

T  
336.2  
A775

1

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SAN  
JACINTO, BOLIVAR

JAIRO ARRIETA MADRID

ERNALDO CARO LORA



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
Fernández de Madrid  
Universidad de Cartagena

Trabajo de Grado Presentado al  
Comité de Tesis como requisito  
para optar el título de Econo  
mista.

**S C I B**

58949

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA  
Cartagena, 25 de julio de 1.987

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SAN  
JACINTO, BOLIVAR

JAIRO ARRIETA MADRID  
ERNALDO CARO LORA

PRESIDENTE ASESOR:

DR. FLORENTINO RICO CALVANO

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA  
Cartagena, 25 de julio de 1.987

Cartagena, 25 de Julio de 1.987

Señores

COMITE DE GRADUACION  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

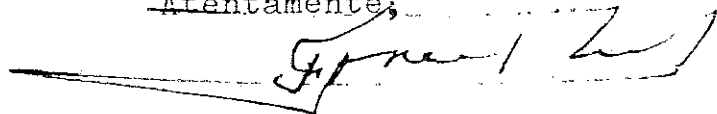
E. S. D.

Estimados Señores:

Me permitó informarles que he asesorado a los egresados del Programa de Economía: JAIRO ARRIETA MADRID Y ERNALDO CARO LORA, en su Tesis de Grado titulada: ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO, BO LIVAR.

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

~~Atentamente,~~



FLORENTINO RICO CALVANO

Presidente Asesor.

4

Cartagena, 25 de Julio de 1.987

Señores

MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

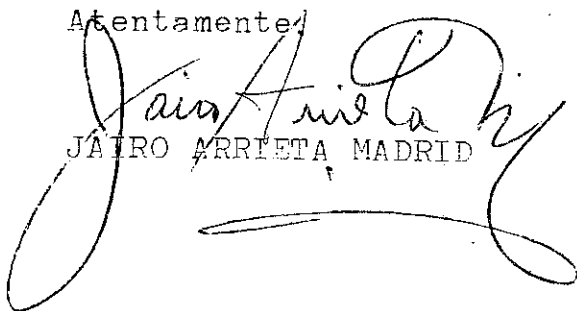
E. S. D.

Apreciados Señores:

Por medio de la presente, sometemos a su consideración nuestra Tesis de Grado que se titula: "ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO, BOLIVAR; como requisito parcial para optar el título de Economista.

Agraceciéndoles de antemano la viabilidad que le brinden a la presente, nos suscribimos,

Atentamente

  
JAIRO ARRIETA MADRID

  
ERNALDO CARO LORA



Universidad de Cartagena  
Cartagena - Colombia  
( Sur América)

Cartagena, 31 de Agosto de 1987

Doctora  
MARTA M. FERNANDEZ GUERRERO  
Secretaria Comité de Graduación  
Facultad de Ciencias Económicas  
E. S. D.

Estimada Doctora:

Después de haber leído detenidamente la tesis de grado titulada "Estudio Fiscal y Presupuestal del Municipio de San Jacinto, Bolívar", elaborada por los egresados del Programa de Economía, Jairo Arrieta Madrid y Ernaldo Caro Lora, me permito conceptuar lo siguiente: El análisis que se hace del aspecto fiscal y presupuestal del Municipio en mención está realizado con criterio objetivo y ajustado a las normas pertinentes para esta clase de trabajos. Las recomendaciones presentadas, en base a este estudio, podrían ayudar en gran parte a darle solución a algunos de los problemas que aquejan a este Municipio.

Por todo lo anterior, considero que este estudio reúne los méritos suficientes para ser aceptado como tesis de grado para optar al título de Economista.

Cordialmente,

EDUARDO ALFARO TAMARIZ  
Jurado Calificador

Cartagena, 26 de Agosto de 1.927

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

Estimados señores:

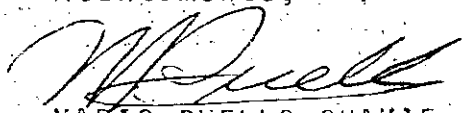
Remito a ustedes el concepto siguiente, referente al trabajo de grado intitulado: "ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO (BOLIVAR)", de Jairo Arrieta Madrid y Ernaldo Caro Lora.

En este estudio se hace un análisis económico y estadístico de los aspectos fiscales más relevantes del municipio de San Jacinto, dando así aplicación a los conocimientos adquiridos en materia de administración pública y otros por parte de los mencionados egresados y que constituye un auténtico modelo-guía y consultiva para todos aquellos funcionarios, Concejales, Líderes representantes de la comunidad que aspiran y propugnan por el mejoramiento del nivel de ingresos a través de la planeación y puesta en marcha de proyectos que benefician a todos los habitantes según nuevas disposiciones sobre Régimen Municipal, Política Fiscal y Descentralización Administrativa.

Sugeriría a Ernaldo Caro y Jairo Arrieta, expongan estos puntos de vista en sesión informal del Concejo Municipal en esa población, con participación de todos los estamentos de la comunidad, para que esta investigación trascienda y se le dé aplicación a las recomendaciones que formulan y así puedan corregirse errores y deficiencias en la Administración.

Por reunir los requisitos exigidos por la Facultad para optar al título de Economistas, solicito al Honorable Comité de Graduación sea aprobado este estudio.

Atentamente,

  
MARIO PUELLO CHAMIE  
Jurado.

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SAN  
JACINTO, BOLIVAR

- Rector : Dr. LUIS H. ARRAUT ESQUÍVEL
- Secretario General : Dr. MANUEL SIERRA NAVARRO
- Decano : Dr. GUILLERMO QUINTANA SOSSA
- Vice-Decano : Dr. EUSTORGIO GONZALEZ VARGAS
- Secretaria Académica : Dra MARTHA FERNANDEZ GUERRERO
- Presidente y Asesor : Dr. FLORENTINO RICO CALVANO

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA  
CARTAGENA, JULIO 1.987

8

## AGRADECIMIENTOS

A todas aquellas personas y entidades que de una u otra forma colaboraron en el desarrollo satisfactorio del presente estudio, especialmente:

Al Dr. Florentino Rico, por su dedicación y valiosa asesoría.

Muchas gracias.





## DEDICATORIA

A mis padres Eliecer y Mercedes, quienes con sus esfuerzos, abnegación y cariño, fueron pilares fundamentales en el logro de este éxito.

A mis hermanos, demás familiares y amigos que de una u otra forma contribuyeron a este exitoso final.

JAIRO ARRIETA MADRID

A mis padres, quienes con sus esfuerzos contribuyeron a la superación de esta etapa de mi vida.

ERNALDO CARO LORA

LISTA DE TABLAS

	Pág
TABLA No 1. INGRESOS FISCALES PERCAPITA PARA LOS MUNICIPIOS CON MAS DE 20.000 HABITANTES EN EL AÑO DE 1.983.	27
TABLA No 2. DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL INGRESO PUBLICO EN COLOMBIA 1.977 - 1.981	28
TABLA No 3. POBLACION DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO SEGUN CABECERA Y RESTO 1.973-1.985	32
TABLA No 4. VIVIENDAS CON ENERGIA EN SAN JACINTO EN 1.985	39
TABLA No 5. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE SAN JACINTO 1.980 - 1.985	60
TABLA No 6. PARTICIPACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS TOTALES 1.980 - 1.985	67
TABLA No 7. PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS EN EL TOTAL DE INGRESOS 1.980 - 1.985	70



M

TABLA No 8. PARTICIPACION DEL DEGUELLO DE GANADO MAYOR EN EL TOTAL DE INGRESOS INDIRECTOS. 1.980 - 1.985	73
TABLA No 9. PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN LOS INGRESOS TOTALES. 1.980 - 1.985	80
TABLA No 10. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS EN EL TOTAL DE INGRESOS. 1.980 - 1.985	84
TABLA No 11. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS POR MATADERO Y MERCADO EN EL TOTAL DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS. 1.980 - 1.985	85
TABLA No 12. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DE OTROS TESOROS EN EL TOTAL DEL MUNICIPIO PARA EL PERIODO 1.980 - 1.985	86
TABLA No 13. INGRESOS DE OTROS TESOROS POR VENTAS. 1.980 - 1.985	88
TABLA No 14. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS POR CESION DEL IMPUESTO A LAS VENTAS AL MUNICIPIO EN EL TOTAL DE INGRESOS 1.980 - 1.985.	90
TABLA No 15. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS COMPENSADOS EN EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO 1.980 - 1.985.	94

## CONTENIDO

	Pág
0. INTRODUCCION	1
0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	2
0.2. DELIMITACION DEL PROBLEMA	3
0.2.1. Delimitación Formal	3
0.2.1.1. Tiempo	3
0.2.1.2. Espacio	3
0.2.2. Delimitación Material	3
0.2.2.1. Variable Dependiente	3
0.2.2.2. Variables Independientes	3
0.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	4
0.3.1. Objetivo General	4
0.3.2. Objetivos Específicos	4
0.4. IMPORTANCIA	5
0.5. FORMULACION DE LAS HIPOTESIS	5
0.5.1. Hipótesis General	5
0.5.2. Hipótesis de Trabajo	5

0.6.	OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS	6
0.6.1	Definiciones Conceptuales	6
0.6.2.	Definiciones Operativas	7
0.7.	MARCO TEORICO	8
0.8.	METODOLOGIA	11
0.8.1.	Tipo de Problema a Investigar	11
0.8.2.	Diseño de la Investigación	11
0.8.3.	Técnicas de Investigación de Campo	11
0.8.4.	Presentación de Datos	12
0.8.5.	Análisis de Dato	12
1.	EL MUNICIPIO	13
1.1.	Concepto	13
1.2.	Organización Administrativa	14
1.3.	Funciones de la Administración	18
1.4.	Categorización Municipal para el Manejo Administrativo	20
1.5.	Ultimas Disposiciones que Afectan a los Municipios	22
1.6.	Los Ingresos y la Situación Fiscal de los Municipios	25
2.	CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO	30

2.1.	Reseña Histórica	30
2.2.	Localización Geográfica	31
2.2.1.	Superficie	31
2.2.2.	Límites	31
2.2.3.	Clima	32
2.3.	Población	32
2.3.1.	Análisis de la Población	32
2.3.2.	Aspectos Económicos	33
2.3.3.	Nivel de Instrucción	36
2.3.4.	Servicios Públicos	37
2.3.4.1.	Agua	37
2.3.4.2.	Energía	39
2.3.4.3.	Otros	40
3.	INGRESOS MUNICIPALES	42
3.1.	Normas Generales Sobre el Ingreso	43
3.2.	Clasificación de los Ingresos Según el Presupuesto	44
3.3.	Los Impuestos	45
3.3.1.	Origen	47
3.3.2.	Requisitos de los Impuestos	49
3.3.3.	Normas de los Impuestos	50
3.3.4.	Teoría del Beneficio	52
3.3.5.	Teoría del Sacrificio	53
3.3.6.	Efectos de los Impuestos	54
3.3.6.1.	Remoción del Impuesto	55



3.3.6.2.	Evasión Fiscal	56
3.3.6.3.	Traslación del Impuesto	57
3.4.	Ingresos Tributarios	59
3.4.1.	Impuestos Directos	61
3.4.2.	Impuestos Indirectos	64
3.4.3.	Análisis de los Impuestos Directos Municipales	65
3.4.3.1.	Análisis de los Impuestos de Catastro y Efectos de la Ley 14 de 1.983	65
3.4.4.	Análisis de los Impuestos Indirectos Municipales	70
3.4.4.1.	Análisis del Impuesto de Industria y Efectos de la Ley 14 de 1.983.	77
3.5.	Ingresos no Tributarios	83
3.6.	Ingresos de Otros Tesoros	85
3.6.1.	Participación del Impuesto a las Ventas y Análisis de la Ley 12 de 1.986	89
3.7.	Ingresos Compensados	94
3.8.	Análisis del Total de Ingresos	95
3.9.	Ingresos Fiscales Percápita	97
3.10.	Efectos de la Inflación en los Ingresos	98
3.11.	Posibilidades de Obtener Nuevos Ingresos	102
4.	GASTOS MUNICIPALES	107
4.1.	Teoría Económica del Gasto	107
4.2.	Causas del Aumento en el Gasto	108

4.3.	El Gasto y las Necesidades del Municipio	109
4.4.	Disposiciones Legales Sobre el Gasto	111
4.5.	Clasificación del Gasto	112
4.6.	Gastos de Funcionamiento	113
4.7.	Gastos de Inversión	118
5.	PRESUPUESTO	121
5.1.	Concepto	122
5.2.	Evolución del Presupuesto	123
5.3.	Principios Generales del Presupuesto	127
5.4.	Etapas del Presupuesto	132
5.4.1.	Formulación	132
5.4.2.	Aprobación	132
5.4.3.	Ejecución	134
5.4.4.	Control	135
5.5.	Ejecución del Presupuesto del Municipio Durante el Período de 1.980 - 1.985	138
5.6.	El Presupuesto y el Plan de Desarrollo	139
5.7.	Diferencia entre lo Presupuestado y lo Ejecutado	141
	CONCLUSIONES	144
	RECOMENDACIONES	147



17

BIBLIOGRAFIA 151

ANEXOS 156



TABLA No 16. ANALISIS TOTAL DE INGRESO 1.980 - 1.985	95
TABLA No 17. INGRESOS FISCALES PERCAPITA 1.980 - 1.985	98
TABLA No 18. INGRESOS REALES PERCIBIDOS POR EL MUNICIPIO 1.980 - 1.985	99
TABLA No 19. PARTICIPACION DEL GASTO DE FUNCIONAMIENTO EN LOS GASTOS TOTALES 1.980 - 1.985	114
TABLA No 20. EGRESOS EJECUTADOS POR DEPAR TAMENTOS 1.980 - 1.985	117
TABLA No 21. GASTOS DE INVERSION 1.980 - 1.985	119
TABLA No 22. PRESUPUESTOS EJECUTADOS EN EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO 1.980 - 1.985	138
TABLA No 23. DIFERENCIA ENTRE LO PRESUPUES TADO Y LO EJECUTADO 1.980 - 1.985	141
TABLA No 24. GASTOS EJECUTADOS POR DEPARTA MENTOS - PORCENTAJE 1.980 - 1.985	
ANEXO No 2	
TABLA No 25. DIFERENCIA ENTRE LOS GASTOS PRE SUPUESTADOS Y EJECUTADOS 1.980 - 1.985	

## O. INTRODUCCION

El presente estudio Fiscal y Presupuestal que llevaremos a cabo, para el período 1.980 - 1.985, tiene como objetivo proporcionar a todas aquellas personas e instituciones empeñadas en el mejoramiento del estado actual del municipio, una herramienta util en beneficio de éste.

En él analizamos el concepto de lo que es el Municipio como Unidad Administrativa y sus relaciones con otras unidades gubernamentales; algunas consideraciones del municipio, haciendo énfasis en sus necesidades prioritarias; los ingresos y gastos, la forma como ha evolucionado y como se ha ejecutado cada uno de ellos; el presupuesto, sus normas, etapas y las relaciones que tiene con el plan de desarrollo. Lo anterior nos llevará a concluir que el uso que se le está dando al aspecto fiscal y presupuestal, no es el más adecuado y que se necesita darle mayor importancia a su manejo, para bien de los habitantes de esta región.

20

## O.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Toda comunidad debe buscar las maneras de satisfacer las necesidades que le aquejan, y para lograrlo, deberá usar aquellos instrumentos y medidas que están a su disposición, entre estos tenemos a nivel municipal el presupuesto; manejado por los representantes de la comunidad, como son el alcalde y los concejales principalmente.

Obedecerá la actual estructura presupuestaria del municipio a las condiciones requeridas para una adecuada satisfacción de esas necesidades?

Hasta dónde la ejecución del presupuesto ha contribuido en el desarrollo de la región?

Cuál ha sido la evolución de los ingresos y cuáles han sido las maneras de asignarlos en el gasto?

Cuales son los impedimentos para lograr un mejor uso del presupuesto municipal?

0.2. DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1. Delimitación Formal

0.2.1.1. Tiempo

La investigación abarcará el período comprendido entre los años 1.980 - 1.985.

0.2.1.2. Espacio

El estudio está circunscrito al municipio de San Jacinto, Bolívar.

0.2.2. Delimitación Material

0.2.2.1. Variable Dependiente

Nivel de Vida

0.2.2.2. Variables Independientes

- Ingresos que recibe el Municipio
- Organización Administrativa
- Políticas en la Asignación del Gasto.

0.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.3.1. Objetivo General

Analizar todos los aspectos que permitan un conocimiento más profundo del actual sistema fiscal y presupuesto tal del Municipio de San Jacinto, de tal forma, que se produzcan recomendaciones para buscar un mejor desarrollo social y económico del Municipio.

0.3.2. Objetivos Específicos

Analizar las tendencias de los ingresos y los gastos en el período estudiado.

Determinar cual es la contribución al bienestar social de la redistribución de las rentas del Municipio.

Proporcionar bases para la mejor administración del presupuesto municipal.

Analizar los principales aspectos demográficos, económicos del Municipio de San Jacinto.

Señalar la importancia que tiene para el Municipio la partida por concepto de participación en el impuesto a las ventas y como perjudica el retraso en el envío hasta llegar a su tesorería.

Analizar las últimas medidas del gobierno en materia fiscal.

#### 0.4. IMPORTANCIA

Este estudio presupuestal y fiscal lo consideramos importante porque no se ha hecho ninguno de este tipo en el Municipio, considerando entonces que va a hacer de interés para sus habitantes y para la Administración Municipal especialmente, dado que el estudio estará encaminado en dar a conocer la importancia que tiene un correcto manejo presupuestal para la solución de los problemas del Municipio.

Esto se logrará a través de una serie de recomendaciones a que llegaremos al terminar nuestro estudio, las cuales podrán ser puestas en prácticas por los encargados del manejo del presupuesto.

#### 0.5. FORMULACION DE LA HIPOTESIS

##### 0.5.1. Hipótesis General

Una adecuada organización administrativa repercutirá en una mayor eficiencia y aprovechamiento del manejo presupuestal, y por ende, en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Municipio de San Jacinto.

##### 0.5.2. Hipótesis de Trabajo

Los bajos ingresos municipales y la mayor participación de éstos en gastos de funcionamiento, han contribuido a que los habitantes de San Jacinto, continuen

con sus necesidades prioritarias insatisfechas y desmejoren sustancialmente su nivel de vida.

0.6. OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS

0.6.1. Definiciones Conceptuales

Ingresos Municipales: Comprende todos los recursos con que cuenta la administración municipal para atender sus gastos de funcionamiento e inversión.

Gastos de Funcionamiento: Comprende los servicios personales, es decir, la carga burocrática, más los gastos operacionales que se requieren para el sostenimiento y marcha de la administración pública.

Gastos de Inversión: Son las erogaciones que se hacen con el fin de fomentar el bienestar colectivo en sus múltiples manifestaciones económicas y sociales.

Nivel de Vida: Es la situación socio-económica en que se encuentran los habitantes de una región de acuerdo a su receptabilidad monetaria y a la infraestructura que le provea el Gobierno, los que determinarán su consumo, ahorro e inversión.

Necesidades Prioritarias: Todo aquello que se configura como un objetivo básico por satisfacer, para lograr un nivel de bienestar que permita el desarrollo armónica e integral del ser humano en toda sociedad moderna.



## 0.6.2.. Definiciones Operativas

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Ingresos Municipales	- Impuestos Directos	Tesorería
	- Impuestos Indirectos	Municipal
	- Rentas Contractuales	
	- Aporte de Improventas	
	- Otros.	
Gastos de Funcionamiento	- Sueldos y Salarios	Tesorería
	- Prestaciones Sociales	Municipal
	- Compra de muebles y enseres, útiles de oficina, etc.	
Nivel de Vida	- Ingresos, ahorro, consumo, salud, recreación.	Entrevistas DANE.
	- Educación. otros.	



VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Necesidades Prioritarias	- Agua potable	DANE
	- Cubrimiento de redes eléctricas telefónicas.	Alcaldía Entrevistas
	- Mercados	
	- Centros Deportivos y Culturales.	

0.7. MARCO TEORICO.

En la historia del capitalismo contemporáneo se aprecian dos períodos significativos: el liberal, caracterizado por la libre competencia económica dentro de una propiedad privada absoluta de los medios de producción, un elevado individualismo y un papel neutral conferido al Estado frente al desenvolvimiento de la economía, y el otro de economía mixta, donde surge el Estado de bienestar, de intervencionismo activo en las actividades económicas, aquel que busca la función social de la propiedad privada.

A estos dos períodos les corresponde una hacienda pública con las siguientes características: la hacienda clásica que se orienta hacia la satisfacción de determinadas necesidades públicas como la defensa Nacional, la

administración de justicia, la vigilancia interior, sin inmiscuirse en las actividades económicas y sociales; y la hacienda de bienestar, que amplía o multiplica su ingerencia en la vida económica y social a través de las actividades financieras que promueven un mayor desarrollo y que sirve siempre a los intereses de toda la comunidad.

El presupuesto es el instrumento de planeación y control con que cuentan las entidades gubernamentales para cumplir los objetivos de la hacienda, de tal manera, que ya no debe ser una lista de ingresos por recaudar y en ajustar los desembolsos a los recursos disponibles, sin que medie suficiente esfuerzo para entrelazar las distintas partes del trabajo gubernamental en un conjunto armónico de decisiones, a tono con las exigencias de la mayoría de la población: no debe ser, luego entonces, un mero ejercicio de contabilidad.

El presupuesto debe ser una guía de acción, debe prepararse, expedirse, ejecutarse y controlarse con estricta sujeción y cumplimiento a normas legales e incorporadas a un estatuto orgánico, y además, que responda a un criterio técnico que permita atender necesidades sentidas por la comunidad. Para que esto suceda a nivel de las entidades públicas debe existir el personal competente o preparado para realizarlo y que éste desligado de afares burocráticos o de intereses particulares.

En los actuales momentos la mayoría de las entidades administrativas locales, o sea los municipios, dado en

parte a su mal manejo presupuestario, siguen en las mismas condiciones de vidas comparadas con las de años anteriores: malos servicios de acueductos, alcantarrillas, de recolección de basuras, de mercados; y en algunos ni siquiera existen. Bien sabemos que estas inversiones de ser realizadas por el sector público, suministrarían una serie de facilidades básicas para lograr incentivar la inversión privada, teniendo efectos en la economía en su conjunto.

San Jacinto es un caso típico, donde no se ha tenido en cuenta la importancia que tiene el presupuesto para acelerar el desarrollo económico y social. Sus habitantes se ven en la necesidad de emigrar a otras ciudades, ya que aparte de la artesanía y la agricultura no hay otras fuentes de trabajo de fácil acceso. Las obras de infraestructuras no aparecen por ninguna parte y las únicas personas que salen aprovechadas de la actual situación son aquellas que están vinculadas con la administración pública.

En cuanto a las últimas medidas tomadas por el gobierno central, buscan dotar a los municipios de mayores ingresos a través de una mayor cesión hacia estos del impuesto a las ventas y de ciertas normas que buscan movilidad en la liquidación de los impuestos de catastro y de industria y comercio. Medidas éstas que de contar con la efectividad necesaria en los municipios y en el manejo de tales recursos, serían de mucha utilidad para ellos. En nuestro caso, estudiaremos hasta donde se han cumplido estas medidas en el Municipio de San Jacinto y cual ha sido su real efectividad.

0.8. METODOLOGIA.

0.8.1. Tipo de Problema a Investigar

Este tipo de problema lo consideramos descriptivo, porque en él detallamos las características y situaciones reales que se han presentado en el manejo presupuestal y fiscal del municipio para el período comprendido entre 1.980-1.985, y además, es evaluativo porque no solo busca describir una situación, sino también, enjuiciarla.

0.8.2. Diseño de la Investigación

Para este trabajo utilizaremos el diseño de campo y bibliográfico: la observación bibliográfica se hará median la lectura de documentos académicos como son: revistas, tesis de grados, libros, etc.; la observación de campo será de la forma participante, o sea, que recogeremos información del lugar en que se producen.

0.8.3. Técnicas de Investigación de Campo

Se realizaran ciertas entrevistas más que todo con carácter académico que serán dirigidas a los funcionarios de la administración pública del municipio, con el fin de formarnos una idea de la situación actual y de las políticas a seguir por ellos en beneficio del municipio.

#### 0.8.4. Presentación de Datos.

Con el fin de presentar con mayor claridad nuestro estudio, utilizaremos tablas estadísticas, gráficas estadísticas, etc.

