



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FUNDADA EN 1.827

Cartagena, Noviembre 16 de 1988.

Señores Miembros  
COMITÉ DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena

Estimados Señores:

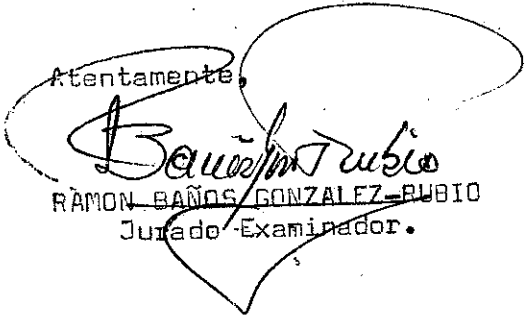
Atentamente comunico a Uds. que he estudiado el trabajo de grado titulado "Estudio Fiscal y Presupuestal del Carmen de Bolívar" elaborado por los egresados Adalberto Torres V. y Eduardo Gonzalez G. para optar su título de Economistas.

Considero que estos profesionales han elaborado un buen trabajo, que consulta las técnicas y elementos necesarios para adelantar una investigación. En cuanto al tema es bastante interesante, sobre todo para el Carmen de Bolívar, ojalá sus dirigentes hagan de él un Manual de Consulta.

Por ello opino que debe aceptarseles para que estos egresados logren alcanzar la culminación de la carrera y obtengan su título profesional de Economistas.

Felicitaciones y muchos éxitos en el desempeño de su vida profesional.

Atentamente,

  
RAMÓN BAÑOS GONZÁLEZ-RUBIO  
Jurado Examinador.

Cartagena, 16 de noviembre 1988

Señores  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
Presente.

Distinguidos señores:

Me refiero a la memoria de grado "ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL CARMEN DE BOLIVAR" presentado por Adalberto TORRES V. y Eduardo GONZALEZ G.

Al respecto les manifiesto que los egresados Torres y Gonzalez hacen una descripción detallada de las técnicas presupuestales y luego las ajustan al caso del Municipio de El Carmen de Bolívar, aplicando con ello parte de los conocimientos adquiridos en la Facultad. Además, el Trabajo en mención cumple los requisitos exigidos por la Facultad para que los egresados puedan obtener el Título de Economistas. Por lo anterior esta memoria debe ser aceptada como requisito parcial de grado.

De ustedes atentamente,

  
LIBARDO CASTRO REYES

BP  
T

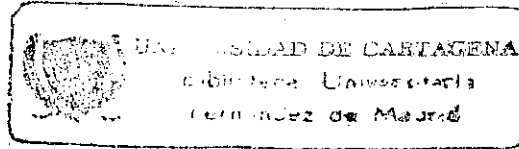
336.2

G 589

ES.1

3

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE  
EL CARMEN DE BOLIVAR



RAMIRO E. GONZALEZ G.

ADALBERTO M. TORRES V.

58913

CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

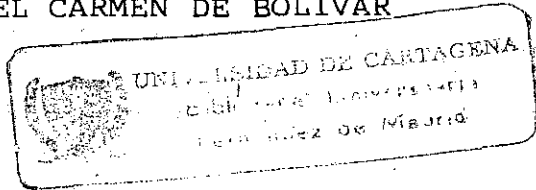
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

1988

T  
336.2  
G-589

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE  
EL CARMEN DE BOLIVAR

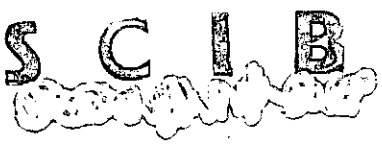


RAMIRO E. GONZALEZ G.  
ADALBERTO M. TORRES V.



Trabajo de grado presentado  
como requisito para optar al  
Grado de Economistas

Asesor: Dr. MARIO PUELLO

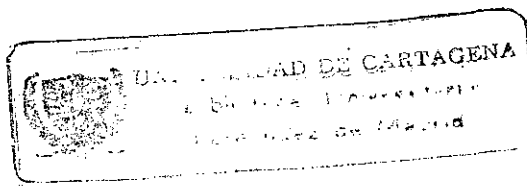


58913

CARTAGENA  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA

1988

Cartagena, Octubre 10 de 1988



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

Apreciados Señores:

En calidad de Asesor, presento a Ustedes para su estudio y consideración, el Trabajo de Grado titulado "ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DEL CARMEN DE BOLIVAR", con el cual los egresados RAMIRO E. GONZALEZ G. y ADALBERTO M. TORRES V., aspiran obtener el título de Economistas, al mismo tiempo he aceptado ser su Presidente.

Atentamente,

MARIO PUELLO CHAMIE

Asesor

6

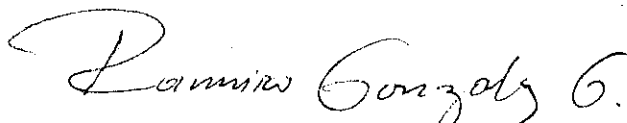
Cartagena, Octubre 10 de 1988

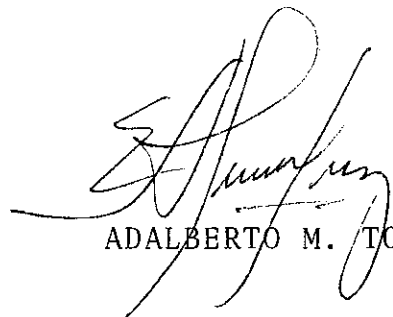
Señores  
MIEMBROS DEL COMITÉ DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena

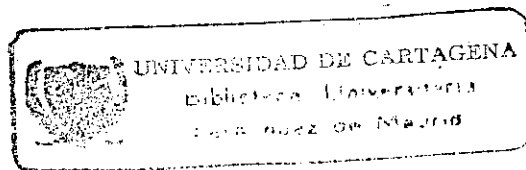
Apreciados Señores:

Por medio de la presente nos permitimos hacer entrega, para su estudio y consideración, nuestra Tesis de Grado titulada "ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DEL CARMEN DE BOLIVAR", con la cual aspiramos obtener el título de Economistas.

Atentamente,

  
RAMIRO E. GONZALEZ G.

  
ADALBERTO M. TORRES V.



## AGRADECIMIENTOS

Expresamos nuestro agradecimiento sincero a los empleados de la Contarloría Municipal de El Carmen de Bolívar y de manera especial al Señor Fernan Gómez por su valiosa colaboración.

## TABLA DE CONTENIDO

	Pag.
0. INTRODUCCION	1
0.1 FORMULACION DEL PROBLEMA	3
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	4
0.2.1 Delimitación Formal	4
0.2.1.1 Espacio	4
0.2.1.2 Tiempo	4
0.2.2 Delimitación Material	5
0.2.2.1 Variable Dependiente	5
0.2.2.2 Variable Independiente	5
0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	5
0.3.1 Objetivos Generales	5
0.3.2 Objetivos Específicos	6
0.4 IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION	6
0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS	7
0.5.1 Hipótesis General	7
0.5.2 Hipótesis de Trabajo	7
0.6 OPERACIONALIZACION	8



	pág
0.6.1 Definiciones conceptuales	8
0.6.2 Definiciones operativas	9
0.7 MARCO TEORICO	10
0.8 METODOLOGIA	13
0.8.1 Tipo de investigación	13
0.8.2 Diseño de campo	13
0.8.3 Diseño bibliográfico	13
1. CONSIDERACIONES GENERALES	14
1.1 RESEÑA HISTORICA	14
1.2 ASPECTOS GEOGRAFICOS	15
1.2.1 Posición astronómica, extensión y límites	15
1.2.2 Climatología, hidrografía, orografía	16
1.3 ASPECTO POBLACIONAL	17
2. INGRESOS DEL MUNICIPIO CARMEN DE BOLIVAR	21
2.1 CONCEPTO DE RENTA Y PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO DEL MUNICIPIO EL CARMEN DE BOLIVAR	21
2.2 OTROS INGRESOS DEL MUNICIPIO	24
2.3 PREPARACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO	25
2.4 SISTEMAS DE INGRESOS DEL MUNICIPIO EL CARMEN DE BOLIVAR DURANTE EL PERIODO 1983-1987	27
2.5 TENDENCIA DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO	32
2.6 PARTICIPACIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES	36
2.7 EVOLUCION DEL ACTUAL SISTEMA DE INGRESOS EN PORCENTAJES	39
2.8 COMPOSICION DE LOS INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE LOS IMPUESTOS EN PORCENTAJES	40

	pág
3. LOS IMPUESTOS DEL MUNICIPIO	42
3.1 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS DEL MUNICIPIO	46
3.1.1 Ordinarios y extraordinarios	46
3.1.2 Personales y reales	46
3.1.3 Directos e indirectos	47
3.1.3.1 Directos	48
3.1.3.1.1 Predial	48
3.1.3.1.2 Circulación y tránsito	54
3.1.3.2 Indirectos	57
3.1.3.2.1 Industria y comercio	57
3.1.3.2.2 Degüello	62
3.1.3.2.3 Impoventa	66
3.2 CAPACIDAD TRIBUTARIA DEL CARMEN DE BOLIVAR	69
3.3 EVOLUCION DEL SISTEMA IMPOSITIVO DEL MUNICIPIO	70
4. GASTOS MUNICIPALES	72
4.1 DISPOSICIONES LEGALES DE LOS GASTOS MUNICIPALES	72
4.1.1 Discusión y aprobación de los gastos	75
4.1.2 Control de los gastos municipales	77
4.2 CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES	79
4.2.1 Gastos funcionales	80
4.2.1.1 Gastos de personal	80
4.2.1.2 Compra de bienes y servicios	80
4.2.2 Gastos de inversión	80
4.2.3 Análisis de los gastos de funcionamiento	81

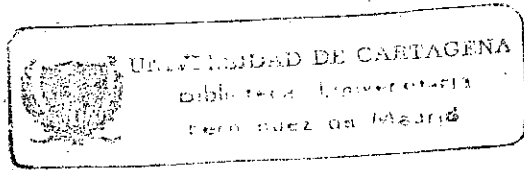
	pág
4.2.4. Análisis de los gastos de inversión	84
4.2.5 Análisis de los gastos por capítulos	85
4.3 PRESUPUESTOS DE GASTOS DEL MUNICIPIO CARMEN DE BOLIVAR	89
4.4 CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO CARMEN DE BOLIVAR 1983-1987	92
4.5 NUEVAS POLITICAS PARA ORIENTAR EL GASTO MUNICIPAL	93
4.6 EL GASTO DEL MUNICIPIO CARMEN DE BOLIVAR Y LAS NECESIDADES PRIORITARIAS DE LA POBLACION	95
4.7 SECTORES DEL MUNICIPIO QUE NECESITAN MAS ATENCION POR PARTE DEL EJECUTIVO MUNICIPAL	97
4.8 NECESIDADES DE UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL	98
5. ASPECTOS GENERALES SOBRE PRESUPUESTO	100
5.1 EL CICLO PRESUPUESTAL	102
5.1.1 Etapa de formulación del presupuesto	104
5.1.2 Etapa de presentación, discusión y a probación	108
5.1.3 Etapa de ejecución	109
5.1.4 Etapa de contabilidad y control	110
5.1.5 Etapa de evaluación	115
5.2 EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO CARMEN DE BOLIVAR 1983-1987	116
5.3 RELACION ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS EJECUTADOS A PARTIR DE 1983. a 1987	119
5.4 PROYECCIONES PRESUPUESTALES 1983-1987	120
5.5 CRITICAS AL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO	124

	Pág
6. EL CONTROL FISCAL	126
6.1 FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL	126
6.1.1 Fundamento político del control fiscal	127
6.1.2 Fundamento financiero de control fiscal	128
6.1.3 El objeto del control fiscal	130
6.2 TIPOS DE CONTROL FISCAL APLICADOS EN EL MUNICIPIO	131
6.2.1 Control administrativo	132
6.2.2 Control jurisdiccional	133
6.2.3 Control político	135
6.2.4 Control técnico	136
6.3 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA	137
6.3.1 Funciones principales de la contraloría	139
6.3.2 La responsabilidad de los orientadores y empleados de manejo	140
CONCLUSIONES	142
RECOMENDACIONES	147
BIBLIOGRAFIA	151
ANEXOS	153

LISTA DE TABLAS

	pág
TABLA 1. Población total por sexo en cabecera y sectorrural.	18
TABLA 2. Crecimiento porcentual de la población en cabecera y resto.	18
TABLA 3. Participación de la población por sexo en la cabecera y resto (en porcentajes).	20
TABLA 4. Sistema de ingresos del municipio Carmen de Bolívar.	27
TABLA 5. Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios por renglones en el municipio Carmen de Bolívar.	29
TABLA 6. Tendencia de los ingresos del municipio.	32
TABLA 7. Comportamiento comparativo de los ingresos por otros tesoros.	33
TABLA 8. Participaciones nacionales y departamentales.	36
TABLA 9. Evolución del actual sistema de ingresos en porcentajes	39
TABLA 10. Composición de los ingresos fiscales provenientes de los impuestos en porcentajes.	41
TABLA 11. Comportamiento comparativo del impuesto predial en El Carmen de Bolívar. 1983-1987.	51
TABLA 12. Comportamiento del impuesto de circulación y tránsito en El Carmen de Bolívar. 1983-1987.	56

	pág.
TABLA 13. Comportamiento del impuesto de industria y comercio en El Carmen de Bolívar. 1983-1987.	60
TABLA 14. Comportamiento del impuesto de degüello de ganado mayor y menor en El Carmen de Bolívar. 1983-1987.	64
TABLA 15. Análisis de los gastos de funcionamiento.	81
TABLA 16. Análisis de los gastos de inversión.	84
TABLA 17. Gastos por capítulos.	87
TABLA 18. Presupuestos de gastos de El municipio Carmen de Bolívar durante el período 1983-1987.	89
TABLA 19. Crecimiento de los gastos en El Carmen de Bolívar durante el período 1983-1987.	92
TABLA 20. Presupuestos ejecutados en El Carmen de Bolívar de 1983-1987.	116
TABLA 21. Relación entre los ingresos presupuestados e ingresos ejecutados. 1983-1987.	119
TABLA 22. Proyecciones de las rentas municipales.	121
TABLA 23. Proyección de los ingresos totales en El Carmen de Bolívar de 1989 a 1992. Pesos.	124



LISTA DE FIGURAS

	pág
FIGURA 1. Ingresos tributarios (millones de pesos).	31
FIGURA 2. Ingresos de otros tesoros (millones de pesos).	35
FIGURA 3. Participaciones nacionales (millones de pesos).	38
FIGURA 4. Ingresos por impuesto predial (en miles de pesos).	53
FIGURA 5. Ingresos por impuestos de industria y comercio (miles de pesos).	61
FIGURA 6. Ingresos por impuestos de Degüello de ganado mayor y menor (en miles de pesos).	65
FIGURA 7. Comportamiento de los gastos de funcionamiento (millones de pesos).	83
FIGURA 8. Comportamiento comparativo de los gastos de inversión (millones de pesos).	86
FIGURA 9. Presupuestos ejecutados de gastos (millones de pesos).	91
FIGURA 10. Ingresos y gastos ejecutados (en millones de pesos).	118



## O. INTRODUCCION

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

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

Es por eso que consideramos conveniente enfatizar en algunos tópicos que proporcionen bases sólidas, encaminadas a definir criterios correctivos para un buen manejo fiscal y presupuestal.

Como tópicos importantes trataremos entre otros:

El Ingreso: Concepto, clasificación, sistemas de ingreso ,



su composición y la preparación del presupuesto de ingresos.

Los Impuestos: Capacidad tributaria y evaluación del sistema impositivo del Municipio.

Los Gastos: Origen, teorías económicas y el ciclo presupuestal.

En cuanto a control fiscal se refiere, veremos su fundamentación política y financiera, objetivos y algunos tipos de control.

Por último presentaremos un resumen a manera de conclusión y algunas recomendaciones importantes.

## 0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA

El presupuesto en los municipios de Colombia, no es aquel instrumento de política económica y social que plasme unos objetivos, sino que se ha convertido en un folleto con una serie de cifras, alrededor de las cuales se tejen toda clase de sofismas y se arman complicados artificios financieros.

Factores legales y prácticas de programación presupuestal, subestimación de rentas y gastos particularmente, impiden que el presupuesto sea exactamente lo que se desearía que fuera: el compendio cuantitativo de un programa de gobierno que tenga en cuenta las necesidades prioritarias de la comunidad y que se constituya en un verdadero motor de impulso de desarrollo económico.

Teniendo en cuenta lo anterior, planteamos los siguientes interrogantes:

¿Históricamente ha sido el presupuesto del Carmen de Bolívar la expresión concreta de un plan económico y social de la administración municipal?

¿Han tenido las administraciones municipales la suficiente capacidad administrativa para ejecutar bien los prespues

tos tendientes al mejoramiento del bienestar social y económico de la comunidad?

¿Es adecuado el comportamiento de los ingresos y de los gastos municipales?

¿Ha sido efectivo el control sobre la ejecución del presupuesto en el Carmen de Bolívar?

## 0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

### 0.2.1 Delimitación Formal

#### 0.2.1.1 Espacio

El estudio se desarrollará en el municipio de El Carmen de Bolívar, departamento de Bolívar.

#### 0.2.1.2 Tiempo

La investigación comprenderá el período de tiempo entre 1983 y 1987 con proyecciones hasta 1992.

## 0.2.2 Delimitación Material

### 0.2.2.1 Variable Dependiente

Planes y Programas

### 0.2.2.2 Variables Independientes

- Capacidad tributaria
- Control Fiscal
- Ingresos del municipio
- Gastos municipales

## 0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

### 0.3.1 Objetivo General

Hacer un análisis de todos aquellos aspectos que permitan un alto conocimiento del actual sistema fiscal y presupuestal del municipio del Carmen de Bolívar, de tal manera que se establezcan pautas y se den recomendaciones para implantar planes y programas de desarrollo económico y social, tendientes a mejorar las condiciones de vida y asegurar la participación efectiva y equitativa de la comunidad en todos los beneficios.

### 0.3.2 Objetivos Específicos

- Analizar la situación fiscal y presupuestal que presenta en estos momentos el municipio del Carmen de Bolívar y medir su eficiencia.
- Determinar si ha habido una correcta redistribución de las rentas municipales.
- Analizar las tendencias de los ingresos y de los gastos en el período estudiado.
- Analizar las medidas tomadas por el gobierno en materia fiscal en el año de 1986.

### 0.4 IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION

Este estudio fiscal y presupuestal lo consideramos importante porque pondremos en manos de la administración municipal un documento actualizado que permita dar a conocer la importancia que tiene un correcto manejo presupuestal para la solución de los problemas del municipio. Al igual que facilitaría a la comunidad conocer cuál es la destinación que en los últimos años se le ha dado a los recursos provenientes de ella, por parte de la administración municipal.

Finalmente constituye un factor de suma importancia para la realización de este estudio, el proceso de reformas al sistema administrativo que se viene implantando en el país a fin de facilitar la descentralización de funciones y recursos de los cuales analizaremos sus efectos más importantes en la administración municipal.

0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS

0.5.1 Hipótesis General

*(Racionalmente bien ejecutado)*

Un presupuesto técnicamente bien elaborado, será una herramienta eficaz para conseguir los objetivos y metas de una política de desarrollo del municipio.

0.5.2 Hipótesis de Trabajo

Una reducción en la participación de los gastos de funcionamiento sobre el total de egresos municipales, un eficiente control fiscal a la ejecución del presupuesto y un incremento en la capacidad tributaria del municipio del Carmen de Bolívar, ayudarían a considerar el presupuesto como la herramienta que basada en planes de desarrollo va a satisfacer las necesidades más prioritarias del municipio.

## 0.6 OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS.

### 0.6.1 Definiciones Conceptuales

PLAN. Instrumento de política económica, materializado en un documento legal que establece un conjunto de objetivos a alcanzar en un plazo determinado y que configura unos medios coordinados para alcanzar esos objetivos.

PROGRAMA. Conjunto de medidas de política económica puestas en acción para solucionar algún problema de la economía o alcanzar algún fin económico.

GASTO DE FUNCIONAMIENTO. Son todas aquellas erogaciones o pagos que hace el ente público en la adquisición de bienes de consumo y servicios personales como son: pago de salarios, subsidios de transporte, honorarios, primas de navidad, compra de útiles de oficina, viáticos, arriendos y otro.

CAPACIDAD TRIBUTARIA. Principio por el cual los impuestos deben estar relacionados con la renta o los ingresos de los contribuyentes y estos son directamente proporcional al tamaño de la población.

CONTROL FISCAL. Es la vigilancia de la gestión fiscal por parte de la Contraloría, cuya finalidad es prevenir, corre

gir y sancionar las extralimitaciones y fallas del poder público.

NECESIDADES PRIORITARIAS. Son aquellas que se identifican con la existencia misma de las personas y que son congénitas a todo individuo.

#### 0.6.2 Definiciones Operativas

VARIABLES	INDICADOR	FUENTE
Planes y programas de desarrollo municipal.	Programas y Proyectos de inversión.	Entrevistas, consultas bibliográficas.
Capacidad tributaria del Carmen de Bolívar.	Nivel de ingresos, % de población que tributa al municipio directa e indirectamente.	Dane, Administración de impuestos, entrevista directa.
Gasto Municipal	Sueldos y salarios, prestaciones sociales, compra de muebles y útiles de oficina.	Tesorería Municipal, Contraloría Departamental de Bolívar.



VARIABLES	INDICADOR	FUENTE
Ingresos del Municipio	Tarifas para el cobro de impuestos, participaciones nacionales.	Tesorería Municipal, Contraloría Departamental de Bolívar.
Control Fiscal	Evaluación de las rentas y gastos del municipio.	Contraloría Municipal, Decretos y leyes vigentes.

#### 0.7 MARCO TEORICO

El hombre en su lucha por la vida, se ha visto forzado a desarrollar diversas actividades económicas para atender a sus necesidades más vitales. Para salir adelante en ese propósito, se ha asociado con otros hombres. De esa conjunción de esfuerzos y voluntades, surgió la ciudad antigua, verdadera célula del Estado, el cual asume a medida que se acentúa el proceso evolutivo, diversas formas, esto es, estado gendarme y estado intervencionista más tarde.

A medida que el estado moderno amplía el radio de sus funciones sociales y políticas, el asumir servicios que antaño eran del exclusivo resorte de la actividad privada y al intervenir

en todos los sectores de la economía, el antiguo concepto de hacienda pública va evolucionando a metas más avanzadas imprevisibles para los tratadistas de la escuela clásica.

Nacido dentro de las ideas económicas que se conocen como clásicas, el derecho presupuestario tradicional se forma como un derecho de libertades políticas financieras, que trata de contestar a tres preguntas claves:

- ¿ Quién ha de formar el presupuesto ?
- ¿ Cómo ha de ejecutarlo ?
- ¿ Con qué fin ?

En el origen y evolución del estado y con este el del concepto de presupuesto y control fiscal, se ha llegado a las concepciones más revolucionarias en toda la historia de la hacienda municipal.

El concepto moderno de presupuesto y control fiscal recalca el logro de las metas y fines de carácter social por encima de los de carácter económico y/o político.

Colombia no ha estado apartada de este proceso de revaluación continua del concepto, de ahí que veamos que con bastante énfasis se esté legislando en los últimos años sobre la materia de hacienda pública, presupuesto y control fiscal más

concretamente.

La mayoría de los pueblos y provincias colombianas han vivido un proceso continuo de desajustes y desgaste de la hacienda municipal patrocinada por el interés personal y clientelista de los gobernantes de turno, que a su vez se complementa perfectamente con el desinterés por realizar un control eficiente de los bienes municipales por quienes como las controlarías tienen el deber de hacerlo.

