudo en los impuestos. No hay un verdadero conocimiento de los entes contribuyentes debido a la ausencia de un censo anual que arroje los resultados para tal fin.
- 11. En las etapas del ciclo presupuestal no se cuentan con los instrumentos o herramientas apropiadas para llevarlas a cabo: los funcionarios encargados desconocen las normas generales a nivel Nacional, Departamental o Municipal, relacionados con cada una de las etapas. Se carece de la recopilación, estudio y análisis de las disposiciones que se relacionan con la vida del municipio.
- 12. La inexistencia de un Plan de Desarrollo, o textos guías, para elaborar planes de desarrollo, la falta de Manuales de Presupuesto Municipal, y de Administración Municipal contribuyen a la improvisación en la elaboración del plan financiero.
- 13. En la etapa de ejecución no se cuenta con los instrumentos de administración como son: el organigrama Municipal a la vista de todos los funcionarios y los manuales de funciones para que estos estén informados de los requisitos, responsabilidades y líneas de autoridad que permitan el normal funcionamiento de la en-

tividad.

- 14. La falta de manuales técnicamente elaborados permite el desconocimiento de la definición de las cuentas para efectuar el análisis y contabilización de los mismos.
- 15. La falta de capacitación de los funcionarios públicos en el área contable, presupuestal y financiera entorpece el desarrollo de la entidad.
- 16. Los gastos de inversión se presentan en los presupuestos en una forma global, sin detallar ni especificar el destino de la inversión.
- 17. Lo que llaman archivos no son tales, ya que dejan mucho que decir, debido a que no siguen ningún sistema de clasificación para la conservación y utilización de documentos.
- 18. Es notoria las diferencias de los ingresos y los gastos presuestados con relación a los ejecutados, mostrando una sobreestimación tanto los ingresos como los gastos en el período de 1.976 a 1.982; la sobreestimación de los ingresos se debió a la sobreestimación de expectativas por no contar, con los datos financieros y los respectivos análisis que permitan una decisión al respecto. Pero cuando los gastos ejecutados son menores que los presupuestados casi siempre se debe a la falta de planeación en cuanto a los gastos de inversión, de tal manera que resulta una improvisación en el rubro más importante y decisivo en el desarrollo del municipio.

19. Los déficit y superávit que presenta la ejecución de los presupuestos en el período se debe más que todo a que las rentas, estimadas en el municipio giran sólo alrededor del aumento esperado en la participación del impuesto a las ventas, y no prestan la atención debida a las rentas tributarias y no tributarias del municipio que aportan el 30% o algo menos de los ingresos totales. Los bajos recaudos se deben a la negligencia de los recaudadores, permitiendo que la cartera morosa sea mayor, y los ingresos bajen.

El superávit presentado en el 1.978 coinciden con la sobreestimación de los gastos presupuestados en un \$1.546.350 es una muestra de la falta de programación en los gastos de inversión, situación que perjudica al progreso del municipio.

20. Por la falta de elaboración de cronograma en las actividades a ejecutar antes de la preparación del proyecto de presupuesto de ingresos y gastos, se vence el tiempo legalizado para la presentación del mismo, siendo necesaria la Repetición del presupuesto del año anterior haciendo algunas adiciones según el comportamiento rentístico, para poder guiar la administración. Esto es una muestra más de la falta de planeación en la administración municipal por parte de los funcionarios, ya sea por incapacidad o negligencia la gestión del Plan Financiero.

21. Actualmente la necesidad más prioritaria en el municipio la constituye la falta de un acueducto Municipal que favorezca a toda la comunidad. Esta es una obra de gran magnitud siendo imposible el financiamiento

de ésta con recursos del municipio; se hace indispensable la colaboración del gobierno Departamental y Nacional para poderla llevar a cabo.

El gobierno promulgó la Ley Acueducto Regional San Juan, San Jacinto y el Carmen. El Instituto Nacional de Fomento Municipal INSFOPAL, hizo el respectivo presupuesto de gastos estimándolo en \$1.500 millones de pesos, y consideró que no se encontraba en condiciones para financiar dicha obra. Debido a esto las autoridades municipales impulsadas y apoyadas con la colaboración de los dirigentes políticos plantearon a esta institución la propuesta de realizar la obra a nivel del municipio pignorando el 50% de las rentas provenientes del Impuesto a las ventas. Se están haciendo todas las diligencias al respecto para la solicitud del crédito.