#### 0.8.5. Análisis de los Datos.

Realizaremos cruces entre variables:

Gastos de funcionamiento	- Gastos Totales
Gastos de Inversión	- Gastos Totales
Impuestos a la Venta	- Impuestos Totales
Ingresos Totales	- Población Total

Con el fin de conocer los ingresos reales, deflactaremos utilizando los índices de precios.

## 1. EL MUNICIPIO

A cerca del origen del Municipio se han perfilado dos tendencias: La Sociológica o Jusnaturalista y la Legalista. Pero ambas concepciones deben complementarse para obtener el concepto de Municipio, al que integran dos elementos distintos: La agrupación humana- hecho social y el Municipio propiamente dicho- institución jurídica. Los hombres constituyen grupos sociales con localizaciones geográficas distintas, pero sólo el Estado puede acordar la personería y revestir el carácter de Municipio a cada uno de esos grupos sociales.

### 1.1. Concepto

El Municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional. (1).

Antonio M. Cordozo, en su obra Derecho Municipal colom

---

(1) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Pág. 960.

biano define el Municipio como: "Una persona jurídica natural, constituida por la reunión de familias que forman su población, por el territorio, por las autoridades locales y con un fin propio: los intereses comunales y las relaciones de vecindad. El Municipio al ser una persona jurídica tiene autonomía, deberes y obligaciones que cumplir dentro de la sumisión que le debe al Estado, impuesto por las necesidades de la unidad nacional."

## 1.2. Organización Administrativa

La organización administrativa de los Municipios han sido determinada a través del tiempo por una serie de normas legales, aunque no es igual para cada uno de ellos, su estructura es parecida con algunas diferencias que se presentan según el nivel de desarrollo alcanzado. De tal manera que se han venido conservando las mismas dependencias, su misma ubicación jerárquica y funciones en términos generales.

A continuación presentamos, en forma breve y detallada, las funciones de cada una de las dependencias básicas con la cual consta la organización administrativa municipal:

El Alcalde; como se observa en el organigrama, es la cabeza visible y la persona que tiene mayores responsabilidades en la administración. Es nombrado por el Gobernador, pero a partir del segundo domingo de marzo de mil novecientos ochenta y ocho (1.988) será elegido



por el pueblo a través del voto popular, sus principales funciones son: Hacer cumplir las leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos que esten vigentes; le corresponde dirigir la acción administrativa, nombrando y separando libremente sus agentes y dictando los decretos necesarios en todas las ramas de la administración; es el jefe de la policía local; representante legal del Municipio para todos los efectos que hubiere lugar; además, ejercerá las funciones de agente del Gobernador y demás atribuciones generales pertinentes (Art. 132 del DEC. 1333 de 1.986).

El Concejo: es la corporación administrativa de elección popular, que dada sus facultades, puede ordenar por medio de Acuerdos lo conveniente para la administración del distrito municipal sin contravenir a las disposiciones de las leyes (Art. 132 al 135 del Dec. 1333 de 1.986).

El Personero: nombrado por el Concejo, tiene el carácter de defensor del pueblo ó veedor ciudadano y agente del Ministerio Público (Art. 139 y subsiguientes del Dec. 1333 de 1.986).

La Contraloría: para que puedan existir las Contralorías por ley se ha establecido, que estas sean nombradas por los Concejos en los Municipios, cuyo presupues

to anual sea superior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000), sin incluir el valor de los recursos del crédito, ni las transferencias que reciban de la nación y del departamento. El valor aquí señalado corresponde al año de 1.986, por lo tanto este se ira reajustando anual y acumulativamente en un porcentaje igual al de la variación del índice nacional promedio de precios al consumidor que elabora el DANE.

La Contraloria Municipal es la encargada de vigilar la gestión fiscal y financiera de Administración del Municipio y de sus entidades descentralizadas si las tiene.

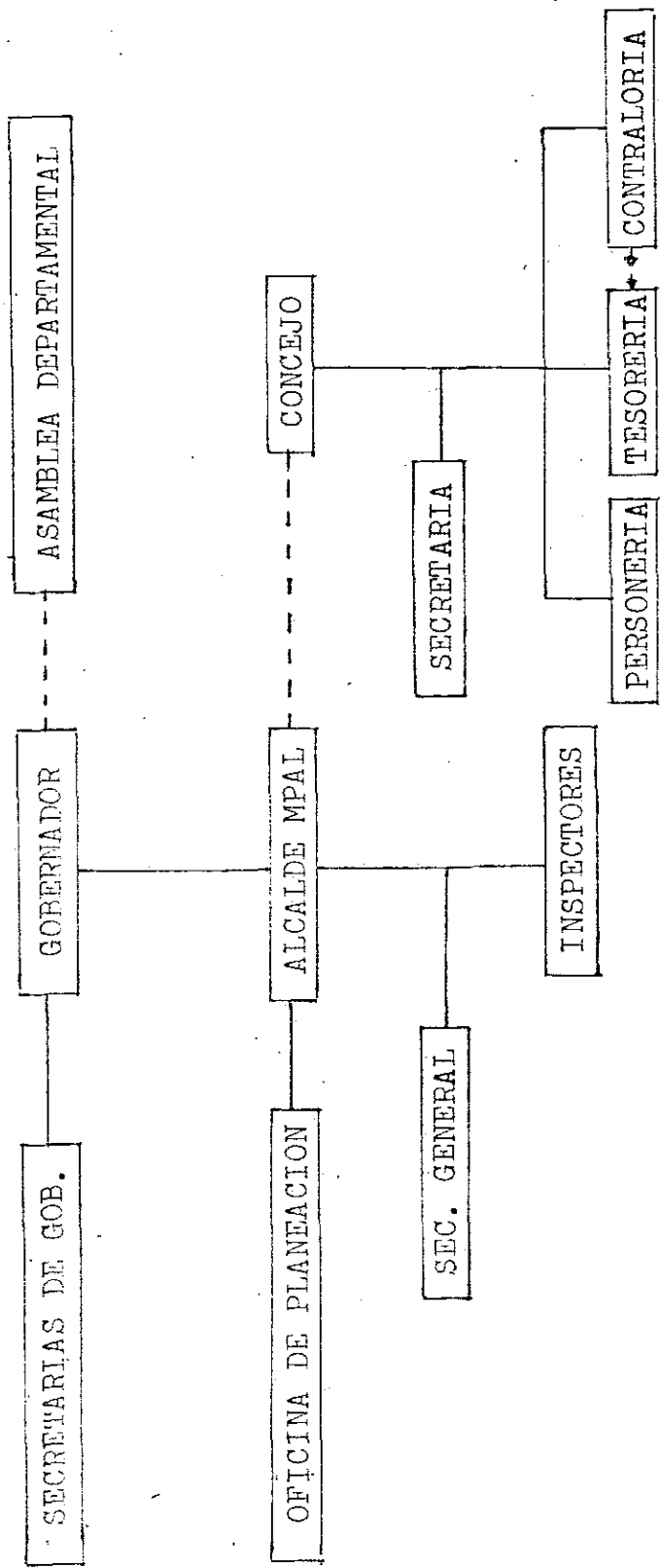
Es importante señalar que en aquellos municipios donde no existe Contralorias, la vigilancia fiscal le corresponde directamente a las Contralorias departamentales (caso de San Jacinto), para lo cual hace uso del auditor fiscal, el que a su vez es nombrado por la Asamblea Departamental.

Finalmente, tenemos las Oficinas de Planeación, que existen en algunos Municipios debido a las capacidades técnicas y financieras de estas administraciones es la encargada de diseñar todo lo relacionado con los planes integrales de desarrollo municipal y todo lo que tiene que ver con estudios de proyectos de inversión y créditos especialmente.

Existen otros organismos vinculados de una u otra forma, a la administración municipal como es el Juzgado Promiscuo, que es una dependencia de la rama jurisdiccional del poder público y cuya función principal es

GRAFICA No. 1

ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL



CONVENCIONES:

Coordinación Administrativa - - - - -

Relación Directa \_\_\_\_\_

Control ⇄ ⇄ ⇄ ⇄

la de aplicar justicia.

En este sentido conoce los delitos y lesiones personales previstos en el Código Penal que se cometen en el territorio de la jurisdicción. Al frente de este Juzgado se halla el juez Promiscuo, que depende del Tribunal Superior de Justicia, con título de abogado.

Las notarias municipales y la Iglesia Cural, también hacen parte de éstos organismos notándose su influencia e importancia en la vida municipal.

### 1.3. Funciones de la Administración

Como entidades descentralizadas que son, con las limitaciones previstas por la Ley, los Municipios tienen autonomía para la gestación de los intereses locales. El carácter de persona jurídica que tiene el Municipio y las facultades de que está previsto le permiten cumplir ese objetivo de la descentralización territorial.

La atención de las funciones, la prestación de los servicios y la ejecución de las obras a cargo de los municipios se hace directamente por éstos, a través de sus oficinas y dependencias centrales o de sus entidades descentralizadas o por otras personas, en razón de los contratos y asociaciones que para el efecto se celebren o constituyan, y para un adecuado ejercicio de sus atribuciones, los Municipios pueden recibir de otras entidades la ayuda y la colaboración técnica, administrativa y financiera que prevean las normas vigentes.



tes y los acuerdos o convenios celebrados, caso de la ESAP.

Aún por la Ley no está constituida la relación de funciones y servicios que deben prestar los Municipios, pues la competencia administrativa se haría de acuerdo a la categoría en cada municipio o distrito se halle clasificado (Arts. 11 del Código de Régimen Municipal y 198 de la Constitución), se permite que la nación, los departamentos y los municipios se ocupen, simultánea, paralela e indiscriminadamente de lo que tiene que ver con el desarrollo económico y social de las regiones; pero, a pesar de no existir un reparto preciso de funciones, la naturaleza de algunos servicios y funciones y la tradición del sistema administrativo colombiano, han hecho que invariablemente se considere como servicios municipales mínimos o básicos, los de acueductos, alcantarrillado, recolección de basuras, plaza de mercado, matadero público, arreglo y alumbrado de calles, parques y zonas de recreación y mantenimiento de escuelas.

Además, de la prestación de los servicios públicos locales, el municipio con el fin de asegurar la libertad, la convivencia armónica, la seguridad, el orden público, la moralidad, la salud y el bienestar general de sus habitantes, impone por medio de la Ley y de conformidad con los principios constitucionales, limitaciones razonables al ejercicio de los derechos individuales. El interés colectivo puede ser suficiente protegido por la municipalidad o puede requerir la intervención de una institución pública mayor ( el Departamento o la

nación) según lo requiera.

Estas funciones han sido corroboradas con la últimas medidas que tomó el gobierno en el decreto 77 de 1.987 con la liquidación de entidades descentralizadas como el INSFOPAL (encargado de los acueductos y alcantarri llados) y el ICCE (encargado de la construcción de es cuelas) y la variación de funciones que venía cumplien do organismo como el DRI, el ICA, COLDEPORTES; las fun ciones de estos organismos pasarían directa ó indirec tamente ha ser de los municipios.

Otros servicios como el suministro de energía y teléfo no se consideran más bien del orden nacional por razo nes técnicas y económicas.

1.4. Categorización Municipapal para el Manejo Adminis trativo.

Los municipios en Colombia están sujetos a idéntico ré gimen jurídico y administrativo, no obstante las enor mes disparidades entre ellos se presentan por razón de su grado de desarrollo. El uniforme modelo de la orga nización adoptado en la Constitución y en la Ley, sólo sufre parciales excepciones o criterios de orden gene ral, sistemático y coherente, sino que se ha venido es tableciendo en forma casuística, para solucionar pro blemas o situaciones de momento, sin haber analizado a fondo la totalidad y diversidad del fenómeno munici pal.

La manera de cambiar esta situación nos la ofrece la misma "Carta Constitucional" y es lo referente a la categorización de los municipios, para diseñar a cada uno de ellos, un régimen administrativo diferente que tenga como propósito acelerar su desarrollo económico y social, y en términos generales, buscar un crecimiento armónico integral de los municipios en Colombia. En efecto, el artículo 198 de la Constitución dice: "La Ley podrá establecer <sup>320</sup>diversas categorías de municipios de acuerdo a su población, recursos fiscales e importancia económica y señalar distintos régimen para su administración".

Esta categorización, que se refiere al citado artículo, es un instrumento de carácter técnico, ya que al darse la ubicación de los municipios en determinado grupo, los organismos encargados del desarrollo municipal tendrán mayores facilidades para su toma de decisiones al existir similitudes en las necesidades y características socioeconómicas de los conjuntos o categorías de municipios. De tal manera, que éstos últimos se dotarían del aparato administrativo que se ajuste a sus necesidades y capacidades y se les brindaría el tratamiento fiscal, económico y social correspondiente con sus necesidades de desarrollo.

Hasta el momento se han hecho algunos trabajos para categorizar los municipios, los cuales no han pasado más allá de los círculos académicos, entre estos tenemos el realizado por la ESAP- CINAP en julio de 1.984, el cual desarrollando lo indicado en el artículo 198 obtuvo como resultado ocho categorías de municipios.

Es de anotar, que entre los tropiezos con que se cuenta para realizar una buena categorización, según lo expresado en el artículo, es que no contempla factores importantes como condiciones potenciales de desarrollo, características sociales y culturales, nivel de urbanización alcanzado y situación espacial, otro, es la falta de un cuerpo de estadísticas completa y sistematizada a nivel local que permita realizar una buena clasificación y una buena toma de decisiones que logren acelerar el desarrollo del estado actual del municipio en Colombia.

Finalmente, creemos que es importante seguir trabajando sobre el tema, ya que nuestro país muestra desigualdades niveles de desarrollo municipal y por lo tanto, esta necesitando de un gobierno que estudie y aplique todas las medidas que estén a su disposición con el fin de cambiar.

#### 1.5. Ultimas Disposiciones Legales que Afectan a los Municipios.

En el año de 1.986 y principios de 1.987 se lograron sustanciales cambios en el ordenamiento institucional del país cambios estos que tienen por objetivos principal la descentralización y administrativo, y en términos generales, podemos decir, que le darán una nueva vida al municipio Colombiano.



Veamos cuales son estas disposiciones que lograrán el proceso de descentralización a nivel municipal:

En lo político

Con el Acto legislativo número 1 de 1.986 se institucionaliza lo que se podría llamar "La democracia local". Se amplia el espacio político, se facilita la participación ciudadana en la vida pública y se le da mayor solidez y legitimidad al sistema democrático. Tiene este Acto dos instrumentos o mecanismos que así lo afirman, son ellos: la elección popular de Alcaldes y el Plebiscito municipal.

En lo fiscal

Con respecto a los fiscos municipales, se han venido dictando en los últimos años varias leyes que buscan incrementar sus ingresos. Para citar las más importantes tenemos: la ley 14 de 1.983 que busca aumentar los recaudos por concepto de industria, comercio y catastro la ley 50 de 1.984 que cedió a los municipios de población inferior a 100.000 habitantes el producido recargo que sobre impuesto predial se venía cobrando y que era girado a la nación desde 1.984; la ley 55 de 1.985, que amplió el número de sujetos pasivos que pagan el impuesto de catastro.

Pero, es con la ley 12 de 1.986 con la cual se incrementará ostensiblemente los ingresos municipales y se presentará la descentralización fiscal, pues se ha incre

mentado la participación de los municipios en el impuesto a las ventas al pasar gradualmente de un 25% a un 45.3% real de transferencias, todo ello en un período de cinco (5) años.

#### En lo administrativo

Para el área administrativa se expidió la ley 11 de 1.986 que ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, fortalece la autonomía de nuestros distritos y moderniza su régimen jurídico-administrativo. Dicha ley, fué posteriormente incorporada al Código de Régimen Municipal (Dec. 1333 de 1.986).

La ley 11 asegura permanente presencia ciudadana en la vida local, basicamente con tres entes, que son: Las Juntas Administrativas Locales, los Usuarios de las empresas encargadas de prestar los servicios públicos y las entidades cívicas, se pretende hacer más eficiente la organización y funcionamiento de la administración municipal, erradicando prácticas indebidas y abusos, gracias a sus fines moralizadores.

A raíz de que todas las anteriores medidas le dan a los municipios mayor madurez en los campos anteriormente citados, y que el gobierno le cedió a los municipios una parte importante de sus ingresos que a nivel nacional él estaba recibiendo y utilizando como lo expresa la ley 12 y teniendo en cuenta que la misma ley le dió facultades extraordinarias al gobierno nacional, éste

expidió el Decreto 77 del 15 de enero de 1.987 por medio del cual se redistribuyeron las funciones que debe cumplir el municipio colombiano.

1.6. Los Ingresos y la Situación Fiscal de los Municipios.

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

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

La afirmación más importante que puede hacerse con respecto a las finanzas municipales, es que las grandes ciudades, aquellas con más de ocho cientos mil (800.000) habitantes, tienen unos ingresos de tal magnitud, que las diferencias totalmente del resto de los municipios (ciudades) de Colombia.

Estas "grandes ciudades se autofinancian en un gran porcentaje, y demás, cuentan con un gran número de entidades y empresas descentralizadas para prestar los servicios públicos que le exige la comunidad; mientras que los municipios pequeños, que son el 80% de Colombia, están recibiendo recursos transferidos por parte del Es

tado para poder subsistir, transferencias éstas que son el doble ó más de lo que ellos mismos recaudan.

Ya en el informe de la misión de Finanzas Intergubernamentales creada por el Gobierno Nacional en el año de 1.981, se decía que: "la naturaleza del sector público municipal, el nivel de sus actividades y los problemas que confrontan los gobiernos locales, son tan diferentes entre las grandes ciudades y las pequeñas, que se requiere hacer un reconocimiento más explícito de esta realidad" (1)

Entre las conclusiones obtenidas en dicho estudio en lo que respecta a las finanzas municipales tenemos:

- a. Las tres ciudades de mayor tamaño: Bogotá, Medellín y Cali; recaudan en 1.978 más de las dos terceras (2/3) partes del total de ingresos tributarios del nivel municipal.
- b. El impuesto predial constituía la principal fuente de ingresos tributarios de los municipios, seguido por el impuesto de industria y comercio y las contribuciones de valorización.
- c. Las tres ciudades anteriormente anotadas, en conjunto recaudan el 67% del impuesto de industria y comercio, el 60% del predial y el 78% de las contribuciones de valorización.

---

(1) Finanzas Intergubernamentales en Colombia, Pág 9.

Consideramos que todas las anteriores características que presenta la situación fiscal de los municipios ha permanecido constante, y lo seguirá siendo, dada la baja capacidad tributaria de los pequeños municipios en Colombia. (1)

Veamos cual era la situación de los ingresos para el año de 1.983.

Tabla No. 1

Ingresos fiscales percapita para los municipios con más de 20.000 habitantes en el año de 1.983

Tamaño Poblacional	Ingresos por Habitantes
Más de 800.000	3.136
200.000- 800.000	1.614
100.000- 200.000	1.697
50.000- 100.000	1.628
20.000- 50.000	1.305

FUENTE: Economía Colombiana NO. 182.

(1) Obra citada, págs. 212 y 213.

Se observa en el cuadro, que los ingresos fiscales per capital (ingresos fiscales/población), viene disminuyendo paulatinamente a medida que los municipios tienen menores habitantes, lo que se traduce en que los pequeños municipios de Colombia; aquellos que tienen entre 20.000 y 50.000 habitantes, solo contaban para el año de 1.983 con un \$1.305 para atender las necesidades de cada uno de sus habitantes; mientras que los grandes municipios, los de más de 800.000 habitantes, contaban con \$ 3.136, o sea aproximadamente 2.5 veces más.

Otra afirmación que se puede hacer con respecto al municipio, es que éste aporta una mínima parte del total de ingresos públicos, ya que la estructura fiscal colombiana es centralista, como lo demuestra la siguiente tabla.

Tabla No. 2

Distribución porcentual del ingreso público en Colombia 1.977-1.981

Años	Nación	Dpto.	Municipio	Total
1.977	78.8	13.1	8.1	100
1.978	81.9	11.1	7.0	100
1.979	81.5	11.1	7.4	100
1.980	79.5	11.4	9.1	100
1.981	79.6	10.6	9.8	100

FUENTE: Dane, Tabulado cuentas nacionales Banco de datos.

El Gobierno Nacional consciente de esta realidad fiscal que presentan los municipios, ha intervenido con una serie de disposiciones, que sin duda alguna, incrementarán sus ingresos, caso ley 14 del año 83 y ley 12 de 1.986, pero, a pesar de ésto el municipio colombiano no goza de una verdadera política tributaria, pues no ha ganado la flexibilidad en otros recursos establecidos, ni se ganan otros que sería lo deseable si verdaderamente se quisiera que el municipio tuviera una mayor autonomía y atendiera sus propios asuntos fiscales.

2. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE SAN JA  
CINTO

2.1. Reseña Histórica

El Gobierno de la provincia de Cartagena Don Juan de la Torre Pimienta, posteriormente nombrado virrey del Nuevo Reino de Granada, comisionó a Don Antonio de la Torre y Miranda para que fundara algunas poblaciones en jurisdicción de la provincia, cuyos extensos terrenos del interior se hallaban totalmente despoblados, ya que solo se encontraban algunas veredas de indios y mestizos y algunos hatos de propiedad de magnates españoles. Fué así como el ingeniero y capitán de las milicias reales, Don Antonio de la Torre y Miranda, en cumplimiento de sus funciones, con varios cientos de indios, mestizos traídos de los caseríos de San José de Pileta y la caja, ambos del municipio de Corozal, unidos con varias familias españolas, llevó a cabo la fundación del hasta hoy conocido municipio de San Jacinto, el día 16 de agosto de 1.776.

Posteriormente, 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 ese año, dictó el decreto # 312, sobre división territorial del departamento. Por ésta norma se delimi



tó claramente el territorio del departamento y las distintas localidades que forman parte integrante del Distrito de San Jacinto. Esta última entidad quedaba constituida por la cabecera municipal, que lleva el mismo nombre, y por los caserios de las Palmas, Matuya, Arenas, Bajo Grande, Paraíso, Palo Alto, Charquitas, San Cristobal y otros de menor importancia. Fué así, que quedó constituido para efectos políticos y administrativos el municipio de San Jacinto de Bolívar.

## 2.2. Localización Geográfica

### 2.2.1. Superficie

El territorio de San Jacinto se encuentra localizado en la parte central del departamento de Bolívar, en la región geográfica natural conocida con el nombre de "Montes de María", a una altura de 230 metros sobre el nivel del mar (el más alto de los municipios del departamento), a una distancia de 110 Kms de Cartagena y con una extensión de 462 Kms cuadrados. Su territorio está bañado por el arroyo que lleva su mismo nombre, el cual lo recorre de occidente a oriente para desembocar más tarde en el río Magdalena.

### 2.2.2. Límites

El área territorial esta circunscrita dentro de los siguientes límites: Por el norte con San Juan de Nepomuce

no, al sur con el Carmen de Bolívar, al este con Zambra no y el rio Magdalena y al oeste con María la Baja.

2.2.3. Clima

El municipio de San Jacinto por su posición geográfica en la zona costera del departamento y la altura de sus terrenos sobre el nivel del mar, posee un clima típicamente tropical, su temperatura promedio es de 26 grados centígrados.

2.3. Población

2.3.1. Análisis de la Población.

Tabla No. 3

Población del municipio de San Jacinto según cabecera y resto ( 1.973 - 1.985)

	Cantidad(1.973)	%	Cantidad(1.985)	%
Total	18.877	100	23.246	100
Cabecera	13.485	71.44	15.854	68.2
Resto	5.392	28.56	7.392	31.8

FUENTE: Dane

**50085**

Censos 1.973 y 1.985

La población de San Jacinto, según el último censo realizado en octubre de 1.985, es de 23.246 habitantes; el 52.9% son varones, o sea el equivalente a 13.715; además, los datos del censo nos señala que el 68.2% de la población se ubica en la cabecera municipal ó zona urbana, indicando lo anterior que es un municipio predominantemente urbano.

Para el año de 1.973 el municipio constaba con un total de 18.877 habitantes que comparada con la de 1.985 nos dá un incremento positivo del 23.14% y una tasa de crecimiento anual de 1.75%.

También observamos que en cuanto al porcentaje de población urbana ha bajado, ya que en el 1.973 era del 71.44% y para 1.985 es de 68.2%, lo que nos muestra, a las claras, que el flujo rural-urbano no es mucho, y que si lo puede ser el urbano-urbano, pues, los jóvenes que terminan sus estudios secundarios en la cabecera municipal, se ven forzados a emigrar a ciudades como Barranquilla y Cartagena en busca de mejores oportunidades de estudio y trabajo, quedándose casi siempre en la ciudad. La densidad del municipio es de 50.3 habitantes por Kms cuadrados.