En el Carmen de Bolívar, en otrora ciudad pujante del departamento de Bolívar, ha experimentado en las últimas décadas del presente siglo, notable deterioro en su nivel económico y social, producto este de acciones de las últimas administraciones que ha tenido el municipio y en donde se han combinado factores nocivos al progreso de este. Entre los que tenemos: intereses mezquinos de grupos políticos, falta de control a los recursos, despilfarro y la no concreción de planes y programas elaborados por especialistas para la región. Finalmente queremos recalcar que muchos trabajos elaborados para la región como planes de desarrollo y estudios de reorganización administrativa por parte de la ESAP y otros especialistas, no ha tenido eco en las administraciones anteriores del municipio ni aún en la presente, lo que constituye un obstáculo fundamental para lograr un crecimiento aceptable tanto económico como social de la comunidad.

## 0.8 METODOLOGIA

### 0.8.1 Tipo de Investigación

Utilizaremos el método descriptivo comparativo, por que en primera instancia detallaremos las características y situaciones reales que se han presentado en el manejo fiscal y presupuestal del Municipio y compararemos los presupuestos municipales en el período en estudio 1983 - 1987.

### 0.8.2 Diseño de Campo

Recurriremos a la entrevista directa, dirigida con exclusividad a los funcionarios de la administración municipal, con el propósito de conocer su punto de vista en lo referente a políticas presupuestales actuales y su aplicabilidad en la comunidad.

Así mismo se obtendrá información referente a ciertas características de la población a través de encuestas, para lo cual utilizaremos una muestra que obtendremos de la siguiente fórmula estadística.

$$n = \frac{z^2 \frac{(P_o \times Q) N}{2}}{e^2 (N - 1) + z^2 \frac{P_o \times Q}{2}}$$

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

### 1.1 RESEÑA HISTORICA

La fundación del Carmen de Bolívar, data del año 1771, hecho histórico atribuido a Don Antonio de la Torre y Miranda, por comisión que le encomendara el entonces gobernador de Cartagena Don Francisco de Torrezal Díaz y Pimienta, la historia señala que los primeros pobladores del Carmen ocuparon el sitio denominado "María La Alta" villa fundada por Don Alonso de Heredia, al pie de las montañas de María en cuya planicie se levanta la ciudad actual.

Otras versiones recogidas por elementos que se dedicaron a investigar el pasado del Carmen, revelan que la fundación definitiva del poblado tuvo su origen en varios colonos emigrados de la región de Pileta, La Villa y San Benito Abad, colonos que se dedicaron a la agricultura, actividad que aún en la actualidad es base fundamental de la economía del municipio.

El Carmen fué teatro de algunos hechos gloriosos de armas

durante la independencia, entre ellos se destaca el célebre combate de "Mancomojan", ocurrido el día 12 de Noviembre de 1812, entre las fuerzas españolas y los soldados patriotas, hecho que le mereció el título de "Villa Meritoria" y el otorgamiento por medio de acto legislativo del cuatro de Mayo de 1813 de usar escudo de armas.

Durante su existencia, el Carmen ha tenido los siguientes cambios como entidad de derecho público: por la ley del siete de Julio de 1833, el departamento fué dividido en nueve cantones y el distrito parroquial de El Carmen estuvo anexo al cantón de Corozal. En 1850 fué erigido en cantón con los distritos parroquiales de El Carmen incluido, Tacamocho, Tetón (hoy municipio de Córdoba), San Juan, San Jacinto, El Guamo, Zambrano y las aldeas de San Agustín, Playas Blancas y Nervití.

Fué erigido en municipio por medio de la Ley trece del año 1857.

## 1.2 ASPECTO GEOGRAFICO

1.2.1 Posición astronómica, extensión y límites. Su cabecera está localizada sobre el margen izquierdo del arroyo Alferez, a nueve grados, 43 minutos y 25 segundos de latitud Norte y 75 grados, seis minutos y dos segundos de Lati

tud Oeste. La altura sobre el nivel del mar es de 152 metros. Dista de Cartagena por carretera, 125 kilómetros. Su extensión territorial es de 916 kilómetros cuadrados, que equivale al 3,53% del total departamental.

1.2.2 Climatología, hidrografía y orografía. La región central del departamento de Bolívar, en la que se encuentra enclavado el municipio del Carmen, posee un clima tropical con una temperatura media de 27 grados centígrados a la sombra y precipitaciones pluviométricas de 700 a 800 milímetros cúbicos anuales. Al igual que la mayoría de los pueblos colombianos situados en la zona tropical, posee solamente dos estaciones climáticas bien definidas: invierno, que se manifiesta en los meses de Abril, mayo y Junio, para más tarde repetirse en los meses de Septiembre, Octubre y Noviembre, y la época de verano que se da en los restantes meses del año.

El sistema hidrográfico está compuesto por el arroyo Alfe rez, que bordea la cabecera municipal y va a desembocar al río Magdalena, otros componentes del sistema hidrográfico son: arroyo El Troncal, Arenas, Bajo Grande, Membrillal, Bonito, Carvajal, Las Piedras, Hato Nuevo, Las Burras, San Jacinto y otros.

La orografía del municipio es relativamente quebrada con al

gunas elevaciones que hacen parte de las serranías de San Jerónimo, con alturas aproximadas de 500 metros sobre el nivel del mar, entre las que sobresalen: El Cerro de Pera lonso, La Canzona y otros, y algunas elevaciones pertenecientes a la serranía de San Jacinto. Las tierras de este municipio hacen parte de las denominadas Sabanas de Bolívar.

### 1.3 ASPECTO POBLACIONAL

Las estadísticas poblacionales de El Carmen de Bolívar, han venido teniendo un comportamiento bastante similar al de todo el territorio colombiano en su conjunto en cuanto al crecimiento, esto es, se ha reducido drásticamente la tasa de crecimiento de la población total, así como también se ha registrado un decrecimiento porcentual de la población rural. Pudiendo tener esto como causa: la violencia civil que se vive en los campos colombianos y el desempleo generado por la falta de coherentes políticas gubernamentales en cuanto al sector rural.

Para amparar lo anteriormente escrito, tomemos como referencia las estadísticas de los censos de los años 1964, 1973 y 1985 (Tablas 1 y 2).



TABLA 1. Población total por sexo en cabecera y sector rural

Censos	Población						Totales
	Cabecera			Resto			
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
1964	19.196	8.704	10.492	20.508	11.008	9.500	39.704
1973	23.427	11.101	12.326	32.562	17.025	15.537	55.989
1985	30.778	14.600	16.178	30.670	17.335	13.335	61.448

Fuente: DANE. Banco de datos-Gobernación Departamento de Bolívar.

TABLA 2. Crecimiento porcentual de la población en cabecera y resto

Censos	Incremento de Población Total %	Incremento (%) de Población en Cabecera	Incremento (%) de Población en Resto
1964	-	-	-
1973	3,25	2,23	5,27
1985	1,24	2,30	-0,49

En el año 1964, se censaron en el municipio de El Carmen 39.704 personas, de las cuales 19.196 estaban localizadas en la cabecera municipal y 20.508 en el sector rural.

Para el año 1973, la población en la cabecera municipal había alcanzado la cifra de 23.427 personas, registrando una tasa de crecimiento de 2,23%, bastante inferior a la tasa de crecimiento del sector rural que fué de 5,27% anual, comportamiento éste debido a que aún en los campos colombianos había seguridad para vivir y trabajar. La tasa de crecimiento de la población total durante el período 1964-1973, fué de 3,25% anual.

El censo de 1985, muestra las secuelas de la violencia vividas por el sector rural del municipio. La tasa de crecimiento de este sector fué negativa (-0,49), con relación a la población registrada en el censo de 1973. La población en la cabecera municipal alcanza una tasa de crecimiento anual de 2,30%, registrándose en ésta 14.600 hombres y 16.178 mujeres, para un total de 30.778 personas que representan el 50,08% del total de la población; porcentaje que por primera vez en muchos años, supera al de la población rural del municipio.

TABLA 3. Participación de la Población por sexo en la cabecera y resto (en porcentajes)

Censos	Cabecera		Resto	
	Participación % Hombres	Participación % Mujeres	Participación % Hombres	Participación % Mujeres
1964	45,4	54,6	53,7	46,3
1973	47,4	52,6	52,3	47,7
1985	47,4	52,6	56,6	43,4

Fuente: DANE. Banco de Datos-Gobernación del Departamento de Bolívar.

Finalmente los dos últimos censos (Tabla 3), muestra que la población femenina es superior cuantitativamente a la masculina en la cabecera e inferior en el sector rural.

En el censo de 1964 la población femenina en la cabecera municipal representaba el 54,6% y el 46,3% en la zona rural.

En 1973 las mujeres representaban el 52,6% de la población en el casco urbano y el 47,7% en la zona rural.

Por último el censo de 1985 confirma la tendencia anterior, el sexo femenino representa el 52,6% del total de la población en la cabecera del municipio y el 43,4% en el sector rural.

## 2. INGRESOS DEL MUNICIPIO DEL CARMEN DE BOLIVAR

### 2.1 CONCEPTO DE RENTA Y PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO DEL MUNICIPIO

El Carmen de Bolívar al igual que la mayoría de los municipios del país, recibe sus ingresos de tres fuentes principales de suministro; de la venta o prestación de un servicio, de las transferencias que hace la nación y el departamento que constituyen estas últimas los ingresos por otros tesoros y de los recaudos por fijación de ciertos impuestos. El fundamento principal que lleva consigo el recaudo de ingresos por parte del municipio, alcanza verdadera validez en el momento histórico en que el Estado a través de los entes administrativos municipales asume la responsabilidad de salvaguardar la vida, bienes y honra de sus súbditos y el compromiso de crear las estructuras sociales y económicas que aseguren un satisfactorio desarrollo y bienestar para la comunidad.

Las rentas son el producto de la capacidad de generación de ingresos del municipio, sin tener en cuenta los ingresos

provenientes de rentas externas diferentes a los impuestos.

Las autoridades administrativas municipales deben preocuparse por tener ingresos crecientes no solo en términos nominales sino más que todo en términos reales o constantes de un año base, ya que esta es la mejor forma de realizar un análisis de la evolución de los ingresos del municipio porque tiene en cuenta la incidencia o deformación que causa en las rentas el fenómeno de la inflación.

Las fuentes de ingreso las podemos clasificar en cinco grupos diferentes a saber:

- a. Los ingresos provenientes de la administración de los bienes municipales, las ventas que se hagan de las mismas o su arriendo a particulares.
- b. El producto de todos aquellos servicios que el municipio preste sea en forma directa o por intermedio de la Empresas Públicas.
- c. Los ingresos provenientes ya sea de impuestos o de contribuciones que el municipio está autorizado para cobrar.
- d. Los productos provenientes de las participaciones na

cionales y departamentales, así como también, toda clase de auxilios otorgados por otras Entidades.

e. Los ingresos provenientes de los aprovechamientos, re cargos por mora en el pago de los impuestos y el de las multas que correspondan al municipio por infracción de las normas legales vigentes.

Dentro de la anterior clasificación, merecen señalamiento aparte, las fuentes incluidas en los literales c y d por su participación proporcional dentro del total de ingresos del municipio.

Acatando lo anterior, podemos decir en términos generales y de acuerdo al literal c, que en el municipio de El Carmen se reciben ingresos por los siguientes impuestos y contribuciones principalmente:

- Impuesto predial.
- Impuesto predial adicional.
- Impuesto y vigilancia sobre predios.
- Circulación y tránsito.
- Industria y Comercio.
- Licencias de funcionamiento.
- Ganado Mayor y Menor.
- De alineación y construcción.

- Rodaje de vehículos, revisión, radicación y traspaso de vehículos.
- Pavimentación, procaminos (Valorización).
- Matrículas de vehículos.

Referente al literal d, el municipio en los últimos 10 años no ha recibido participaciones de parte del departamento; los ingresos por participaciones que ha recibido provienen de la Nación, principalmente como participación del impuesto al Valor Agregado (IVA) y a la renta que corresponden al municipio.

## 2.2 OTROS INGRESOS DEL MUNICIPIO

La Ley 50 de 1984 contiene las siguientes disposiciones para otorgarles otros ingresos a los municipios.

- a. Derogó buen número de exenciones al impuesto a las ventas, amplió su base gravable, lo que determinó mayores ingresos a los municipios.
- b. Dispuso que serán objeto del impuesto de Industria y Comercio, los establecimientos educativos, entidades de beneficencia, culturales y deportivas, sindicatos, asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, partidos políticos y hospitales adscritos al Servicio Nacional

de Salud, cuando realicen actividades industriales o de comercio.

c. Cedió a los municipios de población inferior a los cien mil habitantes, el producto del recargo que sobre el impuesto predial preveía el Artículo 10 de la Ley 128 de 1941, recargo equivalente al 10% del total del impuesto predial.

d. Eliminó el aporte que hacía el municipio a la Nación, por concepto de levantamiento y conservación de catastro, equivalente al 10% del total pagado por impuesto predial.

e. Determinó que el impuesto de industria y comercio en ningún caso deroga, sustituye o suspende la vigencia de los gravámenes a los espectáculos públicos incluidas las salas de cine.

f. Dispuso que los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, pueden ser gravadas por el impuesto predial por el respectivo Distrito.

### 2.3 PREPARACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO

En la elaboración del presupuesto de ingresos, que va in



cluido en el proyecto de presupuesto general del municipio que presenta el ejecutivo municipal al Concejo, éste debe tener en cuenta la inclusión de todas aquellas partidas o renglones que representen entradas de dinero para el municipio ya sea en forma continua u ocasional.

Para tal efecto el Ejecutivo tiene en cuenta los siguientes factores en la preparación del presupuesto de ingresos:

a. La tendencia de las rentas en base a su comportamiento histórico en un periodo no mayor de 10 años.

b. El ejecutivo debe tener en cuenta las proyecciones y tendencias de las participaciones que del IVA y otras rentas ha tenido el municipio, ya que históricamente este renglón ha sido en el municipio de El Carmen el gran financiador del presupuesto.

c. El comportamiento más reciente de los ingresos, esto es, teniendo en cuenta lo contabilizado en los 6 o 7 primeros meses del año en el que se elabora el presupuesto.

d. Se toma en menor referencia el crecimiento vegetativo, las perspectivas económicas y financieras así como otras variables que pueden influir en el cálculo.

## 2.4 SISTEMA DE INGRESOS DEL MUNICIPIO CARMEN DE BOLIVAR

TABLA 4. Sistema de ingresos del municipio Carmen de Bolívar

Censos	(1) Ingresos Tributarios	(2) Ingresos no Tributarios	(3) Ingresos de Otros Tesoros	(4) Total Ingresos
1983	6.330.634,2	1.105.639	34.940.614	42.376.887,2
1984	6.305.373,7	666.563	45.482.959	52.454.895,7
1985	7.114.298,5	210.895	66.941.826	74.267.019,5
1986	6.826.171	473.694	123.735.495	131.035.360
1987	10.142.912	122.644	147.952.866,2	158.218.422,2
Total	36.719.389,1	2.579.435	419.053.760,2	458.352.584,6

Fuente: Contraloría Municipal El Carmen de Bolívar.

La Tabla 4, muestra el sistema de ingresos del municipio durante el período 1983-1987.

La columna 4 señala que ha sido positivo el crecimiento en términos monetarios de los totales de los ingresos del municipio durante el período en estudio.

Cabe anotar, que dentro del total de ingresos, el rubro co

responsable a otros tesoros, representa el renglón que más aporta al financiamiento del presupuesto, consecuencia esto principalmente de los incrementos en la participación en el impuesto al Valor Agregado IVA, el cual ha venido incrementándose en términos reales en esos mismos períodos, producto del proceso de reformas en el aspecto administrativo y fiscal que han venido implantando en el país en la última década.

Es preciso señalar el comportamiento anómalo que han venido presentando los ingresos no tributarios, en el sentido en que estos han disminuido notoriamente tanto en términos monetarios, como en términos reales.

En las Tablas siguientes presentaremos un análisis de cada uno de estos renglones por separado, para analizar su comportamiento en términos reales.

TABLA 5. Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios por renglones en el municipio Carmen de Bolívar

Años	Ingresos Tributarios				
	Ingresos Nominales	Incremento Porcentual	Indice de Precios (1978)	Ingresos Reales	Incremento Porcentual
1983	6.330.634,2	-	296,5	2.135.121,1	-
1984	6.305.373,7	-3,9	350,8	1.797.426,9	-15,8
1985	7.114.298,5	12,8	429,5	1.656.414	- 7,8
1986	6.826.171	- 4	519,4	1.314.241,6	-20
1987	10.142.912	48,5	644,2	1.574.497,3	19,8

Fuente: Contaduría Municipal El Carmen Bolívar.

La Tabla 5 muestra que los recaudos tributarios disminuyeron en el año 1984 con relación a 1983, en 3,9% y -15,8% en términos monetarios y reales respectivamente. Para el año 1985 hubo crecimiento monetario del orden del 12,8%, pero en términos reales los ingresos disminuyeron 7,8%; para el año 1986 se presentó un deterioro en los recaudos tributarios tanto en términos nominales como reales; sólo en la vigencia fiscal de 1987 se presentó un incremento de los ingresos por este tipo de impuestos de 48,5% nominalmente y

19,8% en términos reales.

Las disminuciones de los años 1984 y 1986 se deben a las "excenciones" fraudulentas, en forma de favores políticos de parte de los administradores y recaudadores de impuestos, presionados por los jefes políticos debido a las realizaciones de elecciones.

Referentes a los ingresos por multas, rentas contractuales, rentas ocasionales, aprovechamientos, el producto de monopolios y empresas de economía mixta, auxilios, aportes, etc. que constituyen los llamados ingresos no tributarios del municipio, podemos ver en la Tabla 5, que estos han sufrido un decrecimiento progresivo a lo largo del período en estudio, hasta llegar a alcanzar la suma de \$122.644 en 1987.

En la Figura 1 se muestra la tendencia de los ingresos tributarios a lo largo del período en estudio. En ella vemos que los ingresos monetarios asumen un comportamiento más o menos estable hasta el año 1986, año a partir del cual se elevan sustancialmente hasta pasar de la cifra de 10 millones de pesos en el año 1987. Sin embargo, en términos reales vemos que los ingresos disminuyen progresivamente de 1983 a 1986, mostrando al final del período un monto inferior a los dos millones de pesos.

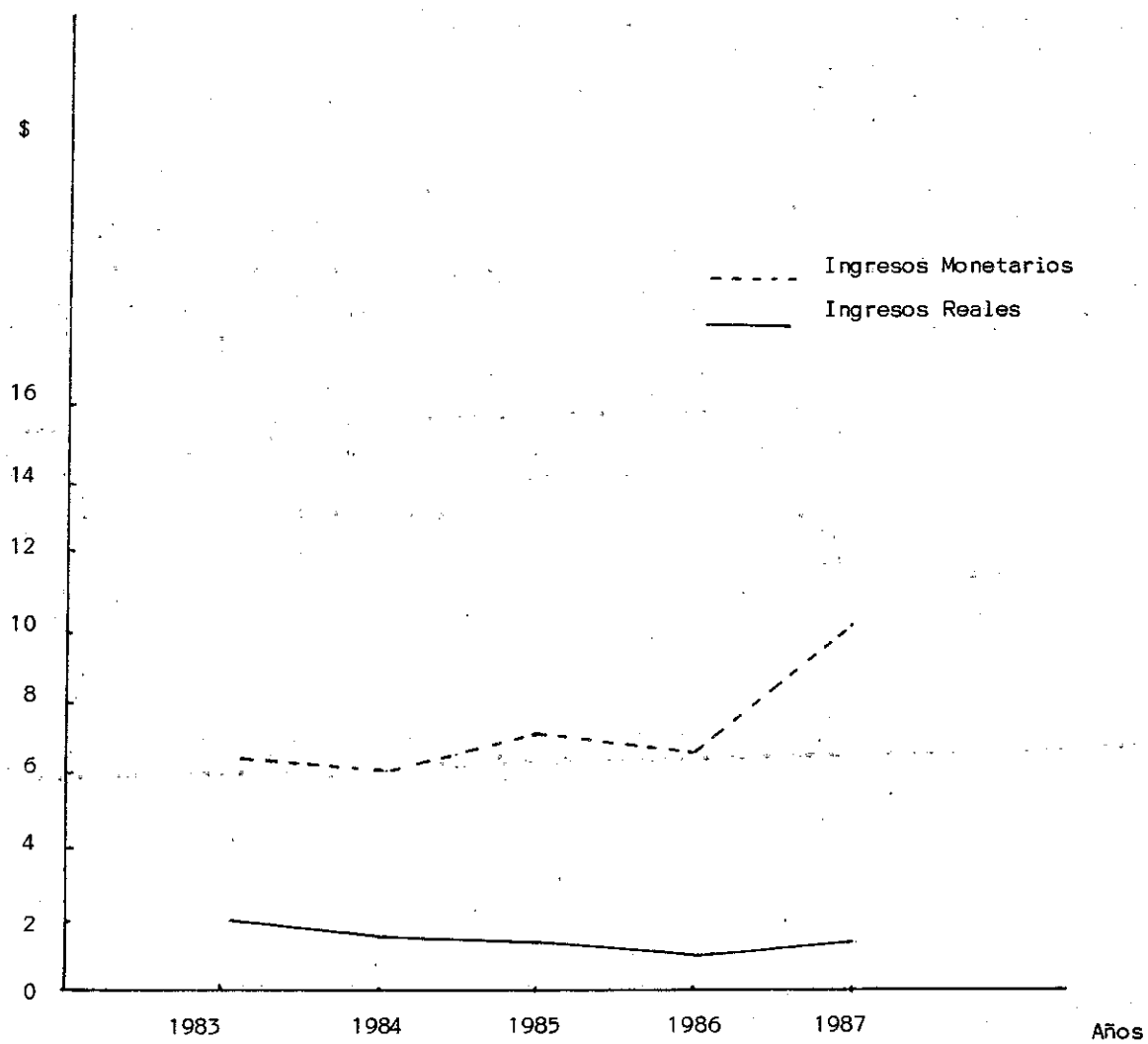


FIGURA 1. Ingresos tributarios (millones de pesos)

## 2.5 TENDENCIA DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO

TABLA 6. Tendencia de los ingresos del municipio

Años	Ingresos del Municipio				
	Ingresos Nominales	Incremento Porcentual	Indice de Precios de 1978	Ingresos Reales	Incremento Porcentual
1983	42.376.887	-	296,5	14.292.372	-
1984	52.454.915	23,7	350,8	14.952.940	4,6
1985	74.267.019	41,5	429,5	17.291.506	15,6
1986	131.035.360	76,4	519,4	25.228.217	45,7
1987	158.191.422	20,7	644,2	24.556.259	-2,5
Totales	458.325.603	273,0%		96.321.294	71,0%

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar

La Tabla 6 enseña la tendencia de los ingresos del municipio de El Carmen durante el período en estudio.

A través de este período podemos notar que mientras los ingresos nominales para el año 1984 crecieron a un ritmo de 23,7%, en términos reales este crecimiento solo alcanzó una tasa equivalente al 4,6% comparados con los del año 1983; para 1985 el crecimiento nominal fué de 41,5%, para

1986 alcanza su más alto índice de crecimiento al situarse en un guarismo superior al 76%, para terminar en el año 1987 incrementándose en un 20,7% con respecto al año inmediatamente anterior. Todas estas oscilaciones bruscas en las tasas de crecimiento de los ingresos nominales no determinan el verdadero aumento de los ingresos del municipio, el cual si lo analizamos en la Tabla 6, no alcanza a incrementarse a la altura de las exigencias del municipio, valga decir, de necesidad de servicios públicos eficientes principalmente, ya que durante el lapso 1983-1987, solo alcanzó un aumento global del 71%, lo que implica una tendencia a incrementarse a un ritmo promedio anual equivalente al 14,2% anual.

TABLA 7. Comportamiento comparativo de los ingresos por otros tesoros

Años	Ingresos por otros Tesoros				
	Ingresos Nminales	Incremento	Indice de Precios(1978)	Ingresos Reales	Incremento %
1983	34.940.614	-	296,5	11.784.355,5	-
1984	45.482.959	30,2	350,8	12.965.495,7	10
1985	66.941.826	47,1	429,5	15.585.989,7	20,2
1986	123.735.495	84,8	519,4	23.822.775,3	52,8
1987	147.952.866,2	19,5	644,2	22.966.914	- 3,5

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar

La Tabla 7 muestra los ingresos recaudados por otros teso



ros, tanto en términos reales como nominales, así como la variación porcentual de estos, de un año con relación al anterior.