### RECOMENDACIONES

1. El municipio debe procurar depender menos de la participación del Impuesto a las ventas para pagar los gastos de funcionamiento, tratando de aumentar o hacer efectiva la recaudación, incentivando el pago por medio de campañas prerecaudo iniciadas por el ejecutivo y desarrolladas por la respectiva Dependencia.
2. En la administración Municipal se debe escoger el personal necesario e idóneo, y asignarle los cargos con sus respectivas funciones, de acuerdo a la capacidad y preparación, y no tener en cuenta sólo el padrino político que lo recomienda. Se debe profesionalizar más la administración del municipio.
3. La administración debe organizar los archivos con los debidos sistemas de clasificación y reglamentación requeridos para una buena conservación y así facilitar la utilización de los documentos archivados.
4. Se deben hacer efectivas las participaciones departamentales para ayudar a aumentar las rentas del municipio, exigiéndolas a su debido tiempo.
5. Una de las formas posibles para lograr el racaudo puntual por concepto de Impuesto Predial es la de incluir



lo mensualmente, en el recibo de agua y luz de cada contribuyente, para así obligar a todos los ciudadanos corresponder con este impuesto tan importante a emprescindible para el desarrollo de la entidad.

- 6. Es necesario que se lleve a cabo un censo de contribuyentes, para actualizar el kárdex de Industria y Comercio de tal manera que se tomen todos los establecimientos que realmente están funcionando; y se informe al Concejo Municipal sobre el potencial de contribuyentes en cuanto determinadas prestaciones de servicio para que éste legisle al respecto. Actualmente aparecen inscritos como contribuyentes de Industria y Comercio 232 establecimientos, consideramos que este número no refleja la existencia real, que es de aproximadamente 350; permitiendo la fuga de recaudos.
- 7. Se debe reestructurar el sistema impositivo de acuerdo a las normas contenidas en los decretos 3815 de 1.982 y 394 de 1.983; la ley 57 de 1.981 y la ley 14 de 1.983, por medio de las cuales se dictan disposiciones para el impuesto de Industria y Comercio Predial en cuanto a bases y tarifas impositivas.
- 8. La ley 14 de 1.983 expida con el objeto de fortalecer los fiscos municipales debe acatarse de acuerdo a las circunstancias para tratar de aumentar la captación de recursos. La puesta en vigencia del impuesto de Circulación y Tránsito en el municipio es decisiva, ya que significa un aumento en los ingresos, porque el rodamiento de vehículos en la jurisdicción municipal es considerable.

9. Los funcionarios públicos deben conocer las normas generales sobre Ejecución, y Control presupuestario como también las normas sobre Peculado contenidas en el Nuevo Código Penal Título III Capítulo I. Deben programar cursos de entrenamiento para este personal.
  
10. Es indispensable trazar y hacer los estudios para elaborar proyectos de planes para conformar el Plan Integral de Desarrollo. El Alcalde Municipal debe recurrir a todos los medios para elaborar su plan Integral de Desarrollo; si no tiene el personal calificado, debe acudir a la oficina de Planeación del Departamento, encargados de colaborar en la adecuación de un Plan y en general al Departamento Nacional de Planeación y a la Escuela Superior de Administración Pública, y a las universidades del departamento donde existen equipos de expertos para asesorar a las administraciones municipales en esta materia.
  
11. Pedir al Instituto Geográfico Agustín Codazzi que actualice el avalúo de todos los inmuebles ubicados dentro del territorio municipal, acogiendo las normas establecidas en el Artículo 1º de la ley 14 de 1.983.
  
12. Que toda nueva reforma y acuerdo para el recaudo de impuestos, sea acatado de acuerdo a las circunstancias, y se deben dictar cursos de orientación a los empleados de la Hacienda Municipal que tenga que ver directamente con los mismos. Hacer reuniones periódicas entre los encargados de la ejecución presupuestaria para que conozcan las últimas disposiciones en materia de impuesto.