### 2.3.2. Aspecto Económicos

Las principales actividades a que se dedica la población económicamente activa son la agricultura, la ganadería y la artesanía.

- Agricultura

Los productos agrícolas cultivados principalmente son: el maíz, la yuca, el ñame y el ají; producción que a abastece la demanda local y regional. Estos cultivos se siguen produciendo sin ninguna técnica y están sometidos a la suerte de las lluvias, por no existir riegados artificiales.

- Ganadería

La producción ganadera es más que todo bovina, dándose en forma casera la porcicultura. Las razas explotadas son el cebú y el romo sinuano cuya producción es extensiva en tierras planas.

- Artesanía

Es la actividad económica donde más se ocupa la mujer san jacintera, se destacan los artículos hechos en hilazas como las hamacas, tapetes, bolsos, pellones y divisorias.

Su comercialización ha tenido épocas de auge, como la de la década de los 70 cuando se exportaban artesanías hacia los Estados Unidos, y épocas de crisis como la registrada en los años de 1.980 a 1.985 donde las ventas decayeron considerablemente y dejaron de hacerse las ferias artesanales, que se habían constituido en su mejor vitrina comercial.

En los años 1.986 y 1.987 se le está dando un mayor

interés a las artesanías, buscando que éstas vuelvan a gozar de la prosperidad de antes, tenemos por ejemplo, se constituyó la Asociación de Microempresarios de San Jacinto, AMISAN, conformada en su mayoría por artesanos que utilizando los medios que estén a su alcance, se proponen mejorar la producción y comercialización de los productos elaborados por ellos; se está adelantando la obra conocida como "El Parador Turístico", edificación ésta que se lleva a cabo por CORTURISMO y donde se celebrarán anualmente las ferias artesanales; se ha hecho efectiva la ayuda de entidades como el SENA y Artesanías de Colombia, esta última ofreciendo asistencia financiera al artesano.

Uno de los aspectos más criticados y que ha tenido vigencia en toda la historia artesanal de San Jacinto es que esta es un reglón que beneficia más al intermedio que al artesano mismo. Consideramos entonces, que en esta nueva proyección que sobre la actividad artesanal se está gestando, se tenga en cuenta éste aspecto, de tal manera, que se busquen los mecanismos para incrementar los ingresos al artesano.

En lo que respecta al sector industrial éste es prácticamente nulo, lo mismo que el comercial (exceptuando el de artesanías), esto es debido, quizás a la carencia de una infraestructura adecuada para atraer inversionistas, al no contar el municipio con los servicios básicos como el agua, el alcantarrillado, vías en buen estado, etc.

Sólo existe una institución que absorbe las necesidades

financieras de la región como es la sucursal de la Caja Agraria Industrial y Minera, que presta los servicios de ahorros, manejo de cuentas corrientes y fomento agrícola y ganadero a través del crédito.

### 2.3.3. Nivel de Instrucción

Hoy en día se considera la educación como un hecho eminentemente social y por consiguiente tiene trascendencia en la sociedad, es ella la que transforma una sociedad, mejora el nivel de vida y eleva la condición del hombre. En la actualidad se reconoce que el analfabetismo es uno de los factores característicos del subdesarrollo. Los países avanzados tienen altas tasa de alfabetismo, debido a que sus actividades económicas requieren de mano de obra capacitada y especializada.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones hacemos incapié en el problema educativo, ya que del total de la población del municipio, según estudios hechos para el año de 1.985, el 31.33% es analfabeta. (1) Lo que sin duda alguna es preocupante y debe ser motivo de mayor atención por parte de las autoridades que tienen que ver con esta materia.

En cuanto a la educación a nivel primario, tenemos que

---

(1) XII Taller de Macroeconomía 1.985. Universidad de Cartagena.

según información obtenida en la Secretaría de Educación de Bolívar, existían en 1.985 diecinueve (19) escuelas de primaria, de ellas dieciseis (16) eran oficiales; donde se matricularon un total de 3.339 estudiantes, de ellos el 70% en los colegios ubicados en la cabecera municipal; con un total de 114 profesores, de los cuales 37 los paga la nación, 24 el departamento, 13 el municipio y el resto los respectivos colegios privados.

Con respecto a la educación secundaria, existían cuatro (4) planteles, uno de ellos agropecuario, pagado por la nación, dos (2) departamentales y uno privado; donde se matricularon 1.079 alumnos para el mismo año que recibieron los servicios de cincuenta y cinco (55) docentes.

Es importante señalar que apartir de 1.986 comenzó labores académicas un nuevo colegio nocturno, de carácter privado; éste sin duda permitirá que un mayor número de la población continúe sus estudios secundarios luego de sus labores cotidianas.

Hasta el momento no hay ningún centro de educación superior y al respecto, las perspectivas tampoco son muy alegadoras ni a corto ni a largo plazo.

#### 2.3.4. Servicios Públicos

##### 2.3.4.1. Agua

Es suministrada por la empresa ACUABOL, ésta no es apta

para el consumo humano, por su alto contenido en sal y su escaso tratamiento.

Dicho suministro es bastante irregular, ya que el "bombeo" de dicho líquido, en promedio, se presenta durante dos meses por año, y para colmo de males, casi siempre en épocas de invierno cuando se hace menos necesaria.

Lo anterior ha conllevado a que el número de suscriptores que tiene el municipio sea muy bajo (283 para enero de 1.987), y que la población continuamente se queje y reclame un mejor y eficiente servicio.

Para poder satisfacer esta necesidad, las familias construyen aljibes o tanques en concretos, los cuales en tiempos de invierno recogen en su interior la mayor cantidad de agua posible, aprovechando las luvias, que son conducidas hasta esos recipientes por medio de canales; otra forma de hacerse a dicho líquido es obteniéndola de pozos, lagunas y arroyos, que le producen a sus habitantes enfermedades gastrointestinales por las impurezas que contiene y la última forma es comprándola a precios elevados a los carrotanques ó de aljibes, deteriorándose por consiguiente los ingresos familiares.

Desde hace algunos años se ha venido insistiendo en la construcción del acueducto regional (San Juan, San Jacinto y El Carmen), sin que hasta el momento se haya cristalizado este proyecto.



2.3.4.2. Energía

Tabla No. 4

Viviendas con energía en San Jacinto en 1.985

	Vivienda	Suscriptores	%
Total	3.833	2.610	68.1
Cabecera	2.612	2.353	86.3
Rural	1.221	357	29.2

FUENTE: Dane, Censo 1.985

El servicio de energía lo suministra la Electrificadora de Bolívar. Este, en términos generales es bueno aunque presenta fallas en cuanto al voltaje y al alumbrado público en los barrios periféricos de la cabecera municipal y en los corregimientos.

Como observamos en el cuadro la cobertura es de un 68.1% del total de viviendas existentes en el municipio (zona rural y urbana), pero, el cubrimiento en la zona rural es deficiente con un 29.2% del total de viviendas.

Para el año de 1.986. según datos suministrados en la oficina de la Electrificadora, seccional San Jacinto, el cubrimiento en la zona rural aumentó, contando con dicho servicio los corregimientos más poblados del municipio como Bajo Grande y Arenas.

2.3.4.3. Otros

- Medios de Comunicación

Dentro de los principales medios de comunicación con que cuenta la región, tenemos los servicios que presta la Empresa TELECOM, con una oficina en el municipio y la instalación de redes a los particulares. Esto se complementan con los servicios nacionales de correo y telegrafía que presta la Administración Postal.

- Mercado

La edificación usada para tal fin, no presenta un buen estado en algunos aspectos como: pisos, paredes; por lo cual es conveniente adecuarlo a las necesidades del municipio.

- Matadero

El municipio cuenta con un matadero, que por los atendidos, es considerado como antihigiénico por el mal estado en que se encuentra, e ilegal por estar situado dentro del perímetro urbano (Art. 49 del Dec. 1333).

- Alcantarrillado

El municipio no cuenta con este servicio, por lo cual es común ver en las calles aguas negras que van en detrimento de las condiciones higiénicas. Para suplir

en parte esta necesidad las familias utilizan las llamas y pozas sépticas.

- Salud

Los servicios que presta el pequeño hospital son insuficiente por falta de médicos y de camas hospitalarias, por lo tanto los habitantes en casos graves tienen que valerse de los servicios del hospital regional del Carmen de Bolívar y el hospital Universitario de Cartagena en último caso.

Las enfermedades más comunes son la parasitosis, gastroenteritis y otras enfermedades infecciosas que abarcan gran parte de la población infantil por las malas condiciones de salubridad con que cuenta el municipio.

En lo que respecta a las recreaciones tales como cines, clubes, juegos, el municipio de San Jacinto cuenta con muy pocas diversiones, ya que no tiene locales apropiados.

### 3. INGRESOS MUNICIPALES

Para los economistas de la Escuela Clásica los recursos o ingresos públicos debían tener siempre una finalidad exclusivamente fiscal: La de servir únicamente de medios para satisfacer los gastos que el Estado necesariamente debía realizar para cumplir con sus funciones esenciales; consecuentemente para los entendidos en Finanzas públicas de nuestra época, los recursos públicos cumplen una doble función, ya que a la par de la acción fiscal asignada por los clásicos, se le encarga otra de trascendental importancia, cual es la de actuar como medios o factores intervinientes en el ordenamiento de las distintas actividades económicas y sociales desarrolladas por la sociedad.

Actualmente los ingresos públicos son obtenidos por el Estado de diversas maneras, explotando sus propios bienes patrimoniales; empleando su poder cohercitivo, en el caso de los impuestos, prestando servicios y cobrándolo y haciendo uso del crédito. Esta gran variedad de maneras o procedimientos utilizados por el Estado para el logro de sus recursos ha dificultado un poco la conceptualización de los mismos; pero se puede decir, que son las entradas que obtiene el Estado (para nuestro caso para el municipio) preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social.

3.1. Normas Generales sobre el Ingreso

Para la regla general, los códigos fiscales de los respectivos departamentos, determinan la clase de impuesto y contribuciones que pueden crear los Concejos, así como su forma de recaudo, pero siempre se someteran a ciertas normas generales como las siguientes establecidas en la Constitución:

- "En tiempo de paz, solamente el Concejo, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales, podrán imponer contribuciones". (Art. 43).
- "En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto..."(Art. 206).

Y las establecidas en el Código de Régimen Municipal como:

- No pueden los Concejos salvo disposición en contrario, gravar actividades u operaciones ya sujetas a impuestos de carácter nacional o departamental ( o sea que esta prohibida la doble tributación).
- Obligar a los habitantes, domiciliados o transeúntes a contribuir con dinero o servicios para fiestas o regocijos públicos.
- Sólo se podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado que en ningún caso excede

ran de diez (10) años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal.

- Gravar con impuestos el tránsito de objetos por el territorio de los municipios, salvo los casos especiales en que se haya concedido permiso para ello.
- La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola, sin que se excluya en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que éste sea.

3.2. Clasificación de los Ingresos según el Presupuesto.

Los ingresos en el presupuesto municipal de San Jacinto han venido siendo clasificados en cinco (5) renglones principales:

- Tributarios

Que comprende los impuestos de industria y comercio, de guello de ganado mayor o menor, catastro ordinario y adicional, rifas, clubes y bazares, teatro, placas para industria y comercio, construcciones y alineaciones.

- No Tributarios

Que comprende los de matadero y mercado, aprovechamiento, adjudicaciones, ocupación de suelos y calles, uso de plaza de mercado, multas, cementerio, bonos de ventas, registros de hierros, licencia de transporte, camino.

- Ingresos de otros tesoros

Comprende las participaciones, imponentes, participaciones nacionales, participaciones departamentales.

- Ingresos Compensados

Comprende el 10% del catastro ordinario para la nación, el 5% del sueldo del Alcalde y el Auditor para la C.P.S.D.; 50% del primer sueldo del Alcalde y el Auditor para la C.P.S.D.; 5% del sueldo de empleados municipales para la C.P.S.M.; 50% del primer sueldo de empleados municipales para la C.P.S.M.; impuesto de vigilancia y Seguridad.

- Entrada de Vigencias anteriores

Catastro ordinario, catastro adicional, participaciones Imponente y Mayor Valor.

3.3. Los Impuestos

El impuesto es una erogación pecuniaria directa y definitiva, al Estado u otros entes públicos menores de



contrapartida indirecta, colectiva y sin equivalente.

(1)

Como pago directo se diferencia el impuesto de las medidas monetarias y recursos de tesorería que son exenciones extraordinarias indirectas y como definitivo se diferencia del empréstito, ya que no puede reembolarse su valor. No puede pedirse restitución de lo pagado a título de impuesto por ausencia de contrapartida personal, sino solo 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 influjo de la economía moderna, radicalmente monetaria.

Es un pago efectuado por los particulares que se encuentran sometidos al poder de imposición del Estado y de las colectividades políticas menores, con fines de satisfacer necesidades públicas esenciales.

Los impuestos los perciben o recaudan el Estado, los entes públicos menores 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 particula

---

(1) FLORA, Ricardo. Hacienda Pública. Ed. Tenis, Pag.

340.



res en ciertas condiciones y respecto a ciertos tributos, como algunos indirectos y los directos retenidos en la fuente.

Los elementos fundamentales o características del impuesto son los de su generalidad, obligatoriedad y existencia de una contrapartida indirecta, colectiva y sin equivalencia. El primero porque mediante el se establece la necesidad de que todos los miembros que componen la colectividad política contribuyan al sostenimiento de los servicios públicos de primer grado, y fundamenta la capacidad contributiva. El segundo, porque en el se manifiesta el carácter ineludible del impuesto, básico en su análisis jurídico por parte del derecho financiero y en especial el 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.

### 3.3.1. Origen

A través de los tiempos el concepto de impuesto ha evolucionado notoriamente, ya que en un 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. Los im

65

puestos o tributos obligatorios solo se hacían efectos como recursos de carácter extraordinario casi siempre en forma de empréstitos forzoso. Solo cuando las necesidades públicas y sobre todo las de los ejércitos permanentes aumentaron en tal proporción que estos primitivos recursos se hicieron insuficientes, vinieron los tributos obligatorios sobre las personas, los negocios la propiedad, etc. (1).

Gastón Jeze, afirma: "El impuesto en los Estados modernos es una prestación de valores pecuniarios exigidos a los individuos según reglas fijas, con el fin de cubrir los gastos de interés general y unicamente por el hecho de que los individuos que deben pagarlo son los miembros de una comunidad política organizada".

Selligma dice: "El impuesto es el tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos, para atender a las necesidades del servicio público sin tener en cuenta compensación o beneficios especiales.

Observamos entonces, que son dos los elementos distintivos del impuesto:

- El ordenamiento obligatorio de parte del ente público.
- La usencia de contraprestación específica.

---

(1) JARAMILLO, Esteban. Hacienda Pública. Tercera edición. Pág. 153.

66

### 3.3.2. Requisitos de los Impuestos

Los requisitos o postulados de Adam son:

- Cada ciudadano contribuye en relación a su respectiva capacidad, ésto es en relación y proporción al ingreso que gozan bajo la protección del Estado.
- El impuesto debe ser cierto y no arbitrario de modo tal que el contribuyente tenga la certeza absoluta de la cantidad a pagar y del tiempo en que se debe hacer, evitando toda posibilidad de que los funcionarios recaudadores tengan facultades discrecionales para completar los vacíos que dejan las leyes específicas y los decretos reglamentarios.
- El tributo deberá ser recolectado en la época oportuna y se tratará de evitar, sobre todo su exigibilidad en épocas de ilíquidez o incomodidad para el contribuyente.
- Por último, se debe tener en cuenta la economicidad en la recaudación. Esto en las palabras del propio Smith, consiste en evitar en todo lo que sea posible el desvío de fondos en el trayecto desde el bolsillo del contribuyente al tesoro." (1).

---

(1) BURATO, Alfredo. Manual de Finanzas Públicas. Ed. Machi. Pág. 100.

### 3.3.3. Normas de los Impuestos

Teniendo en cuenta los anteriores postulados o requisitos de los impuestos de Adam Smith, el orden jurídico establecido, el régimen tributario, deben en principio ajustarse a las siguientes normas:

- Constitucionalidad:

La facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público, así de acuerdo a la constitución colombiana, las contribuciones deben ser generales; los impuestos indirectos o el aumento de éstos, sólo deben cobrarse seis (6) meses después de la promulgación de la ley.

- Igualdad:

Este principio o norma se consagra como natural reacción contra ciertos privilegios y exenciones tributarias de que en épocas pasadas disfrutaba la nobleza y otras clases sociales y se sintetizó así: La igualdad de todos los ciudadanos ante el impuesto es a consecuencia de sus igualdades políticas, pero debe aplicarse éste precepto a contribuyentes de una misma capacidad económica, de lo contrario conduciría a la más injusticia. Este principio sólo puede establecerse en los impuestos directos, cuando el patrimonio y la renta gravable del contribuyente se conocen.

- Uniformidad

Dentro de una misma categoría de contribuyentes no pueden procederse con criterios distintos en la liquidación del gravamen, ya sea directo o indirecto. La oficina de impuesto debe tener normas uniformes para la liquidación de los impuestos en las oficinas de hacienda nacional.

- Facilidades para el contribuyente:

El pago de impuesto debe hacerse en la época y en la forma que sea más cómodas para el contribuyente. Por ésta razón los estados modernos fijan las épocas de pago para el momento en que los contribuyentes tienen mayor facilidad para hacerlo, así las contribuciones directas deben cobrarse mensualmente en el período en que los trabajadores recaudan sus rentas por su trabajo.

- Economía:

Esto tiene mucha importancia ya que como así como cualquier empresa quiere bajar sus costos para obtener mayor utilidad, así los impuestos que cobra el Estado deben hacerlo con el menor gasto posible para lograr que sus ingresos por este efecto sea mayor.

- Certeza:

Establece que en las contribuciones se tiende evitar la arbitrariedad que fue el gran defecto de los antiguos regímenes. Es necesario que el individuo que ha de pagar el tributo, sepa en que tiempo debe hacerse

el pago, en que forma, con cual 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. Teoría del Beneficio

De las diversas concepciones que se han tenido sobre los impuestos, está una que dice que éste es la contrapartida por los servicios prestados por el Estado, es decir, se devuelve en lo que se quita en imposición. Según este concepto el Estado viene a ser como una sociedad anónima en la que cada individuo posee acciones por el momento de los impuestos que paga y obtiene en cambio, dividendos proporcionales a su aporte.

Este concepto del impuesto ha sido abandonado por los modernos tratadistas de hacienda pública fundados en la absoluta imposibilidad de hallar la equivalencia del impuesto con el servicio prestado a cada contribuyente por la entidad gubernativa que el Estado moderno otorga servicios que no constituyen en beneficio para todos los ciudadanos porque por ejemplo, se construye una escuela para las clases desfavorecidas de fortunas con los aportes de toda la comunidad, a qui los ricos que también colocan a sus hijos en colegios privados no reciben ninguna compensación por

sus aportes.

Otra razón que sintetiza las dos anteriores y por lo cual la teoría ha sido desechada, consiste en que ella no corresponde a la verdadera idea del Estado, como entidad llamada a satisfacer necesidades colectivas tan imperiosas al hombre como las individuales, protección, defensa, educación, etc., son cosas indispensables para el ser humano, dentro de la presente organización social, como el alimento y el vestido; y como el Estado es la entidad que puede satisfacer aquellas necesidades colectivas de manera completa, los miembros de la comunidad deben suministrar los recursos necesarios para ello, sea grande, pequeño o nulo el beneficio personal y directo que reciban de la acción gubernativa.

### 3.3.5. Teoría del Sacrificio

Este es el criterio de algunos hacendistas, que consideran la capacidad contributiva personal y global con base en las consideraciones de que el impuesto recae en un determinado grado de sacrificio para el contribuyente. Se parte del supuesto de que el gravamen, al disminuir las disponibilidades económicas del sujeto, que éste puede destinar a la satisfacción más completa de sus necesidades particulares o privadas y les causa cierta sensación de carga, prevención o sacrificio; este criterio envuelve algo de carácter enteramente psicológico, que es muy difícil de calcular aunque es evidente que para un rico no será problema

pagar impuestos, por ejemplo de \$100.000. pero para el pobre si puede ser un problema pagar cualquier cantidad por mínima que ésta sea.

Hasta el momento la única medida del impuesto, según los principios de la Ciencia Fiscal Moderna, inspirada en las sabias enseñanzas de Adam Smith, es la capacidad o habilidad económica de cada contribuyente. En proporción a dicha cantidad debe cada uno contribuir a las cargas del Estado. Este principio consulta la justicia, la igualdad verdadera, la universalidad, la elasticidad de los impuestos, y es la base sobre el cual reposa todo el edificio de la Ciencia de la Hacienda Pública. Entonces que quien tiene mucho pague más, y el que tiene poco pague poco y el digente pague nada.

Esta teoría ultimamente ha girado alrededor de los servicios públicos que ofrece el Estado, en cuanto a que no contribuye ya a generar la satisfacción de las necesidades públicas para lo cual esta encomendado, pero esta concepción productiva de la actividad económica financiera pública tiene rasgos o características especiales que en este estudio no entramos a detallar.

### 3.3.6. Efectos de los Impuestos

Hay tres forma en que se presenta la elusión del impuesto, o sea forma de evitar la carga impositiva por parte del contribuyente, buscando retener para sí, los ingresos de la actividad económica por el desarrollado.



Ellas son la remoción, la evasión y la traslación. La primera y la última son formas de evitar la imposición sin violar la Ley, en cambio la evasión es el modo de eludir el impuesto violando dicha Ley.

### 3.3.6.1. Remoción del Impuesto

La remoción es la forma más simple de eludir el pago a el impuesto. Se presenta cuando el contribuyente potencial, cambia la actividad económica o de consumo para evitar el gravamen sobre esa determinada manifestación de materia imponible. El sujeto se dedica a otra actividad menos gravada o exencionada, en el caso de los impuestos directos; disminuye el consumo de ciertos artículos gravados o consume artículo menos gravamen en el caso de los impuestos indirectos.

La remoción no tiene nada de ilegal, salvo cuando excepcionalmente se consagre de modo expreso su prohibición.

El fenómeno de la remoción, inclusive, facilita las actuaciones de política financiera con el ingreso tributario. Cuando se establecen exenciones con carácter de incentivo, se busca orientar la inversión, la capitalización o el ahorro, por ejemplo hacia determinadas actividades, lo cual supone remover el impuesto por cambio de inversiones efectuadas por el sujeto de una actividad gravada a otra exenta. Este mismo efecto puede lograrse en mayor o menor grado, con exacción o gravamen excesivo sobre determinadas actividades o consumos, hacia otros sujetos menos gravados, disminuye por ello,

en todo o en parte, cierta cantidad del tributo.

La remoción del impuesto se puede convertir en un problema grave cuando debido al exceso de presión fiscal, se produce emigración de personas y de capitales. De esta manera, aquellas buscan sustraerse al poder de imposición excesivo, en perjuicio de la economía. La fuga de capitales tiene con frecuencia una causa o motivo en el exceso de gravámenes o falta de incentivos para una determinada actividad económica.

### 3.3.6.2. Evasión Fiscal

La evasión fiscal consiste en ocultar o alterar la materia imponible, es el contrabando. Este se manifiesta al introducirse o sacarse mercancías por un valor más bajo del sometido a gravamen; o si se denuncia un peso, volumen o cantidad diferente también se oculta o altera la materia imponible, con el sistema de la doble contabilización de ingresos y gastos y en la relación de inventarios de existencias.

La evasión fiscal debe evitarse con medidas tanto preventivas como represivas. Por ella se quebranta la equidad como igualdad ante el impuesto y se afecta su rendimiento. Las medidas preventivas se relacionan con los sistemas de recaudo, ejecución forzosa, investigación tributaria, imposición en el origen, correcta administración fiscal. Las medidas represivas van desde las simples combinaciones hasta la privación de la libertad, pasando por las sanciones meramente pecunia

rias.