Los ingresos por otros tesoros representan el renglón más importante para el fisco municipal de El Carmen, ya que éste aportó en promedio en los últimos cinco años 1983-1987, una cifra cercana a los \$83.810.752,04 que representaron en términos medios el 91% del financiamiento presupuestal para cada vigencia.

Para el año 1984, estos ingresos se incrementaron en términos nominales en 30,1%, en tanto que en términos reales el guarismo llegó al 10% de incremento; para el año 1985 la variación fué del 47,1% nominalmente y del 20,2 en pesos constantes de 1978.

Para 1987 decayó un poco la tasa a la que venían creciendo estos ingresos al situarse en 19,5% su crecimiento nominal y ser negativo el crecimiento real con relación a 1986.

? Podemos señalar sin temor a equivocarnos que los decrecimientos de los ingresos tributarios y no tributarios que se registran en las cuentas municipales se deben más que todo a la corrupción administrativa que vive el municipio.

La Figura 2, muestra la tendencia en el comportamiento de los ingresos por otros tesoros percibidos por el municipio. Se alcanza a notar en la Figura el gran crecimiento monetario de los ingresos durante el período, pasando de poco más de 30 millones de pesos en 1983, hasta alcanzar la suma de 148 millones de pesos aproximadamente en el año 1987. El verdadero comportamiento se percibe en la tendencia que muestran los ingresos reales, los cuales no alcanzan un crecimiento considerable, sino apenas leve a partir de 1986 y 1987.

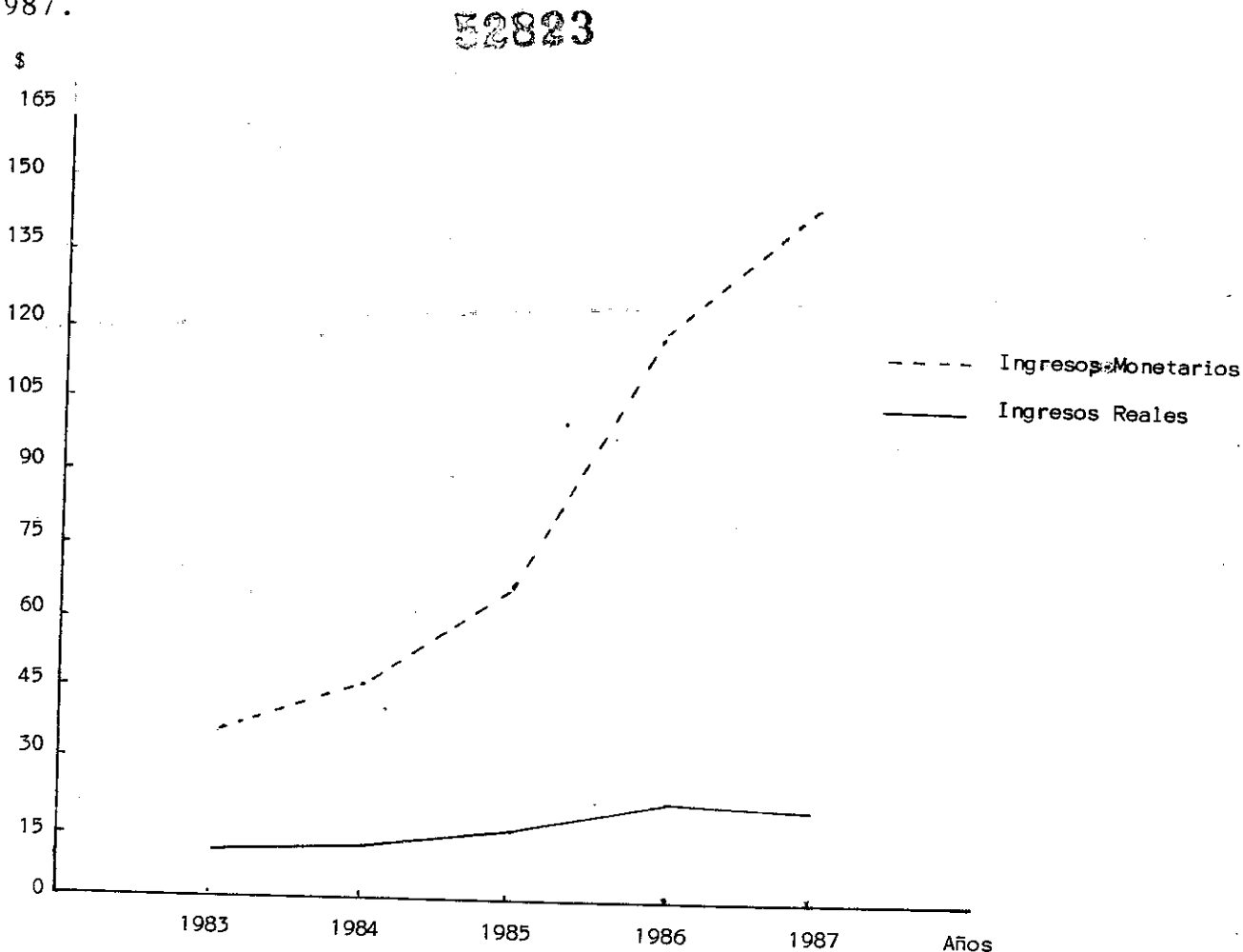


FIGURA 2. Ingresos de otros tesoros (millones de pesos)

## 2.6 PARTICIPACIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES

TABLA 8. Participaciones nacionales y departamentales

Años	Participaciones Nacionales	Incremento Porcentual	Participaciones Departamentales	Incremento Porcentual
1983	34.940.614	-	-	-
1984	45.378.413	29,8	-	-
1985	66.941.826	47,5	-	-
1986	123.735.495	84,8	-	-
1987	147.925.866	19,5	-	-
Totales	418.922.214	323,0%	-	-

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar.

La Tabla 8, muestra el comportamiento de los ingresos que por participaciones ha recibido el municipio durante el período en estudio, así como su crecimiento porcentual de un año con relación al inmediatamente anterior.

Referente a este tipo de ingresos debemos anotar que el municipio solo ha recibido transferencias de orden nacional correspondientes a su participación en el impuesto al Valor Agregado y del impuesto a las rentas. El municipio solo re

cibe del departamento el 10% correspondiente al impuesto de Deguello de ganado mayor, que es ubicado dentro de los ingresos tributarios por su condición de ser impuesto indirecto.

Para el año 1984, los ingresos por participaciones se incrementaron en 29,8%, para 1985 alcanza un crecimiento de 47,5% con respecto a 1984; en 1986 logran su más alto índice de progreso al ubicarse en 84,9% y termina con una tasa de 19,5% para 1987, logrando con todo esto alcanzar una tasa de aumento durante todo el período de 323%, lo que en términos medios significa un crecimiento anual equivalente al 45,4%.

La Figura 3 muestra la tendencia en el comportamiento de los ingresos por participaciones nacionales en forma monetaria que ha percibido el municipio durante el período 1983-1987. La tendencia que muestra es un incremento acelerado, que parte de un monto de 34,9 millones de pesos en el año 1983 y se eleva considerablemente durante el período, hasta alcanzar una cifra de 148 millones.

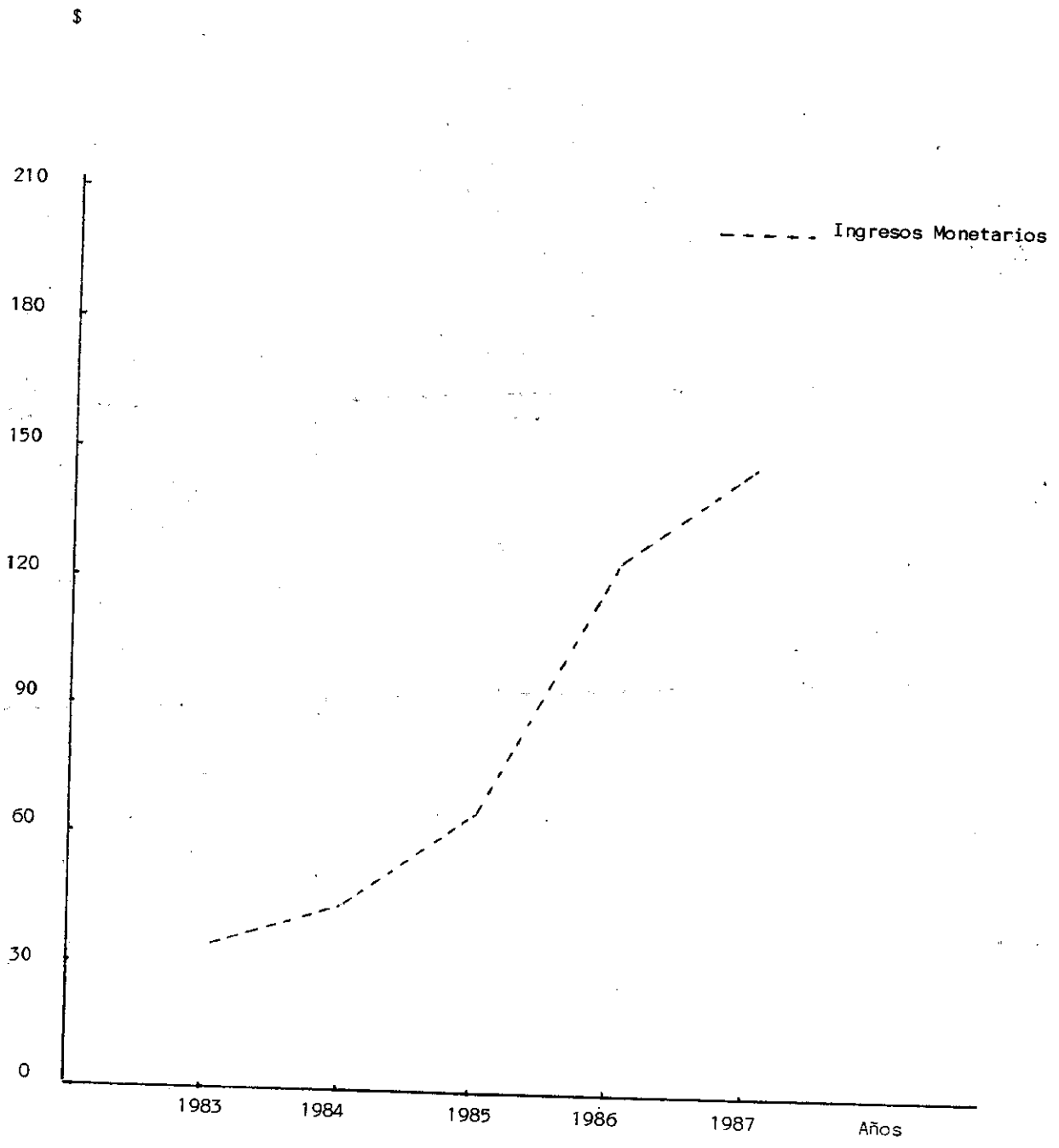


FIGURA 3. Participaciones nacionales (millones de pesos)

## 2.7 EVOLUCION DEL ACTUAL SISTEMA DE INGRESOS EN PORCENTAJES

TABLA 9. Evolución del actual sistema de ingresos en porcentajes

Clases de Ingresos	Años					$\bar{x}$
	1983	1984	1985	1986	1987	
Tributarios	100	99	112	107	160	119,5
Nb Tributarios	100	60	19	42,8	11	33,5
De Otros Tesoros	100	130	191	35,4	423	274,5

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar.

Un análisis más sencillo y completo de la evolución de los ingresos del municipio, se logra utilizando los números índices, como lo muestra la Tabla 9. En él se toma como base el año 1983, el cual permanece constante para los períodos subsiguientes.

Referentes a los recaudos por impuestos directos e indirectos, que constituyen los ingresos tributarios, estos se han caracterizado por evolucionar de una manera más o menos constante, ubicándose su crecimiento nominal promedio en números índices de 119,5.

Los ingresos por multas, aprovechamientos, venta de servicios y otros ingresos de carácter no tributarios, han evolucionado negativamente durante el período en estudio, especialmente durante los años 1985 y 1987 cuando alcanzaron un crecimiento de 60 y 11 respectivamente con relación al año base, lo que representó un crecimiento promedio anual de 33,5.

Los ingresos por otros tesoros, es el rubro que ha tenido el más satisfactorio comportamiento, al crecer a una tasa superior al 274,5 promedio anual, producto esto de la excelente evolución de las transferencias por el impuesto al Valor Agregado IV., que recibe el municipio de la Nación.

## 2.8 COMPOSICION DE LOS INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE LOS IMPUESTOS EN PORCENTAJES

La composición de los ingresos fiscales provenientes de impuestos, está dada en la Tabla 10, en el cual se muestran desglosados en directos e indirectos señalando su participación dentro del total de los ingresos tributarios.

Los recaudos tributarios directos del municipio que provienen principalmente del impuesto predial, circulación y tránsito, rodaje y otros de menor importancia debido al monto de su recaudo, fueron superiores a los indirectos constitui

TABLA 10. Composición de los ingresos fiscales provenientes de los impuestos en porcentajes

Años	Ingresos Tributarios			
	Directos	Participación Porcentual	Indirectos	Participación Porcentual
1983	2.616.352	41,3	3.714.282	58,7
1984	3.436.81	54,5	2.868.754	45,5
1985	3.729.544	52,4	3.344.754	47,6
1986	3.234.636	47,3	3.594.535	52,7
1987	6.195.439	61	3.947.473	39
		$\bar{X} = 51,3$	$\bar{X} = 48,7$	

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar

dos fundamentalmente por los impuestos de industria y comercio, deguello, delineamiento, etc., en los años 1984, 1985 y 1987 y menores a estos últimos en los años 1983 y 1986.

Sin embargo en términos medios, durante el período en estudio, tanto los impuestos directos como los indirectos han venido presentando un comportamiento bastante equilibrado entre sí, al notarse que los directos han constituido el 51,3% de los recaudos tributarios y los indirectos por consiguiente el 48,7%.



### 3. LOS IMPUESTOS DEL MUNICIPIO

Los impuestos se definen "como aquella parte del patrimonio privado con que se contribuye obligatoriamente para los gastos públicos".

Se diferencian de cualquier otro tipo de ingreso en su ordenamiento obligatorio de parte del ente público, y en la ausencia de una contraprestación específica.

En los municipios estos son de mucha importancia, si se analiza que de ellos depende la mayor parte de los ingresos recaudados. Por su conducto se puede <sup>(Financiero)</sup> canalizar numerosas inversiones a fin de satisfacer el gran número de necesidades de la comunidad. Asimismo, el impuesto es un instrumento idóneo al servicio de fines socio-políticos entre los que se destacan los de redistribución de la renta y del patrimonio personales.

El impuesto nace en la historia financiera de los pueblos cuando las aportaciones, normalmente dinerarias, a la ha

cienda pública son meramente consecuencias de la existencia de una capacidad económica en lugar del principio del beneficio que es propio de las tasas y de las contribuciones especiales.

Desde los tiempos de Adam Smith, los expositores han venido formulando, con más o menos precisión, ciertas reglas generales respecto de los requisitos que deben llenar los impuestos, así en lo que toca a los intereses del fisco, como a los contribuyentes. Estos requisitos son los siguientes:

a. Eficacia. Los impuestos deben ser eficaces, o sea, deben procurar al tesoro público la mayor entrada posible, ya que de nada vale un impuesto cuyo rendimiento sea insignificante.

b. Economía. Los impuestos deben ser administrados de tal manera que caucen en su recaudo, la menor erogación posible para el fisco. Un impuesto que demande un gasto de recaudación tan considerable, que solo deje a favor del tesoro un saldo de poco monto o no deje ninguno, es una carga impuesta al público sin beneficio para la Nación y únicamente en provecho de los encargados de recolectarlos.

c. Elasticidad. Los impuestos deben ser elásticos hasta donde sea posible, de tal manera que en un momento dado pue

dan acrecentarse, para atender las necesidades imprevistas y a circunstancias extraordinarias que impongan un aumento de los gastos públicos. Aunque en un país lleven esta condición.

El principio tiende a demostrar la necesidad y conveniencia de que aquellos impuestos que representan la principal fuente de entradas del Fisco, sean susceptibles de aumento y constituyan un verdadero recurso fiscal, cuando circunstancias y sucesos excepcionales, que con frecuencia se presentan en la vida de los pueblos, impongan la necesidad de ensanchar los gastos públicos.

c. Certeza. El impuesto debe ser cierto, sin dejar campo alguno a la arbitrariedad, o sea, que en virtud de las disposiciones legales o gubernamentales que lo establecen, todo individuo debe saber siempre con absoluta precisión cuál es el monto del tributo, en qué forma debe hacer los pagos, en qué tiempo, han de efectuarse estos, a qué funcionarios y en qué lugar debe hacerse la consignación.

d. Constitucionalidad. Es decir, que la disposición legislativa que lo establece no debe de estar en pugna con la Constitución. Al respecto dice el Artículo 43 de la Constitución Nacional: "En tiempos de paz sólo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales po

drán imponer contribuciones".

e. Igualdad. Los impuestos deben ser iguales o uniformes, o sea, debe haber equivalencia en las cargas que soportan los contribuyentes, pero no una igualdad numérica ya que esto implicaría un impuesto por cabeza que equivaldría a una verdadera desigualdad efectiva, se trata entonces de una igualdad proporcional de acuerdo a sus facultades o capacidades para pagar tales impuestos. Este es el único criterio racional y justo para estimar la igualdad de los tributos.

f. Facilidad para el Contribuyente. Finalmente los impuestos deben ser recaudados en el tiempo, forma, y lugar que más convenga a los intereses de los contribuyentes, hasta donde lo permitan las circunstancias. Cuando el impuesto grava artículos de consumo naturalmente se paga a tiempo de adquirir dichos objetos para consumirlos; los impuestos periódicos, como los que grava la renta, deben cobrarse en el tiempo en que según las costumbres de cada localidad es presumible que el tributo haya percibido ya el valor de dicha renta, a fin de que le sea más fácil hacer el desembolso. En cuanto a la forma, generalmente se hacen pagos en dinero, o en cheques o letras autorizadas por establecimientos respetables de crédito. Respecto al lugar, se acostumbra poner las recomendaciones de los impuestos lo más al alcance posible del contribuyente.

### 3.1 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS DEL MUNICIPIO

No existe en los tratadistas de la Hacienda Pública un criterio común para clasificar los impuestos, por lo que optaremos a la siguiente clasificación.

3.1.1 Ordinarios y extraordinarios. Los impuestos ordinarios son los que se establecen y recaudan de modo permanente y constituyen el recaudo ordinario del fisco.p.e. El gravamen a la renta y complementarios, impuesto al consumo de licores, etc.

Son Extraordinarios aquellos que se imponen de forma ocasional para atender a todos los gastos imprevistos, cuando la necesidad lo exija. Estos gravámenes se establecen por el Congreso de la república en forma transitoria en momentos de calamidades o de conmoción interna o guerra.

3.1.2 Personales y reales. Los impuestos personales son los que captan y valoran las capacidades contributivas en función de las personas.

En ellos la persona es el eje del propio impuesto, que no solo tiene en cuenta sus circunstancias personales y familiares, sino que constituye el objeto imponible en consideración de la persona-contribuyente: renta personal, o gasto

personal.

7

Los impuestos reales son los que atienden a la cosa o al bien determinante de su exacción, de tal modo que la persona es mera pagadora de su importe y en cuanto es titular de la cosa o del bien. Se caracteriza por determinarse su ámbito territorial en función al lugar en que radica la cosa o el bien sometido a su gravamen.

3.1.3 Directos e indirectos. El impuesto directo es el que grava al patrimonio y la renta personal del contribuyente por medio de una tarifa previamente establecida y por el sistema de listas nominativas. El gravamen se establece sobre tres elementos conocidos de antemano: la persona, el capital y la renta. Tiene como principal característica la de no ser trasladable, principio que debe aceptarse con cierta reserva; pues, el impuesto a las rentas y complementarios se torna indirecto en el caso de las grandes industrias constituidas como sociedades anónimas, las cuales incorpora en su contabilidad los impuestos como costos de producción que trasladan al consumidor en el precio del artículo.

Los impuestos indirectos se caracterizan por ser trasladables, o sea, que inciden sobre una persona distinta a la que efectivamente los paga; grava las importaciones, los consumos y la (transmisión) de la propiedad.

*Enajenación*

El impuesto indirecto carece de flexibilidad, y es el primero en afectarse en época de crisis y depresión, cuando sobreviene la parálisis de los negocios y, consecuentemente se restringe la capacidad adquisitiva de las gentes. En cambio en épocas de bonanzas alcanzan los índices más altos.

### 3.1.3.1 Directos.

3.1.3.1.1 Predial. Se le conoce también como catastral y aparece registrado en el presupuesto como impuesto predial y complementarios.

Este impuesto grava los bienes raíces ubicados dentro del territorio municipal <sup>con</sup>(en) base al avalúo catastral fijado para cada predio por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El recaudo por este impuesto es significativamente alto y con el de industria y comercio son las fuentes principales de ingreso del municipio.

Este impuesto ha sido objeto de diferentes leyes, entre las que se destacan: la ley 20 de 1908, que limitó la tarifa hasta el dos por mil; la ley 43 de 1887 y la ley 49 de 1888, que estableció una estructura fiscal dejando la reglamentación del impuesto sin ninguna base para el efecto, en manos

de las Asambleas Departamentales; la ley 78 de 1935, que fijó los "avalúos comerciales de la propiedad"; y otras.

Inicialmente este impuesto fué creado con el objeto de fortalecer los fiscos departamentales y municipales, pero fué cedido a los municipios en el año 1951 por los decretos 2185 y 4133.

La ley 14 introdujo fundamentales modificaciones en la estructura misma del impuesto predial en Colombia. La necesidad de estas reformas era apremiante, ante la constante disminución en términos reales que venían sufriendo los recaudos derivados de los impuestos catastrales, produciendo un natural deterioro en el presupuesto de los municipios.

La ley establece un sistema de determinación de los valores catastrales dirigida a crear una base de actualización equitativa de los avalúos. Para ello se previó que el avalúo catastral de todos los inmuebles se reajustara en un 10% anual acumulado por todos los años anteriores a 1983 en que no se hubiera hecho avalúo, sin que pueda exceder 15 años.

Como medida complementaria de actualización, se estableció la obligación de formar y actualizar los catastros municipales en el curso de períodos de cinco años en todos los municipios del país. Este término fué ampliado por la ley 75 del



86 a siete años.

Teniendo en cuenta que el método de actualización se produce en periodos largos de tiempo y que, además, en la práctica resulta difícil que se cumpla estrictamente con esa obligación, se ideó un sistema anual automático de reajuste en los avalúos catastrales. El Gobierno Nacional determinará el monto de este reajuste, sin que el incremento sea superior a la variación anual del índice de precios de vivienda, determinado por el DANE. Este no puede ser inferior al 40% ni superior al 60% del índice.

A los Consejos Municipales se les faculta para fijar las tarifas del impuesto predial entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, según sea la destinación económica de los predios.

La ley dispone que a la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria les sea aplicada la tarifa mínima.

Excepcionalmente, pueden fijarse tarifas superiores al máximo de doce por mil, a los lotes urbanizados no edificados y a los urbanizables no urbanizados. Esta última disposición se convierte en instrumento de política urbana que puede dirigirse a controlar la expansión urbana y a evitar la sub

utilización de los predios.

En materia de tarifas aplicables en las áreas metropolitanas, se autoriza la creación de una sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral.

En El Carmen de Bolívar, este impuesto es recaudado por la Tesorería Municipal y actualmente han inscritos como propiedad gravada en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi 6.297 predios urbanos y 2.450 predios rurales. En la Tabla 11 se nos presenta el monto de los recaudos provenientes del impuesto predial desde 1983 hasta 1987 debidamente deflactados.