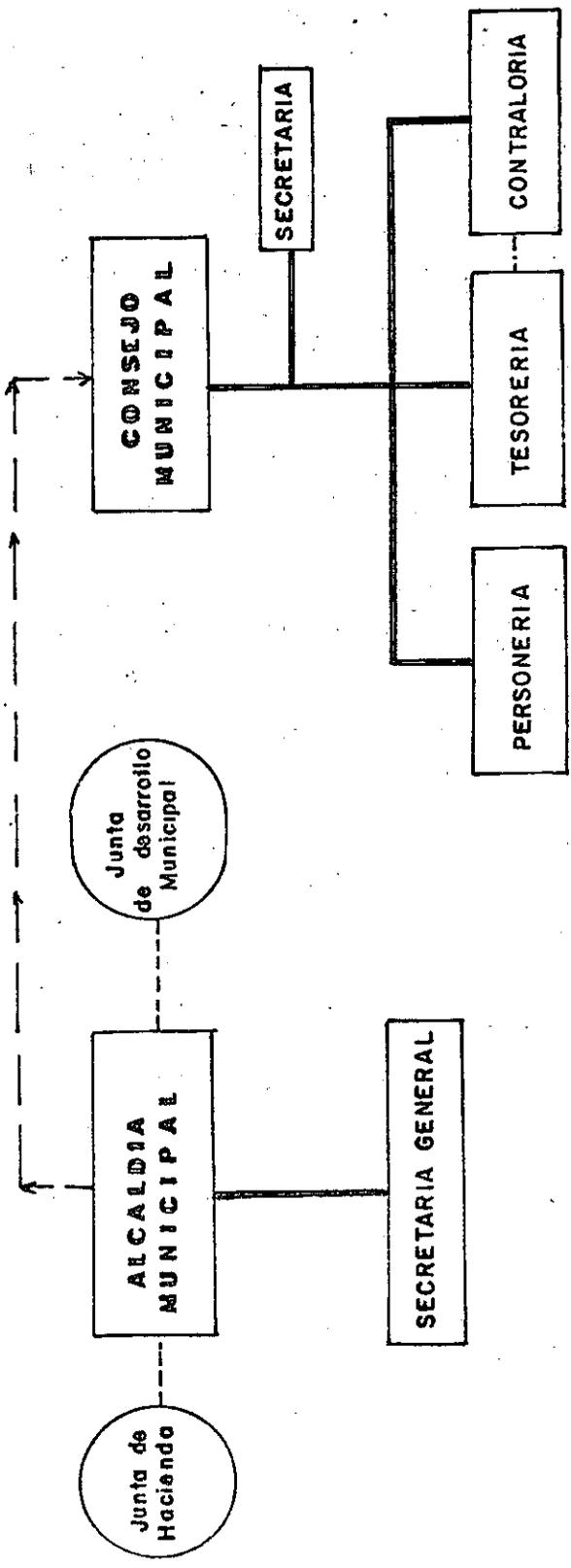
13. Implantar un sistema de presupuestación, que acerque más a la situación de equilibrio la ejecución del presupuesto en el municipio.
14. Reestructurar la Contraloría Municipal para que ejerza sus funciones de Auditoría, colocar al frente a una persona capacitada para desempeñar dicho cargo.
15. Implantar la contabilidad oficial y los mecanismos necesarios que permitan registrar los gastos no sólo cuando se autorizan, sino también cuando éstos se hacen efectivos.
16. Los funcionarios públicos deben ser celosos y solícitos al desempeñar sus funciones con el fin de que la comunidad se sienta atendida y tenga deseos de cumplir con sus obligaciones.
17. Buscar nuevas fuentes de financiamiento o recursos para atender los programas y proyectos de inversión que generalmente inciden en beneficio de la comunidad.
18. El Concejo Municipal debe legislar para establecer nuevos impuestos como son: Avisos y Propaganda, Servicio de Nomenclatura y otros, como también asignar las tarifas a ciertos impuestos de Industria y Comercio que no se están recaudando como: Banco, talleres de Confecciones, Asesorios, etc., con el fin de aumentar las rentas municipales.
19. En relación al Acuerdo del proyecto de Acueducto para

municipio de San Juan, consideramos que las autoridades y los dirigentes políticos del mismo no deben desfallecer ante el propósito de conseguir el financia-miento de una obra tan indispensable y necesaria y propugnar su ejecución, para así contribuir verdaderamente al desarrollo y progreso de este municipio.