Las causas de la evasión fiscal son muy variadas y complejas, pero sin embargo, podríamos decir que estas se desprenden porque se dan algunos de los siguientes casos:

- Existe una inadecuada inversión de los fondos públicos, que se manifiesta en la malversación, dilapidación, despilfarro y malos servicios públicos que conllevan a que el contribuyente considere la detración como un perjuicio antes que un beneficio o como un quitar y no como contribuir a su propio bienestar o el de la comunidad.
- Falta de equidad en la distribución del impuesto, y el exceso de la presión fiscal.
- La falta de una administración fiscal técnica, honesta y bien remunerada.
- Los privilegios fiscales o exoneraciones del tributo por motivos de preferencias y no con fines económicos y sociales.

### 3.3.6.3. Traslación del Impuesto

Es el traspaso que de su importe hace el sujeto obligado a pagar el impuesto, a otro que lo paga efectivamente aunque no lo consigne o lo entregue al erario público.

La traslación del impuesto tiene que ver con el concepto de incidencia del impuesto, este último viene a ser la afección jurídica y económica que soporta el sujeto pasivo del tributo en forma directa o indirecta. Es directa cuando el sujeto incidido es el obligado a depositar su valor en la caja pública; e indirecta cuando el sujeto primeramente incidido o de jure, deposita a aquel valor en la caja pública, pero no soporta en realidad su carga monetaria porque a su vez, ha trasladado dicho valor a un tercero o sujeto de facto.

En consecuencia, hay traslación cuando existe incidencia indirecta, de modo que se parte la afectación jurídica y económica que supone el tributo. La afectación jurídica la soporta otro sujeto a quien ha trasladado su valor monetario.

De acuerdo con la dirección, hacia adelante o hacia atrás, la traslación es progresiva en el primer caso y regresiva en el segundo, la traslación progresiva va del productor al consumidor y se traduce en una restricción de la oferta o aumento de los precios; y la traslación regresiva del consumidor al productor y se traduce en una disminución de la demanda o contracción de los precios.

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

- Contribuir a atenuar las fluctuaciones económicas, frenando la expansión o ayudando a mantener el equili

brio.

- Contribuir a la redistribución del ingreso y a la atenuación de las desigualdades en la repartición de las riquezas.
- Desalentar la inversión de poca importancia productiva o fomentarla en aquellos de mayor beneficio para la comunidad.
- Desalenta el consumo suntuario y superfluo, y orientar los ingresos hacia el ahorro o hacia la producción.
- Fomentar el ahorro forzoso e inversión de los empresarios en lugar de la distribución de sus utilidades entre los socios.
- Contribuir al estímulo de la producción nacional, como resultado de la protección arancelaria.
- Poner los medios necesarios para la prestación de los servicios que le sean encomendados a los entes públicos y para la construcción de las obras para el desarrollo del país. (1).

### 3.4. Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios hacen parte de los ingresos

---

(1) JARAMILLO, Esteban. Hacienda Pública. Tercera edición. Pág. 171.

corrientes, a él pertenecen los impuestos directos como los indirectos, tiene como característica especial que los hace diferenciar de los no tributarios en que no se requieren en contraprestación y son de carácter obligatorio.

Tabla No. 5

Participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales de San Jacinto.

Año 1.980 - 1.985

Años	Ingresos totales	Ingresos Tributarios	participación %
1.980	7.080.567	1.086.385	15.34
1.981	10.281.615	1.470.785	14.30
1.982	11.602.228	1.181.895	10.18
1.983	20.826.310	2.054.674	9.87
1.984	17.471.226	2.023.581	11.58
1.985	24.444.085	1.941.567	7.94
	41.706.071	9.758.887	X = 10.64

FUENTE: Tesorería Municipal.

La participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales, va desde el máximo de 15.34% hasta un mínimo de 7.9%. En cuanto a la participación me

dia es de 10.64% en todo el período, ésta nosotros la calculamos sumando todos los ingresos tributarios de los cinco (5) años y lo mismo que los ingresos totales dividiéndolos entre sí, esto es porque si sumamos y dividimos las participaciones anuales de dicho período nos dá una cifra incorrecta, porque tiene bases diferentes.

Sus formas descendente de participación se debe a que sus dos rubros principales, el impuesto de catastro y el de industria y comercio han sido manejados en forma incorrecta; otra razón importante se debe al vertiginoso y constante crecimiento que se ha presentado en las transferencias que la nación hace al municipio los cuales han hecho bajar las participaciones de los otros recursos municipales, como en este caso, los ingresos tributarios. Estos dos hechos los veremos más adelante.

### 3.4.1. Impuestos Directos

Se define éste como aquel que se establece en virtud de hechos fijos y constantes, como la propiedad, la renta, etc.

El impuesto directo constituye la última etapa en el desarrollo histórico de las rentas públicas. Como ya hemos visto en los primeros tiempos de la antigüedad clásica, los tributos directos no fueron nunca una fuente ordinaria de recursos fiscales, y sólo de vez en cuando se apelaba a ellos para atender necesidades



emprevistas, y más bien en forma de empréstito forzoso, que debían ser reembolsables.

El desarrollo industrial, social y político de los últimos tiempos ha traído como consecuencia un aumento enorme de los gastos públicos y por lo mismo, la necesidad de mayores impuestos directo e indirecto.

Los impuestos directos tienen el inconveniente de que tanto la tasación como la recaudación de ellos ofrecen resistencias y dificultades prácticas. No siempre es fácil para los agentes del fisco conocer a ciencia cierta la fortuna privada del contribuyente, pues éste la oculta por cuantos medios estén a su alcance; para aquellos tributos el cobro presenta el obstáculo de desagrado natural de los hombres a desprenderse de su dinero; el contacto con los empleados de la hacienda es siempre odioso y los procedimientos severos de investigación y cobro levantan las ventajas entre los contribuyentes.

Entre las ventajas que ofrecen los impuestos directos están:

- Consultan mejor que los indirectos la norma fiscal de la capacidad tributaria, ya que estos últimos tienen de ordinario por base los consumos que rara vez guardan proporción con la verdadera situación económica de los contribuyentes.
- Se prestan mejor que los indirectos para la realización de los fines sociales, que hoy en día es tan importante, pues en impuestos directos se pueden hacer



exenciones y reducciones a favor de las clases menos pudientes, lo que es imposible realizar con los indirectos, que afectan por igual a todos los que ejecutan los actos que dan origen a ellos.

- Son más elásticos, es decir, siguen el movimiento de la riqueza, siendo más susceptibles de ensanche. Si el país se enriquece porque aumenta el capital y la renta de los asociados, y los impuestos directos que representan un porcentaje de esa riqueza, crecen en proporción y el fenómeno se realiza a la inversa si el país se empobrece. No pasa lo mismo con los impuestos indirectos, especialmente con los que tienen por base el consumo, pues aunque es verdad que país y hombres ricos consumen más que los que son pobre, también es evidente que el consumo no guarda relación con el aumento de la riqueza individual o colectiva, pues siempre queda un margen considerable de ella que no se destina a la satisfacción de necesidades, sino a la capitalización. El ensanche del consumo tiene un límite más preciso que el aumento de la riqueza. Por otra parte el alza de la tarifa en los impuestos directos, ya que en ellos la elevación de la tarifa restringe a menudo las operaciones gravada y hace bajar la renta.

- Los impuestos directos son los únicos que permiten al Estado poner en práctica el principio de que el contribuyente pague impuestos según la capacidad económica, con ello se pueden afectar mayormente las grandes fortuna.

- Siendo el impuesto directo mucho menos susceptible de traslación que el indirecto, aquel afecta en realidad a las personas que la Ley se ha propuesto gravar.

### 3.4.2. Impuestos Indirectos.

Son los que se imponen sobre objetos de consumo u operaciones industriales o comerciales y afectan en definitiva no al comerciante o intermediario que los paga sino a los que consumen tales objetos o productos de aquellas actividades.

Estos impuestos son de fácil recaudación en su mayoría, ya que quien los paga directamente al fisco sabe que de trás está el consumidor a quien se lo trasladara. Casi siempre este último paga el precio de ellos sin tomar para nada en consideración que en el desembolso que ha hecho va envuelto el gravamen establecido por el fisco.

El impuesto indirecto carece de flexibilidad, y es el primero en afectarse en épocas de crisis y depresión cuando sobre viene la parálisis de los negocios y consecuentemente se restringe la capacidad adquisitiva de las personas, en cambio en épocas de bonanzas sube ostensiblemente.

El impuesto indirecto afecta más a el pobre que al rico como se dijo anteriormente, ésto porque el pobre por carecer de posibilidades económicas no se puede

favorecer con los descuentos que el comercio reconoce o los que compran al mayor.

3.4.3. Análisis de los Impuestos Directos Municipales

Dentro de los rubros que hacen parte de los impuestos directos municipales, estan el predial o de catastro y el de circulación y tránsito, dado que este último no se cobra en el municipio de San Jacinto por razones técnicas y/o administrativas.

Realizaremos dicho análisis en el siguiente título que es el que se refiere al impuesto de catastro.

3.4.3.1. Análisis de los impuestos de catastro y efectos de la ley 14 de 1.983.

Este impuesto graba los bienes raíces ubicados dentro del territorio municipal con base al evalúo catastral que existe. Este impuesto fue creado con el objetivo de fortalecer los fiscos municipales y departamentales en un principio, pero posteriormente se cedió totalmente a los municipios.

Recientemente el gobierno ha venido dictando algunas disposiciones tendientes a fortalecer este recurso, tenemos principalmente la ley 14 de junio de 1.983, ésta consiste esencialmente en incorporar los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional con los subsiguientes cambios en

la base gravable del impuesto y en la limitación de tarifas.

Por medio de ella se encomendó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para que actualizara durante el año de 1.983 el evalúo catastral de todos los inmuebles, para ese efecto debía reajustar un diez por ciento (10 %) anual acumulado año por año, de acuerdo a su antigüedad o fecha, sin exceder de un período de 15 años. De allí en adelante y en un período de cinco (5) años se institucionaliza un reajuste automático en razón a los precios de las tierras, pero siguiendo al cálculo del índice nacional de precios elaborados por el DANE, se puede aplicar de éste un porcentaje mínimo del 50 % y un máximo del 90%.

Para fijar la tarifa del impuesto predial la Ley establece que los Concejos Municipales fijarán entre el 4 y el 12 por mil en forma diferencial, o sea, se tendrán en cuenta la destinación económica de cada período, el tipo de vivienda y su localización. Los lotes urbanizables no urbanizados pueden ser gravados con tarifas superiores a los del 12 por mil.

La misma ley autoriza a los Concejos, bajo ciertas condiciones, para exonerar el pago del impuesto predial y además las sanciones de mora, interés, sobretasa que se tenga por este concepto se pueden disminuir, quitar.

Otras disposiciones que el gobierno ha venido promulgando, con el fin de hacer más alto los ingresos de catastro por la Ley 50 de 1.984 que cedió a los municipios

de población inferior a los 100.000 habitantes, el producido del recargo del impuesto predial previsto en el artículo 10 de la Ley 128 de 1.941, que constituirá, entonces un ingreso ordinario de dichos municipios (Artículo 13), y la Ley 55 de 1.985 que dice que los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, podrán ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio. (Artículo 61).

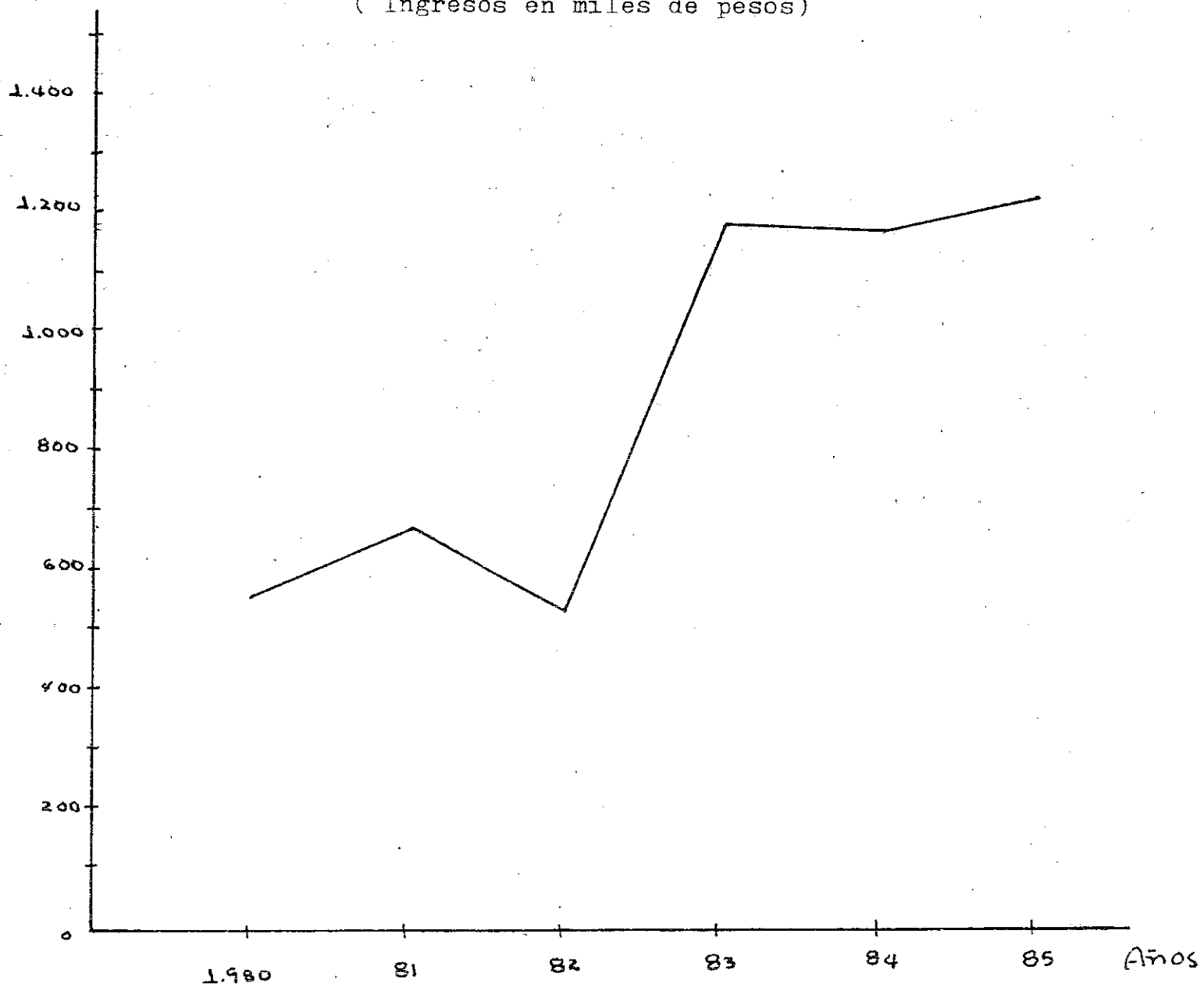
Tabla No. 6  
Participación del Impuesto Predial en los Ingresos Totales. Año 1.980 - 1.985.

Años	Ingresos Totales	Impuesto Predial	Participación %
1.980	7.080.567	566.532	8.00
1.981	10.281.615	671.269	6.53
1.982	11.602.228	528.310	4.55
1.983	20.816.310	1.177.772	5.65
1.984	17.471.266	1.171.875	6.71
1.985	24.444.085	1.225.393	5.01
	91.706.071	5.341.151	5.85

FUENTE: Tesorería Municipal.

85

GRAFICA No. 1  
COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL  
( Ingresos en miles de pesos)



En el cuadro anterior se observa cual ha venido siendo la participación de los ingresos por concepto del impuesto predial, en relación con el total de ingresos, éste se sitúa en un 8.0% para el año de 1.980, para luego venir bajando, es en 1.983 cuando vuelve a tomar valores más alto de participación como consecuencia de la implementación de la Ley 14 de ese año; baja nuevamente la participación en 1.985 como consecuencia que aumentaron otros rubros más que proporcionalmente de como lo hizo el de catastro. El promedio de participación de este rubro para el período es de 5.82%.

El gráfico nos muestra el comportamiento bastante regular que ha tenido el impuesto predial en el municipio de San Jacinto para el período de estudio, como hecho de destacar se observa que después de bajar para el 1.982 éste se incrementa sustancialmente para el 1.983. Como explicación tenemos que el descenso del 82, se debe a que no se cancela oportunamente para ese período dicho impuesto, al cancelarse éste posteriormente en 1.983 con los respectivos recargos, y además lo más importante con los efectos de la Ley 14 les hace dar ese cambio positivo.

Este impuesto el municipio lo fijó para este período en el 4 por mil, pero actualmente el Concejo haciendo de las facultades de la Ley 14, lo situó en el 10 por mil para los predios urbanos.

Podemos decir, que a pesar de los efectos positivos que hasta el momento se presentan por resultado de la Ley 14, ésta no actualizó en su debida forma los eva

luos catastrales según los archivos existentes en la misma Tesorería, se dan casos prácticos como los que una hectarea de tierra que un valor de mercado aproximadamente de \$50.000 en un registro aparecen con un avalúo de \$5.000, ésto nos señala que falta un mayor esfuerzo para verdaderamente actualizar el avalúo catastral de los muebles.

3.4.4. Análisis de los Impuestos Indirectos Municipales.

Los ingresos que recaudan el municipio y que se clasifican como impuestos indirectos estan: El de industria y comercio, deguello de ganado mayor y menor, bonos de ventas, construcciones y alineaciones, rifas, teatro, registro de hierro y otros de menor importancia.

Tabla No. 7

Participación de los Impuestos indirectos en el total de Ingresos. Años 1.980-1.985.

Años	Ingresos totales	Impuesto indirecto	Participación %
1.980	7.080.567	519.853	7.34
1.981	10.281.615	799.516	7.78
1.982	11.602.228	653.585	5.63
1.983	20.826.310	876.902	4.22
1.984	17.471.266	851.706	4.87
1.985	24.444.085	716.174	2.93



88

Como vemos los impuestos indirectos tienen una baja participación en los ingresos totales y continuamente tienden a disminuir, si se compara la participación de los impuestos directos vistos anteriormente con los indirectos, podemos decir, que aquellos son mayores que éstos, lo que demuestra que la estructura tributaria del municipio presta cierta progresividad, dado que se afectan más las propiedades que el consumo.

De los rubros que más participan en los impuestos indirectos están el de industria y comercio con un 27% en promedio para el período y el deguello de ganado mayor con un 26.73%. El impuesto de industria y comercio lo veremos más adelante en forma más completa.

- Deguello de Ganado Mayor:

Este impuesto se cobra por cada cabeza de ganado bovino que se sacrifique dentro del perímetro urbano, con el fin de proteger la cría y el levante; se puede determinar un impuesto más alto para el sacrificio de hembras. También es importante señalar que con autorización oficial puede haber sacrificios de caballos, estableciéndose se luego entonces, los respectivos impuestos.

81

Tabla No. 8  
Participación del Deguello de Ganado Mayor en el total  
de Ingresos Indirectos.

Años	Impuestos indirectos.	Deguello mayor	Participación %
1.980	519.853	149.000	28.66
1.981	799.516	162.545	20.33
1.982	653.585	170.503	26.09
1.983	876.902	192.325	21.93
1.984	851.706	269.721	31.67
1.985	716.174	237.027	33.10
	4.417.736	1.181.121	X =26.73

FUENTE: Tesorería Municipal.

50085

La participación del impuesto de deguello de ganada mayor con relación al total del impuesto indirecto va de un 20.33%, y el promedio del período se ubica en el 26.73%, como se sabe el incremento nominal que pueda sufrir este impuesto se debe a un mayor número de sacrificios que se presenten ó del aumento de la tarifa vigente en un lapso de 6 años, pasó de 150 a 175 pesos y el número de reses sacrificadas se ha mantenido en un promedio cercano a 20 reses por semana.

- Deguello de Ganado Menor:

Es aquel que se cobra por la matanza principalmente de cerdos, ésto para el caso de San Jacinto se hace en casa de particulares y no como el de ganado mayor que se realiza en el matadero público.

El municipio estuvo cobrando \$100, su participación es más ínfima y óscila entre un 10% y un 7% de los impuestos indirectos y con respecto a los ingresos totales no llega al 1%. Los impuestos indirectos más importantes que cobra el municipio son:

- Espectáculos Públicos:

Este impuesto se causa por la presentación o celebración de actos cinematográficos, teatrales, de circo, corridas de toro, variedades, etc. Es gravado con el 10% por el total de boletas de entradas, para el municipio y otro 10% para COLDEPORTES, se liquida de acuerdo a los datos que arroje la planilla que por triplicado deberá presentar el interesado en la tesorería. Este deberá ser pagado en los tres días siguientes a la realización del espectáculo. El impuesto municipal y el de deportes se cobrará por separado, lo anterior es lo que dice la Ley, pero en el caso del municipio de San Jacinto, se ha venido cobrando unas tarifas fijas mensuales, que para los años 1.983-1.985 es de \$1.500 por concepto de actos cinematográficos al único teatro de espectáculos públicos es diferente al de industria y comercio, hecho éste que tampoco se tiene en cuenta.

- Juegos Permitidos:

Este se cobrará mensualmente con base en las tarifas que fije el Concejo Municipal, a juegos tales como billares, futbolín, billar pool, bolo de salón, electrónicos, etc.

La misma Ley dice que se puede prohibir estos juegos y diversiones públicas si perjudican a la moral y al desarrollo de la riqueza pública o en su defecto reglamentarlo y gravarlo.

Al igual que los espectáculos públicos este impuesto es diferente al de industria y comercio, el que en este caso se ocasiona por venta de licores, cervezas en el mismo lugar.

- Construcción y Delineaciones Urbanas:

El impuesto por delineación lo percibe el municipio por una sola vez y se causa por demarcación, que haga la respectiva entidad municipal sobre la correcta ubicación de las casas, construcciones, etc., que lindan con la vía pública construidas o que se construyan o que parezcan en el plano de zonificación y desarrollo urbano de la localidad.

Antes de iniciar la construcción, ampliación o separación de cualquier clase de edificación será necesario proveerse de la correspondiente licencia, la cual será expedida por la Secretaría u Oficinas de Planeación, si

no se hiciese así se impondrá una sanción ó multa, sin perjuicio de tener que destruir lo construido.

Para el estudio y aprobación de planos se puede cobrar el 5% del valor de la construcción, el cual se liquidará con base al costo promedio del metro cuadrado de construcción en el municipio y el número de metros que tenga la misma.

- Rifas:

Este impuesto se cobra por toda rifa no permanente o transitoria de bienes muebles e inmuebles o premios diferentes a dinero y paga un impuesto del 10% sobre el valor total de la emisión a precios de venta para el público de conformidad con el artículo 7 de la Ley 59 de 1.946.

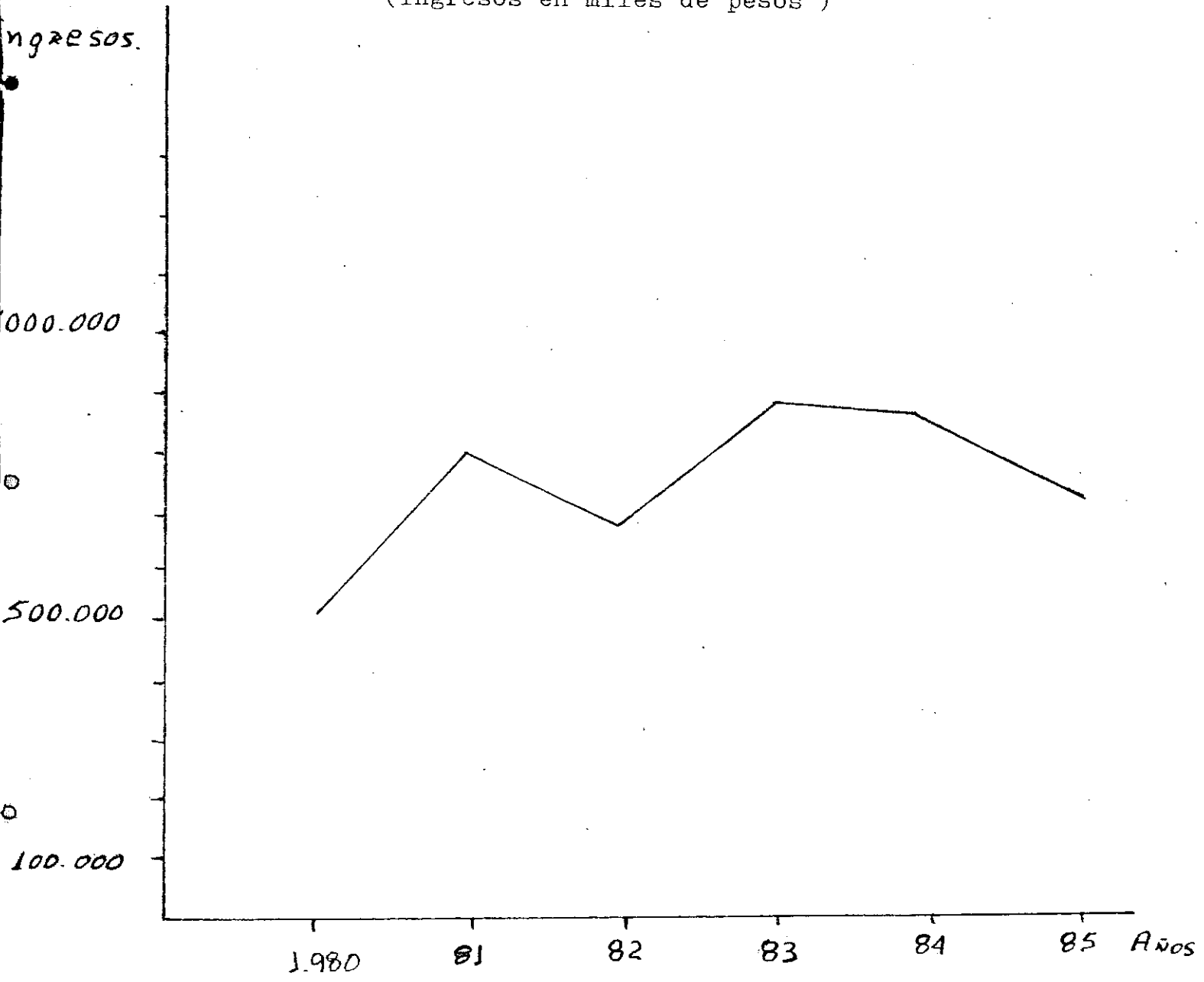
- Marcas:

Este se cobra a las personas que registran marcas, he rretes o cifras quemadoras como propias y que le sirven para identificar los semovientes de su propiedad.