TABLA 11. Comportamiento comparativo del impuesto predial en El Carmen de Bolívar. 1983-1987

Años	Ingr. Ejecut.	Incremento %	I.N.P.	Ingr. Reales	Incremento %
1983	2.250.987,5	-	296,5	759.186,3	-
1984	3.324.822	47,7	350,8	947.982,7	24,8
1985	3.421.904	2,9	429,5	796.718,0	-15,9
1986	2.738.748	-19,9	519,4	527.290,7	-33,8
1987	4.855.500	77,2	644,2	753.415	42,8

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar.

El comportamiento de los recaudos ejecutados por concepto de impuesto predial en el período muestran que dicho monto se hace cada vez mayor, exceptuando el año 1986, en donde disminuye hasta ser negativo su crecimiento -19,9% con respecto al año anterior. Los años 1985 y 1986 se caracterizan por presentar bajas considerables en sus tasas de crecimiento, esto debido a que en este lapso de tiempo el número de morosos se triplicaron con respecto al año 1984. El mayor incremento se presenta en el año 1987, en donde la tasa de crecimiento toca el 77,2% con respecto al año inmediatamente anterior. Este crecimiento tan vertiginoso se debió a que en este año fué cuando se le dió aplicación a lo dispuesto por la ley 14 de 1983 en lo referente al reajuste catastral, esto según resolución número 13-000-158 del 10 de Enero de 1987 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Pero si comparamos este crecimiento con el del año 1984, vemos que tan solo fué del 31,4%. Mientras que sobrepasa el 50% con respecto al año 1983.

Los recaudos reales, o sea, aquellos debidamente deflactados, tuvieron un comportamiento fluctuante, siendo el año 1986 el más crítico azotado fuertemente por el fenómeno inflacionario, quedando situado como el de menor recaudo realmente ejecutados en el período. Mientras que en el año 1984 se obtuvieron los recaudos más altos con un crecimiento del 24,8% con respecto al año anterior.

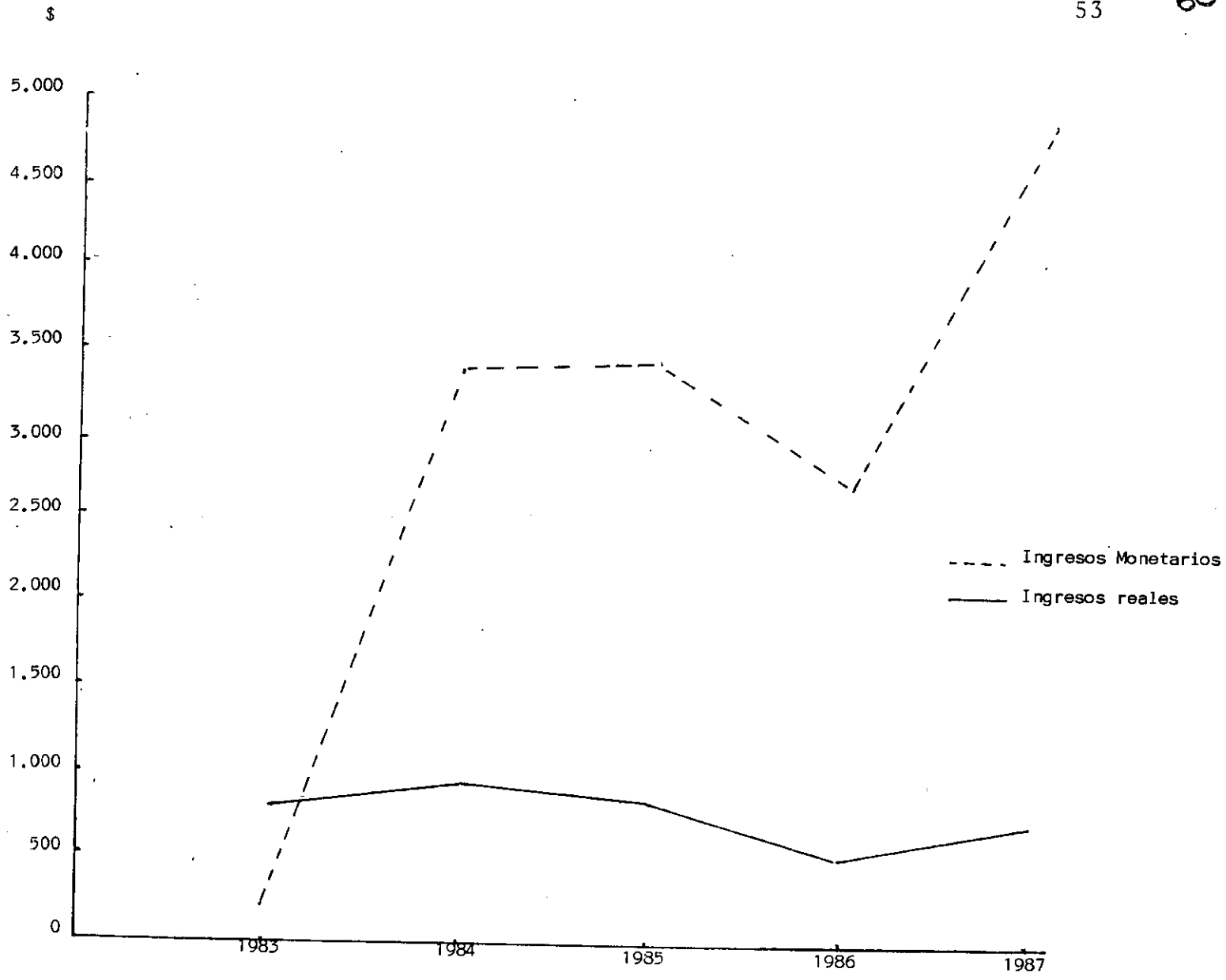


FIGURA 4. Ingresos por impuesto predial (en miles de pesos) Años

La Figura 4 muestra el comportamiento de los ingresos por impuesto predial recaudados por el municipio. En términos monetarios los ingresos crecen considerablemente, en los años 1984 y 1987, y se sostienen y decrecen en los años 85 y 86 respectivamente. En términos reales vemos que estos tienen una tendencia a mantenerse sin muchas oscilaciones, dentro de un margen de 500.000 a un millón de pesos.

Contradictoriamente con lo que ocurrió con los ingresos ejecutados en el año 1987, que presentaron el monto más alto del período, en este mismo año los recaudos reales disminuyeron con respecto a los años como 1985 y 1986. En síntesis podemos decir que los ingresos reales no son lo verdaderamente representativos, si tenemos en cuenta que éste, junto con el impuesto de industria y comercio representan las principales fuentes de ingresos del municipio.

3.1.3.1.2 Circulación y tránsito. La creación de este impuesto viene desde 1913 con la ley 97, siendo reglamentada posteriormente por el decreto ley 3425 de 1954 y modificado más tarde por la ley 48 de 1968.

Se refiere al gravamen por el rodamiento de vehículos automotores en la jurisdicción municipal y por servicios tales como licencias, duplicados de placas, revisiones, etc.

La ley 14 establece un gravamen sobre los vehículos automotores de uso particular. Este equivale a un dos por mil anual, se aplica con base en el valor comercial que determine anualmente el INTRA. Veamos la tarifa para el cobro de impuestos a vehículos automotores en el Carmen de Bolívar.

Para todos los vehículos de Servicio Público:

Matrículas: 1 X 1.000, de acuerdo a Tabla del INTRA

Rodajes: 1 X 1.000, sobre el valor comercial, tabla del INTRA.

Radicaciones: \$330 más \$110 por Revisión = Total \$440.

Trasposos: \$330 más \$110 por Revisión = Total \$440.

Traslado de Cuentas: \$880 más \$110 por Revisión = Total \$990.

Cambio de Color: \$330 más \$110 por Revisión = Total \$440.

Cambio de Motor: \$330 más \$110 por Revisión = Total \$440.

Conversión: \$330 más \$110 por Revisión = Total \$440.

Para vehículos de Servicio Particular:

Matrículas: 3 X 1.000, valor comercial-Tabla INTRA.

Rodajes: 2 X 1.000, valor comercial-Tabla INTRA.

Radicaciones: Trasposos, cambio de color, cambio de motor y conversión, se cobrará \$330 más \$110 por Revisión = Total \$440.

Traslado de Cuentas: \$880 más \$110 por Revisión = Total \$990.

Estas tarifas han venido siendo reajustadas en el transcurso del período.

Veamos el comportamiento que ha tenido este impuesto en el período.

TABLA 12. Comportamiento del impuesto de circulación y tránsito en El Carmen de Bolívar. 1983-1987

Años	Ingresos Ejecutados	Incremento %	I.P.N	Ingresos Reales	Incremento %
1983	245.036	-	296,5	82.642,8	-62,6
1984	108.393	-55,7	350,8	30.898,8	-35,4
1985	85.690	-20,9	429,5	19.951,1	-192,7
1986	303.153	253,7	519,4	58.416,6	6,4
1987	400.416	32,0	644,2	62.157,0	

Fuente: Contraloría Municipal del Carmen de Bolívar.

El comportamiento que presenta el impuesto de circulación y tránsito en el período 1983-1987 es alentador, debido a que en sólo cinco años presenta un incremento del 63,4% con respecto al año 1983 a pesar de presentar algunas variaciones de incremento y decremento tal como ocurrió en los años 1984 y 1985. Es de resaltar en este análisis la variación sufrida en el año 1986, en donde los ingresos se incrementaron en un 253,7% con respecto al año anterior; este gran aumento coincidió con los reajustes realizados por el Consejo Municipal en las tarifas y en la actualización de las tablas-valores hechas por el INTRA. También es im

portante mencionar la campaña de revisión de vehículos realizada por el Instituto de Transportes y Tránsito en ese mismo año, la cual le reportó entradas al Municipio del orden de los 300.000 pesos por concepto de paz y salvo en rodaje, matrículas, radicaciones, etc.

En términos reales los ingresos muestran un comportamiento semejante a los ingresos ejecutados, siendo en el año 1983 en donde se obtienen los ingresos más altos y en el año 1986 en donde se presenta el mayor incremento en estos, 192,7% con respecto al año anterior. Este comportamiento general de los ingresos reales es debido a la pérdida del poder adquisitivo de nuestra moneda.

### 3.1.3.2 Indirectos

3.1.3.2.1 Industria y comercio. Este impuesto grava las actividades industriales, comerciales, las correspondientes a los bancos, compañías de Seguros generales, compañías de Seguros de Vida, Sociedades de capitalización, Corporaciones Financieras, Compañías de Financiamientos Comerciales, Corporaciones de Ahorro y Vivienda y Almacenes Generales de Depósitos.

Su creación se remonta al año de 1926 cuando se estableció como una "Contribución Industrial" que se cobrará a quien



ejerciera actividades industriales, artesanales, comerciales, de oficios, etc. Se pagaba en el momento de obtener la respectiva patente de funcionamiento.

La ley 97 de 1913 creó propiamente lo que hoy denominamos el Impuesto de Industria y Comercio, pero sin especificar tasas ni bases, aunque sí se señaló los sujetos pasivos del gravamen: "Establecimientos Industriales en que se usen máquinas de vapor o de electricidad, gas y gasolina, sobre clubes, teatros, cafés, cantinas, cinematógrafos, billares, circos, juegos y diversiones de cualquier clase, casas de empeño, depósitos, almacenes y tiendas de expendio de cualquier clase".

El régimen del impuesto de Industria y Comercio y de su complementario, el de Avisos y Tableros, fué reformado por la ley 14/83.

Hasta ese momento el impuesto de industria y comercio se distinguió por la discrecionalidad y falta de uniformidad con que los Consejos Municipales determinaban las bases impositivas y las tarifas correspondientes. El resultado era un régimen disperso, que con la excepción de las tres principales ciudades del país, era inadecuado y antitécnico.

Se observa por ejemplo, la existencia de municipios en los

cuales la base para calcular el impuesto era el número de metros cuadrados que ocupaba el local, el contrato de arrendamiento o el consumo de energía eléctrica.

La ley 14/83 adoptó el criterio de que el impuesto de industria y comercio recayera directamente sobre las actividades que se benefician de los recursos, infraestructura y mercado del municipio y no solamente sobre artículos aislados.

La nueva regulación adoptó las recomendaciones de la Misión Wiesner Bird, unificando la multiplicidad de bases gravables que se aplican en Colombia desde 1903. El impuesto entra directamente a recaer sobre las actividades comerciales y de servicios que se realicen en el municipio.

Como base gravable del impuesto de industria y comercio se toman los ingresos brutos, excluyendo de los mismos las devoluciones, los ingresos provenientes de la venta de activos fijos, de las exportaciones, del recaudo de impuestos y de la percepción de subsidios.

La ley otorga una discrecionalidad limitada a los Consejos para fijar las tarifas del impuesto de industria y comercio. Se señala como tope máximo el siete por mil mensual para las actividades industriales y del 10 por mil mensual para las comerciales y de servicios.

No son objeto de gravamen algunas actividades como la producción primaria agrícola y pecuaria, las plazas de mercado, el tránsito de artículos de un municipio o departamento a otro y los bienes destinados a la exportación.

Se dispuso que el impuesto de Avisos y Tableros se liquide como complementario del de Industria y Comercio con una tarifa equivalente al 15% de éste. La Reforma Tributaria dispuso que este impuesto debe liquidarse también en el sector financiero.

A continuación presentamos el comportamiento del impuesto de industria y comercio en el municipio.

TABLA-13. Comportamiento del impuesto de industria y comercio en El Carmen de Bolívar. 1983-1987

Años	Ingresos Ejecutados	Incremento %	I. N. P.	Ingresos Reales	Incremento %
1983	2.490.321	-	296,5	839.905,9	-
1984	1.633.577	-34,4	350,8	465.671,8	-44,5
1985	1.807.492	10,5	429,5	420.836,3	- 9,6
1986	1.691.841	- 6,3	519,4	325.729,8	-22,5
1987	2.751.691	62,6	644,2	427.148,5	31,1

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar.

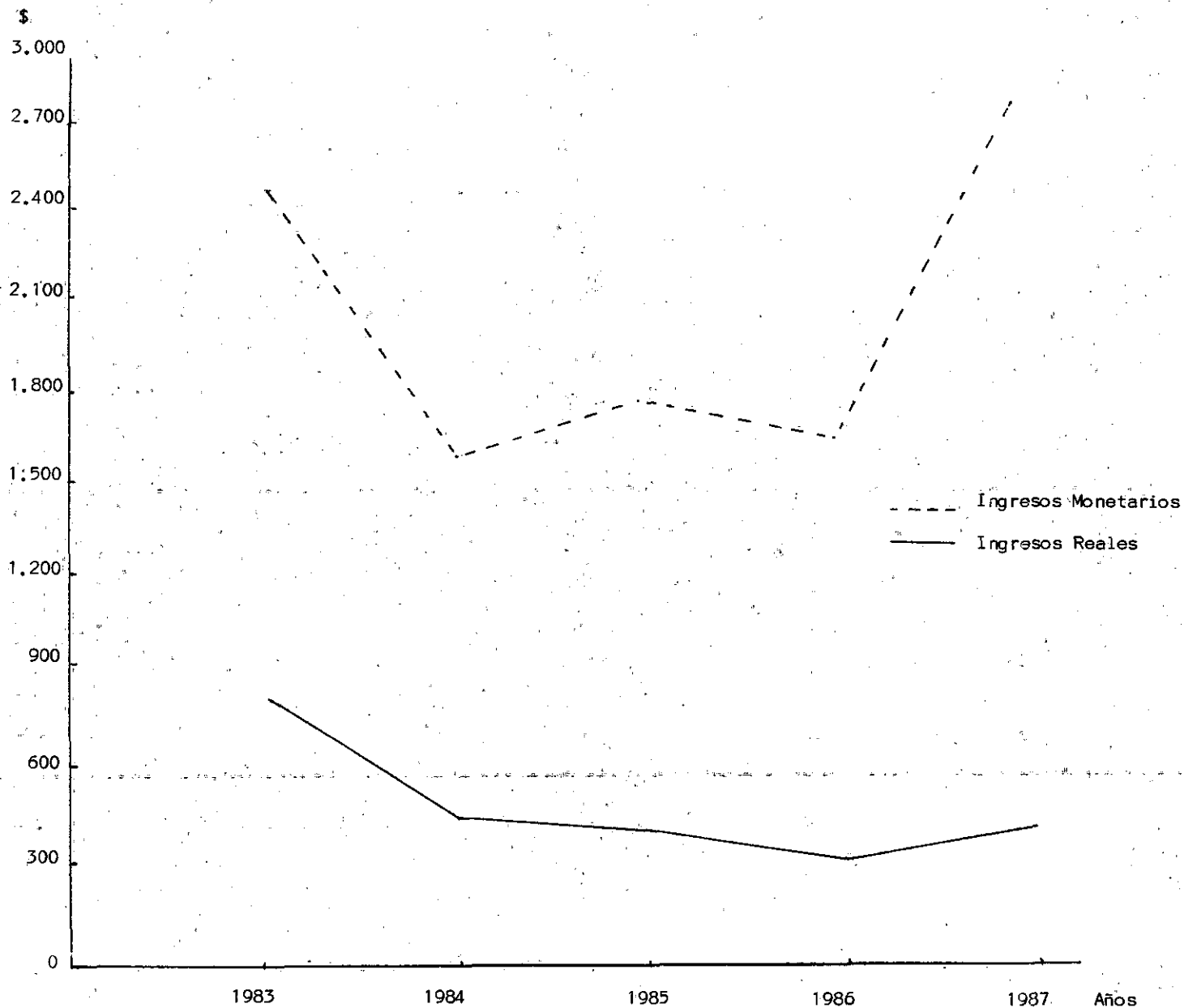


FIGURA 5. Ingresos por impuestos de Industria y Comercio (miles de pesos)

La figura 5 muestra los ingresos por concepto de impuestos de Industria y Comercio tanto en términos reales como en términos monetarios. En términos monetarios, vemos que la curva descrita presenta forma quebrada lo que nos dice que estos disminuyeron y aumentaron de un año durante todo el período con punto crítico en 1984 y con un ligero auge en 1987. En términos reales la curva desciende en 1984, luego trata de estabilizarse con una pequeña tendencia a disminuir para finalmente ascender tratando de situarse en un punto que equidiste 1985.

El comportamiento de los ingresos ejecutados por concepto de impuesto de Industria y Comercio es escalonado a lo largo del período con alzas y disminuciones moderadas. Solamente en el último año se presenta un alza considerable 62,6% con respecto al año anterior, pero de sólo 10,4% con respecto al primer año. Esta alza responde a la puesta en práctica de lo dispuesto en la ley 14/83.

Los recaudos reales por este concepto, muestran una tendencia a disminuir a lo largo del período con una excelente recuperación en el año 1987 en donde presenta un incremento del 31,1% con respecto al año anterior, esto debido al incremento presentado en el valor absoluto este mismo año. Este aumento es significativo si tenemos en cuenta la importancia que tiene este impuesto en los ingresos totales del municipio.

3.1.3.2.2 Degüello. Este impuesto se cobra por cada cabeza de ganado bovino que se sacrifique dentro del perímetro urbano. Es una renta departamental, intendencial y comisarial, de la cual el municipio percibe el 10% aunque en algunas secciones del país se ha cedido íntegramente a estos entes locales.

Con el fin de proteger la cría y el levante se ha determinado un impuesto más alto para sacrificio de hembras. Con

la autorización oficial para el sacrificio de caballos de berán establecerse también los respectivos impuestos.

En relación al ganado menor se sabe que el impuesto por el degüello pertenece al municipio.

Con el fin de controlar aspectos de higiene y de salubridad las autoridades se deberán preocupar porque no se mate ganado para la venta en lugares diferentes al matadero municipal. Con ello también se vigila esta renta y se perciben las tarifas establecidas por el uso de las instalaciones para estos fines, de propiedad del municipio. Por ley el impuesto al degüello de ganado menor no podrá exceder del 30% del valor cobrado para ganado mayor.

En El Carmen de Bolívar no se cumple en todo dicha ley y es así como la tarifa tanto para ganado mayor y menor es igual (\$220).

El comportamiento que ha tenido este impuesto durante el período es el siguiente:

TABLA 14. Comportamiento del impuesto de degüello de ganado mayor y menor en El Carmen de Bolívar, 1983-1987

Años	Ingresos Ejecutados	Incremento %	I. N. P.	Ingresos Reales	Incremento %
1983	356.587	-	296,5	120.265,4	-
1984	552.498	54,9	350,8	157.496,5	30,9
1985	425.930	-22,9	429,5	99.168,8	-37,0
1986	372.780	-12,4	519,4	71.771,2	-27,6
1987	324.200	-13,0	644,2	50.325,9	-29,8

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar.

El comportamiento que presentan los impuestos por degüello de ganado mayor y menor en los años de 1983 al 1987 es de creciente, luego de incrementarse en 54,9% en 1984. La disminución que presenta este rubro es moderado si comparamos que en 1985 decreció en 22,9% y que en 1986 tan solo lo hizo en 41,3%. Este comportamiento tiene su explicación debido a que en estos últimos años al municipio han venido entrando grandes cantidades de carne vacuna provenientes de otras poblaciones vecinas, lo que ha provocado evasión en el pago por este impuesto.

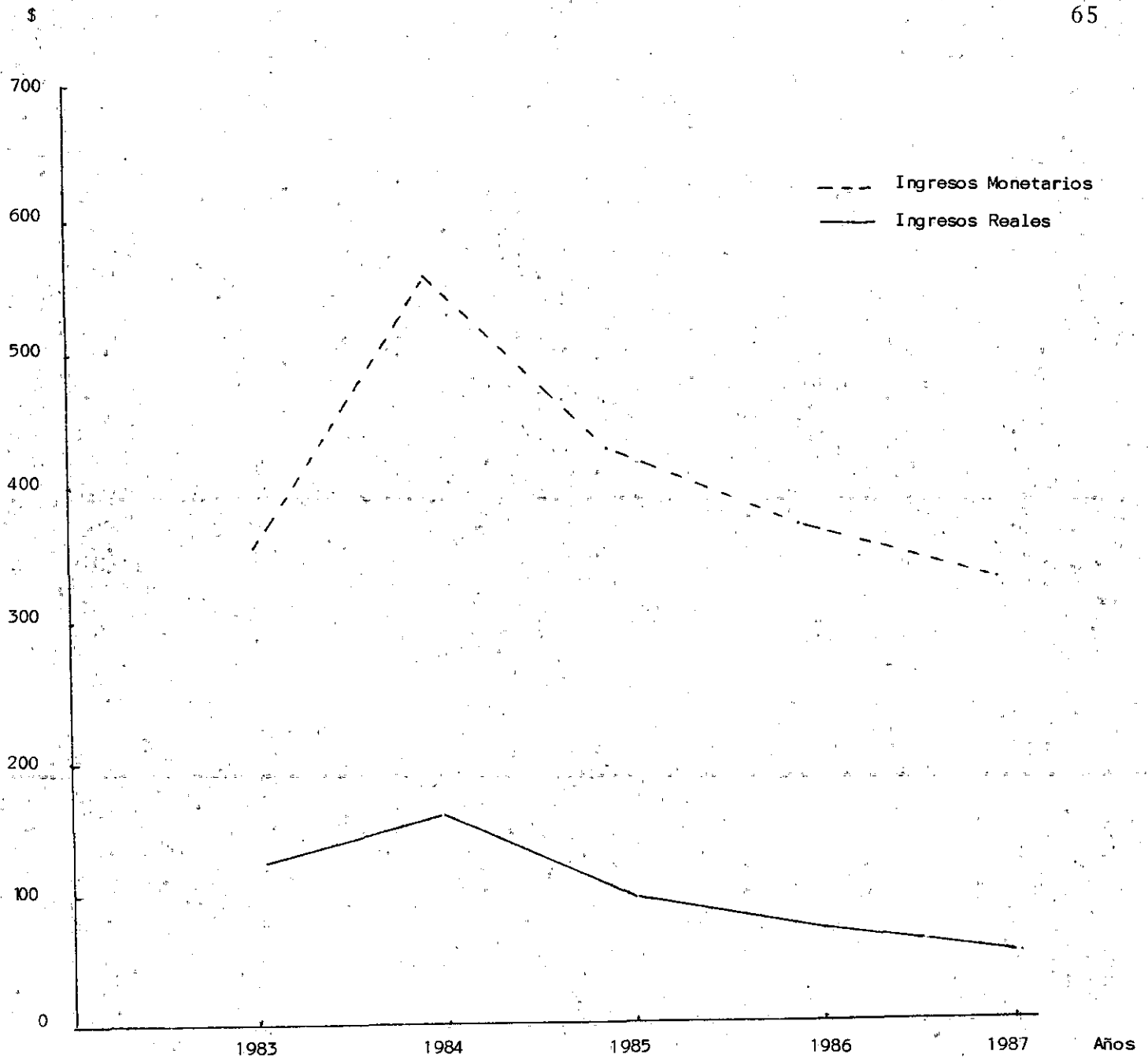


FIGURA 6. Ingresos por impuestos de Degüello de ganado mayor y menor (en miles de pesos)

La Figura 6 nos enseña la tendencia en el comportamiento de los ingresos recaudados por concepto de degüello de ganado tanto mayor como menor. En esta observamos que los ingresos tanto monetarios como reales aumentan sólo en el año 1984 para más luego asumir una tendencia a disminuir de manera progresiva hasta el final del período en estudio.