235

2

GRÁFICA 9. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL



- Convenciones**
- Asesoría - - - - -
  - Control - . - . - .
  - Coordinación → - - - →
  - Línea directa ————

**BIBLIOGRAFIA**

BABEL, Dimas. Diccionario Histórico-Geográfico de Bolívar. El Ideal, Corozal (Colombia), 1.943.

BOLIVAR, Colombia. Ordenanzas y Leyes sociales. Código Fiscal del Departamento de Bolívar. Imp. Departamental, Cartagena, 1.956.

CAMACHO RUEDA, Aurelio. Hacienda Pública. 2a. ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1.972.

CODIGO FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR. Imprenta Departamental, Carategana, Primera ed. 1.975.

COLOMBIA, Leyes, Decretos, etc. Código de Régimen Político y Municipal. (Ley 4a. de 1.913 y Normas legales complementarias). Copilados por Jorge Ortega Torres. 7a. ed., Temos, Bogotá, 1.979.

CRUZ SANTO, Abel. Finanzas Públicas. Lerner, Bogotá, 1.974.

EASTMAN, Jorge Mario. Manual de Administración Municipal (Legislación, Doctrina y Jurisprudencia). Ministerio de Gobierno.

EINAUDI, Luigi. Principios de Hacienda Pública. Aguilar Madrid, 1.958.

ESPITIA AVILEZ, Gonzalo. Los organos del Gobierno Municipal. Escuela Superior de Administración Pública.

HICHS, Ursula K. Hacienda Pública. 2a. ed., Aguilar, Madrid, 1.956.

JARAMILLO, Esteban. Tratado de Ciencias de la Hacienda Pública. 7a. ed., Temis, Bogotá, 1.974.

NORMAS ORGANICAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION.  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección  
General del Presupuesto. Escuela Superior de Adminis-  
tración Pública.

RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Sistema de Hacienda Pública.  
2a. ed., Temis, Bogotá, 1.980.

REGIMEN DE PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL. Decreto 2407 de  
1.981. Escuela Superior de Administración Pública.

ROLTH, Gearl R. Teoría de la Economía Fiscal. Aguilar,  
Madrid, 1.958.

VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. Manual de Presupuesto Municipal  
Primera Parte. Escuela Superior de Administración Pú-  
blica.

238

A N E X O .



239

## DEFINICIONES.

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

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

**Contribución:** Se toma ordinariamente como sinónimo de impuesto, aunque el primero es más genérico, pues comprende todas las prestaciones forzosas como las voluntarias, mientras que el segundo se refiere a aquellas que el Estado exige con carácter obligatorio.

**Tasas:** Son otros ingresos, que por concepto de bienes y servicios percibe el municipio a través de tarifas. Incluye: pesas y medidas, deguello de ganado menor, etc.

**Superávit de la ejecución presupuestal:** Es el mayor producto de las rentas e ingresos sobre los gastos causados en una vigencia fiscal determinada.

**Superávit Fiscal:** Se dá cuando el activo corriente (o sea su capacidad económica representada en caja, banco, cuentas por cobrar, etc. es mayor al pasivo corriente (o sea obligaciones a cargo del municipio, como cuentas por pagar, sobre giros bancarios, y otras deudas que deben pagarse en un plazo muy corto). La situación de déficit fiscal será lo contrario.

**Déficit de Tesorería:** Se presenta cuando el activo co-

rriente disponible (caja, bancos, fondos en tránsito) es menor que el pasivo corriente exigible inmediato (o sea las obligaciones por descubiertos bancarios, obligaciones bancarias, gastos cumplidos por pagar, cuentas por pagar debidamente legalizadas, letras vencidas y a la fecha, etc.).

Transferencias: Se entiende por gastos de transferencias, las erogaciones que haga el gobierno municipal sin recibir una contraprestación en servicios personales o en bienes de servicios.

Servicio de la deuda: Tanto interna como externa, comprende los gastos en que se incurre al amortizar el capital y los intereses de las obligaciones contraídas por el municipio con entidades de crédito.

Vigencias Expiradas: Comprende las erogaciones por gastos causados y no pagados del ejercicio fiscal anterior: las constituyen el déficit de ejecución presupuestal y el déficit fiscal.

Traslados Presupuestales: Los traslados siempre hacen relación a los gastos y constituyen un crédito y un contra-crédito que se hace de un artículo a otro.