Vemos cual ha sido el comportamiento o evolución en el período de estudio de estos impuestos aquí definidos y otros de menor importancia como el de bailes, placas para bicicletas, placas para industria y comercio, bo nos de venta, certificaciones, patentes, etc.

La evolución de este conjunto de impuestos indirectos

GRAFICA No 2  
COMPORTAMIENTO DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS  
(Ingresos en miles de pesos )



presentan muchos altibajos, como se observa en la gráfica, pero en los últimos años, los altibajos se presentan basicamente porque tienden a disminuir, los recaudos por juegos permitidos varían mucho en el municipio, se presentan circos, corridas de toros, rifas, bailes, etc. Consideramos que estos otros impuestos, el municipio facilmente los puede incrementar con las leyes vigentes para el caso de las construcciones y a lineaciones, espectáculos públicos, rifas, patentes, ya que hasta el momento no se cumplen a cabalidad en el municipio. Por otra parte el municipio incrementará las tarifas vigentes, ya que ellas se pueden decir que son bajas y ni siquiera se mantienen a la par de la inflación.

3.4.4.1. Análisis del Impuesto de Industria y Efectos de la Ley 14 de 1.983.

Este impuesto tiene su origen legal en la Ley 97 de 1.913 que confirió al Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá facultades para crear determinaciones impuestos y contribuciones, más tarde la Ley 14 de 1.915 otorgó las mismas facultades a todos los municipios del país, con excepción de lo relativo al impuesto sobre consumo de tabaco extranjero, y siempre y cuando las asambleas departamentales concedieran en el futura dichas atribuciones.

Este impuesto recae hoy en día en cuanto a materia imponible, y sobre todo las actividades comerciales, in



95

dustriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

La Ley 14 ha definido y reglamentado todo lo que tiene que ver con este impuesto, es así como identifica las actividades: industriales que son las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquiera clase de materiales o bienes. Actividades comerciales, las destinadas al expendio, compra venta o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás de finidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no esten consideradas por el mismo código o por decreto, como actividades industriales o de servicios. Actividades de servicios, 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, hoteles, transporte y parqueadero, formas de intermediación comercial, servicios de publicidad, interventoria, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza y otras más definida en dicha Ley.

El artículo 33 de la Ley establece que el impuesto de industria y comercio se liquide sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente ante



rior, expresado en moneda nacional y obtenido por las personas y sociedades de hecho, con exclusión de: devoluciones, ingresos provenientes de ventas de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio este regulado por el estado y percepción de subsidios.

Sobre la base gravable definida, se aplicará la tarifa que determinen los ingresos municipales dentro de los siguientes límites:

- Del dos al siete por mil (2 - 700/00) mensual para actividades industriales.
- Del dos al diez por mil (2 - 10 000/00) mensual para actividades comerciales y de servicios.

Por otra parte los establecimientos de crédito, que se definen como tales, según la Superintendencia Bancaria, son sujetos también del impuesto municipal de industria y comercio, su base impositiva para la cuantificación del impuesto lo establecerán los Concejos Municipales en un tres por mil (3 000) anual para las Cooperaciones de Ahorro y en un cinco por mil (5 000) para las demás entidades sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior del pago. Con respecto a la Caja Agraria, ésta no será sujeto a dicho gravamen.

Igualmente dicha ley contiene las prohibiciones existentes sobre este impuesto, como ha de imponer gravámenes a la producción primaria, gravar los artículos

de producción nacional destinados a la exportación, gravar al Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA, y otros.

Por último, en el artículo 37 de la Ley 14 señala, que el impuesto de avisos y tablero se liquidará y cobrará en adelante, a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio, con una tarifa del 15% sobre el valor de éste, fijada por los Concejos Municipales.

Tabla No. 9

Participación del Impuesto de Industria y Comercio  
en los Ingresos Totales 1.980-1985

Años	Ingresos totales	Industria y comercio	Participación %
1.980	7.080.567	91.810	1.30
1.981	10.281.615	122.013	1.19
1.982	11.602.228	211.725	1.82
1.983	20.876.310	223.625	1.07
1.984	17.471.266	275.520	1.58
1.985	24.444.085	270.425	1.11
	91.706.071	1.195.118	X = 1.30

FUENTE: Tesorería Municipal.

Si analizamos el cuadro anterior, se observa que la participación del impuesto de industria y comercio en relación con los ingresos totales ha sido muy baja y no llega ni siquiera al 2%, lo que indica claramente que no ha sido un impuesto importante en la estructura de ingresos municipales como a simple vista el común de la gente lo puede decir.

Como se observa, monetariamente este impuesto ha venido ascendiendo aunque no lo hace en mayores porcentajes, su incremento fue del 194 en el período, que si lo comparamos con los datos arrojados por el DANE, en cuanto a la inflación, es ínfimo, ya que ésta para dicho período fue del 263. Las causas el porqué es impuesto no es representativo para el municipio, radica principalmente en las evasiones que sufre por el contribuyente obligado a pagar estas evasiones se producen con el mismo consentimiento de los empleados de la Administración Municipal y la gran mayoría de veces obedece a recomendaciones políticas (de los Concejales) esto además de exonerar sin ningún acuerdo de Ley que lo establezca a los establecimientos que son los de mayor expansión económica en el municipio.

Veamos en cifras cuales eran los establecimientos inscritos en la Tesorería Municipal para finales de 1.985, datos suministrados por la misma Tesorería Municipal.

- |                             |                        |
|-----------------------------|------------------------|
| 27 Tiendas de barrios       | 2 Ferreterías          |
| 13 Almacenes de artesanales | 4 Cantinas             |
| 2 Heladerías                | 4 Farmacias            |
| 2 Restaurantes              | 3 Expendios de comidas |

Ingresos

GRAFICA No. 3

PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
(Ingresos en miles de pesos)

250.000

200.000

150.000

100.000

90.000

1980

81

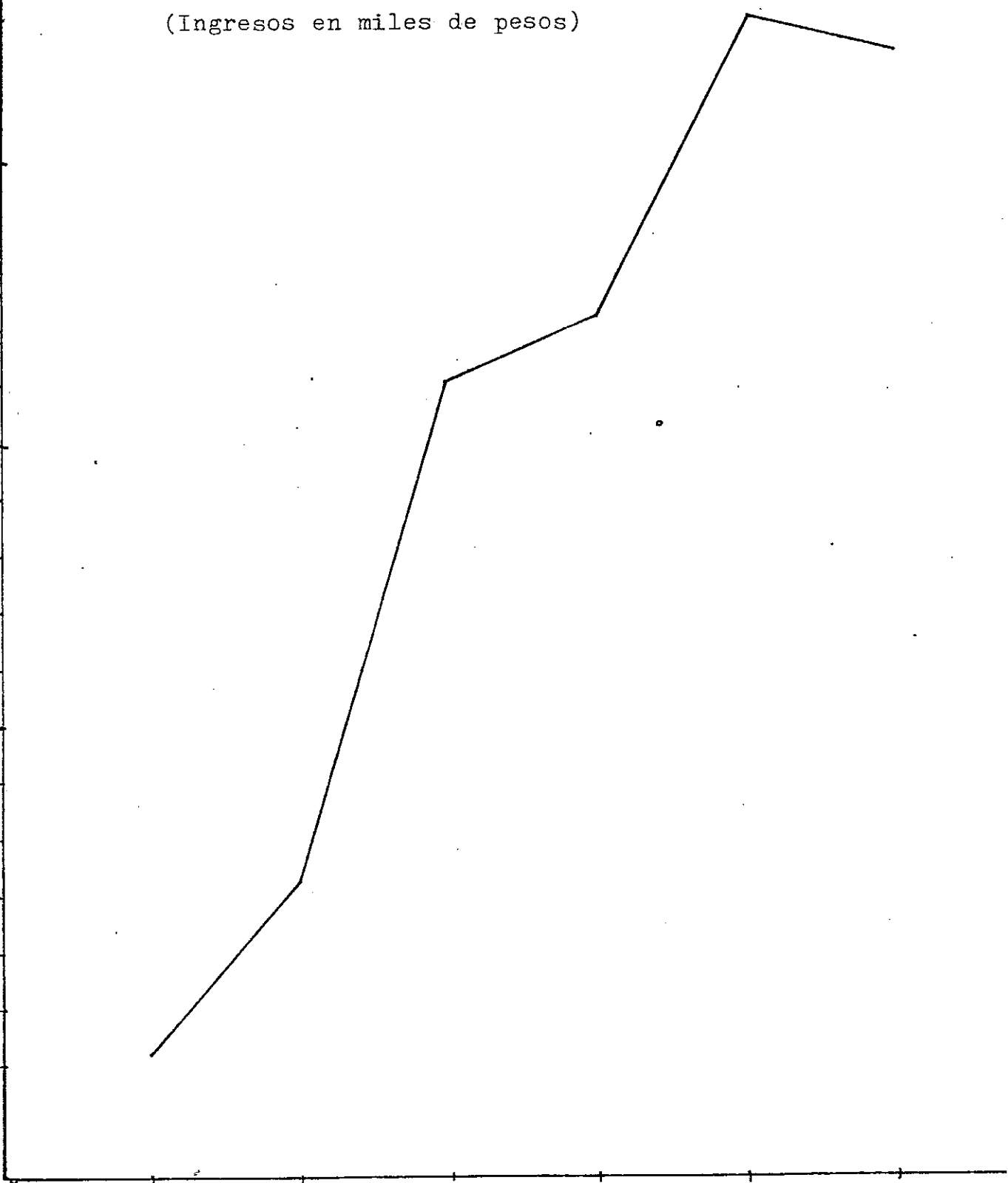
82

83

84

85

Años



2 depósitos

2 gasolineras

Para un total de 61 establecimientos que pagaban dicho impuesto, lo que no compaginaban con la realidad económica del municipio, esto se demostró a raíz del censo de establecimientos realizado a principios de 1987, que arrojó un total de más 200 establecimientos. Otra razón por la cual este impuesto no es más significativo, es que las tarifas mensuales eran relativamente bajas.

Con respecto a la Ley 14, podemos decir que debido a los inconvenientes de carácter técnico-contable por parte de los establecimientos comerciales para calcular los ingresos brutos, como dice ésta, y la falta de interés de la Organización Administrativa Municipal, aún no se aplica. Más bien el municipio volvió al antiguo sistema de crear una junta de aforo, para fijar la tarifas de este impuesto, como en efectos lo hizo a principios de 1.987; a esta junta pertenece el Alcalde, quien la preside el Presidente del Concejo y el Tesorero Municipal, entre otros.

En la gráfica No. 3 se observa el comportamiento del impuesto de industria y comercio en el período.

### 3.5. Ingresos no Tributarios.

Los ingresos no tributarios comprenden las tasas, las multas, las rentas contractuales, las rentas ocasionales, el producto de monopolios y de empresas industriales y comerciales del Estado o de economía mixta.

El municipio de San Jacinto obtiene por este concepto los ingresos de matadero y mercadeo, aprovechamiento, adjudicaciones, multas, cementerios.

Tabla No. 10

Participación de los Ingresos No Tributarios en el Total de Ingresos 1.980-1.985

Años	Ingresos totales	Ingresos No tributarios	Participación %
1.980	7.080.567	420.047	5.93
1.981	10.281.615	704.641	6.85
1.982	11.602.228	765.819	6.60
1.983	20.826.310	533.592	2.56
1.984	17.471.266	612.850	3.51
1.985	24.444.085	583.209	2.39
	91.706.085	3.620.158	X = 3.95

FUENTE: Tesorería Municipal.

Como se observa la participación de estos ingresos es muy baja, y esta situada para el período en un 3.95% que se explica porque el municipio carece de servicios como el agua, aseo, etc, que los maneje el mismo, solamente el municipio ofrece el servicio de matadero, mercadeo y el cementerio.

Es el uso de las instalaciones del matadero y el mer .

cado el que representa más en este tipo de ingresos, como lo vemos en este cuadro.

Tabla No 11  
Participación de los Ingresos por Matadero y Mercado en el total de Ingresos No Tributarios de 1.980 - 1.985

Años	Ingresos no tributarios	Matadero y Mercado	Participación %
1.980	420.047	174.900	41.64
1.981	704.641	337.392	47.88
1.982	765.819	156.789	20.47
1.983	533.592	226.200	49.89
1.984	612.850	317.000	51.73
1.985	583.209	305.550	52.39
*	3.620.158	1.557.831	X = 43.00

FUENTE: Tesorería Municipal.

### 3.6. Ingresos de Otros Tesoros

Dentro de esta categoría se tienen en el presupuesto de ingresos en el municipio de San Jacinto las participaciones nacionales, las departamentales y la de los impuestos a las ventas, siendo esta la más importante.

Actualmente la principal transferencia que reciben las entidades municipales se fundamentan y se nutre de un porcentaje de los recaudos por concepto del im

puesto a las ventas, estas transferencias a los pequeños municipios los sostiene practicamente, ya que el recaudo fiscal propio es demasiado bajo.

Tabla No. 12

Participación de los Ingresos de otros Tesoros en el total del Municipio para el período 1.980- 1985.

Años	Ingresos totales	Ingresos de otros tesoros	Participación %
1.980	7.080.567	5.212.458	75.62
1.981	10.281.615	7.708.105	75.00
1.982	11.602.228	9.323.537	80.31
1.983	20.826.310	17.279.340	83.22
1.984	17.471.266	14.040.362	80.71
1.985	24.444.085	20.826.348	86.10
	91.706.071	74.390.150	X =81.12

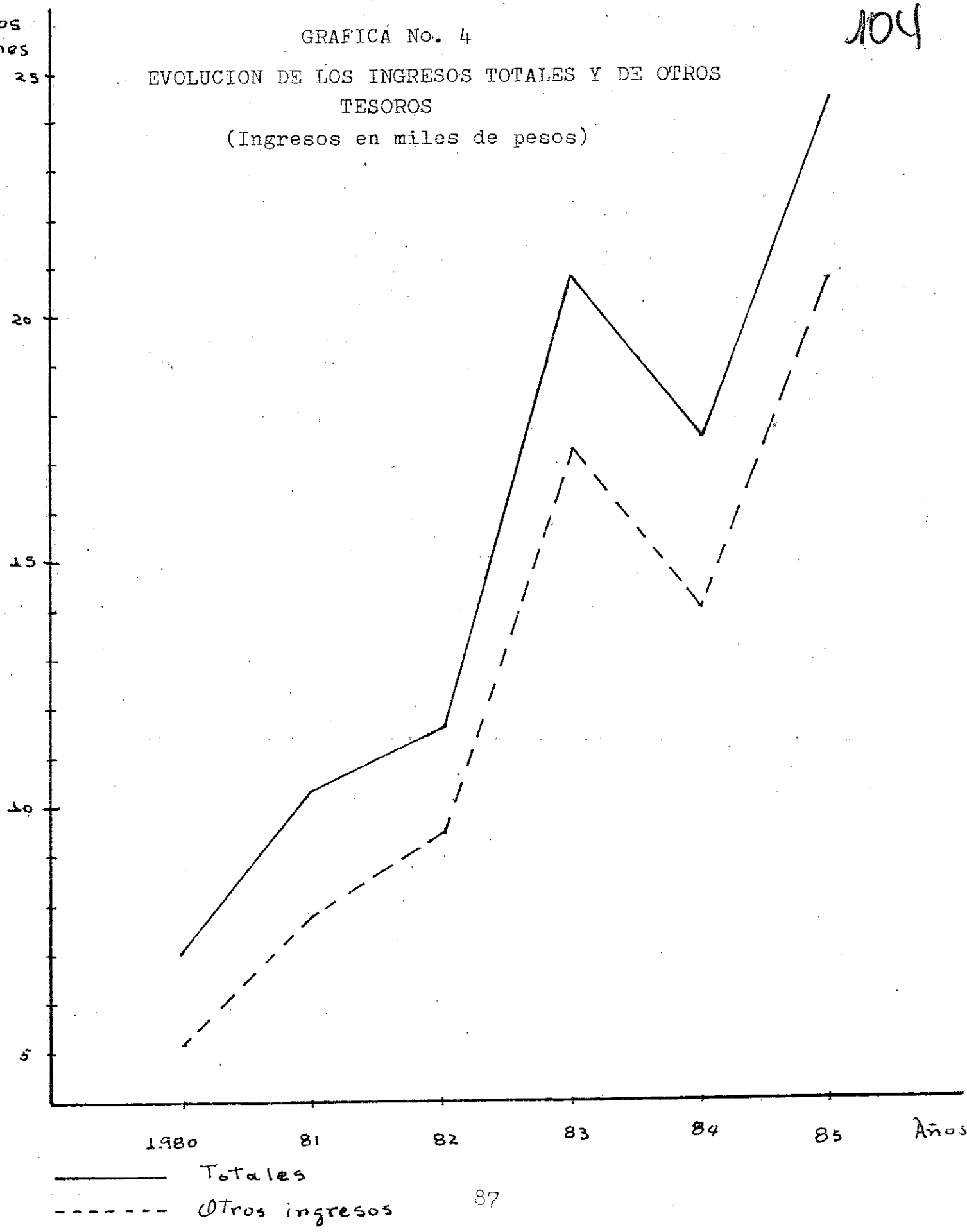
FUENTE: Tesorería Municipal

Como se observa los ingresos de otros tesoros continuamente vienen aumentando su participación en el total de ingresos, excepción de 1.984, aunque los ingresos tributarios como los no tributarios vienen disminuyendo su participación.



GRAFICA No. 4

EVOLUCION DE LOS INGRESOS TOTALES Y DE OTROS TESOROS  
(Ingresos en miles de pesos)



105

Tabla No. 13  
Ingresos de otros Tesoros por Venta  
años q.980 - 1.985

Años	Participación imponente	Participación Departamental	Participación Nacional
1.980	5.141.111	-	71.347
1.981	7.488.597	171.525	47.983
1.982	9.323.537	-	-
1.983	17.279.340	-	53.436
1.984	14.040.362	-	61.554
1.985	20.826.348	215.601	3.002

FUENTE: Tesorería Municipal.

Como se observa en la tabla anterior, estos ingresos de otros tesoros son más que todo provenientes de las transferencias que el municipio viene recibiendo por su participación en el impuesto a las ventas; las ventas departamentales son más bien esporádicas y las participaciones nacionales se están presentando por rentas complementarios que para el año de 1.985 es regalía por oro, esta última ha pesar de presentarse en todo los años su cuantía es poca, no siendo tan representativa en el total de ingresos.

106

### 3.6.1. Participación del Impuesto a las Ventas y Análisis de la Ley 12 de 1.986.

El impuesto a las ventas como tal se estableció a comienzos del 1.965 como un tributo a nivel manufacture ro con tasas multiples del 3%, 5%, 8% y 10%, fijas según la incidencia del consumo de los artículos gravados sobre el presupuesto de familias de distintos niveles de ingresos. Por esta razón se han mantenido exentos artículos de consumo masivo tales como: alimentos, medicina y textos escolares. Con el paso de los años y las reformas sucesivas este impuesto se ha convertido en uno de los más importantes de Colombia, con un crecimiento vertiginoso y de grandes proyecciones, esto último gracias a que el decreto 35 41 de 1.983 lo transformó de un simple impuesto a las ventas a un impuesto al valor agregado, o sea, el que agregan los comerciantes en el circuito económico.

En cuanto a la cesión del impuesto a las ventas, ésta se creó por medio de la Ley 33 de 1.968, lo cual contempló que el 30% de estos recursos se transfieran entre el departamento y el municipio, posteriormente se dictaron otras que le entregaron totalmente esta transferencia a los municipios a excepción de un 30% que se canalizó a las cajas seccionales de presión social.

Estas transferencias se han convertido, para el municipio de San Jacinto en su primer fuente de ingresos, estas transferencia se hacen sobre la base de seis cuotas bimensuales calculados por el Ministerio de

Hacienda y crédito público según las entradas que éste tenga por el impuesto a las ventas y el situado poblacional del municipio y el departamento (reformado por la Ley 12 de 1.986), aparte de estas partidas bimestrales el municipio recibe ingresos por reajustes o por mayores valores recaudados del imponente, estas últimas partidas se calculan en forma parecida a la anterior, pero se reciben en cualquier momento del año.

Tabla No. 14

Participación de los Ingresos por cesión del Impuesto a las ventas al municipio en el total de ingresos de 1.980 - 1.985

Años	Ingresos totales	Ingresos Imponente	Participación %
1.980	7.080.567	5.141.111	72.61
1.981	10.281.615	7.488.597	72.83
1.982	11.602.228	9.323.537	80.36
1.983	20.826.310	17.279.340	82.97
1.984	17.471.266	14.040.362	80.36
1.985	24.444.085	20.826.348	85.20
	91.706.071	74.099.295	X = 80.10

FUENTE: Tesorería Municipal.

La forma de como interviene los ingresos de imponente,

en los ingresos totales es muy elevada y se sitúa en un 80% aproximadamente para el período, esta forma de participación viene influenciada por la cuantía de las cuotas originadas por las demoras en llegar a la tesorería, por las partidas a que se puedan presentar mayores recaudos del impuesto a las ventas a nivel nacional.

El caso donde se observa un incremento exagerado (1.983) de estos ingresos con respecto al año anterior (incremento del 85.33%) se debió a causas más bien circunstanciales, como:

- Se recibió un mayor recaudo por la participación del impuesto a las ventas correspondientes a enero-diciembre de 1.981 la suma de \$ 1.681.282.
- Se giró por mayor valor y reajustes correspondientes al año de 1.982, de la participación municipal en el impuesto a las ventas, la suma de \$3.067.240.
- Se recibieron por partidas atrasadas de 1.982 correspondientes a las asignadas, la suma de \$9.602.055.

Un caso similar a éste sucedió en 1.985 donde otra vez se incrementaron ostensiblemente los aportes por este concepto; se dice que el atraso que se presenta en el envío de las partidas, se produce por la cadena de instancias administrativas que existen para que este llegue hasta la Tesorería Municipal. De todos modos consideramos que lo más conveniente es que se agilice su trámite, dado que estos aportes son los que mantienen "Vivo" al

municipio en sus funciones administrativas y de inversión.

Dentro del proceso de descentralización, nos encontramos en un momento crucial de la historia del Municipio Colombiano, es así como dentro de las varias medidas y acciones que se han venido adelantando, vale destacar en el Campo Legislativo las siguientes normas superiores de reciente expedición, las que en su conjunto constituyen típico del nuevo orden municipal Colombiano:

El acto legislativo 01 de 1.986, que establece la elección popular de alcaldes; la Ley 11 de 1.986 por la que se fija el Estatuto Básico de la Administración Municipal, la cual entre otros aspectos, prevee la asignación de nuevas funciones y abre mecanismos para la participación de la comunidad en los destinos locales.