En cuanto al comportamiento de los ingresos reales, estos presentan idéntico comportamiento a los ingresos ejecutados, sólo que los incrementos son menores y los decrementos son mayores, esto debido al fenómeno deflactor aplicado.

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

En cuanto a la participación en el impuesto a las ventas las normas más recientes están contempladas en la ley 43 de Diciembre 11 de 1975 y en el decreto 232 del 4 de Febrero de 1983.

A partir de la vigencia fiscal de 1983 la participación en el impuesto a las ventas continuará en un 30% y se distribuirá en la siguiente forma:

a. El 25% entre el distrito Especial de Bogotá y los municipios de los departamentos, que será girado por la nación a ellos para atender los gastos de funcionamiento y de inversión.

b. El 1,5% entre las intendencias y las comisarias.

c. El 3,5% para los departamentos con destino a las cajas de previsión sociales para los presupuestos de estos cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales.

Para la distribución de la participación en el impuesto a las ventas de que tratan los literales a y c del presente artículo, el 30% de la misma se asignará por partes iguales en el distrito especial de Bogotá y los departamentos y el 70% restante proporcionalmente a las poblaciones de estas entidades territoriales, conforme al censo de 1973 elaborado por el DANE.

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

- Para los municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes el 10% en 1983, el 20% en 1984 y el 30% en 1985 y los años siguientes.
- Para los municipios de más de 500.00 habitantes el 15% en 1983, el 30% en 1984, y el 50% en 1985 y los años siguientes,

La norma más amplia que se haya referido al tema es el decre

to legislativo número 1988 de 1974.

El decreto 3541 de Diciembre 29 del 1983 introduce una serie de modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas.

A partir del 1 de Abril de 1984, el impuesto sobre las ventas se extendió al comercio, lo cual significa que los comerciantes tienen la obligación de presentar declaración anual de ventas, consignar cada dos meses el impuesto liquidado en razón de las ventas gravadas y aplicar la tarifa respectiva.

Las tarifas según el nuevo decreto a nivel del productor son: 35% para bienes suntuarios (automoviles, joyas, perfumes y licores). 20% para los camperos, motocicletas pequeñas y automoviles con motor hasta de 1.300 cc y peso bruto vehicular inferior a 2.900 libras americanas. El 10% para los demás productos.

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

El nuevo sistema de gravación a las ventas se conoce como "de valor agregado" por cuanto el responsable descuenta del impuesto imputable a las ventas el impuesto que pagó al ad

quirir el bien gravado, es decir, que únicamente se grava con el impuesto el "mayor valor" que agregan los comerciantes en el circuito económico.

### 3.2 CAPACIDAD TRIBUTARIA

Podemos definir la capacidad tributaria como la capacidad económica que se requiere para contribuir al costo público. La generalidad del impuesto encuentra su primera limitación en dicha capacidad tributaria. Solamente quien tiene capacidad económica puede y debe contribuir. Quien carece de ella no contribuye, sin que deje de disfrutar en igual forma de los servicios públicos financiado por este medio.

El principio de la equidad en la distribución del costo público de acuerdo con la capacidad económica individual, se concreta en el postulado de la justicia formal del tratamiento igual para los iguales y desigual para los desiguales. Pero este principio se debe aplicar de modo tal que el impuesto sea suficiente para sostener los servicios públicos primarios.

Uno de los problemas centrales que ha de resolverse en la igualdad de tratamiento fiscal o ante el impuesto, es el de saber cuál es el índice que denota de manera más aproximada la capacidad contributiva: si la renta, el gasto o el patri

monio. Otros problemas relacionados con este, son los de saber si aquella igualdad es real o personal, subjetiva u objetiva. Viene luego el problema del tipo impositivo que garantice mejor dicha igualdad, y la pregunta si de aquella igualdad puede o no sufrir excepciones.

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

### 3.3 EVOLUCION DEL SISTEMA IMPOSITIVO DEL MUNICIPIO

El análisis del sistema impositivo que ha regido en el municipio de El Carmen de Bolívar, se puede limitar a cuestiones acerca de la forma de establecer las bases tarifarias, del recaudo efectivo de los impuestos y la categorización de los establecimientos objetos de tributación.

Referente al primer punto, el establecimiento por parte de la Junta de aforo de las tarifas de impuestos está viciada desde el momento en que ésta toma como base para el cálculo, censos de industria y comercio que adolecen de fallas protuberantes de fondo y forma lo que implica en el mayor de los

casos, tarifas menores a las que verdaderamente deberían ser, con el consiguiente deterioro de los ingresos tributarios del municipio.

Con respecto al recaudo efectivo de los impuestos, necesario para el análisis cuantitativo de estos, tenemos que el municipio presenta una estructura interna que facilita la evasión por parte de los contribuyentes, debido al desorden y pocos efectivos métodos para cumplir dicha función, lo cual se vislumbra en la confiabilidad que se le concede al contribuyente para categorizar su establecimiento por cuenta propia.

En síntesis, la evolución que debiera mostrar el sistema impositivo de municipio debido al establecimiento de la ley 14 de 1983 no es el mejor, ya que todas sus intenciones por fortalecer los fiscos municipales quedan en el papel y se da paso a métodos presuntivos poco reales en la tasación de los diferentes impuestos.

#### 4. GASTOS MUNICIPALES

##### 4.1 DISPOSICIONES LEGALES DE LOS GASTOS MUNICIPALES

El código fiscal de Bolívar en su artículo 178, trata sobre las informaciones que sirven de base para las apropiaciones y dice: la Secretaría de Hacienda enviará en la última decada del mes de Mayo de cada año, a todas las Secretarías y Entidades administrativas que se sirven del presupuesto, la información de sus apropiaciones, consignando en ellos los gastos y reservas efectuadas en el año inmediatamente anterior y el dato del presupuesto adicionado a esa fecha.

Para solicitud de apropiaciones (Artículo 179), el cálculo motivado y debidamente discriminado de las apropiaciones debe someterse a las siguientes normas:

- a. Las partidas para gastos de funcionamiento se ajustará a lo estrictamente necesario, respecto a los servicios personales se incluirán las partidas de acuerdo con las ordenanzas, decretos o convenciones vigentes sobre la materia.

b. Los gastos generales se estiman considerando el costo real de los mismos y cuando fuese el caso incrementarlos. Deben obedecer a una razón que los justifique.

c. Los gastos varios e imprevistos no excederán del 2% del monto total de la partida asignada a cada dependencia, previa deducción de las transferencias y partidas de destinación especial.

52823

d. Las partidas para gastos de inversión corresponderán a los estudios y cálculos que tenga cada Secretaría para el normal desarrollo de estos programas, previo concepto del Departamento Administrativo de Planeación.

El artículo 182, trata sobre las garantías del presupuesto de contraloría. Las apropiaciones solicitadas por la contraloría general no podrán ser disminuidas por el Gobierno, siempre y cuando no rebasen el porcentaje legal que se calculará sobre la totalidad de los presupuestos auditados.

Cuando el balance financiero del año inmediatamente anterior a aquel en que se prepara el proyecto de presupuesto, se hubiere liquidado un déficit fiscal, necesariamente deberá incluirse una partida hasta de el 50%, para cubrirlo y para tal efecto se abrirá un artículo denominado para "en jugar déficit fiscal", diferente al concepto de pasivos de



vigencias expiradas.

El artículo 188, sobre requisitos de presentación de egresos dice:

- a. Ley, Ordenanza, Decreto, Sentencia o Contrato en que se hace la incorporación de cada partida.
- b. Gastos reales o efectivos y reservas constituidas con cargo a cada uno de los distintos artículos de la vigencia inmediatamente anterior.
- c. Valor de las apropiaciones otorgadas al mismo artículo en el presupuesto en ejercicio, con inclusión de las adiciones efectuadas, así como las traslaciones dispuestas hasta la fecha en el cual se prepara el documento financiero.
- d. Cantidad solicitada en el proyecto para el mismo gasto.

Las apropiaciones para gastos de inversión se presentarán en forma detallada en cada secretaría, en ellos se indicará cualitativa y cuantitativamente las obras a ejecutar, la forma y origen, su financiación, los recursos económicos y humanos que se requieren y el tiempo aproximado para su ejecución.

#### 4.1.1 Discusión y aprobación de los gastos municipales.

Para efecto de la discusión y aprobación del respectivo proyecto de presupuesto, todos los municipios están sometidos hoy día, a las disposiciones de las leyes 72 de 1926 y 115 de 1948. En consecuencia el correspondiente proyecto de presupuesto que contiene el cálculo de los ingresos y egresos preparados por el Alcalde, debe ser presentado por este a consideración del Concejo el primer día de sesiones ordinarias del mes de Noviembre y expedido por el Cabildo antes del 20 de Diciembre.

En la preparación y aprobación del presupuesto no debe olvidarse que en algunos casos y conforme a la ley:

- a. Existen impuestos que tienen destinación especial, o sea, que el valor de los recaudos solo pueden emplearse en el objeto para el cual fueron establecidos.
- b. Deben destinarse los porcentajes fijos para determinadas actividades o servicios. Para educación, por ejemplo, no deben menos del 10% del valor total del presupuesto municipal. La ley 61 de 1936 señala los porcentajes que deben presupuestarse para vivienda obrera. Los gastos municipales deben presentarse al Concejo Municipal acompañados de una descripción de las actividades, programas y proyectos que desarrollarán las dependencias de las respectivas secreta

rías para proceder a discutirlos.

Aprobado el proyecto de presupuesto en el primer debate, pasará nuevamente a la comisión para que lo estudie y rinda el informe para un segundo debate en término de cinco días y éste no podrá ser alterado por el Concejo. Después de estudiado los gastos en el segundo debate, ni la alcaldía ni el Concejo, podrán proponer el aumento de partidas solicitadas, ni la inclusión de nuevos gastos en el proyecto de presupuesto, si con ello se alterase el equilibrio de los gastos y las rentas; pero sí podrán incorporarse al proyecto los nuevos recursos propuestos por la Alcaldía en proyectos separados con sus apropiaciones para gastos, cuando el Concejo hubiere aprobado previamente los acuerdos respectivos.

La Comisión del presupuesto en el Concejo, podrá eliminar o reducir cualquier apropiación para gastos, propuestos por la Alcaldía y remplazarlo por otra o aumentar las existentes conservando siempre el equilibrio presupuestal. Los nuevos recursos y gastos que durante la discusión del presupuesto proponga la Alcaldía en aumentos de sueldos o empleos, será materia distinta al acuerdo anterior.

Expedir el presupuesto anual de rentas y gastos, es tal vez el acto más importante que el Concejo realiza. En el presu

puesto los cabildos señalan en qué servicios, obras y labores deben invertirse los ingresos y rentas municipales, refleja entonces sus ideas, sus concepciones, su política, sobre el destino que debe darse a los dineros de los cuales disponen y que por lo general son escasos.

4.1.2 Control de los gastos municipales. Corresponde a la Contraloría ejercer el control fiscal, para la correcta ejecución de los gastos municipales en las siguientes materias: La vigilancia fiscal, el control presupuestado y el control perceptivo, previo, posterior y de gestión.

Dentro de la vigilancia fiscal, está la de controlar los gastos de inversión del municipio, teniendo especial cuidado que se apliquen de conformidad con los ordenamientos legales. Ejercer permanente control sobre la legalidad de los gastos ordenados por los funcionarios administrativos, llámndoles la atención oportunamente, cuando lo dispusieren sin arreglo a las disposiciones vigentes, o cuando a su juicio fueren notoriamente innecesarios, excesivos o superfluos.

Respecto al control presupuestario, son obligaciones del Contralor General registrar el presupuesto municipal y fiscalizar su ejecución activa y pasiva, registrar y refrendar los acuerdos de gastos siempre que se ajusten a los promedios

establecidos y a las normas orgánicas del presupuesto, fiscalizar la ejecución del presupuesto mediante el control previo de todos los giros que se libren contra el tesoro municipal, para prevenir que los gastos no sobrepasen las aproximaciones anuales ni los acuerdos mensuales.

**Clases de Controles:** La contraloría ejercerá el control previo, perceptivo, posterior y de gestión o de resultados.

**Control Previo:** El control previo o preventivo es el que se ejerce sobre los actos fiscales de la administración, antes de que estos se ejecuten, generalmente sobre los compromisos de gastos con anterioridad a su perfeccionamiento y sobre los pagos antes de efectuarse. Su objetivo será evitar que se exedan las partidas asignadas en el presupuesto y que los fondos se empleen para fines distintos a los señalados por la ley, vigilando que los precios sean justos y razonables y en general previniendo que no se infrinjan las normas legales.

**Control Perceptivo:** Es el que se realiza en el lugar de los hechos y de un modo objetivo, buscando la correcta liquidación y recaudación de las rentas, manejo de los fondos y la adquisición, administración, custodia y enajenación de los bienes municipales, mediante pruebas selectivas de elementos, así como la práctica de arqueos de caja,

revisión de libros y comprobantes de contabilidad.

**Control Posterior:** Es el que se efectúa sobre las operaciones ya realizadas, generalmente a través del examen de cuentas rendidas, para verificar su exactitud y legalidad. El objeto de este control radica en la vigilancia que debe ejercer la Contraloría sobre la legalidad y sinceridad de todas las operaciones que afectan al patrimonio público, a través del examen de cuentas y sus anexos y al pronunciamiento del respectivo auto de fenecimiento.

**Control de Gestión:** El control de gestión o de resultados es el que ejecuta la Contraloría más allá de la legalidad, hasta llegar al análisis de dos resultados obtenidos, en términos de unidades físicas y volúmenes de trabajo de producto final y la evaluación de las metas y programas para determinar si se cumplieron o no, en función de los recursos empleados y los costos finales alcanzados, en comparación con las estimaciones que para cada uno de esos factores se hicieron originalmente, como producto de la ejecución del presupuesto de programas.

#### 4.2 CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 15 del decreto 294 de 1973 referente al Estatuto Orgánico del Presupuesto. El

presupuesto de gastos o ley de apropiaciones se compondrá del presupuesto de funcionamiento y del presupuesto de inversiones.

4.2.1 Gastos de funcionamiento. Los gastos de funcionamiento son aquellos que demanda la administración pública para su sostenimiento y normal funcionamiento. En su mayoría son los destinados a la retribución del personal al servicio del sector público, así como a la adquisición de bienes de consumo y servicio.

4.2.1.1 Gastos de personal. Representan el sector que más demanda gastos dentro de la administración municipal. Constituyen la retribución al trabajo que desempeñan los funcionarios y empleados públicos al frente de sus cargos.

4.2.1.2 Compra de bienes y servicios. Son las erogaciones que la administración pública municipal debe realizar para adquirir equipos, papelería, edificios y contratar servicios que contribuyan al desenvolvimiento funcional del municipio. Constituyen junto con el pago del personal, los llamados gastos de funcionamiento.

4.2.2 Gastos de inversión. Los gastos de inversión son las erogaciones que hacen los gobiernos para fomentar el bienestar colectivo en sus múltiples manifestaciones de fomento

económico, creando las estructuras tanto económicas como sociales para tal fin.

#### 4.2.3 Analisis de los gastos de funcionamiento

TABLA 15. Analisis de los gastos de funcionamiento

Años	Gastos de Funcionamiento	Incremento Porcentual	Indice de Precios(1975)	Gastos Constantes	Incremento Porcentual
1983	36.765.096	-	296,5	12.399.695,1	-
1984	33.405.082	-9,1	350,8	9.522.543,3	-23,2
1985	54.683.220,3	63,7	429,5	12.731.832,4	33,7
1986	91.862.101,5	67,9	519,4	17.686.195,9	38,9
1987	129.445.331,6	40,9	644,2	20.093.966,4	13,6

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar.

Los gastos de funcionamiento de cualquier municipio, se establecen de acuerdo a la capacidad de ingresos que tiene éste. Para el año 1984 el incremento que tienen los ingresos del municipio se destinan en mayor proporción hacia la inversión, lo que determina que los gastos de funcionamiento disminuyan favorablemente en 9,1%; a partir de 1985 y favorecidos por la ley 14 de 1983 que trata sobre el forta



lecimiento de los fiscos municipales y departamentales, que determinan aumentos sustanciales en los ingresos, los gastos de funcionamiento se elevan consecucionalmente en 63,7% para 1985; 67,9% para 1986; y 40,9% para 1987.

En términos constantes, los gastos de funcionamiento disminuyen en 23,2% para 1984; aumentan a partir de 1985 a ritmos de 33,7%, 38,9% y 13,6% para los años subsiguientes, hasta 1987.

La Figura 7 muestra la tendencia en el comportamiento de los gastos de funcionamiento del municipio.

En ella vemos que los gastos comienzan con una cifra cercana a los 37 millones de pesos, disminuyen levemente en 1984 y se elevan bruscamente a partir de ese año hasta 1987 cuando alcanza un monto aproximado a los 130 millones de pesos.

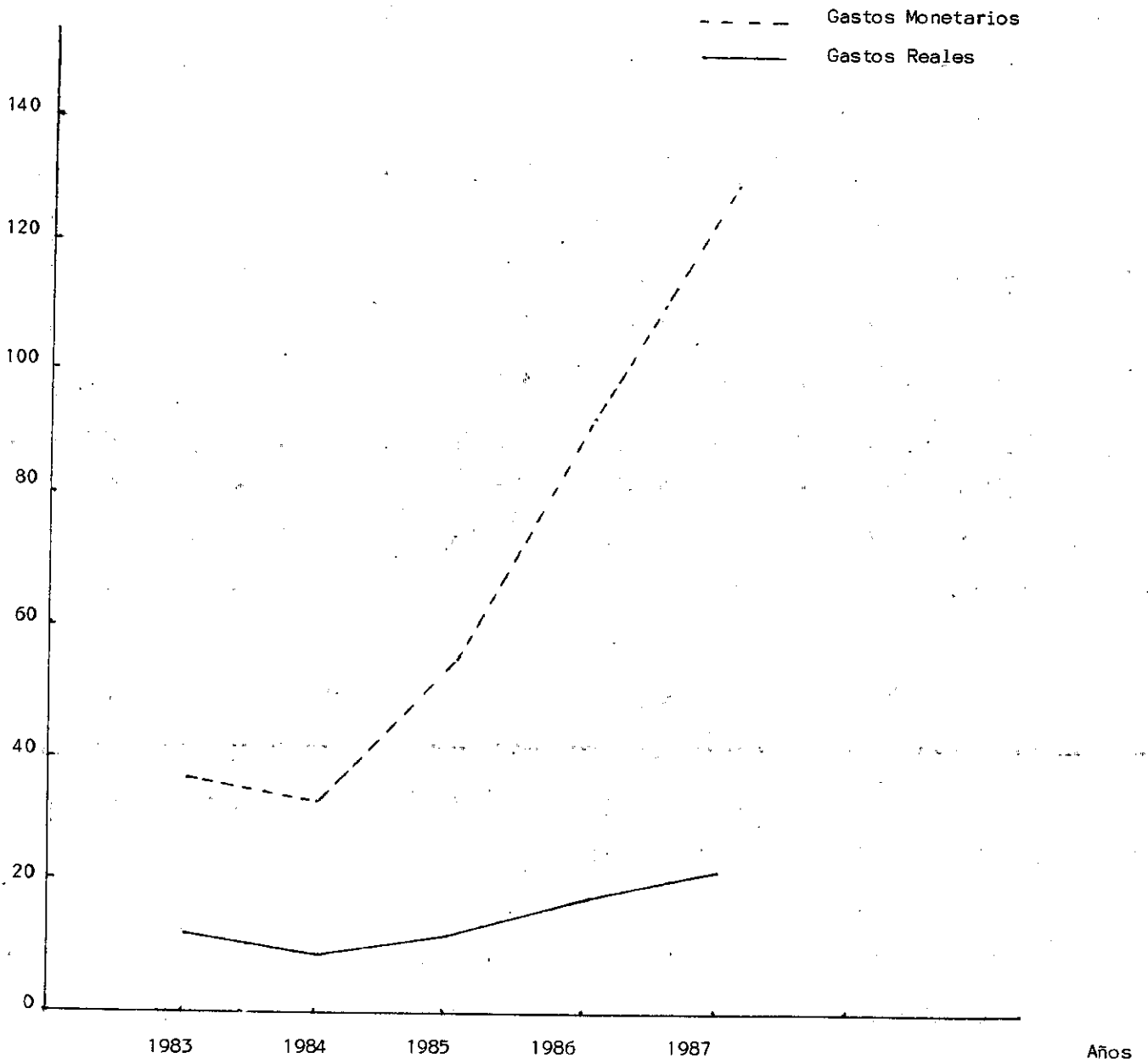


FIGURA 7. Comportamiento de los gastos de funcionamiento (millones de pesos)

## 4.2.4 Análisis de los gastos de inversión

TABLA 16. Análisis de los gastos de inversión

Años	Gastos de Inversión				
	Gastos Nominales	Incremento Porcentual	Indice de Precios(1978)	Gastos Reales	Incremento Porcentual
1983	11.254.402	-	296,5	3.795.751	-
1984	20.482.765,2	81,9	350,8	5.838.872,6	53,8
1985	19.791.359,7	-3,3	429,5	4.607.999,9	-21,0
1986	40.073.489,6	202	519,4	7.715.342,6	67,4
1987	34.920.918,4	-12,8	644,2	5.420.819,3	-29,7

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar.

Los gastos de inversión en El Carmen de Bolívar durante el período 1983-1987, han estado canalizados casi exclusivamente hacia el Departamento de Obras Públicas, el cual absorbe la casi totalidad de los recursos asignados a este capítulo, para dirigirlos principalmente hacia la construcción y reparación de calles urbanas, caminos vecinales y obras varias.

Nominalmente los gastos de inversión disminuyen en los años 1985 y 1987 en 3,3% y 12,8% respectivamente, aumentan

do en 81,9% para 1984 y 202% para 1986, lo que podría indicar la tendencia de incrementarlo y disminuirlos en forma intercalada por años.

En términos constantes los egresos por inversiones, asumen el mismo comportamiento que los egresos nominales, es decir, aumentan para 1984 con relación a 1983 en 53,8% y en 1986 crecen con relación a 1985 en 67,4%; para disminuir en 1985 y 1987 a tasas de 21% y 29,7% respectivamente.

La tendencia en los gastos de inversión la muestra la Figura 8, en ella vemos que estos gastos disminuyen en términos monetarios en los años 1983, 1985 y 19987 y aumentan en 1984 y 1986, no muestran una tendencia al crecimiento sostenido. En términos reales el mismo comportamiento con el agravante que la inversión no llega en su año de máximo crecimiento (1986) a los ocho millones de pesos.

4.2.5 Gastos por capítulos. La Tabla 17, muestra el comportamiento comparativo de los gastos por capítulos para cada año, lo mismo que su participación dentro del total de los gastos anuales.