FORMULAS:

RENTAS EN TERMINOS CONSTANTES:

$$R_{pc} = R_{pm} \frac{\text{Indice Nacional de Precio(año base)}}{\text{Indice Nacional de Precio(año posterior)}}$$

$R_{pc}$  = Renta a precios constantes

$R_{pm}$  = Renta a precios monetarios

TASA DE INFLACION:

$$T.I = \frac{\text{Indice Nacional de Precio Año X}}{\text{Indice Nacional de Precio Año Anterior}} \times 100$$

La tasa de inflación se utiliza para proyectar el Índice de Precios.

PARA PROYECTAR LA POBLACION:

$$Pf = Po (1+r)^t$$

Pf = Población final

Po = Población Inicial

r = Tasa de crecimiento

t = El tiempo.

2442

EVOLUCION DE LA NOMINA MUNICIPAL.

Años.	Empleados.	Indice.	Sueldos Totales.	Indice.	% de Crecimiento.
1976	35	100	789.400	100.	100
1977	35	100	912.400	116	16
1978	41	117	1.333.200	169	53
1979	48	137	2.153.000	273	104
1980	44	125	2.493.652	316	43
1981	52	148	3.609.600	457	141
1982	57	162	4.894.000	620	163
1983	62	177	7.086.000	898	278

243

OTROS INGRESOS SIGNIFICATIVOS DEL MUNICIPIO. (En valores absolutos).

Tributarios \$	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Deguello	101.220	107.200	132.150	178.201	189.230	279.410	236.672	246.795
Almacenes	34.000	33.500	35.716	59.668	60.759	68.333	67.700	111.713
Ventorro	49.880	49.850	68.096	86.622	81.608	232.809	261.720	358.281

No Tributarios \$

Mercado de Gana do	77.560	80.885	103.680	128.763	148.058	228.701	163.770	185.674
Pabellón	34.840	30.880	47.452	61.209	64.750	72.023	96.233	113.398
Aprovechamiento	34.114	56.863	95.476	118.254	134.177	221.693	261.691	168.850
Carreta	29.130	29.700	55.794	52.179	51.662	69.622	47.245	

### PROYECCION DE LOS INGRESOS

La proyección de los ingresos se hace por medio de la relación no lineal, de la Ecuación de la parábola de mínimos cuadrados:

$$Y = a + b X + C X^2$$

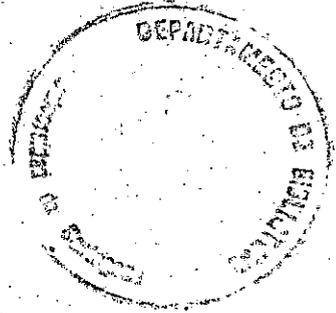
Para ello se utilizaron las ecuaciones denominadas "normales" para la parábola de mínimos cuadrados que son:

$$E y = n a + b E X + C E X^2$$

$$E x y = a E X + b E X^2 + C E X^3$$

$$E x^2 y = a E X^2 + b E X^3 + C E X^4$$

X	Y	XY
1	3.142.575	3.142.575
2	3.440.369	6.880.738
3	4.097.242	12.291.726
4	5.298.252	21.193.008
5	6.754.060	33.770.300
6	12.046.701	72.200.206



7	14.747.927	103.235.489
<u>8</u>	<u>21.992.369</u>	<u>175.938.952</u>
E36	71.519.495	428.732.994

$x^2 y$	$x^2$	$x^3$	$x^4$
3.142.575	1	1	1
13.761.476	4	8	16
36.875.178	9	27	81
84.772.032	16	64	256
168.851.600	25	125	625
433.681.236	36	216	1.296
722.648.423	49	143	2.401
<u>1.407.511.616</u>	<u>64</u>	<u>512</u>	<u>4.096</u>
2.871.244.136	E204	1.296	8.772

(1)  $71.519.495 = 8 a + 36 b + 204 C$

(2)  $428.732.994 = 36 a + 204 b + 1.296 C$

(3)  $2.871.244.136 = 204 a + 1.296 b + 8.772 C$

Después de desarrollar las ecuaciones y encontrando los valores de a, b y c, obtuvimos la ecuación:

$$y = 5.115.410.07 \quad 2.031.997.06 X + 508.569.16 X^2$$

Entonces cuando X es 9 y 10:

$$Y_9 = 28.021.538.49$$

$$Y_{10} = 35.652.355.47$$



PROYECCION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

247