Cierra el conjunto la Ley 12 de 1.986 sobre Cesión de Impuestos a las Ventas (IVA) a los municipios, que no solo completa un ciclo armónico sino que crea las bases fiscales, abre el camino para que las dos primeras puedan marchar con mayores posibilidades de éxito. Es el acto que garantiza la provisión de los recursos financieros para que los municipios puedan asumir responsabilidades adicionales dentro de un nuevo ambiente institucional y político (Dec. 77 de 1.987).

La Ley 12 representa un incremento cuantioso en los recur.

sos fiscales de todos los municipios, por cuanto aumenta progresivamente el porcentaje de cesión desde el 30% actual hasta el 50% en 1.992; hace más dinámica el crecimiento de la base de la cesión; procura una mayor equidad en la distribución de los recursos fiscales a través de dos determinaciones innovadoras; Establece dos categorías de municipios, los primeros con 100 ó más habitantes y los segundos, menores de 100000, a estos últimos, les otorga un porcentaje de cesión adicional que llegará hasta el 16.8% en 1.992 y cambia el concepto tradicional de situado fiscal (combinación de situado territorial y poblacional) por el estrictamente poblacional; constituye un instrumento importante que incentiva a los municipios y significa un impulso vital para el desarrollo local; contiene la fórmula de distribución (de premio o castigo) que se apoya en la evaluación del comportamiento del recaudo del impuesto predial.

La Ley constituye un verdadero instrumento de desarrollo municipal que busca un ordenamiento efectivo en el gasto público, toda vez que pone límite a los gastos de funcionamiento, obliga a que el resto se destine a inversión y establece pautas para que los proyectos de inversión se orienten a fines prioritarios para el desarrollo local.

El municipio, por las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 12 al Presidente de la República, pasó a tener nuevos compromisos y responsabilidades como lo dice el Decreto 77 de 1.987 entre otros.

### 3.7. Ingresos Compensados

Son aquellos que tienen una destinación específica, como las que buscan darle seguridad social a los empleados públicos, por ejemplo. En este caso son fondos descontados de los mismos sueldos de los trabajadores y transferidos a una caja especial denominada "Caja de Previsión Social", la que puede ser departamental o municipal según sus fuentes de fondos; esta es administrada por una Junta cuyos miembros son el Alcalde, que le preside el Personero que es el Gerente, el Secretario de la Alcaldía como representante de los empleados, entre otros.

Otros ingresos compensados son el 10% del catastro ordinario que se gira a la nación y el impuesto de seguridad y vigilancia. Los anteriores son los mismos que por este concepto han venido apareciendo en el municipio.

Tabla No. 15

Participación de los Ingresos Compensados en el Municipio de San Jacinto 1.980 - 1.985

Años	Ingresos totales	Ingresos compensados	Participación %
1.980	7.080.567	219.494	3.10
1.981	10.281.615	399.084	3.88
1.982	11.602.228	330.971	2.85
1.983	20.826.310	905.268	4.35
1.984	17.826.310	572.919	3.28
1.985	24.444.085	874.358	3.58
	91.706.071	3.302.100	X= 3.61

FUENTE: Tesorería Municipal.



Como podemos observar los ingresos compensados tienen una participación promedio en el período del 3.61%, y como un porcentaje fijo, como es el caso del descuento de los sueldos de los trabajadores o el 10% del catastro, aumenta la cuantía. Es el caso del año 1.983, donde se presentó un exceso de los ingresos recaudados con respecto a los presupuestados (superavit presupuestal) para ese año, los cuales se incrementaron en 1.73 veces la del año anterior, aumentándose su participación de 2.85% a 4.35%.

### 3.8. Análisis del Total de Ingresos

Tabla No. 16

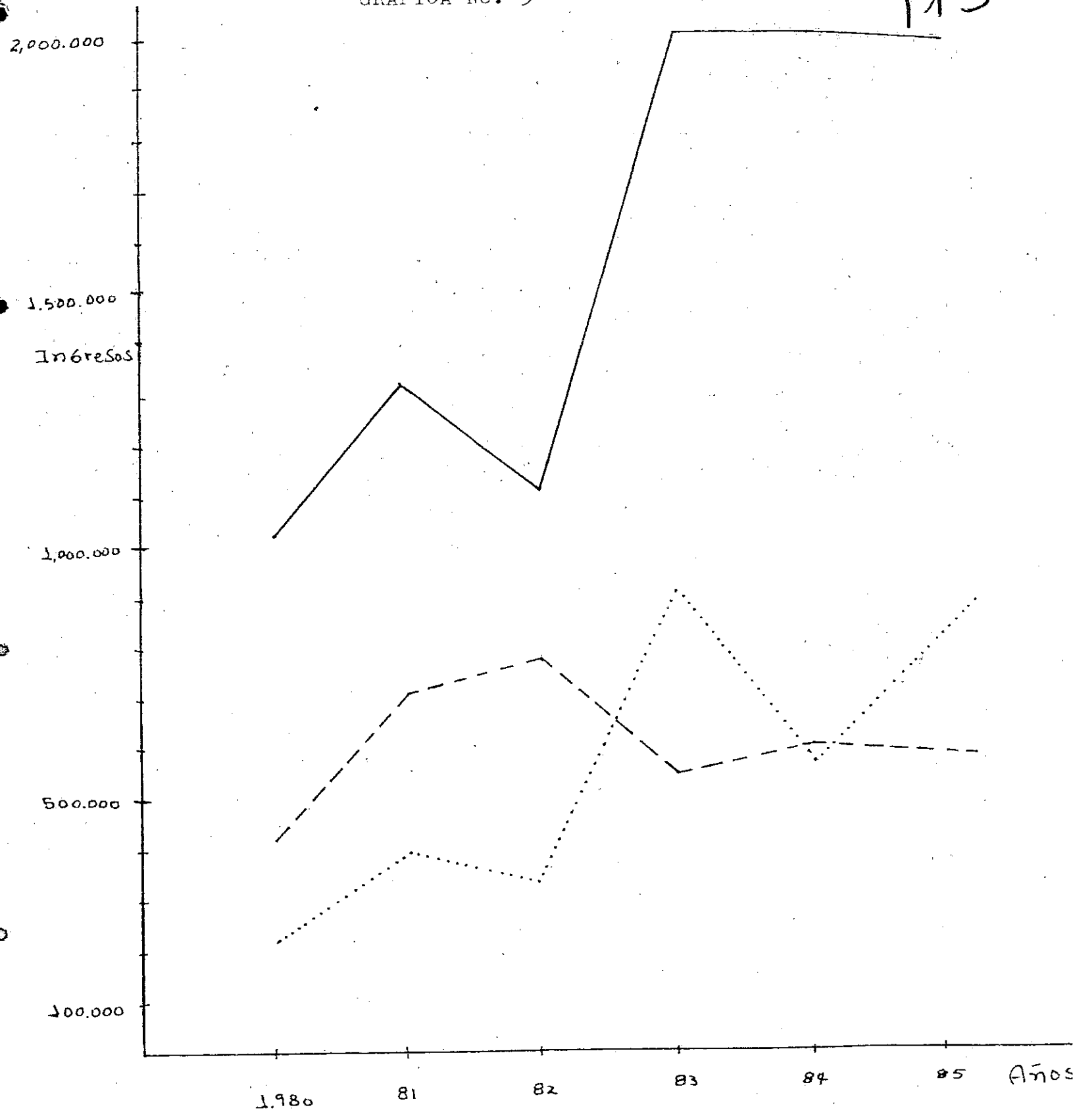
Años	Ingresos totales	Crecimiento anual %
1.980	7.080.567	-
1.981	10.281.615	45.21
1.982	11.281.615	10.84
1.983	20.826.310	79.50
1.984	17.471.266	16.11
1.985	24.444.085	39.91

Fuente: Tesorería Municipal.

Como se observa la evolución de los ingresos monetarios han sido positiva en todos los años a excepción del año 1.984 donde los ingresos decayeron en un 16.11%

GRAFICA No. 5

113



..... Ingresos Compensados  
———— Ingresos Tributarios  
- - - - Ingresos No Tributarios.

con respecto al año anterior. Esto se debió a que para ese año los ingresos por concepto de otros tesoros fueron muy inferior a los registrados en 1.983, y como hemos vistos estos ingresos son los que determinan como será la evolución de los ingresos totales.

En la siguiente gráfica podemos apreciar los rubros que más aportaron al total de ingresos, estan el de otros tesoros, los tributarios, los no tributarios y por último los compensados. De ellos el que soporta la estructura financiera del municipio es el ingreso de otros tesoros con un porcentaje promedio para el período de 81.12% siguiéndole en su orden los ingresos tributarios con un 10.64% y el resto lo comparten los no tributarios y los compensados.

Esta estructura es similar para todos los pequeños municipios de Colombia, que dado su escaso desarrollo y su ineficiente desempeño administrativo, tiene que verse supeditado a la transferencias nacionales para poder subsistir.

### 3.9. Ingresos Fiscales Percapita

Los ingresos fiscales percapita se pueden definir, como los ingresos con que cuenta el municipio por habitantes, en otras palabras cuanto tiene el municipio para atender las necesidades de cada individuo, si sus ingresos se repartiesen entre todos ellos en obras, servicios equitativamente.

Tabla No. 17

AÑOS	Ingresos totales	Población total	Ingresos percápita
1.980	7.080.567	21.314	332
1.981	10.281.615	21.687	474
1.982	11.602.228	22.067	526
1.983	20.826.310	22.453	927
1.984	17.471.266	22.846	765
1.985	24.444.085	23.246	1.051

FUENTE: Tesorería Municipal, DANE, Censo 1.973 - 1.985.

### 3.10. Efectos de la Inflación en los Ingresos.

#### - Definición de Inflación:

Es el aumento sostenido, general y sustancial de los precios, este aumento como es de suponer, va mermando la capacidad adquisitiva del dinero, por lo tanto, no se adquirirán los mismos bienes y servicios con la misma cantidad de dinero en diferentes fecha afectadas con el proceso inflacionario.

Los ingresos del municipios estan representados por las unidades monetarias que se reciben, lo que es muy diferente a los ingresos reales que son los que se expresan, en cambio, la capacidad adquisitiva de esos in

gresos.

La conversión del salario nominal en real, se hace en índices que para el caso colombiano calcula el DANE. El índice que para nosotros en este caso utilizamos para deflactar los ingresos monetarios es el índice de precios al consumidor para obreros, o empleados de ingresos bajos, ya que consideramos que éste es el que más se ajusta para el caso del municipio de San Jacinto.

Tabla No. 18

Ingresos Reales Percibidos por el Municipio  
(1.980 - 1.985 )

Años	Ingresos nominales	Indice 1.980=100	Ingreso real.
1.980	7.080.567	100	7.080.567
1.981	10.281.615	079	8.122.475
1.982	11.602.228	064	7.425.425
1.983	20.826.310	054	11.246.207
1.984	17.471.266	046	8.036.782
1.985	24.444.085	037	9.044.311

FUENTE: Tesorería Municipal, Anuario de Estadísticas DANE.

Este fenómeno de desvalorización del peso o pérdida del poder adquisitivo, en el transcurso del período en estudio disminuyó en un 63.00%. Este hecho que para

las personas no entendidas en la materia puede pasar por desapercibida y en el caso específico de los ingresos que recauda el municipio, no por ser mayores de un año a otro en su valor nominal, es decir, que debe ser mayor poder de adquisición de bienes y servicios por parte de la administración, ya que puede suceder, como de hecho sucede que el aumento nominal no recompense el aumento de los precios, siendo entonces menores los ingresos reales del municipio, y por ende, menos su poder de adquirir bienes y servicios.

La forma en que han evolucionado los ingresos reales viene, como es lógico suponer, determinado por la cuantía de los ingresos monetarios y el proceso inflacionario que se haya presentado. Como se observa en la gráfica, los ingresos reales de 1.982 fueron inferiores a los registrados en 1.980 y 1.981, ha pesar que los monetarios de ese año fueron superiores a los dos anteriores; muy distinto es el caso para 1.983 cuando los ingresos monetarios aumentaron en un 74.50% muy superior al aumento que registró la depreciación del peso que fue del 10%, en consecuencia de estos dos hechos fué que el ingreso real del municipio fuera altamente positiva y como se ve en la tabla y en la gráfica. Se constituyó en el ingreso real más alto en el período 1.980 - 1.985.

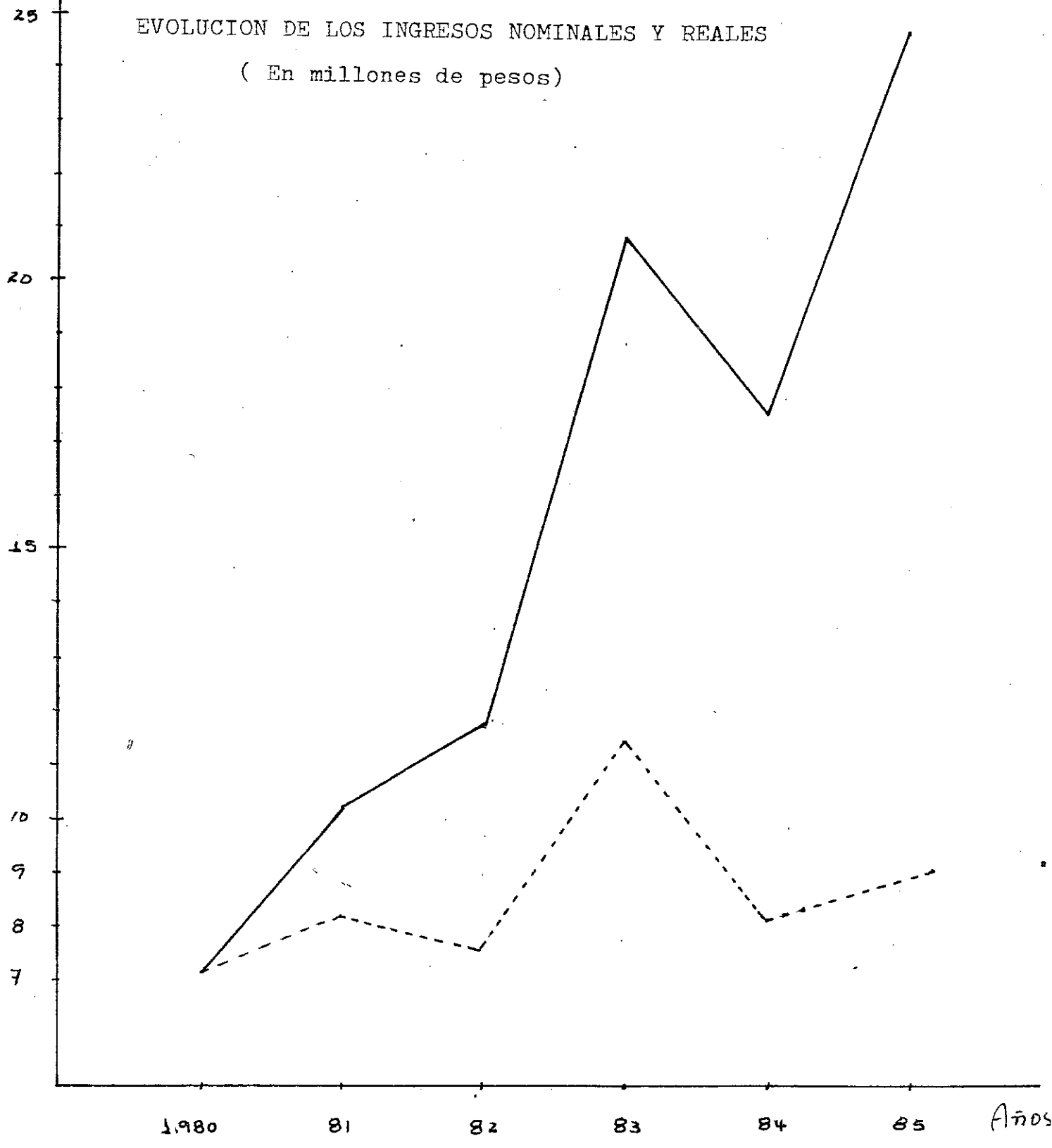
Para el año de 1.984 hubo un decrecimiento en los ingresos monetarios y por ende en los reales y para 1985 este último mejoró con respecto al anterior, pero no llegó a los niveles alcanzados en 1.983.

Ingresos en millones

GRAFICA No. 6

118

EVOLUCION DE LOS INGRESOS NOMINALES Y REALES  
( En millones de pesos)



————— Nominales  
- - - - - Reales

Este fenómeno de la inflación influye para que el municipio no pueda satisfacer de mejor forma sus necesidades ya que como hemos visto, ella disminuye su poder adquisitivo, ya de por si muy bajos.

3.11. Posibilidades de obtener Nuevos Ingresos.

Aunque el espacio donde se mueven los municipios en mate de ingresos es limitado y debe obedecer a lo que dispongan para ello las ordenanzas y leyes. Este si se analiza y es tudia detenidamente puede ser mejor aprovechada si se cum plieran en lo posible, las normas para ellos establecidas.

En el caso particular del municipio de San Jacinto. este puede hacer uso de los siguientes ingresos:

- Contribución de Valoración

El fundamento de impuesto es indiscutible, si han de cons truirse obras que producen como resultado inmediatos bene ficios, entre ellos la valoración para determinadas pro piedades. Desde este punto de vista, nada más justo que los dueños de estas propiedades y/o vecinos, contribuyan con el total o parte del costo tales obras, y no se gra ven a todos los contribuyentes.

Estas obras consisten generalmente en pavimentación, en sanche y arreglo de calles. ornamentación y embellecimien to, etc.





Esta renta fue establecida por el artículo 3 de la Ley 25 de 1.921 y ha sido nuevamente legalizado y reglamentado por el municipio en los artículos 235 y 244 del decreto 1333 de 1.986.

- Crédito Público Interno:

El crédito consiste en las sumas de dinero o de bienes y servicios valorizados en pesos colombianos que ingresan a la Tesorería como préstamos y cuya amortización o servicio de la deuda se deba efectuar a mas de un año. Este crédito permite desarrollar obras que de otra manera nunca se podrían construir.

El municipio de San Jacinto hasta donde nosotros hemos estudiado y analizado no ha hecho de este recurso una utilización adecuada, posiblemente se debe a la inexistencia en sus oficinas de la legislación que versa sobre esta materia o porque la consideran sus funcionarios complejas las formalidades que exigen.

El gobierno nacional recientemente le esta otorgando al municipio colombiano mayor facilidad y libertad para la contratación del crédito.

Es así que ahora se dispone que los contratos de créditos que se celebren con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, no requieren para su validez la autorización previa o la aprobación posterior de ninguna autoridad superior como por ejemplo del Departamento. Estas operaciones de crédito pú

blico deben ser tramitados directamente por el Alcalde.

El artículo 279 del Decreto 1333 de 1.986 ha dispuesto que para estos préstamos se deben acompañar de los siguientes documentos:

- Un estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción de los planes y programas que esten adelantando las respectivas administraciones seccionales y/o municipales, junto con la proyección del servicio de la deuda que se va ha contraer.
- Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal.
- Concepto de la oficina de Planeación Municipal o de la correspondiente Oficina Seccional si aquella no existiere sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto.
- Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas.

Las anteriores disposiciones no rigen con respecto a los empréstitos internos de Tesorería destinados a mantener la regularidad de los pagos y que cubran con recursos ordinarios en el caso de una vigencia fiscal, siempre que la cuantía de tales empréstitos no alcance en su conjunto a más del 10% de los ingresos ordinarios

de la administración.

Como regla general se ha establecido que el municipio o alguna de sus entidades descentralizadas no podrán celebrar ninguna operación de crédito interno cuando el servicio total de la deuda pública respectiva re presente en la correspondiente vigencia fiscal una suma superior al 30% de sus rentas ordinarias incluyendo el nuevo empréstito.

Las entidades de crédito son varias de las cuales vale destacar por el tipo de obras que financia, El Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (FFDU). Esta es una línea de crédito del Banco Central Hipotecario cuyo objetivo es descontar a bancos y corporaciones financieras los créditos que apruebe a municipios, departamentos y demás entidades elegibles con destino a obras de desarrollo urbano como acueducto, alcantarillado, vías urbanas, pavimentación y obras complementarias, aseo urbano, parques recreativos, etc.

- Circulación y Tránsito:

Este rubro se refiere al gravamen por el rodamiento de vehículos en la jurisdicción municipal y por servicios tales como licencias, duplicados de placas y revisiones.

La Ley 14 de 1.983 en su artículo 49, ha establecido que los vehículos de uso particular serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circula

ción y tránsito de que trata la Ley 48 de 1.986, con una tarifa anual equivalente al dos (2) por mil de su valor comercial y con lo que respecta a los de servicios públicos que estableció que éstos seguiran siendo gravados por los respectivos Concejos Municipales según las normas por ellos expedidas.

Otros impuestos que el municipio puede cobrar, si haciendo los estudios del caso, considera convenientes son:

- Impuesto de parque y arborización
- Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de los rios y arroyos.
- Impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas.
- Ocupación de vías, plazas y lugares públicos con materiales de cualquier clase que impidan el normal tránsito de vehículos y personas.
- Impuesto por la colocación de vallas y propagandas en la vía pública.

#### 4. GASTOS MUNICIPALES

Concepto:

El gasto público son las erogaciones monetarias realizadas por el Estado, las entidades seccionales y los institutos descentralizados, y con las formalidades legales destinadas a atender los servicios públicos que prestan en beneficio de la comunidad.

El gasto público es el punto de partida de las finanzas ya que el Estado debe emplear lo necesario para el sostenimiento de los servicios públicos, de otra manera no se justificaría su existencia. Puede afirmarse que el desarrollo social, político y económico de un país es paralelo al ensanche de sus gastos, así naciones de presupuestos bajos son totalmente pobres y a la inversa países ricos tienen presupuestos altamente elevados.

##### 4.1. Teoría Económica del Gasto.

A continuación lo que hasta ahora se ha teorizado sobre el gasto público.

- Gasto Mínimo:

Esta teoría establece que el Estado solo debe hacer a

quellos gastos relacionados con la seguridad para mantener un orden público tal que la empresa privada pueda participar libremente en la producción de bienes y servicios, o sea, un estado que sigue el "dejar hacer y dejar pasar" que pregonaban los fisiócratas.

- Máxima Ocupación

Esta teoría desarrolla los pensamientos de Keynes en cuanto a la intervención del gobierno en asuntos económicos y básicamente habla de intervenir en la crisis o períodos de bajo empleo a través de grandes inversiones que fomenten la producción y creen más empleo.

4.2. Causas del Aumento en el Gasto

El gasto público puede aumentar por causas aparentes o reales.

- Aparentes

Entre las causas aparentes se encuentran:

La disminución del poder adquisitivo de la moneda como consecuencia del proceso inflacionario y las modificaciones en los presupuestarios como es el postulado de universalidad del presupuesto que hace que se computen todos los ingresos y gastos; porque se amplían los territorios por anexión de nuevas provincias y por ende, del aumento de la población.

- Reales

La transformación que ha tenido el Estado en materia de intervención en las actividades económicas y sociales es muy distinto al que existió en las monarquías absolutas o del individualismo clásico. Hoy el Estado debe intervenir para instruir a sus asociados, proveerlos de acueducto, alcantarrillado, etc.; lo que sin duda a hecho aumentar los gastos públicos, el aumento de la deuda pública y de los gastos de la defensa, son también causas de este vertiginoso crecimiento real del gasto público.

4.3. El Gasto y las Necesidades del Municipio

Aunque el gasto del municipio es bajo, éste si se utiliza en forma más eficiente y atendiendo siempre necesidades sentidas por la comunidad.

Señalaremos a continuación algunas de las necesidades que con los propios recursos se puedan satisfacer:

- La falta en el Puesto de Salud del material adecuado para su funcionamiento y en especial de una ambulancia para el traslado de los enfermos graves al Hospital del Carmen de Bolívar ó al Hospital Universitario de Cartagena.
- Adecuación del mercado público haciéndolo más aprovechable para la comunidad dado que hoy en día no se le dá el uso que a estos establecimientos a nivel de o

tros municipios se les viene dando, como es el lugar de abastecimiento de viveres a precios bajos.

- El matadero público se debe construir en una zona aislada del perímetro urbano y con las normas higienicas del caso.
- Falta de mobiliario, material didáctico y de profesores en las escuelas tanto urbanas como rurales.
- Pavimentación de las principales vías de acceso al centro del municipio y arborización de las mismas a través de campañas cívicas.
- Construcción de parques infantiles y canchas deportivas.