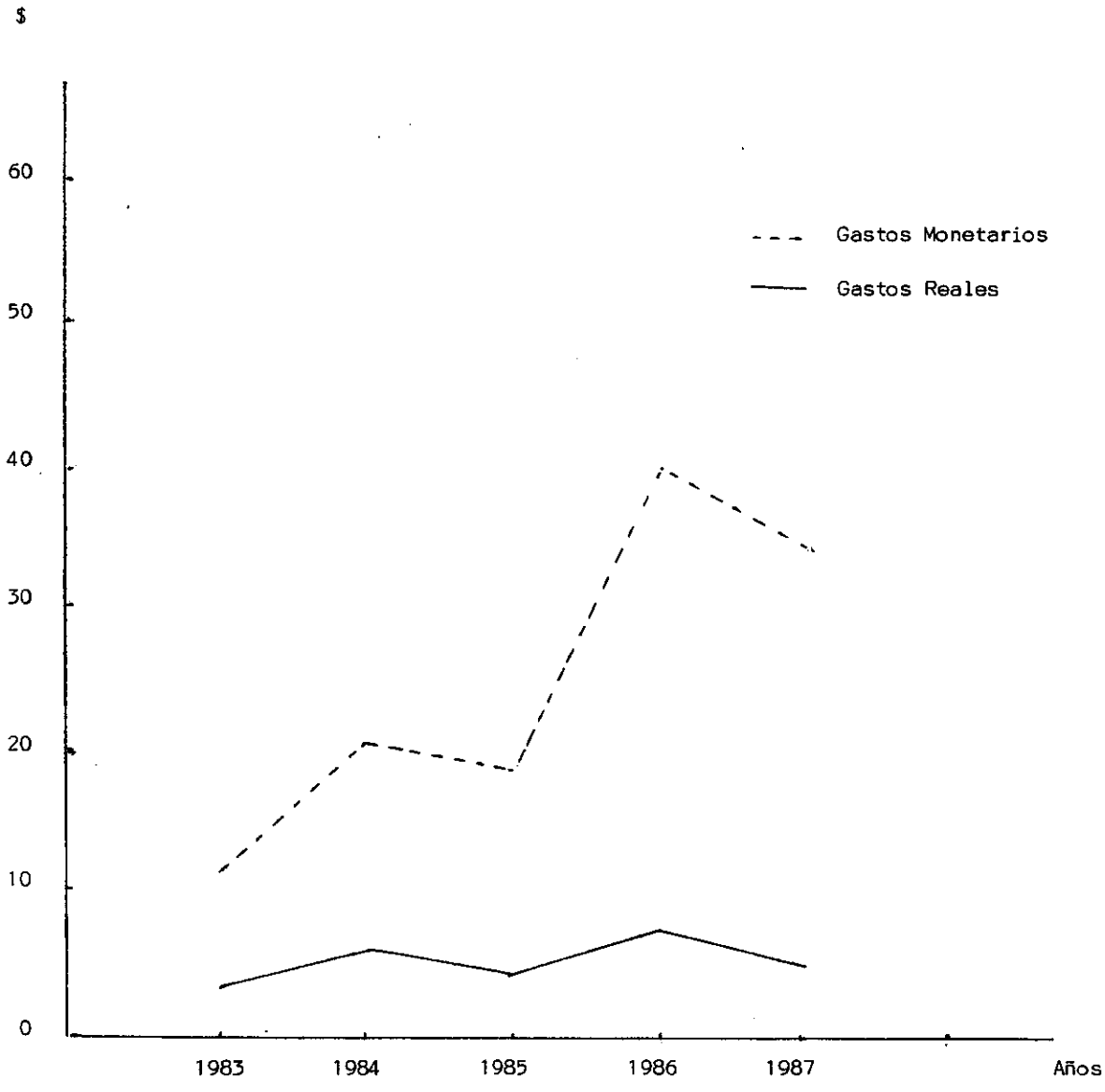


FIGURA 8. Comportamiento comparativo de los gastos de inversión (millones de pesos)

TABLA 17. Gastos por capítulos

Años	1983		1984		1985		1986		1987	
	Gasto	%	Gasto	%	Gasto	%	Gasto	%	Gasto	%
Concejo	235.675	0,49	193.200	0,35	552.964	0,7	1.522.880	1,15	2.095.847,5	1,27
Contraloría	2.512.872,2	5,20	1.150.176,8	2,13	1.364.287	1,83	6.217.999	4,70	7.300.109,4	4,44
Gobierno	14.918.049	31,0	15.101.063,8	28	22.887.100	30,7	43.384.174	32,8	38.976.499	23,7
Hacienda	6.363.333	13,2	5.149.978,8	9,55	8.193.674,3	11,0	11.077.859	8,39	30.413.731,3	18,5
Educación	6.017.107,9	12,51	5.896.676,2	10,9	7.427.898,5	9,97	11.144.436	8,44	23.496.155	14,3
Justicia	48.350	0,1	338.031	0,6	634.867	0,8	50.000	0,037	55.000	0,005
Asistencia Social	5.552.627,4	11,56	5.575.955,3	10,3	5.301.162,8	7,1	11.941.137,5	9	14.857.998,9	9
Inversiones	11.254.402	23,44	20.482.765,2	38	19.791.359,6	26,5	40.073.489,6	30,3	34.920.918,4	21,2
Otros Gastos	1.127.080,6	2,34	-	-	8.874.230,7	11,9	6.623.615,4	5	12.249.989,5	7,45
Totales	48.019,998	100	53.549.816	100	74.474.579	100	131.935.591	100	114.366.250	100

Como podemos ver, los capítulos que más demandan ingresos del fisco municipal son: Gobierno, Hacienda, Educación, Asistencia Social e Inversiones. Este conjunto de capítulos representaron para 1983 el 91,7% del total de los gastos; para 1984, el 96,75%; para 1985, el 85,2% del presupuesto total del municipio, disminución que tiene explicación debido a que se incrementaron otros gastos, como son los embargos e intereses por sobregiros; para 1986 estos gastos representaron el 88,9% y para 1987, el 86,7%.

Los gastos de los capítulos de Concejo, Contraloría y Justicia, contribuyeron con el 5,79% de los gastos para 1983; el 3,08% de los del 1984; el 3,33% de las erogaciones de 1985; el 5,88% de los gastos de 1986 y 5,71% para 1987.

En la ejecución del gasto parece existir una relación directa entre el capítulo de las inversiones y el de desembolsos por embargos e intereses por sobregiros, en el sentido en que incrementos del primero representan disminuciones del segundo y viceversa.

Es importante recalcar el aumento de las participaciones del capítulo de la educación dentro del total de los gastos y la disminución del capítulo de inversiones para el año 1987 con relación a 1986.

#### 4.3 PRESUPUESTOS DE GASTOS DEL MUNICIPIO CARMEN DE BOLIVAR DURANTE EL PERIODO 1983-1987

TABLA 18. Presupuestos de gastos de El municipio Carmen de Bolívar durante el período 1983-1987

Años	Presupuestos de Gastos				
	Gastos Ejecutados Nominales	Incremento Porcentual	Indice de Precios	Gastos Ejecutados reales	Incremento Porcentual
1983	48.019.498,0	-	296,5	16.195.446,2	-
1984	53.549.816,1	11,51	350,8	15.265.055,9	-5,7
1985	74.474.579,9	39	429,5	17.339.832,3	13,6
1986	131.935.591,1	77,1	519,4	25.401.538,5	46,5
1987	164.366.250,0	24,5	644,2	25.514.785,7	0,45

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar.

La Tabla 18, muestra el crecimiento de los gastos tanto en términos nominales como en términos constantes o de un año base. El crecimiento nominal fué positivo durante todo el período en estudio, destacándose el elevado crecimiento de estos para los años 1986 y 1987, producto esto del proceso de descentralización administrativa y fiscal, que le proporciona más ingresos a los municipios y por consiguiente más



gastos para atender las nuevas necesidades que por ley debe ahora asumir el municipio, las cuales son crecientes a medida que la población también se incrementa. Los ingresos nominales se elevaron de \$74.474.579,9 en 1985 a \$131.935.591,1 en 1986, lo que representó un incremento de 77,1%. Para 1987 el incremento fué de 24,5% con relación a 1986.

Deflactando los gastos nominales vemos que el crecimiento real de estos fué negativo para el año 1984, cuando disminuyó en 5,7%, producto esto de que el elemento nominal fué tan solo del 11,5%, incremento que no podía atenuar el impacto inflacionario representado en un índice de precios al consumidor de 350,8 con relación a los precios de 1978. Para 1985, los gastos reales crecen en 13,6% con relación a 1984. Para 1986 se elevan los gastos en 46,5% y al final del período en estudio el aumento real de los gastos no fué muy significativo, creció 0,45%.

La tendencia en la ejecución del gasto se observa en la Figura 9. Alcanzamos a notar que estos se elevan bruscamente a partir de 1984, año en que el municipio empieza a recibir los nuevos ingresos producto de las leyes que buscan el fortalecimiento de los fiscos municipales. En términos reales los gastos ejecutados durante el período no alcanzan cifras significativas dignas de mención, debido al gran golpe de la inflación. Estas no llegan a los 30 millones de pesos en el año 1987.

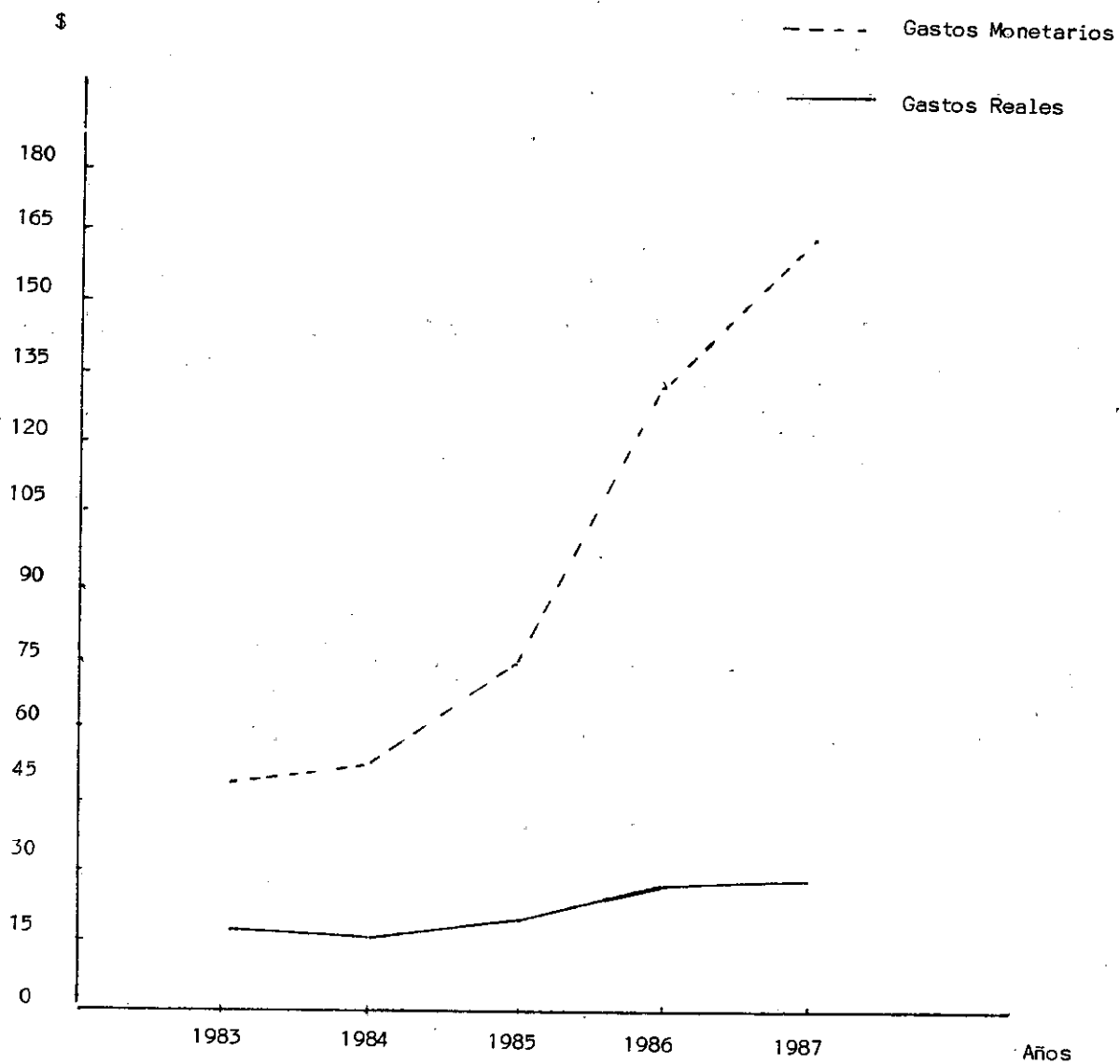


FIGURA 9. Presupuestos ejecutados de gastos (millones de pesos)

#### 4.4 CRECIMIENTO DE LOS GASTOS EN EL CARMEN DE BOLIVAR DURANTE EL PERIODO 1983-1987

TABLA 19. Crecimiento de los gastos en el Carmen de Bolívar durante el período 1983-1987

Años	Gastos Efectuados	Crecimiento Anual	
		Absoluto	Relativo
1983	48.019.498	-	-
1984	53.549.816,1	5.530.318	11,5
1985	74.474.579,9	20.924.763,8	39
1986	131.935.591,1	57.461.011,2	77
1987	164.366.250	32.430.658,9	24,6

Fuente: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar

La tabla 19, muestra el crecimiento de los gastos tanto en cifras absolutas como en cifras relativas. En ella se observa el crecimiento continuo de las cifras debido fundamentalmente a las nuevas funciones que tiene que desempeñar la administración pública municipal, al crecimiento de los ingresos, la creación de nuevas dependencias administrativas que aumentan la nómina del municipio y por último al afán personalista por el lucro de los ingresos del municipio, que impide que se realice un eficiente control de estos recursos.

Cabe destacar que fué en 1987, el año en que más se elevó el gasto público municipal, con respecto al año inmediatamente anterior, al incrementarse de \$74.474.579,9 a \$131.935.591,1, lo que representó una elevación del 77%; para 1987 el incremento decreció al situarse a una tasa de 24,6% con relación a 1986.

#### 4.5 NUEVAS POLITICAS PARA ORIENTAR EL GASTO MUNICIPAL

Los gastos públicos ponen al servicio de las necesidades humanas, la producción nacional. Cuando sube el ingreso de un país, las gentes demandan más servicios y bienes, más obras públicas, más avanzados planes de desarrollo. Así como también corresponde a la inversión pública llenar el vacío que deja la inversión privada cuando ésta se restringe en época de crisis. (1).

Los gastos públicos se orientan según los fines que se deseen alcanzar. Siempre que haya la necesidad de reducir los gastos de funcionamiento a un nivel deseado, se debe proceder con cautela y precaución para que no se afecten servicios esenciales de la comunidad. Es conveniente evitar la duplicidad de funciones y establecer un riguroso plan de prioridades sin afectar el ritmo normal de la ad

---

(1)

SAMUELSON, Paul. Curso de Economía Moderna. p. 153.

ministración.

No es muy conveniente una política exagerada de economías, porque muchas veces resulta contraproducente, como por ejemplo, el ahorro ficticio a que se refiere Gunnard Myrdal: "Gran cantidad de ahorro presupuestario hechos con el fin de mantener bajos los aumentos tributarios, son de carácter ficticio y en realidad tienen un sentido totalmente distinto". (2).

Es práctica consuetudinaria del Parlamento colombiano, disminuir los gastos fijos de funcionamiento: sueldos, pensiones, raciones para presos, etc., para abrirles paso a los auxilios regionales de simple interés político. Son economías ficticias que obligan posteriormente al Gobierno a complementar las apropiaciones deficientes por medio de créditos adicionales en el curso del año. Las verdaderas economías eliminan el gasto desde su origen, mediante disposiciones legales expresas o cuando el Gobierno suspende ciertos gastos susceptibles de aplazamientos.

Existe otra práctica no menos nociva en los presupuestos, la ocultación o disimulo del gasto, con esa finalidad se utilizan las grandes partidas globales que muchas veces incluyen erogaciones disímiles que, al presentarse discriminadas, posiblemente serían rechazadas por el Parlamento.

(2)MIRDAL, Gunnard. Los efectos económicos de la política fiscal. p. 265

Actualmente la política exigida por el Gobierno nacional a los administradores locales es la de una mayor austeridad en los gastos. La política fiscal es un término que no tiene significado preciso y tampoco existe una clara línea divisoria entre la política fiscal y las finanzas públicas o política económica gubernamental. (Históricamente el término se deriva de la antigua palabra Fiscla, talego para guardar dinero o la tesorería), más en uso corriente la política fiscal tiene un significado más amplio asociado con los esfuerzos gubernamentales para estabilizar o estimular los niveles de actividad económica.

Definida en términos de operación, la política significa utilización de ciertas actividades y acciones gubernamentales en el desarrollo y estabilización de la economía a través de ciertos instrumentos, como fijación de impuestos, gastos y administración de deudas, la cual debe estar coordinada e integrada con controles monetarios y de crédito.

#### 4.6 EL GASTO DEL MUNICIPIO CARMEN DE BOLIVAR Y LAS NECESIDADES PRIORITARIAS DE LA POBLACION

Resulta imposible satisfacer para la comunidad Carmera ciertas necesidades prioritarias como el agua, el alcantarillado y el mercado público por ejemplo, cuando estas demandan grandes erogaciones y el rubro destinado para inversión ape

nas alcanza un 26,8% promedio del total de los gastos del municipio, durante el período 1983-1987.

El monto de las inversiones se destina para reparación y pavimentación de calles, reparación de caminos rurales, puentes, parques, etc., lo cual absorbe la totalidad de la asignación para inversión, quedando nada para la solución de los grandes problemas del municipio. Pese a lo anterior, creemos que las futuras generaciones de administradores del municipio deben definir e implantar la política a seguir en cuanto a inversiones, partiendo de la disposición de un buen plan integral de desarrollo, que señale las necesidades a solucionar en orden prioritario, los mecanismos para su financiación y ejecución y se corte de una buena vez la tendencia de la administración municipal de atender solo "por encima" los gastos por inversión y concentrando la casi totalidad de los ingresos del municipio, para satisfacer gastos de funcionamiento.

Para terminar señalemos que el Departamento de Educación, sólo recibió durante el período 1983-1987 el 11,42% del total de los gastos. Y el sector de la Salud, no tuvo ningún aporte.

#### 4.7 SECTORES DEL MUNICIPIO QUE NECESITAN MAS ATENCION DE PARTE DEL EJECUTIVO MUNICIPAL

Los principales problemas que deben recibir la urgente atención del ejecutivo municipal son: el suministro de agua potable y el alcantarillado sanitario, tanto en el casco urbano como en el sector rural.

El primero es casi inexistente en el municipio. El suministro una vez por mes y a veces ninguna, además, sus obsoletas instalaciones apenas cubren del 50% al 60% de los potenciales usuarios.

En cuanto al segundo, es inconcebible que una población de las características históricas, económicas, sociales y poblacionales de El Carmen, no tenga este servicio.

La mayor parte de las viviendas poseen sus propias fosas sanitarias, las que no tienen vierten sus desechos orgánicos y aguas negras a las zonas verdes, parques, y aún calles, con el consiguiente deterioro de las condiciones ambientales y de salud del municipio.

Consecuencialmente, las inversiones que generen producción y empleo en el municipio, se han abstenido de llevarse a cabo con el consiguiente decaimiento de ritmo de crecimiento



to económico y desarrollo social.

El ejecutivo municipal debe crear la superestructura económica y social que permita el ensanchamiento del sector industrial y manufacturero, de por sí venidos a menos.

El sector agropecuario está urgido de que el ejecutivo les agilice su proceso de comercialización, a través del mejoramiento de las vías de comunicación.

#### 4.8 NECESIDADES DE UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

El Carmen de Bolívar siendo una de las principales ciudades del departamento de Bolívar, no ha tenido nunca un plan de desarrollo que le sirva como derrotero a sus dirigentes, que les indique las principales necesidades y les establezca un orden de prioridades para resolverlas.

Las principales causas de este desorden administrativo son la desidia de sus dirigentes y las negativas influencias partidistas que se preocupan más por el lucro personal que por el adelanto de la comunidad.

Sólo a partir de 1988, la administración municipal se ha venido a percatar de la importancia de disponer de un plan integral de desarrollo, el cual se encuentra en su etapa

de preparación.

Referentes a planes integrales de desarrollo, el decreto 1306 de 1980 obliga al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios cuyos núcleos urbanos hayan tenido más de 20.000 habitantes en el censo de 1973 a "Formular y adoptar un plan integral de desarrollo". Este mismo Estatuto define el plan, precisa su contenido y sus relaciones con el presupuesto municipal y contiene las normas necesarias para su elaboración, aprobación y ejecución.

El plan integral de desarrollo es un conjunto de normas que permiten ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores públicos y privados en los aspectos socio-cultural, económico-financiero, físico-territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en mejor forma los recursos existentes. (Artículo 2 del Decreto 1306 de 1980).

## 5. ASPECTOS GENERALES SOBRE PRESUPUESTO

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

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

Por lo tanto el plan financiero ha de ser una previsión de

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

En estas condiciones, se puede definir el presupuesto como el cálculo prospectivo de ingresos y gastos públicos para un período concreto ordenado al sostenimiento de los servicios públicos y regulación económica y social dentro del respectivo plan económico.

La importancia fundamental del presupuesto radica en que se considera como una guía de acción, como una herramienta útil, para cumplir los objetivos y fines que persigue una

institución, como un documento que debe indicar la estructura administrativa, las diversas actividades, planes y programas a cumplir en un período determinado.

### 5.1 EL CICLO PRESUPUESTAL

El siguiente cuadro resume lo que se expone en las siguientes páginas:

Instrumento	Etapas	Resultados
- Normas generales		
- Principios presupuestarios		
- Planes de Desarrollo M/pal		
- Clasificación Ingresos y gastos	Formulación	Proyecto de presupuesto
- Criterios de formulación		
- Formularios e instructivos		
- Cronograma de actividades		
- Cronograma de presentación y de aprobación	Presentación	
- Estructura y responsabilidades	Discusión y Aprobación	Presupuesto Municipal
- Requisitos presentación		
- Mecanismos de aprobación		

Instrumento	Etapas	Resultados
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disposiciones generales</li> <li>- Disposiciones específicas</li> <li>- Instrumentos de admón.</li> <li>- Requisitos, responsabilidades</li> <li>- Cronogramas, guías, etc.</li> </ul>	Ejecución	Ciclo de Administración
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normas generales</li> <li>- Principios contables y de auditoría</li> <li>- procedimientos</li> <li>- Nomenclatura y definición de cierto código de gastos por dependencia</li> <li>- Significado y manejo de cierto control contable y de presupuesto, análisis de saldos</li> </ul>	Control y Contabilidad	Estados de ejecución
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procedimientos</li> <li>- Indicadores</li> <li>- Informes</li> <li>- Tipificación de correctivos</li> </ul>	Evaluación	Reprogramación

5.1.1 Etapa de formulación, Explicando el esquema anterior se tiene como instrumentos de la etapa de formulación los siguientes:

1. Normas Generales: Corresponde a la administración municipal recopilar y analizar las disposiciones existentes en cuanto hagan referencia a aspectos presupuestarios y desarrollo económico y social de la comunidad. Los responsables de la administración pública deben consultar permanentemente las bases legales de los presupuestos así como también conocer los asuntos que se relacionen en obras o planes de inversión.

2. Principios presupuestales: En los decretos 294 de 1973 y 1927 de 1925, y 2407 de 1981 y otros contenidos en el código de régimen político y municipal, vienen enunciados los principios que deben guardar todo presupuesto. Los principios son:

a. Universalidad: El presupuesto de renta y recursos de capital tendrá como base el principio de Universalidad. Por lo tanto los estimativos incluirán, sin excepción el reconocimiento total de las rentas provenientes de los impuestos, bienes y servicios o actividades de la nación y todos los recursos de capital que la nación espere recibir en año fiscal sin deducción alguna. (Art. 14 Decreto 294 de

1973).

b. Equilibrio presupuestal: "El presupuesto constará de dos partes, presupuesto de rentas y Presupuesto de gastos, deberá quedar equilibrado... (Art. 3º. Ley 5ª de 1913).