Otras necesidades más preventivas o apremiantes para la comunidad San Jacintera y que aquí nosotros consideramos que se pueden satisfacer, si la administración municipal utiliza su capacidad y gestión para conseguir la ayuda de otras entidades departamentales, la asociación de municipios, etc.

- Servicios de acueducto y alcantarrillado
- Servicio de aseo público
- Ampliación de redes eléctricas y más eficientes servicios de alumbrado público.
- Vías de penetración hacia los corregimientos y municipios vecinos.
- Mayor cobertura del servicio telefónico.



#### 4.4. Disposiciones Legales sobre el Gasto

El Código Fiscal de Bolívar trae algunas normas que se hacen extensivas a cada municipio en materia de disposición para los gastos públicos, por ejemplo el artículo 296 dice:

- Las partidas para servicios personales deben ser suficientes en su cuantía para el pago del personal vinculado a la administración. Las partidas para sueldo se justificarán con la nómina y sus asignaciones.
- Las partidas para gastos estimados o de cuantía variables serán iguales al monto de las apropiaciones para el año en que se prepara el proyecto de presupuesto, salvo que se explique satisfactoriamente el motivo del aumento o disminución.
- Las transferencias con destino a los establecimientos públicos del orden nacional que tengan origen en la Ley, serán de forzosa inclusión.
- Las partidas para el pago del servicio de la deuda deberán corresponder exactamente al valor del monto de los servicios de los empréstitos, conforme a los respectivos contratos o disposiciones que lo autoricen, clasificados en: amortización, intereses, comisiones y otros gastos.
- Las partidas para gasto de inversión deben corresponder a los proyectos involucrados dentro de los planes y programas debidamente adoptados.

- Para gastos varios e imprevistos se incluirán en cada unidad ejecutora una cantidad que no podrá exceder del uno por mil del monto total de las apropiaciones de la respectiva dependencia para gastos de funcionamiento, con exclusión de las transferencias.
- No podrá incluirse partidas globales para funcionamiento ni de inversión, pues deberán discriminarse por objeto del gasto, para funcionamiento y por proyectos específicos para inversión. También el Código de Régimen Municipal se contempla en el artículo 268 que los Concejos Municipales incluyan partidas en presupuesto de gastos para inhumación de cadáveres de personas pobres de solemnidad, a juicio del Alcalde.

#### 4.5. Clasificación del Gasto

Atendiendo lo preceptado en el decreto 294 de 1.973, artículo 15 dice que el presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones se compodrá del presupuesto de gastos de inversión y de conformidad con el decreto 2407 de 1.981 se viene presentando la siguiente clasificación.

Los gastos se dividen en secciones, estas en capítulos estos en programas y estos en subprogramas si es el caso.

#### 4.6. Gasto de Funcionamiento

Estos gastos son los que se requieren para que la administración funcione normalmente, en el se incluyen las apropiaciones para el gasto ordinario que requiere la administración para el pago de las obligaciones contractuales y de crédito judicialmente reconocidos y en general para los gastos que se destinen a fines de consumo. Estas partidas se presentan separadas en servicios personales, gastos generales, transferencias y servicios de la deuda pública; todas clasificadas por el objeto del gasto por lo cual el gobierno las identificará de acuerdo con las siguientes directrices:

- Servicios Personales:

Sueldo del personal de nóminas, gasto de representación sueldo de personal supernumerario, remuneración por servicios técnicos, honorarios, jornales, horas extras y otras primas, licencias remuneradas, indemnización por vacaciones, etc.

- Gastos Generales:

Mantenimiento y seguros, compra de equipos, viáticos y gastos de viaje, servicios de comunicaciones, materiales y suministro, impreso y publicaciones, raciones y traslado de presos, uniformes, arredamientos, gastos varios e imprevistos.

- Transferencias:

Pago de la Caja de Previsión Social; pago a entidades del sector público como la ESAP, el SENA, etc; pago a particulares y organismos particulares como auxilios a estudiantes.

Tabla No. 19

Participación del Gasto de Funcionamiento en los Gastos Totales 1.980 - 1.985

Años	Gastos totales	Gasto de Funcionamiento	Participación %
1.980	7.079.824	4.079.222	57.62
1.981	10.198.141	5.211.390	51.10
1.982	11.602.288	6.584.322	56.75
1.983	20.747.427	9.455.441	45.77
1.984	17.472.217	9.122.846	52.22
1.985	23.933.469	15.810.615	66.06
	91.033.366	50.263.836	X = 55.21

FUENTE: Tesorería Municipal.

La participación del gasto de funcionamiento en los gastos totales, a excepción del año 1.983, ha venido siendo superior a la del gasto de inversión. Esto como una consecuencia del número de trabajadores que

tiene la Administración Municipal y de los gastos generales y la transferencia que tiene que cumplir para su normal funcionamiento. El promedio del gasto de funcionamiento se ha situado en un 55.21% del gasto total.

El único año en donde la participación del gasto de funcionamiento es menor en 1.983 en el que llega a un 45.77% esto no obedeció a causas preestablecidas sino más bien accidentales, teniendo en cuenta que la proporción que estuvo presupuestada fue 60.98% que correspondían en otras absolutas a \$ 9.104.082; pero como el citado año los ingresos totales recaudados fueron muy superiores a los presupuestados, las adiciones que se hicieron, cuatro en total, fueron destinadas a la mayoría de estos ingresos a gastos de inversión resultando como consecuencia que el porcentaje del gasto de funcionamiento se redujó a un 45.77% como ya hemos visto.

Para el año 1.985, se registró la mayor participación del gasto de funcionamiento con un total de 66.06% esto obedece a los nuevos nombramientos que tuvieron lugar ese año como educadores; los incrementos salariales de los empleados públicos, y los aumentos proporcionales que se dieron en los gastos generales o de consumo.

#### 4.6.1. Análisis por Departamento

Los gastos de funcionamiento vienen divididos por varios departamentos, de los cuales el que más gasta es el departamento de gobierno y la explicación del caso estriba en que este es el departamento que comprende

el programa de alcaldía, los subprogramas de persona-  
 ría y de inspección de policías; este departamento tie-  
 ne la nómina más alta de todos los departamentos, su  
 promedio de participación para los cinco (5) años es  
 de 34.61%; le siguen en importancia el departamento de  
 Hacienda que comprende el programa de tesorería y sub-  
 tesorería, además a este departamento se le asigna el  
 pago de transferencias como el 10% de catastro ordina-  
 rio para la nación, el impuesto de vigilancia y seguri-  
 dad, 1/2 % de la nómina anual para el SENA, 1/2 % a-  
 nual de la nómina para el ESAP y el pago de vigencias  
 anteriores, que sumado a su propio gasto de funciona-  
 miento lo hace incrementar ostensiblemente. El prome-  
 dio de gasto de este departamento es de 26.53% para to-  
 do el período. Otros departamentos que siguen en or-  
 den según la cuantía de gasto son el de Asistencia So-  
 cial, con un 14.44%, este departamento tiene a la vez  
 los servicios de aseo y limpieza, la vigilancia de  
 los bienes municipales, atención médica, asistencia so-  
 cial a los empleados municipales, auxiliar económica-  
 mente a los enfermos y a los pobres en caso de sepultu-  
 ra; le sigue el departamento de educación con un 14.11%  
 de participación en el gasto promedio del período, es-  
 te tiene como fin proveer de educadores al municipio y  
 especialmente a los ubicados en zona rural, otorgar be-  
 cas a estudiantes y surtir de materiales didácticos a  
 las escuelas; otro departamento son el de las Obras Pú-  
 blicas, Auditoría, Justicia y Concejo. Estos no tie-  
 nen mayor representación en el gasto de funcionamiento,  
 pues sus nóminas y gastos es reducido y si es el caso  
 de este último su participación no llega al 1% del to-  
 tal.

134

## EGRESOS EJECUTADOS 1.980-1.985

Departamentos	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985
Concejo	85.090	99.450	86.800	151.776	187.000	255.000
Auditoría	140.372	163.800	156.240	200.880	224.000	398.000
Gobierno	1.384.468	1.850.683	2.550.459	3.440.606	3.421.696	4.040.720
Hacienda	968.122	1.070.010	1.357.319	2.822.511	2.518.959	5.830.420
Educación	486.543	786.438	1.170.359	1.397.156	1.228.215	1.910.593
Justicia	4.662	6.599	11.700	23.260	14.500	18.000
Obras Públicas	301.874	602.381	305.239	240.947	104.250	1.030.098
Asistencia Social	708.091	632.029	946.206	1.178.309	1.924.226	2.327.798
Total Funcionamiento	4.079.824	5.211.390	6.584.322	9.455.441	9.122.846	15.810.615

FUENTE: Tesorería Municipal.

#### 4.7. Gasto de Inversión

Como hemos visto gran parte de las decisiones de los gobiernos se expresan a través de sus presupuestos fiscales y son estas las que más influyen en los fenómenos económicos:

Considerese por ejemplo, el nivel del gasto público, lo que el gobierno gasta representa una demanda de bienes y servicios que sumada a la demanda originada en el sector privado constituye la demanda global; y de este modo si los gastos fiscales se modifican en una dirección dada, los gastos totales tenderán a moverse en la misma dirección: dado un volumen total de gastos, mientras mayor sea la proporción destinada a inversiones y menor la destinadas al consumo será el desarrollo, no solo por la contribución directa a la acumulación de capital que ello significa, sino además porque las inversiones públicas y privadas son en cierta medida complementarias. Por ejemplo cuando el Estado construye una carretera, una obra de riego o una central de mercado; por lo general los inversionistas privados efectúan inversiones complementarias que probablemente no realizarían en ausencia de las facilidades creadas por la instalación del capital por parte del Estado.

En el municipio de San Jacinto las obras públicas son de poca envergadura, las obras construidas hasta el momento consisten básicamente en pavimentación de calles reparación de escuelas y a pesar de esto ni las unas ni las otras se pueden decir que hasta el momento gozan de buen estado; otros cobros que aparecen en este programa



ma de inversiones públicas el 5% de la renta ordinaria del presupuesto que se destina a la construcción de viviendas obreras y campesinas; el 7% del presupuesto por la vigilancia de los recursos naturales y medio ambiente.

Tabla No. 20

Años	Gastos totales	Gasto de Inversión	%
1.980	7.097.824	3.000.602	42.38
1.981	10.198.141	4.986.751	48.90
1.982	11.602.288	5.017.966	43.25
1.983	20.747.427	11.251.986	54.23
1.984	17.472.217	8.349.371	47.78
1.985	23.933.469	8.122.854	33.94
	91.633.366	40.729.530	X =44.74

Fuente: Tesorería Municipal

Como se observa el gasto de inversión se ha situado para el período en un 44.74% del total de gasto, a excepción del año 1.983 donde su participación fue de 54.23, en todos los demás años ha sido inferior al 50%.

Como se observa las cifras absolutas son muy bajas y con ellas es difícil adelantar grandes obras, razón es ta por lo que el municipio no cuenta con una mayor in

fraestructura económica que le permita salir más adelante en su progreso.



## 5. PRESUPUESTO

Toda entidad pública para ejercer sus funciones o actividades como tal, debe poseer un documento que se expida para un tiempo determinado y en donde esten insertados todas las actividades que piensa realizar en ese período, obedeciendo a normas precisas.

El presupuesto al indicar estructura administrativa, las diversas actividades, planes y programas a cumplir en un período determinado es de suma importancia para cualquier entidad gubernativa, y el funcionario que no conozca perfectamente sus normas puede fácilmente caer en el delito de peculado.

El presupuesto debe responder a preguntas como: Qué se va hacer?, para qué?, cuando?, donde?, y además señalar los recursos que se van a utilizar y los responsables de su manejo.

El presupuesto se compone de tres partes fundamentales:

- Presupuesto de rentas e ingresos
- Presupuesto de gastos e inversiones
- Disposiciones generales

En cuanto a las disposiciones generales (ingresos, e

gresos cap. III y IV), estas buscan asegurar la debida y correcta ejecución del presupuesto, solo rigen durante el año fiscal. Estas medidas deben considerarse en todo presupuesto ya que de ellas va a depender mucho la efectividad del presupuesto, en ellas se establece que no se puede crear nuevos impuestos, ni modificar los existentes, conceder exenciones, ordenar nuevos gastos, dictar normas sobre la organización y funcionamiento de las dependencias, autorizar o no la contratación de empréstito, etc.

5.1. Concepto

Se puede decir que el presupuesto es 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 el período determinado (1 año); teniendo en cuenta los planes y programas a cumplir en dicho ejercicio fiscal; se expresa en términos financieros y debe obedecer a normas preestablecidas. (1).

---

(1) VEGA RODRIGUEZ, Jesús. Manual de Presupuesto Municipal. Pág. 2.

Nosotros lo definiríamos como el instrumento legal que utilizan las entidades públicas para llevar a cabo sus fines políticos materializados en obras y acciones a emprender para lo cual hacen uso de los ingresos financieros en el previstos y de los gastos autorizados para un período de un año.

### 5.2. Evolución del Presupuesto

Le corresponde históricamente a Inglaterra el honor de ser la cuna del derecho presupuestal. Es aquí donde el pueblo obtuvo el derecho de intervenir en los presupuestos, bajo el principio de que el rey no podía imponer contribución alguna sin el consentimiento del parlamento.

Pero el régimen moderno sobre presupuesto se originó después de la Revolución Francesa, el cual se halla consagrado en la declaración de los derechos del hombre, cuyo artículo 14 dice:

"Todos los ciudadanos tienen derecho de comprobar por sí mismo o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración" (1)

---

(1) JARAMILLO, Esteban. Obra citada. Pág. 368.

En Colombia el derecho presupuestal nace con la independencia, y adopta las normas y principios del derecho presupuestal francés. Durante la dominación española, nunca se permitió al pueblo, así fuera a través de los cabildos, intervenir directa o indirectamente en los asuntos relacionados con la imposición de los tributos, y menos aún con la signación de los mismos.

En materia fiscal, el absolutismo de la monarquía fue total e intransigente. El gobierno era cosa distinta y antagónica de la nación, y el fisco el más obstinado e enemigo de la economía colonial. Desde la metrópolis, sin consultar ninguna clase de conveniencias distintas a las del soberano, se imponía el ferre o sistema fiscal y el odioso régimen policivo sobre el recaudo de los tributos.

El rey vivía de los bienes del dominio público, de las prerrogativas y privilegios inherentes a su soberanía, del botín de guerra, de las contribuciones forzosas, de los tributos personales, de las multas y de las confiscaciones.

La política fiscal y económica de España en sus colonias de América, llegó a ser tan arbitraria, que provocó numerosas reacciones populares en todo el continente, como la revolución de los Comuneros del Socorro en el 1.781, quienes se levantaron en armas para exigir la abolición del impuesto llamado Armada de Barlovento, la extinción de guías y de los estancos del tabaco y de barajas, la reducción del valor del papel sellado y to

da una abrumadora e injusta carga de contribución.

Apenas declarada la independencia y obtenidos los primeros triunfos de las armas de la república, los próceres se apresuraron a consagrar en las constituciones políticas de los diferentes estados del Nuevo Reino de Granada los principios fundamentales que habían de dar origen al derecho presupuestal colombiano; posteriormente al quedar constituida la Gran Colombia por el libertador, se expidió la constitución de 1.821, en la cual se consagraron con mayor amplitud que en las cartas federales, los principios básicos del derecho presupuestal colombiano. A partir de entonces, tanto en las nuevas constituciones como medio de diferentes leyes, se han venido perfeccionando ese derecho, con grandes dificultades y numerosos errores, que han sido superado poco a poco en las legislaciones posteriores.

La primera Ley Orgánica del presupuesto data del 3 de agosto de 1824, y por ella se asignó a la Dirección General de Hacienda, todo lo relacionado con el manejo de las rentas y los gastos públicos.

La constitución de 1.830 reprodujo en subsustancias los preceptos fiscales establecidos en la de 1.821, entre las cuales figuraba como función del parlamento fijar cada año los gastos públicos, en la constitución de 1.843 se introdujeron modificaciones sustanciales en el orden fiscal establecido y previo la forma de cubrir los déficit de Tesorería; pero fue en la constitución de 1.886 donde se vino a establecer los principios fundamentales en materia de presupuesto, señalando en ese

entonces, la obligación de que el ejecutivo presentara al Congreso el presupuesto debidamente equilibrado.

La ley 110 de 1.912 se distingue por haber presentado la forma, aún cuando muy deficiente, en que debía hacer se el cálculo de las rentas para la formación del presupuesto y la Ley 7a. de 1.916, sobre la formación, discusión y expedición de los presupuestos nacionales. De sus normas merece destacar la que consagró que toda nueva erogación debía estar respaldada en una Ley sustantiva y compensada en el presupuesto de rentas.

Por recomendación de la misión financiera presidida por Mr. Kemmerer, fue expedida la Ley 34 de 1.923, sobre formación y fuerza restrictiva del presupuesto nacional. Por cuanto esta Ley adolecía de numerosos defectos desde el punto de vista de la técnica financiera y consagraba alguna de las normas francamente constitucionales en la práctica tuvo muy poca operacia y fue necesaria sustituirla por la Ley de 1.931, recomendada por la segunda misión Kemmerer, la que a su vez fue modificada por las leyes 16 de 1.943. y 35 de 1.944.

Con el decreto legislativo número 164 de 1.950 se creó la dirección nacional del presupuesto y introdujeron normas legales al sistema que venía operando, racionalizando en esta forma su funcionamiento. En primer lugar ese funcionamiento se apoya en principios que la finanza señala como esenciales para la ejecución de una correcta política presupuestal; el principio de la periodicidad, el de unidad, el de universalidad y el de equili





brío.

A partir de 1.960 se introduce en la técnica presupuestal de Colombia el principio de programación, los cuales se fundamenta en sólidas recomendaciones de organismos internacionales, que fueron elaborados cuidadosamente procurando la debida coordinación con el sistema financiero, con los organismos centrales de planeación y con la estructura de la administración pública.

En este proceso se llega a 1.973, cuando se dicta el decreto 294 de 1.973, que es el actual Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, posteriormente se han dictado otras disposiciones como la Ley 14 de 1.983 y la Ley 12 de 1.986 y más reciente el decreto 1333 que a nivel municipal contiene apartes importantes sobre la práctica presupuestal.

### 5.3. Principios Generales del Presupuesto.

Los siguientes son los principios o características que tienen los presupuestos en Colombia:

#### - Universalidad:

A través de este principio se establece que en el presupuesto deben incluirse todas las rentas que se esperan recibir, por sus valores brutos, o sea, sin deducción alguna durante el año fiscal a que se refiere y por correspondiente comprender a la totalidad de los gastos. De las normas anteriores se puede concluir que

que no se pueden percibirse ingresos que no deban estar contemplados en el presupuesto y por consiguiente no podrá hacerse ningún gasto que no este incluido en las correspondientes apropiaciones.

- Equilibrio Presupuestal:

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

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

Para establecer el déficit o el superávit, basta con

comparar el producto de los gastos y de las reservas constituidas durante el ejercicio. Para determinar el déficit o el superávit fiscal, la comparación se hace entre los activos y los pasivos del balance del tesoro es decir, entre las cuentas que representan recursos disponibles inmediatamente y los que representan com promiso y obligaciones exigibles. Por lo tanto puede de haber déficit fiscal aún cuando haya superávit pre supuestal, si el mayor producto de las rentas no alcan za a compensar el pasivo de los ejercicios anteriores, o viceversa.

- Unidad del Presupuesto:

El fin de este principio es que todos los ingresos del tesoro público constituyen un fondo común que tengan como fin atender todos los egresos causados por la ad ministración. Por lo tanto no habrá destinaciones espe ciales de ingresos corrientes ni rentas compensadas. Sin embargo a los recursos provenientes del crédito que se incorporen en el presupuesto de renta y recursos de capital se les llevará cuenta especial de contabili dad, pero no será materia de presupuesto ni de fondos separados.

- Exclusividad de la Apropiación:

El monto que se autorice para cada artículo de gastos debe aplicarse exclusivamente al objeto determinado en el texto del respectivo artículo y no podrá excederse,

salvo que la cuantía se modifique por medio de crédito adicionales y por traslados hechos en forma autorizada.

- Anualidad:

El año fiscal comienza el primero (1o) de enero y termina el treinta y uno (31) de diciembre de cada año. Sin embargo no es absolutamente riguroso que el período fiscal corresponde al año civil. En otros países por razones de índole técnica o económica el período fiscal se inicia y termina en diferentes meses del año, con arreglo a las circunstancias especiales que aquí lo exijan.

Al conjunto de hechos administrativos y fiscales que se cumplen dentro del período fiscal se les llama "Ejercicio o vigencia fiscal". Es necesario no confundir estos dos (2) términos: El de período fiscal, que termina el 31 de diciembre, en cambio el ejercicio fiscal se prolonga más allá, pues comprende el lapso suplementario, característico del sistema de presupuesto de competencia o de causación. Esta prolongación es para los municipios hasta el 31 de marzo, para los departamentos hasta el 28 de febrero y para la nación hasta el 30 de abril.

- Programación

Indica que los presupuestos deben obedecer a programas, que utilicen la técnica racional de fijarse metas, pro

cedimientos, objetivos y actividades a desarrollar de acuerdo a unos recursos humanos, materiales y financiero y de organización que se haya previsto.

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

- Especificidad:

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

- Publicidad:

Indica este principio que tan pronto sea aprobado el presupuesto por la respectiva corporación, debe aplicarse y darse conocer tanto los funcionarios que tienen que ver con el control, contabilización y ejecución como por el público en general.

#### 5.4. Etapas del Presupuesto.

##### 5.4.1. Formulación

En esta primera etapa, le corresponde a la administración municipal recopilar y analizar las disposiciones existentes en cuanto hagan referencia a aspectos presupuestarios y de desarrollo económico y social de la localidad, se debe conocer claramente en este sentido las normas generales, principios presupuestales, planes de desarrollo, clasificación de los ingresos y gastos, criterios de su formación, formularios instructivos y poseer hasta un cronograma de actividades para no caer en errores y omisiones. -

Es de competencia exclusiva del ejecutivo (Alcalde ), la presentación del proyecto de presupuesto, ante el Concejo Municipal en el primer día de las sesiones ordinarias del mes de noviembre, si no se hiciere en este lapso el proyecto es extemporáneo dejándose en vigencia el presupuesto del año inmediatamente anterior.

##### 5.4.2. Aprobación

El Concejo Municipal para su aprobación, someterá a tres debates en días diferentes, presentándose dos situaciones: La primera es cuando el proyecto es aprobado sin ninguna modificación y remitido al Alcalde para su sanción; la segunda, es cuando es aprobado con ciertas modificaciones de parte del Concejo que el Alcalde deberá corregir y sancionar y si el Alcalde no esta de acuerdo con las modificaciones, lo devolverá

al Concejo con las objeciones pertinentes, ya sea inconstitucional, o inconveniencia. Si el Concejo Municipal considera infundada las objeciones, lo remitirá al Alcalde para su sanción, el cual lo enviará al tribunal de lo contencioso-administrativo, el que decidirá la controversia. Si éste decide que las objeciones son infundadas, el Alcalde estará obligada a sancionar el proyecto y si no lo hiciese, se entenderá sancionado por el solo hecho de la expiración del plazo. En este caso el presidente del Concejo hará que se promulgue.

- Término de la Sanción del Proyecto.

El Concejo Municipal dispone de 30 días a partir de la primera sesión del mes de noviembre, para aprobar en los tres debates el proyecto de presupuesto, y una prorroga de 10 días si lo estima conveniente. El Alcalde dispone del término de 5 días para volver con objeciones un proyecto que no conste de más de 20 artículos, y de 8 días cuando el proyecto pase de ese número de artículos. Si el Alcalde una vez transcurrido los términos indicados, no hubiere devuelto el proyecto objetado, deberá sancionarlo y promulgarlo.

Dentro de los tres (3) días siguientes de la sanción el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento, el cual lo remite al departamento jurídico para su revisión legal, y este a su vez envía copia a la Secretaria de Planeación para su revisión contable. Estas revisiones no suspenden los efectos de los acuerdos. Sancionado el acuerdo será publicado en el res

pectivo diario, Gaceta o Boletín Oficial, la publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción.

5.4.3. Ejecución

El Alcalde es la persona encargada de mantener el equilibrio presupuestal, para ello elabora un acuerdo mensual de gasto, el cual consta de dos partes: Una para los gastos que se cancelen con el producto de la renta y los ingresos y otra para las apropiaciones que deben atenderse con los fondos provenientes de empréstitos.

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

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

- Las apropiaciones específicas para cubrir los gastos ordinarios mensuales de la administración, se acordarán por doceavas partes, de igual manera se hará con el monto del acuerdo mensual de gastos de cada unidad administrativa, así como también los auxilios y las transferencias.



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

5.4.4. Control

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

- Principios contables y de auditoria
- Procedimientos

- Nomenclatura y definición de cuentas
- Control contable y de presupuesto
- Normas generales

El control fiscal se efectúa en tres etapas:

- Control Previo:

Consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que la originan o respaldan para comprobar el cumplimiento de la normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

- Control Perceptivo:

Consiste en la comprobación de las existencia físicas de fondos, valores y bienes y en la confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.

- Control Posterior:

Consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros y en determinar a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

La contraloría para poder cumplir con sus funciones en las etapas que se han asignado efectúa o realiza:

- Examen de cuentas
- Juicios fiscales
- Finiquitos
- Visitas fiscales
- Investigación fiscal

Para el caso de San Jacinto se puede decir que la Contraloría ejerce únicamente la función de control previo, en su parte numérico-legal porque en lo que respecta al control perceptivo y posterior son poco funcional, debido a que no tiene Contraloría Municipal y son escasas las visitas realizadas al municipio para comprobar si lo que esta escrito en los libros concuerda con la realidad, debido a que la persona (s) que nombran para ejercer este cargo (Auditor), son personas no idóneas para esta función y sólo se limitan a firmar cheque emanados por la Tesorería para el pago de los empleados y obras ejecutadas.

Una quinta etapa en el ciclo presupuestal sería la de evaluación, pero ésta menos se cumple a nivel municipal, ya que esta etapa sería de análisis financiero, contable, presupuestal, etc., del cual se desprenderían muchas comparaciones, se tomaría acciones correctivas, se tendrían puntos de referencia, etc, para que en el futuro no se siguieran cometiendo errores y modernizará la actividad presupuestal.

155

5.5. Ejecución del Presupuesto del Municipio durante el Período de 1.980 - 1.985.

Presupuestos Ejecutados en el Municipio  
San Jacinto 1.980- 1985.

Años	Ingresos	Gastos	Diferencia
1.980	7.080.567	7.079.824	743
1.981	10.281.615	10.198.141	83.474
1.982	11.602.228	11.602.228	-
1.983	20.826.310	20.747.427	78.883
1.984	17.471.266	17.472.217	( 951)
1.985	24.444.085	23.933.469	510.616

FUENTE: Tesorería Municipal.

El cuadro anterior nos permite hacer el análisis de las diferencias entre los ingresos y los gastos ejecutados, esto como se observa se muestran equilibrados y positivos principalmente. En el presupuesto de ejecución, utilizando la técnica del presupuesto de caja o causación no se tienen en cuenta los ingresos por recaudar y los gastos cuyo pago no se han podido efectuar por diversas circunstancias, lo que quiere decir, que a pesar de registrarse un superávit en la ejecución presupuestal el municipio puede hallarse abocado a déficit fiscal al ser pasivos corrientes mayores que

sus ingresos corrientes.

En cuanto al superávit de tesorería, utilizando el método caja o ingresos recaudados efectivamente relacionados sobre los gastos efectivamente pagados, éste para el municipio ha presentado diferentes resultados; para los años 1.980, 1.981, 1.983 y 1.984 hubo saldo positivo lo que quiere decir, que se paga menos de lo que entró en tesorería; en 1.984 fue negativo, esto obedeció a que los ingresos de este año fueron muy bajos y hubo necesidad de tomar los dineros provenientes de años anteriores que se hubieran registrados como recursos del balance e inclusive hubo necesidad de hacer transferencias de los fondos especiales a fondos comunes en calidad de "préstamos" para cancelar sueldos y salarios atrasados.

5.6. El Presupuesto y el Plan de Desarrollo.

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



del Plan. Además el Plan de Desarrollo debe estar integrado con otros planes de mayor amplitud como lo es el departamental o nacional para una mayor efectividad de la labor gubernativa.

En julio de 1.982, el gobierno viendo la necesidad de que los municipios tienen de organizarse en este sentido, estipuló por el decreto 1306 que los municipios adoptaran un Plan Integral de Desarrollo. En el mismo decreto se definió el Plan como " El conjunto de normas que permite ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores públicos y privado en los aspectos socio-cultural, económico, financiero, físico territorial y jurídico-administrativa, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes.

Dentro de la elaboración de un Plan se debe tener en cuenta:

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

El municipio de San Jacinto carece de un Plan de Desarrollo, por eso es muy común ver en los presupuestos que no hay continuidad en las políticas, no se ejecutan obras de envergaduras que se realizarán con aportes anuales del presupuesto; y a nivel económico en el municipio, se observa un estancamiento y un futuro

158

incierto.

5.7. Diferencia entre lo Presupuestado y lo Ejecutado

Tabla No. 22

Diferencia entre los Ingresos Presupuestados y los Ingresos Ejecutados (1.980-1.985)

Años	Ingresos Presupuestados	Ingresos Ejecutados	Diferencia Absoluta	Incremento %
1.980	* -	7.080.567	-	-
1.981	8.379.479	10.281.615	1.902.136	22.70
1.982	18.398.010	11.602.228	(6.795.782)	(35.90)
1.983	14.928.841	20.826.310	5.897.469	39.50
1.984	23.560.413	17.471.266	(6.089.147)	(25.84)
1.985	29.982.657	24.444.085	5.448.572)	(18.47)

FUENTE: Tesorería Municipal.

\* Los ingresos presupuestados de 1.980 no fue posible encontrarlo.

Como se observa claramente ha existido durante todos los años una clara diferencia entre lo que se presupuesta y lo que verdaderamente se recauda.

Estos cambios se los dá practicamente la cuantía de los

ingresos que por concepto de la participación en el impuesto a las ventas que tiene el municipio, en el sentido de que estos aumentan sustancialmente en algunos años, mientras que en otros lo hacen moderadamente y en algunos decrece. Veamos en cifras como se dió este hecho:

Para el año de 1.981 se esperaban recaudar por este concepto \$4.931.792 y se recaudaron \$7.488.597; en 1.983 se presupuestaron \$10.076.484 y se recaudaron \$17.332.778. Para estos dos años se observa que lo presupuestado es inferior a lo ejecutado en la recaudación de los ingresos. Lo contrario sucedió en 1.982, cuando se esperaba recaudar por la participación de impuestos \$13.800.000 y se hicieron \$9.323.537, en 1.984 se calculó en 16.327.538 y se recaudaron \$14.101.916 y por último en 1.985 se presupuestaron \$24.605.571 y se recaudaron \$20.826.348. Todos estos años arrojaron que lo presupuestado en ingresos totales fueran superior a lo que efectivamente se llegó a recaudar.

Cuando se presentan estos excedentes en los ingresos, el municipio para poder utilizarlos tiene que hacer adiciones presupuestales, los cuales pueden hacerse por acuerdo y decretos expedidos por el Alcalde, cuando durante la ejecución del presupuesto se hiciera indispensable introducirle modificaciones, estando en receso el Concejo.

Los créditos adicionales abiertos por el alcalde durante el receso del Concejo, con base en incrementos del presupuesto de rentas y recursos de capital, no podrán



160

exceder en cada año fiscal el 25% del monto total de las apropiaciones aprobadas inicialmente para el respectivo año.

Si existiera un superávit fiscal del presupuesto de la vigencia anterior y no apropiado en el presupuesto en curso, el Alcalde podrá efectuar créditos adicionales por el 100% del monto total del superávit con previa certificación expedida por el tesorero y el contralor o auditor municipal.

Los créditos adicionales por concepto del mayor producto de las rentas, se harán hasta por el 80% del monto total, con previa autorización de disponibilidad y cuando esta adición se realice en el último trimestre del año se hará por el 100% de su valor.

En caso que existiera déficit fiscal en la vigencia anterior, el mayor producto de las rentas se destinará en primer lugar a cancelarlo.

161

## CONCLUSIONES

- Entre las necesidades más apremiantes del municipio tenemos: El acueducto, el alcantarrillado, la salud, el empleo, arreglo de vías, etc.
- En el municipio no existen archivos en donde se pueda encontrar información histórica acerca de la vida de la Administración Pública Municipal.

La falta de conocimientos, de la mayoría de las personas nombradas en la Administración, de algunas normas y aspectos contables y presupuestarios hacen ineficaz a la administración Pública en la ejecución del presupuesto.

- No existen manuales de funciones ni organigramas que orienten a los funcionarios que ingresan a la Administración por recomendaciones políticas y no por sus capacidades.
- El municipio no cuenta con un plan de Desarrollo Económico y Social, que guíe o marque los linderos a seguir por la Administración Municipal, para mejorar el nivel de vida de la comunidad y contribuir al desarrollo de la región.
- El municipio en este período, ha dejado de percibir

ingresos por conceptos de rodamientos, delineación urbana, créditos y otros.

- Las influencias políticas interfieren al recaudo eficaz de los tributos.

---

- El principal rubro de ingresos es el de la participación por concepto del impuesto a las ventas, le sigue en su orden el deguello de ganado mayor, industria y comercio, matadero y mercado, catastro, etc.
- Todos los presupuestos analizados en este período, presentan las mismas cuentas, o sea que no buscan otros renglones rentísticos.
- Las demoras constantes en el giro de las participaciones del impuesto a las ventas, hace menos eficiente la Administración.
- El presupuesto no es confeccionado técnicamente ya que en su cálculo no se utilizan las normas y procedimientos recomendados por el Código Fiscal, además las apropiaciones no responden a las necesidades prioritarias de la comunidad.
- En ningún presupuesto se concibe programas de inversión a largo plazo que puedan ser financiadas con partidas anuales o nacionales; la inversión sólo es para reparaciones de escuelas, calles y otras de menor importancia, existiendo menos cobertura y poco aprovechamiento del gasto de inversión.

- El gasto de funcionamiento es superior al gasto de inversión en el período, a excepción de 1.983, donde al obtenerse mayores recaudos que los presupuestados, se originaron a la inversión dando como resultado su mayor participación.

- A raíz de la aplicación de la Ley 14 de 1.983, se han incrementado los recaudos del impuesto de catastro, más no así los de industria y comercio, este último por negligencia administrativa.

1281

## RECOMENDACIONES

- Dotar a la Administración Pública Municipal de suficientes archivos y crear mecanismos que obliguen a los funcionarios a llevar a sus archivos en orden.
- Se debe reorganizar el municipio administrativamente, estableciendo para cada dependencia y funcionario un manual de funcionamiento, donde se estipule claramente sus actividades a cumplir, prohibiciones, horarios, etc. Sería bueno colocar a la entrada del edificio de la Administración Municipal un organigrama para que lo observen y se orienten los habitantes de la comunidad.
- Aprovechando que ya está en funcionamiento la Oficina de Planeación Municipal, esta debe realizar sus principales proyectos, un Plan Integral de Desarrollo Económico y social que contemple proyectos específicos en función de satisfacer necesidades prioritaria, mediante planes y programas a corto, mediano y largo plazo que se puedan ejecutar con asignaciones anuales del presupuesto.
- Los funcionarios vinculados a la Administración Pública Municipal en posiciones de responsabilidad deben tener los mayores conocimientos posible sobre Hacienda Pública.

165

- La Administración Municipal, para su mejor aprovechamiento requiere de personas preparadas, por lo tanto es conveniente que se nombre capacitadas y no se haga por simples recomendaciones políticas.
- De no hacerse lo anterior, el municipio debe buscar los mecanismos para que los funcionarios se capaciten y tengan un mayor conocimiento de sus labores, igualmente se deben dictar seminarios, conferencias o charlas sobre las últimas medidas que a nivel departamental y municipal tome el gobierno.
- Dejar a un lado las cuestiones políticas en el recaudo de los impuestos así mismo para la ejecución del gasto.
- Buscar nuevos renglones rentísticos, así como hacer efectivo los impuestos establecidos que no se vienen cobrando; y en general imprimirle dinamismo a la recaudación de impuestos.
- Propiciar de común acuerdo con los municipios de San Juan y el Carmen, una asociación de municipios para desarrollar proyectos comunes que beneficien a la región, proyectos como: El acueducto regional, el proyecto de recolección de basuras, etc.
- Las obras financiadas con recursos del presupuesto deben favorecer a la comunidad en general y en el mayor de los casos a la población de escasos recursos
- El municipio debe hacer uso del crédito público, pues,

éste bien utilizado produce buenos resultados al ejecutar obras prioritarias que la comunidad esta pidiendo urgentemente.

- Se debe orientar e incentivar a la comunidad, para que participe en los asuntos de la Administración Municipal (el presupuesto) con Juntas de Acción Comunal, Comités Cívicos y la Juntas Administradoras Locales (Comunas).
- De los nueve (9) departamentos en que se han venido dividiendo el gasto del municipio, se puede reducir a cinco (5) que serían:

- Concejo
- Auditoría
- Tesorería
- personería
- Alcaldía

Los otros departamentos establecidos, que no corresponden a ninguna dependencia en especial, deben reubicarse así:

El personal que labora en los campos educativos, asistencia social, obras públicas y los gastos de justicia e inversiones, pasen a ser subprogramas del departamento "Alcaldía" y sus respectivas transferencias al departamento de Tesorería,

- Se debe utilizar más la tercera parte del presupuesto,

o sea, lo referente a las disposiciones generales, con el fin de darle más claridad y legalidad a lo que se ha establecido en el presupuesto.

- Se debe organizar adecuadamente los sistemas de registro presupuestales (ingresos y gastos) de contabilidad y tesorería para que en cualquier momento se conozca la situación real en estos campos y para que se pueda proporcionar información oportuna y confiable a las oficinas de Planeación y Contraloría.

- Se debe optimizar el recaudo derivado del impuesto predial, ya que es base de las transferencias del impuesto a las ventas, para ellos recomendamos:

Realizar campañas de motivación a la comunidad para que se paguen este impuesto usando propagandas, cartas, etc.

Se debe solicitar ayuda al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con el objeto de garantizar la adecuada organización y actualización de los registros de contribuyentes y sus evaluos.

Si se hace necesario acudir al cobro coactivo para hacer efectivo el pago de este impuesto.



168

## BIBLOGRAFIA

ASPECTOS BASICOS DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES. Boletín Informativo No. 10. Gobernación de Bolívar. Secretaría de Planeación y Coordinación de Desarrollo Departamental. Cartagena, Septiembre de 1.986.

CAMARCO CIADORO, Ernesto. Proyecto de Acuerdo por el cual se dictan Disposiciones sobre el Impuesto de Industria y Comercio. ESAP Publicaciones. Bogotá, 1.985.

DESCENTRALIZACION FISCAL Y POLITICO-ADMINISTRATIVO. Compendio de Leyes. Secretaría de Planeación Departamental. Gobernación de Bolívar. Cartagena, Agosto 1.986.

ECONOMIA COLOMBIANA. Descentralización Administrativa y Desarrollo Regional. Revista de la Contraloría General de la República. Revista No. 182. Bogota, Junio de 1.986.

EHEVERRI E, Bernardo. LEY 14 de 1.983. El Fortalecimiento de los Fiscos Municipales. ESAP- Publicaciones. Octubre de 1.985.

EASTMAN, Jorge Mario. Manual de Administración Municipal. Ministerio de Gobierno. Departamento Nacional de Planeación. ESAP- Publicaciones. Bogotá, 1.985.

JARAMILLO, Esteban. Hacienda Pública. Editorial Voluntad. Bogotá, 1.976.

SANIN ANGEL, Hector. LEY 12 de 1.986. La Redistribución Fiscal y el Impulso al Municipio Colombiano. ESAP- Publicaciones. Bogotá, 1.986.

VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. Manual de Presupuesto Municipal. ESAP- Publicaciones. Bogotá, 1.985.

A N E X O S

171

ANEXO NO. 1

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

ENCUESTA A FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

Fecha \_\_\_\_\_ Encuesta No. \_\_\_\_\_

Nombre \_\_\_\_\_ Cargo \_\_\_\_\_

1. Cuales son para usted las necesidades prioritarias del municipio? Enuncielas según el orden de importancia.

1.1. \_\_\_\_\_ 1.4. \_\_\_\_\_

1.2. \_\_\_\_\_ 1.5. \_\_\_\_\_

1.3. \_\_\_\_\_ 1.6. \_\_\_\_\_

2. Cuál es para usted el rubro ó renglón de ingresos que más entradas le produce al municipio?

\_\_\_\_\_

3. Cuál medida aconsejaría usted para hacer efectivo el pago del catatrasto en forma actualizada?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4. Por qué cree usted que se presenta la evasión del impuesto de industria y comercio?

---

---

---

5. La Ley 12 y ciertas normas complementarias le dan una mayor autonomía y responsabilidad a los municipios. Qué opinión merece esta medida?

---

---

---

6. Qué medida (s) debe (n) aplicarse en su dependencia (oficina) y en la Organización Administrativa general para una mejor eficiencia?

---

---

---

7. Como le parece el Desarrollo Económico y Social del municipio?

---

---

---

8. Cree usted que existe un verdadero control al presupuesto municipal.

8.1. Si \_\_\_\_\_ 8.2. No \_\_\_\_\_

Por qué?

---

---

---

179

ANEXO No. 2

GASTOS EJECUTADOS EN PORCENTAJE 1.980- 1985

Departamentos	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	Promedio
Concejo	2.09	1.91	1.32	1.61	2.05	1.61	1.76
Auditoría	3.44	3.14	2.37	2.12	2.46	2.52	2.67
Gobierno	33.94	35.51	38.74	36.39	37.51	25.56	34.61
Hacienda	23.73	20.53	20.61	29.85	27.61	36.88	26.53
Educación	11.49	15.10	17.77	14.78	13.46	12.09	14.11
Justicia	0.12	0.13	0.18	0.24	0.16	0.11	0.15
Obras Públicas	7.40	11.56	4.64	2.55	1.14	6.15	5.63
Asistencia Social	17.35	12.12	14.38	12.46	15.61	14.72	14.44
Total Funcionamiento	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

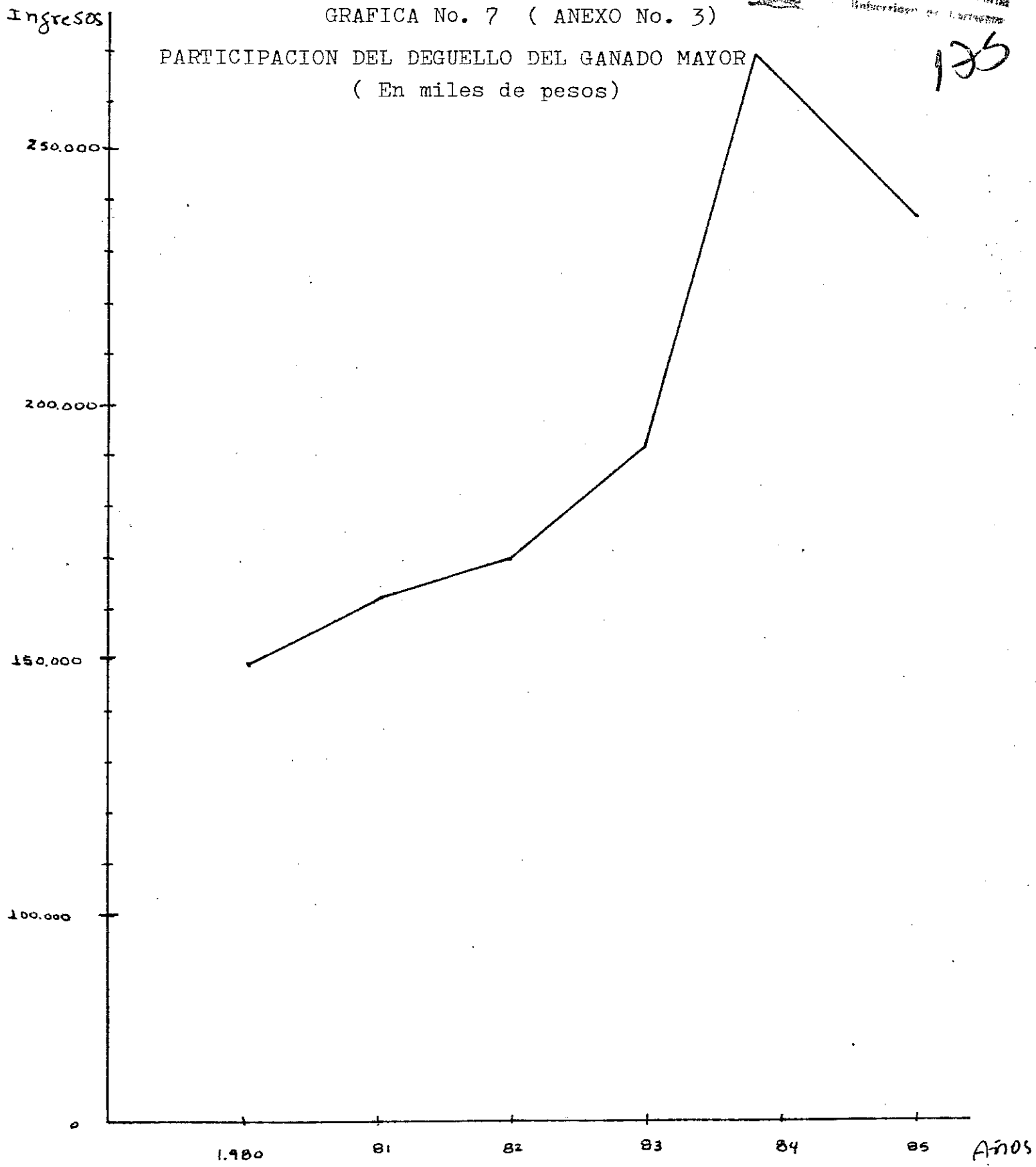
FUENTE: Tesorería Municipal.



175

GRAFICA No. 7 ( ANEXO No. 3)

PARTICIPACION DEL DEGUELLO DEL GANADO MAYOR  
( En miles de pesos)





176

ANEXO No. 4

Tabla No. 23

Diferencia entre los Gastos Presupuestados y Ejecutados  
(1.980- 1.985)

Años	Gastos Presupuestados	Gastos Ejecutados	Diferencia	%
1.980	-	7.079.824	-	-
1.981	8.379.479	10.198.141	1.818.662	17.83
1.982	18.398.010	11.602.288	(6.795.722)	(58.57)
1.983	14.928.841	20.747.427	5.818.586	38.97
1.984	23.560.413	17.472.217	(6.088.196)	(25.84)
1.985	29.892.657	15.933.469	(5.959.188)	(24.49)

FUENTE: Tesorería Municipal.

Los gastos presupuestados y los ejecutados realmente o bedecen o tienen la misma característica de los ingresos presupuestados y los realmente recaudado, en el sentido de que éstos a medida que se presentan se van gastando sea por adiciones presupuestales o teniendo en cuenta el presupuesto inicial. Como se observa son los años 1.981 y 1.983 donde se gasta más de lo que se presupuesto dado que entraron mayores recursos, lo contrario fue en 1.982, 1.984 y 1.985 donde se recaudó lo suficiente para gastar todo lo que se había presupuestado.

Cuando las partidas son insuficientes en el presupuesto

y se necesite incrementarlas por circunstancias especiales y para la buena administración no hubiere disponibilidad de nuevos recursos para realizar una adición presupuestal para incrementar la partida, si esta en receso el Concejo, podrá hacer traslados de partidas; si estuviese sesionado el Concejo, el Alcalde, le presentará la solicitud de traslación para su consideración, acompañada siempre de la solicitud de certificación del Contralor o Auditor Municipal sobre la disponibilidad de las partidas que se proyecten transferir.

Estas traslaciones pueden hacerse de gastos de funcionamiento, servicios personales, a gastos de inversión; de gastos de funcionamiento como: Gastos generales y transferencias entre sí, excepto asignaciones personales, salvo cuando éstos sean aprobados por el Concejo; de gastos de inversiones a gastos de inversiones. No pueden hacerse estos traslados o contracréditos como también se les denomina, cuando se trate de partidas destinadas al pago de sueldos fijos, se trate de pago de deudas públicas y de gastos de inversión a gasto de funcionamiento.

El monto de estas traslaciones no pueden hacerse por más del 30% del monto total de las apropiaciones aprobadas inicialmente para el año respectivo.