El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones tendrá como base el presupuesto de rentas y recursos de capital entre ambos se mantendrá el más estricto equilibrio" (Art. 4º Decreto 294 de 1973).

c. Unidad del Presupuesto: Habrá unidad de presupuesto; no habrá distinciones esenciales de ingresos corrientes ni rentas compensadas a los recursos provenientes del crédito que se incorporen al presupuesto de rentas y recursos de capital, se les llevará cuenta especial de contabilidad pero no será materia de presupuesto ni de fondos separados. (Art. 6º Decreto 294 de 1973).

d. Unidad de Caja: El Decreto 2407 de 1981 en su artículo 7º norma: Habrá unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas e ingresos se formará un acervo común, sobre el cual se girará para atender los pagos de los gastos autorizados por el presupuesto.

e. Exclusividad de la Apropiación: El monto que se autorice para cada artículo de gastos debe aplicarse exclusivamen



te al objeto determinado en el texto del respectivo artículo y no podrá excederse, salvo que la cuantía se modifique por créditos adicionales y por traslados hechos en forma autorizadas en el presente estatuto. (Decreto 2407 de 1987).

f. Anualidad: El año fiscal comienza el 1º de Enero y termina el 31 de Diciembre de cada año. El ejercicio fiscal podrá prolongarse hasta el 30 de Abril, fecha en que se cierra la cuenta general del presupuesto y del tesoro. (Art. 5º Decreto 294 de 1973).

g. Programación: El presupuesto será presentado de manera que indique las funciones, programas y proyectos del ejecutivo (Art. 2º Decreto 294 de 1973). Los programas y subprogramas se presentarán debidamente explicados, integrados y en orden numérico (Art. 13 Decreto 294 de 1973).

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

i. Publicidad: Tan pronto sea aprobado el presupuesto por la respectiva corporación, debe publicarse y darse a conocer tanto por los funcionarios que tienen que ver con el control, contabilización y ejecución como por el público

en general.

3. Planes de Desarrollo Municipal. En la elaboración del proyecto de presupuesto se debe tener en cuenta, los planes y programas elaborados en el municipio.

4. Clasificación de Ingresos y Gastos. Facilita el ordenamiento y razón de ser de cada rubro, permitiendo de cierta manera visualizar y estudiar mejor aquellas partidas que son importantes en la formulación del presupuesto.

5. Criterios de Formulación. El cálculo de rentas debe obedecer a sanos sistemas propios de la realidad de cada rubro por su comportamiento en años anteriores, el recaudo actual y las posibilidades futuras de una acción, también es necesario analizar el sistema de recaudo y sus posibles fugas, en aquellas rentas que son significativamente altas se debe conocer en base a que políticas gubernamentales se toman los criterios de formulación.

6. Formulación e Instructivos. Tanto los formularios como los instructivos deben ser bien elaborados, de manera que permitan aportar fácilmente los datos que se requieren, y luego de su análisis faciliten su tabulación con el fin de poder incluir lo atinente a los gastos en el presupuesto. Alguno de los formularios obedecen a estudio de tipo

técnico y otros a iniciativa del ejecutivo municipal.

7. Cronograma de Actividades. Con el fin de cumplir oportunamente con la entrega del proyecto de presupuesto al Consejo, se debe tener en cuenta el factor tiempo, de tal manera que todos y cada uno de los pasos anteriores a la presentación de dicho proyecto se tengan cronometrados por días, semanas o meses a fin de evitar contratiempos.

5.1.2 Etapa de presentación, discusión y aprobación. Los instrumentos utilizados son:

- Cronograma de presentación y aprobación.
- Estructuras y responsabilidades.
- Requisitos de presentación.
- Mecanismos de aprobación.

También en esta etapa es preciso conocer las fechas y procedimientos respectivos, con el fin de cumplir y hacer cumplir las disposiciones que existan para estos trámites.

El proyecto de presupuesto debe ser presentado por el alcalde municipal al consejo el primer día de sus sesiones ordinarias en el mes de Noviembre. El proyecto de presupuesto puede ser aprobado o rechazado o modificado por el consejo pasando por dos debates reglamentarios. La aprobación se

lleva a cabo mediante un acuerdo emanado del consejo municipal; estos acuerdos deben ser remitidos a la gobernación del Departamento quien lo pasará al tribunal administrativo para que decida sobre su exequibilidad. Si es declarado de gobierno. Luego el alcalde expedirá un decreto declarando la vigencia del mismo.

5.1.3 Etapa de ejecución. La ejecución activa y pasiva del presupuesto se inicia el 1º de Enero de cada año, de acuerdo con las normas específicas al respecto. Para el buen desarrollo de esta etapa se requiere conocer ampliamente y aplicar los siguientes instrumentos:

1. Disposiciones Generales y específicas. En este caso consúltese las normas de presupuesto y de auditoría, el código penal, el código de régimen político y municipal, la ley 7ª de 1981 y demás leyes que se refieren a la ejecución activa y pasiva del presupuesto.
2. Instrumentos de administración. Como tales se entiende desde las disposiciones generales que figuren en el presupuesto hasta los manuales de funciones, las autorizaciones legales y ordenanzas, etc.
3. Requisitos y responsabilidades. Es necesario que se tenga a la vista de todos los funcionarios, el organigrama

de la administración municipal y todos sean informados de los requisitos y de las responsabilidades de cada uno de ellos, las líneas de autoridad, el flujo y periodicidad de la información.

4. Cronograma de actividades. Este punto se refiere a la necesidad de acometer actividades en forma prevista presupuestalmente a fin de seleccionar la mejor época para llevarlas a cabo.

5. Formularios y guías. Consiste en la preparación de formularios, instructivos, flujos de información, procedimientos, etc.

En esta etapa es oportuno tener en cuenta el título III, Capítulo I, del nuevo código Penal que trata las diferentes formas de peculado como son:

- Peculado por apropiación.
- Peculado por uso
- Peculado por aplicación oficial deferente
- peculado culposo
- Peculado por extensión.

5.1.4 Etapa de contabilidad y control. Se refiere a la importancia que reviste dentro del ciclo presupuestal, to

do lo referente a la imputación en los libros de ejecución presupuestal y de contabilidad social que demuestra hechos cumplidos como consecuencia de la acción administrativa e manada por normas contempladas como planes, objetivos, funciones, etc. De ahí que los instrumentos a utilizar son:

1. Normas generales. Que son contempladas en leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones de contralorías y acuerdos. Generalmente debe existir un manual contable y un manual presupuestario.
2. Principios contables de auditoría. Existen principios universalmente aceptados de tipo contable y de auditoría, los cuales deben ser tenidos en cuenta por quienes ejercen esta labor.
3. Procedimientos. Los manuales contables y presupuestarios deben ser complementados y flujogramas de papeles, soportes o comprobantes con el fin de disponer oportuna y fácilmente de la información registrada en los libros. Es importante el manual de funciones a nivel de cargos, el cual si está bien elaborado, facilitará y simplificará el trabajo, como también asignará responsabilidades.
4. Nomenclatura y definición de cuenta. Los objetivos del manual contable y presupuestario son los de servir de guía

a los funcionarios tanto de la administración como de la respectiva contraloría, para el análisis, clasificación, registro y resumen de las operaciones financieras y patrimoniales realizadas, como también para la evaluación de las actividades desarrolladas, todo ello con el fin de medir y evaluar el grado de eficiencia en la utilización de los recursos, de tal manera que facilite la adopción de políticas y decisiones relacionadas con la programación de las actividades futuras, la definición de cada cuenta o rubros permite verificar conceptos evitando la ambigüedad, la cual podría acarrear graves perjuicios a la entidad.

5. El control contable y de presupuesto. Su esencia es el cumplimiento del mandato del poder soberano expresado por el consejo municipal por medio de acuerdos o por poder legislativo contemplado en normas especiales y en la ley de presupuesto. Si se refiere al propósito o finalidad del control presupuestal se tiene que considerar lo siguiente:

- a. Exactitud numérica contable.
- b. Observancia de las disposiciones legales.
- c. Conformidad o disponibilidad presupuestal.
- d. Economía y efectividad en el gasto.
5. Ejecución comprobada con programación presupuestaria.

En lo referente al control contable y de tesorería de alma

enes y de activos fijos o patrimoniales se consideran los siguientes propósitos:

1. Exactitud Numérica contable.
2. Cumplimiento de los principios y normas contables en cuanto a oportunidad, precisión, conservatismo, presentación, personificación, rendición de cuentas, incorporación de datos, etc.
3. Cumplimiento de las disposiciones de contraloría en cuanto a las formas y contenido de soportes o comprobantes contables y sus procedimientos.
4. Existencia de archivos, kardex, tarjetas referentes a inventarios, etc.
5. Cumplimiento de normas internas y de auditoría sobre el manejo y custodia de valores por la tesorería.

El control fiscal se efectúa en tres etapas: Control previo, Control perceptivo y control posterior.

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

- a. Examen de Cuantías: Tiene como objetivos primordiales .



establecer si quienes deben rendir cuentas, han incluido en los elementos integrantes de sus cuentas, la totalidad de las sumas de dinero, de los documentos con poder liberatorio del pago de los impuestos, de las especies y de los materiales y elementos, cualquiera que sea su origen. También tiene como objetivo verificar si los cuentadantes han efectuado los pagos de su competencia satisfecho las demás erogaciones de fondos y bienes relacionados en sus cuentas, a las personas o beneficiarios en las cantidades, valores y en la forma en que deben efectuarse, verificar si los cuentadantes comprobaron las operaciones con los documentos prescritos. Constatar en general si se ciñeron en su gestión a las disposiciones legales y fiscales vigentes.

b. Juicios Fiscales: Denominados también juicios de cuentas es el proceso que adelanta la contraloría con el objetivo de definir y determinar las responsabilidades fiscal de los empleados de manejo cuyas cuentas hayan sido materia de observaciones de fondo. Al final de estos juicios resultan unas providencias que son de tres clases:

- Fallos sin responsabilidad fiscal
- Fallos con Responsabilidad Fiscal
- Reapertura de juicio.

c. Finiquitos: Son aquellos documentos por medio de los

cuales la contraloría respectiva, declara a paz y salvo a quienes hayan ejercido manejo y obtenido el fenecimiento de sus cuentas o fallos sin responsabilidad fiscal y no a parecen vinculados en procesos penales por delitos contra la administración pública.

d. Visitas Fiscales: Es un conjunto de diligencias de carácter fiscal y contable realizadas a las dependencias u oficinas de manejos, tendientes a comprobar la existencia, inversión y correcto manejos de fondos, valores y bienes nacionales.

e. Investigación Fiscal: Es la diligencia enunciada a establecer hechos detectables durante la visita fiscal denunciados como irregulares.

f. Análisis de saldo: Se refiere a la verificación y comprobación de los saldos de caja, banco, presupuestos, acuerdos de gastos, etc. Esta actividad es considerada como un instrumento de contabilidad y control.

5.1.5 Etapa de Evaluación. No se cumple a nivel municipal en esta etapa se deben utilizar las estadísticas, los informes y análisis financieros, contables y presupuestal. De aquí se toman los indicadores que permiten establecer muchas comparaciones, tomar acciones correctivas, tener el segui

miento de actividades encaminadas a modernizar la administración pública.

La evaluación permite programar fácilmente el presupuesto de la próxima vigencia.

## 5.2 EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO CARMEN DE BOLIVAR. 1983-1987

TABLA 20. Presupuestos ejecutados en el Carmen de Bolívar de 1983-1987

Años	Ingresos	Gastos	Diferencia Absoluta
1983	42.376.887	48.019.498	-5.642.611
1984	52.454.915	53.877.847	-1.432.932
1985	74.267.019	74.474.579	-207.560
1986	131.035.360	131.935.591	-900.231
1987	158.191.422	164.366.250	-6.174.838

FUENTE: Contraloría Municipal Carmen de Bolívar

Analizando la Tabla anterior sobre presupuestos ejecutados en el Carmen de Bolívar en el período 1983-1987, vemos que en todos los años se presenta déficit presupuestal originados más que todo por el mal comportamiento de los ingresos

y una expansión de los gastos municipales. También es notable que el mayor déficit se presenta en 1987 con un incremento del 96.6% en relación al del año 1985 en donde se da el menor déficit del período en estudio. Este incremento resulta contradictorio si tenemos en cuenta que en el año de 1986 se promulga la Ley 12 de 1986 mediante la cual la nación transfiere recursos del impuesto al valor agregado (IVA) en mayor proporción que en los años anteriores.

En la siguiente representación gráfica se presenta el comportamiento de los ingresos y los gastos ejecutados en el Municipio el Carmen de Bolívar de 1983 a 1987.

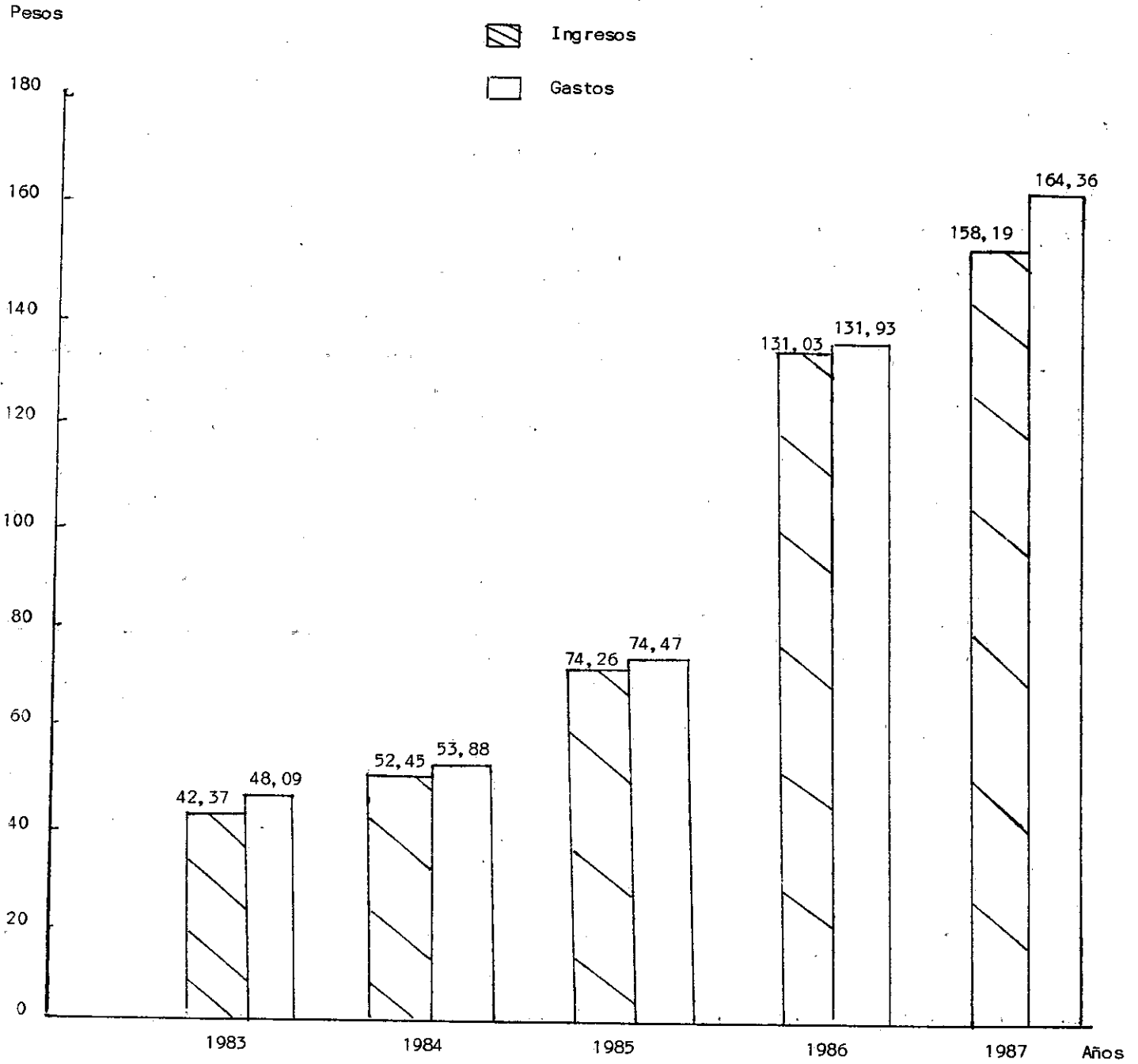


FIGURA 10. Ingresos y gastos ejecutados (En millones de psos)

En la Figura 10, podemos ver la diferencia de altura en los barras de un mismo año, lo que nos representa los diferentes déficit que se dan en el transcurso del período en estudio, alcanzando su mayor proporción en el año 1987.

### 5.3 RELACION ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS EJECUTADOS. 1983-1987

TABLA 21. Relación entre los ingresos presupuestados e ingresos ejecutados. 1983-1987

Años	Ingresos presupuestados	Ingresos ejecutados	Diferencia absoluta
1983	42.360.312	42.376.887	253.425
1984	52.821.443	52.454.915	366.533
1985	59.276.632	74.267.019	-14.990.387
1986	89.369.496	131.035.360	-76.265.960
1987	140.383.289	158.191.422	-17.808.133

FUENTE: Contraloría Municipal Carmen de Bolívar.

Analizando la tabla anterior, relación entre los ingresos presupuestados e ingresos ejecutados vemos que se presentan diferencias, tanto en los ingresos como en los gastos lo que indica falta de cálculos para determinar estos rubros por parte de la administración municipal, lo anterior

demuestra ineficiencia en la elaboración del proyecto de presupuesto que se le presenta al Consejo Municipal, en donde en la mayoría de las veces se subestiman los ingresos del municipio. También debemos tener en cuenta el desconocimiento de la cuantía de los aportes que hace la nación a los municipios por concepto de impuestos al valor agregado, lo cual solo se logra con la promulgación de la Ley 12 de 1986. Esto si tenemos en cuenta que la mayoría de los presupuestos de estos municipios dependen en más de un 86% de dichos aportes.

#### 5.4 PROYECCIONES PRESUPUESTALES. 1988-1992

Aplicaremos el método de los mínimos cuadrados, a series de tiempo para proyectar los presupuestos. Haremos la proyección solamente de los ingresos recaudados, o sea, sin incluir las participaciones nacionales para el período 1989-1992.

El método establece lo siguiente: X es la variable independiente, representa el tiempo: Y es la variable dependiente y representa los valores de los presupuestos ejecutados y representará para el período los valores estimados.

También es necesario anotar que se cuenta con las proyecciones de la cesión del impuesto al valor agregado de parte

de la nación al municipio del Carmen de Bolívar realizadas por el Consejo Regional de Política Económica y Social.

TABLA 22. Proyecciones de las rentas municipales

Años	X	Presupuestos eje cutados Y	X.Y	X <sup>2</sup>
1983	-2	7.436.273	-14.872.546	4
1984	-1	7.076.502	- 7.076.502	1
1985	0	7.325.193	0	0
1986	1	7.299.865	7.299..865	1
1987	2	10.238.555	20.477.110	4
Total	0	39.376.385	5.827.927	10

FUENTE: Contraloría Municipal de El Carmen de Bolívar.

$$Y = a + bx \quad 1^{\text{a}} \text{ ecuación}$$

$$E_x = 0 \quad E_y = 39.376.385$$

$$E_{x.y} = 5827.927$$

$$E_{x^2} = 10$$

$$n = 5$$

Entonces

$$E_y = na + bE_x \quad 2^{\text{a}} \text{ ecuación}$$

$$39.376.385 = 5a + b.0$$



$$a = \frac{39.376.385}{5} = 7.875.277$$

$$a = 7.875.277$$

Luego

$$E_{xy} = aEx + bEx^2 \quad 3^{\text{a}} \text{ ecuación}$$

$$5.827.927 = a.0 + b.10$$

$$b = 5.827.927 = 582.792,7$$

Reemplazando a y b en la ecuación 1<sup>a</sup> tenemos:

$$y = a + bx$$

$$y = 7.875.277 + 582.792,7 (x)$$

Para darles valor a x partimos del año 1987, en el cual (x) tiene valor de 2, 1988 valor de 3, 1989 valor de 4, 1990 valor de 5, y así sucesivamente, hasta llegar a 1992. Entonces obtendremos los ingresos que se recaudarían en el municipio en el período 1988-1992.

$$Y_{1988} = 7.875.277 + 5.82792,7 (3) = 9.623.655$$

$$Y_{1989} = 7.875.277 + 582.792,7 (4) = 10.206.448$$

$$Y_{1990} = 7.875.277 + 582.792,7 (5) = 10.789.241$$

$$Y_{1991} = 7.875.277 + 582.792,7 (6) = 11.372.033$$

$$Y_{1992} = 7.875.277 + 582.792,7 (7) = 11.954.826$$

Analizando los datos obtenidos, vemos que la proyección del año 1988 es menor a los ingresos obtenidos en 1987 a proximadamente una disminución del 6.38%, debido más que todo a la tendencia histórica de los ingresos. Mientras que a partir de 1988 en adelante estos siguen un comportamiento creciente en forma alterna, o sea, en 1989 crece en 5.7% con relación al año anterior, y en 1990 tan sólo crece en 5.2% con relación al año anterior.

Es necesario recalcar que en estas proyecciones no se han tenido en cuenta los aportes nacionales y mucho menos Departamentales, ya que el municipio no recibe de parte del Departamento ninguna clase de aporte.

Si a las proyecciones obtenidas de los posibles ingresos que podrá recaudar el municipio, se le adicionan las proyecciones hechas por el Consejo Regional de Política Económica y Social (CORPES), sobre las posibles cesiones a la postulada por la Ley 12 de 1986, obtendremos los ingresos totales que obtendrá el municipio del Carmen de Bolívar así:

TABLA 23. Proyección de los ingresos totales en el Carmen de Bolívar de 1989 a 1992. Pesos

Años	Recaudado en el Carmen de Bolívar	Cesión	Ingreso total
1988	9.123.655	296.770.000	255.893.655
1989	10.206.448	345.351.245	355.557.693
1990	10.789.241	567.070.000	577.859.241
1991	11.372.033	1267.660.300	1279.032.333
1992	11.954.826	1623.330.100	1635.284.926

FUENTE: Proyecciones del CORPES y de los realizadores del estudio

No se proyecta el presupuesto de gastos de inversión, ya que éste depende del presupuesto de rentas e ingresos, pues el presupuesto de ingresos se relaciona con el de gastos y las variaciones en el cálculo de aquél afectan al de este. Pero son principalmente las variaciones en las solicitudes de gastos los que inducen a variar el presupuesto de ingresos.


#### 5.5 CRITICAS AL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO

- El sistema presupuestal no funciona correctamente debido a la politización implantada en el ente municipal.

- El presupuesto no ha respondido a un plan de desarrollo municipal alguno.
  
- El presupuesto se debate en forma maratónica por el ausentismo característico en las secciones del cabildo municipal. Además es viciado por las presiones de los diferentes grupos políticos; tratando de obtener provecho personal de éste.
  
- Los ingresos presupuestados no se calculan de acuerdo a la evolución del sistema captativo del municipio, sino, a través de ajustes anuales arbitrarios.
  
- Las obras financiadas con recursos del presupuesto sólo favorecen a una parte de la población.
  
- Falta de funcionarios idóneamente preparados en Hacienda Pública, que garanticen una correcta elaboración y ejecución del presupuesto en pro de alcanzar y satisfacer las necesidades y expectativas de la comunidad.

## 6. EL CONTROL FISCAL

La gestión financiera no termina con los actos de ejecución presupuestaria. Es indispensable que el gobierno se responsabilice de ella y rinda cuentas al congreso y a la opinión pública, no solo en conjunto sino también sobre todos y cada uno de los actos de ejecución presupuestaria, antes, en el momento y después de ellos.

 En el control de la gestión financiera intervienen el Congreso, la rama jurisdiccional y la administración misma.

La etapa de control o vigilancia, por tratarse de una supervisión de la ejecución presupuestaria, puede ser anterior, simultánea y posterior a las respectivas operaciones ejecutorias del ingreso y el gasto público.

### 6.1 FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL

El control de la ejecución presupuestaria se fundamenta en dos razones principales: una de carácter política y otra

de índole financiera. De tales fundamentos emanan sus características generales.

6.1.1 Fundamento político del control fiscal. La Norma constitucional establece que no solo el Congreso, los Concejos y las Asambleas deben participar de la formación y aprobación de los presupuestos de ingresos y gastos para cada vigencia, sea esta para la Nación, el Municipio o el Departamento respectivamente, sino que les es atinente a éstos ejercer las funciones de control y vigilancia de las operaciones ejecutivas en la percepción de los ingresos y efectividad del gasto por parte de los agentes gubernamentales.

La injerencia política en las finanzas públicas no puede terminar en el acto de aprobación del presupuesto y orientación general de la política financiera por parte del Congreso, ya que ello no es garantía suficiente de que aquel va a ser ejecutado por el gobierno dentro de los límites de las autorizaciones y mandatos en él consagrados. La vigilancia de la ejecución presupuestal es necesaria no sólo para que se respete el plan financiero según la fuerza restrictiva que les es inherente, sino también como instrumento que contribuye a hacer más ordenada, oportuna y eficaz dicha gestión.

Por tratarse de una vigilancia de la ejecución presupuestaria en principio, no puede corresponderle al mismo poder ejecutivo, encargado de realizar las operaciones de ingresos y de gastos en que consiste; se confundiría ejecutor con contralor, haciendo nugatoria la vigilancia, esta emana de la colectividad y el Congreso en forma más o menos independiente, de modo que logre la imparcialidad y honestidad debidas. A la rama ejecutiva del control político le compete una especie de control interno de carácter administrativo.

Por no ser radical la separación de las ramas del poder público, sino más bien la interdependencia, la rama jurisdiccional dentro de la cual se encuentra el contencioso-administrativo, puede y debe en determinados casos y situaciones, ejercer ciertos actos de vigilancia fiscal.

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

Pero para mantener esa relación se requieren controles políticos y técnicos que dimanen de los organismos de representación política.

Si no existiera la posibilidad de que el Gobierno, al ejecutar el presupuesto aprobado por el Legislativo, incumpliera el mandato de recaudar todos los ingresos calculados y extralimitara el monto de las asignaciones previstas, no sería necesaria su vigilancia por el aspecto financiero. Sin embargo aquella posibilidad existe. En consecuencia, hay que evitar que el Gobierno quebrante los mandatos del Legislador consignados en el plan respectivo de ingresos y gastos para la vigencia dada, con el detrimento de la realización efectiva de los fines de la hacienda en beneficio de la colectividad.

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

La organización fiscal, la distribución del trabajo y de funciones para realizar los actos que supone la ejecución presupuestaria, con ser aspectos importantes que tienden a evitar el desorden e impedir irregularidades en la misma, no son suficiente garantía.



El control fiscal se orienta a que tal sistema de organización administrativa y técnica se cumpla, ya que las posibilidades de que ese ordenamiento sea violado y desorientado son muchas. El volumen mismo de las operaciones de ejecución del ingreso y el gasto público facilita, a pesar del rigor de las normas y requisitos establecidos que por error, negligencia o dolo sean quebrantados.

6.1.3. El objeto del control fiscal. El objeto del control fiscal es responsabilizar al Gobierno de la ejecución presupuestaria: a los liquidadores, contables, recaudadores y depositarios de los fondos públicos; y a los ordenadores, liquidadores y pagadores de los gastos públicos. Pero para lograr dicha responsabilización no solamente ha de controlarse el funcionario respectivo sino también las operaciones que ejecuta. A nadie se puede responsabilizar sino por sus propios actos.

Es importante saber hasta donde puede ir el control fiscal ya sea sobre el funcionamiento o sobre las operaciones que efectúa en desarrollo del plan financiero. La vigilancia de la ejecución presupuestaria no debe entorpecer las operaciones en que consiste, sino que ha de tratar que se realicen dentro de los mandatos y autorizaciones consignados en el presupuesto aprobado por el legislador, y de acuerdo con las normas generales sobre ejecución del ingreso y gas

to público, los procedimientos establecidos para liquidar, recaudar, contabilizar y depositar los ingresos; y para ordenar, liquidar y pagar los gastos.

La vigilancia tiene por objeto asegurar la efectividad en la ejecución presupuestaria, principalmente por su aspecto legal y técnico.

El control fiscal se orienta a que las operaciones del ejecutivo para realizar su propio plan de gobierno, que en gran parte aparece consignado en el presupuesto, correspondan a la orden y autorización mencionados, y en consecuencia, que no se dejen de recaudar los ingresos previstos ni se realicen gastos en cuantía superior a los límites señalados en las apropiaciones, y además, que se cumplan los requisitos generales y especiales que regulan la ejecución financiera. Igualmente, que al efectuarse los actos y operaciones respectivas, no se violen otras normas jurídicas y no se sigan sistemas y procedimientos no establecidos en el recocimiento, depósito, custodia de los fondos públicos y en el compromiso, orden de pago y pago efectivo de los gastos.

## 6.2 TIPOS DE CONTROL FISCAL

El control fiscal puede ser de dos tipos, según que se tra

te de ejercer una vigilancia sobre el funcionario ejecutor o sobre las operaciones de ejecución. Estas dos formas principales de vigencia fiscal se interfieren en la práctica. El primero es de carácter administrativo, político y jurisdiccional; el segundo, de índole técnica o numérico-legal. Tanto el primer control como el segundo puede ser anterior concomitante o posterior e interno o externo.

6.2.1 Control administrativo. Este puede ser de dos formas: Contralor interno y Contralor externo.

a. Control administrativo interno: Los funcionarios obligados a ejecutar determinadas operaciones de ingreso y gasto público, son vigilados por sus superiores jerárquicos: Ministros, Directores, Jefes de división de los departamentos administrativos, etc., puesto que están encargados de gestionar los correspondientes servicios públicos. Esta vigilancia se confunde con la inherente al desarrollo y buena marcha de la entidad en lo referente al correcto desempeño de los cargos y ejercicios de las funciones encomendadas a los empleados y funcionarios adscritos a ella. Pero, en especial a las divisiones o secciones del presupuesto en cada ministerio les incumbe el control administrativo interno de la ejecución presupuestaria.

b. Control administrativo externo. La modalidad más im

portante de Control administrativo externo en la ejecución presupuestaria, corresponde a la dirección general del presupuesto del ministerio de hacienda, entidad encargada además, de preparar el proyecto de presupuesto del Estado. Esta especie de vigilancia fiscal se ejerce de diferentes maneras: visitas e inspecciones, preparación del acuerdo mensual de ordenación de gastos y aprobación de compromisos.

Con este control se trata de lograr la correcta inversión de los fondos y evolución del gasto público, según los programas establecidos y la eficacia de la actividad financiera del Estado, de acuerdo con la situación económica y social y a la orientación de política fiscal dada por el gobierno al presupuesto en curso.

La dirección general del presupuesto controla además los compromisos voluntarios del gasto público, principalmente, por medio del acuerdo mensual de ordenación del gasto y a probación de ciertos contratos.

6.2.2 Control jurisdiccional. La vigilancia fiscal de carácter jurisdiccional es externa y la ejercen la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales administrativo y el Consejo de Estado. Es el control de la legalidad.

a. Control por la Corte Suprema de Justicia. La Corte Su

prema de Justicia puede declarar inexecutable todo o parte del presupuesto aprobado por el Congreso, mediante demanda por inconstitucionalidad. El presupuesto declarado inexecutable no puede ejecutarse, si la inexecutableidad se refiere solamente a una parte del plan, no se ejecuta dicha parte. Es un control a priori.

b. Control por el Contencioso Administrativo. Los tribunales administrativos y el Concejo de Estado ejercen un control jurisdiccional y administrativo, a posteriori, sobre determinados funcionarios y operaciones de ejecución presupuestaria.

Respecto de las controversias suscitadas entre los empleados de manejo y la administración en el juicio de cuentas seguido por la Contraloría, el contencioso administrativo en el caso de la Nación y los Tribunales administrativos para los departamentos y los municipios, ejercen determinado control jurisdiccional a solicitud de aquellos, como apelación o demanda de revisión.

Corresponde también el contencioso administrativo revisar las operaciones administrativas de liquidación de los impuestos nacionales, departamentales o municipales, a solicitud del contribuyente y una vez agotada la vía gubernativa.

El Concejo de Estado revisa previamente ciertos actos de compromiso voluntario del gasto público, contratos o concesiones.

Corresponde definir a los tribunales administrativos y al Concejo de Estado las indemnizaciones respectivas por daños a la propiedad privada en el ejercicio de actos de compromiso involuntario del gasto público.

6.2.3 Control político. Este control a cargo del Congreso o del parlamento, es más importante que el administrativo y el jurisdiccional. Es el control de la oportunidad de la gestión financiera a cargo del gobierno. Responsabiliza a los principales ejecutores del presupuesto: presidente de la República, Ministro de Hacienda y demás miembros del gabinete, jefes de departamentos administrativos y director general de presupuesto.

Esta vigilancia busca establecer ante todo responsabilidades de carácter político, en consecuencia más que atender a aspectos de índole numérica y legal, mira aquellas circunstancias de oportunidad y conveniencia calificadas y definidas por el ejecutivo en lo tocante a la efectividad del plan financiero público.

El control político examina el resultado de la ejecución

presupuestaria como acierto o desacierto del gobierno en ella, frente a las circunstancias económicas y sociales, lo que significa un juzgamiento político para determinar hasta qué punto fue oportuna y conveniente la realización del plan prospectivo de ingresos y gastos a cargo del poder ejecutivo.

El control fiscal de carácter político es un sistema de vigilancia externo y a posteriori que el congreso ejerce por conducto de la respectiva comisión permanente y las cámaras legislativas.

6.2.4 Control técnico. Del legislador, a quien compete el control político, emana también el control técnico o numérico-legal, que en realidad es el más decisivo. Por la índole política que define la composición y funciones de la rama legislativa del poder público, el control técnico no puede ejercerlo de modo directo el legislador, para ello se instituye un organismo especializado llamado Contraloría General de la República, Departamental o municipal, con independencia del poder ejecutivo, a fin de garantizar la necesaria imparcialidad en esta clase de vigilancia de la ejecución presupuestaria por parte de aquel.

Etapas integradas del control técnico:

- a. Control previo: Consiste en examinar con antelación de las transacciones y operaciones, los actos y documentos que la originan y respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.
- b. Control perceptivo: Consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.
- c. Control posterior: Consiste en la comprobación de las transacciones u operaciones ejecutadas por las entidades controladas y de sus respectivos registros y cuentas, en determinar si se ajustan a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

### 6.3 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA

Dos sistemas generales existen para organizar la entidad pública fiscalizadora: el de tipo comité o colegiado (tribunal) o forma jurisdiccional de organización, y el de tipo lineal o escalonado o forma administrativa de organización. El primero corresponde a la corte de cuentas existentes en algunos países, como Francia. El segundo corresponde a la contraloría general existente en la mayoría de



los Estados modernos.

Este segundo sistema se considera como más eficiente en la realización de su cometido por lo ágil y completo al establecer la dependencia escalonada de los funcionarios que integran la contraloría y distribuir jerárquicamente las funciones.

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

El nombramiento del contralor general ha de corresponder al congreso, pues se trata de ejercer una función que emana de su naturaleza política, aunque no se trate de un control político sino técnico.

Pero es necesario que el contralor nombrado por el congreso pueda sustraerse a la influencia política en el ejercicio de sus funciones técnicas. A ello contribuye no tanto el sistema de nombramiento, como las causales de su remoción, las calidades que debe llenar y el período en el e

jercicio del cargo.

6.3.1 Funciones principales de la Contraloría General. La contraloría general solamente tiene una función básica. El control técnico numérico-legal de la ejecución presupuestaria del gobierno. Sin embargo, con el fin de facilitar y completar aquella, se le atribuyen otras funciones no menos importantes, como llevar el libro de deuda pública del estado, prescribir los métodos de contabilidad de la administración nacional y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos y bienes nacionales, exigir informes a los empleados públicos sobre su gestión fiscal, revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario, y las que a su vez establecen para ser efectivas estas funciones particulares.

La Contraloría departamental le compete las siguientes funciones: La vigilancia de la gestión financiera y patrimonial de la administración departamental, de los municipios y de las entidades descentralizadas de estos órdenes, y el control de aportes o auxilios que otorgue la dirección de contabilidad y prescripción de las normas para llevarla, la reglamentación interna de sus funciones, la organización de sus dependencias y el nombramiento y remoción de sus empleados.

La contraloría municipal tiene las siguientes funciones: Vigilar la gestión fiscal y financiera de la administración municipal y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos y bienes municipales; exigir informes a los empleados públicos municipales sobre su gestión fiscal y revisar y fenecer las cuentas de los ingresos y gastos públicos, a fin de determinar si se ha hecho de acuerdo con las disposiciones vigentes.

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

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

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

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

## CONCLUSIONES

1. La fundación del Carmen de Bolívar data del año 1771, hecho histórico atribuido a Don Antonio de la Torre y Miranda.
2. La historia señala que los primeros poblados del Carmen ocupaban el sitio denominado "María La Alta", Villa que fuera fundada por Don Alondo de Heredia.
3. En cuanto al aspecto poblacional tenemos: que la tasa de crecimiento total se ha reducido drásticamente si tomamos como referencia los censos de los años 1973 y 1985, al pasar de una tasa de crecimiento de 3,25% a 1,24% para el último censo.
4. La violencia civil y el desempleo que se vive en las zonas rurales adyacentes del Carmen han originado que la población rural disminuya su tasa de crecimiento en 0,49%.
5. Los censos de 1964, 1973 y 1985 muestran que la pobla

ción femenina en el Carmen ha sido superior cuantitativa mente a la masculina en el casco urbano e inferior en el sector rural. Para 1964 la población femenina representaba el 54,6% de la población total en el casco urbano, para 1973 y 1985 el 52,6%.

6. En la preparación del proyecto de presupuesto de ingresos del municipio, las administraciones de este han utilizado "El Facilismo" que no es más que el incremento de todos los rubros que representan ingresos, a una tasa determinada para el año siguiente; no se hacen análisis del comportamiento histórico de los ingresos, sus tendencias, las variables económicas que puedan influir en él, etc.

7. Los ingresos tributarios del municipio del Carmen sufren disminuciones considerables cada vez que se llevan a cabo elecciones políticas debido a las "Excensiones" fraudulentas, en forma de favores políticos por parte de los encargados de la recaudación de los impuestos.

8. Si tenemos en cuenta el período 1983-1987, sólo para el último año se presentó crecimiento tanto nominal como real de los ingresos tributarios. El aumento nominal fué de 48,5% con respecto a 1986 y del 19,8% en términos reales.

9. El poco efectivo control a los ingresos de tipo no tributarios, facilita la evasión administrativa con el consiguiente decrecimiento de estos. En cifras absolutas los ingresos no tributarios del municipio bajaron de \$1.105.639 en 1983 a \$122.644 para 1987.

10. Los ingresos por otros tesoros representan el renglón que más aporta al financiamiento de los gastos municipales, estos financiaron en promedio para el periodo 1983-1987 el 91% del total de los presupuestos.

11. Los ingresos totales del municipio presentan una tendencia a incrementarse anualmente en 14,2% promedio en términos reales.

12. El municipio del Carmen sólo recibe aportes de la Nación a manera de participación en los impuestos al Valor Agregado (IVA) y a las rentas. En el pasado recibía participaciones del departamento. En promedio las participaciones nacionales para el municipio se han incrementado en 45,4% anualmente.

13. Dentro del total de los ingresos tributarios, los impuestos directos representaron en promedio el 51,3% del total de los recaudos, los indirectos el restante 48,7%.

14. El municipio no cuenta con archivos en donde se pueda encontrar información acerca de las operaciones de la administración municipal. La poca información archivada desaparece fácilmente a falta de un control más estricto.
15. No se utilizan métodos correctos y eficaces para el recaudo de los impuestos.
16. El censo de Industria y Comercio elaborado en el año 1985 para establecer la imposición a los comerciantes, presentó fallas de fondo y forma en su elaboración y ejecución.
17. Existe una alta concentración burocrática en todas las dependencias administrativas, por lo que ésta pierde funcionalidad y eficiencia.
18. Los impuestos en donde se presenta mayor evasión son el predial y el de Industria y Comercio.
19. A pesar de cumplir su cuarto año de promulgada la ley 14 de 1983, su aplicación apenas comenzó en 1987.
20. Entre las necesidades más apremiantes del municipio tenemos: agua potable, alcantarillado, pavimentación de calles urbanas, arreglo de las vías de comunicación y crea



ción de infraestructura económica y social que genere empleo.

21. El municipio no ha tenido en su ya larga vida como ente administrativo, plan de desarrollo alguno que canalice en mejor forma los ingresos hacia las necesidades y expectativas que la comunidad presenta.

22. En la elaboración del presupuesto de gastos del municipio se incluyen partidas para inversión que no alcanzan para emprender obras de gran envergadura como el acueducto y alcantarillado principalmente.

23. El presupuesto no es confeccionado técnicamente ni obedece a las expectativas de la población. No se utilizan cabalmente las normas y procedimientos recomendados por el Código Fiscal de Bolívar.

24. La fiscalización efectiva de la ejecución presupuestaria está viciada por los condicionamientos a que son sometidos los encargados de ejercer los controles, a fin de facilitar ciertas operaciones fraudulentas que van a favorecer a individuos y empleados de la administración municipal, omitiendo de esta forma sus responsabilidades en contra del beneficio de la comunidad.

## RECOMENDACIONES

1. Para elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y rentas municipales se deben aplicar las técnicas existentes para tal fin evitando la subestimación de estos teniendo que recurrir al mecanismo de las adiciones presupuestales.
2. Los gastos para inversión deben asignarse según la distribución geográfica de la población, así, en el Carmen debe destinarse el 50% del presupuesto de inversión para llevarlo a cabo en el sector rural, debido a que la población rural es más o menos el 50% de la población total.
3. Ejercer un efectivo control a los ingresos no tributarios de tal forma que se corrijan males como lo es la evasión administrativa.
4. Dotar al municipio de archivos adecuados, encargando para su manejo personal especializado y ejercer un estricto control a éste.

5. El Alcalde municipal debe encargarse de la elaboración del proyecto de presupuesto a una comisión integrada por profesionales con suficientes conocimientos en Hacienda Pública, para garantizar su correcta elaboración.
6. Elaborar un nuevo censo de Industria y Comercio que reúna los requisitos necesarios de tal forma que sus resultados sean benéficos y puedan incidir en el recaudo del impuesto.
7. El ejecutivo municipal debe preparar y poner en práctica planes y programas de desarrollo, previa aprobación del Concejo Municipal, a fin de seleccionar las necesidades y los mecanismos técnicos para solucionarlas, tendientes a mejorar las condiciones de vida de la comunidad del Carmen.
8. Se sugiere al Alcalde Municipal y al Honorable Concejo instruirse en las normas pertinentes y de los procedimientos correspondientes como condiciones previas para la aplicación de la ley 14 de 1983 y 12 de 1986.
9. Se debe tener especial cuidado en el manejo de las transacciones financieras y legales del municipio a fin de evitar los consabidos y perjudiciales embargos que tanto abundan en los ejercicios fiscales del municipio y que distraen

recursos que bien podrían destinarse a solucionar otras necesidades.,

10. Las administraciones presentes y futuras deben centrar su atención y empeño a la solución no de problemas de poca importancia relativa, como ha sido la constante hasta el momento, sino de grandes necesidades como el agua potable y el alcantarillado sanitario.

11. Para la solución de los anteriores problemas se debe consultar con expertos sobre la capacidad de endeudamiento del municipio a fin de servirse de los recursos del crédito, fundamentales para el financiamiento de este tipo de obras.

12. La Contraloría Municipal debe ejercer un control más estricto sobre el recaudo efectivo de los impuestos, sobre la adjudicación de contratos y la realización de inversiones a fin de evitar las desviaciones y el despilfarro de los fondos públicos.

13. El ejecutivo municipal debe encaminar el desarrollo de la administración bajo condiciones de austeridad en el gasto, racionalizándolo y ajustando los de funcionamiento a lo estrictamente necesario y procurando siempre elevar los de inversión.

14. Recomendamos al ejecutivo municipal que al momento de elaborar los proyectos de presupuesto de ingresos, se tenga presente no cálculos incrementando simplemente el presupuesto del año anterior en un porcentaje determinado arbitrariamente, sino que se analice la tendencia histórica de cada uno de los temas que signifiquen ingresos y sus proyecciones futuras.

15. El ejecutivo municipal debe sugerir a la Honorable Asamblea Departamental la cesión total del impuesto de engüello de ganado mayor del departamento al municipio a fin de incrementar las rentas del municipio, las cuales no han crecido significativamente en el período en estudio.

## BIBLIOGRAFIA

- ARIAS CASTRO, Nereyda. Impacto de la Ley 14/83 sobre la Situación Fiscal de los Municipios Bolívarences. Cartagena, 1986: II Tesis (Economista). Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Económicas.
- CASTRO, Jaime. Cartilla del Condejal. 6 ed. Bogotá. Oveja Negra, 1985.
- COLOMBIA. Leyes, Decretos, etc. Código de Régimen Municipal. Bogotá, Oveja Negra, 1986.
- EASTMAN, Jorge Mario. Manual de Administración Municipal (Legislación, doctrina, jurisprudencia), Bogotá. Ministerio de Gobierno, 1986
- GALEANO, Jorge. La Planeación a su alcance. Bogotá. Norma, 1986.
- LASCARRO, Leopoldo. Administración Fiscal, Presupuesto, Descentralización. Bogotá, Andes, 1984.

VEGA ROSAS, Gabriel. Las mentiras presupuestales. Nueva Frontera. Bogotá. (Marzo 2 de 1986) No. 572.

PUELLO CHAMIE, Mario. Metodología de una memoria de grado. Cartagena, 1985. Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Económicas.

RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Sistema de Hacienda Pública. Tercera parte. Bogotá. Temis, 1980.

ANEXO 1. FORMULACIO DE ENCUESTAS A PERSONAS NATURALES PARA  
EL MUNICIPIO DEL CARMEN DE BOLIVAR

Nombre \_\_\_\_\_ Edad \_\_\_\_\_

Estado Civil \_\_\_\_\_ Ocupación \_\_\_\_\_

Educación \_\_\_\_\_ Personas a cargo \_\_\_\_\_

Trabajan \_\_\_\_\_

1. Qué bienes posee?

Carro \_\_\_\_\_

Casa \_\_\_\_\_

Finca \_\_\_\_\_

Otros \_\_\_\_\_

2. Qué actividades desarrolla?

Agricultor \_\_\_\_\_

Ganadero \_\_\_\_\_

Profesor \_\_\_\_\_

Comerciante \_\_\_\_\_

Empleado Público \_\_\_\_\_



Otros \_\_\_\_\_

3. Ha pagado impuesto en los últimos siete años?

SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

4. Si la respuesta es sí, ¿Por qué concepto? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. Si la respuesta es no, ¿Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

6. Declaró renta el año pasado?

SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

7. Tenencia de Vivienda:

Propia \_\_\_\_\_ Arrendatario \_\_\_\_\_ Pagándola \_\_\_\_\_

8. Está de acuerdo con los impuestos que le cobran?

SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

9. Está de acuerdo con la forma en que le cobran?

SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

10. Qué obras considera prioritarias en el Municipio?

Escuelas \_\_\_\_\_

Hospitales \_\_\_\_\_

Mercado \_\_\_\_\_

Parques \_\_\_\_\_

Otros \_\_\_\_\_

11. Está de acuerdo con la administración actual del Municipio?

SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

12. Nivel de ingreso mensual del jefe de la familia?

Hasta 10.000

De 10.000 - 20.000

De 20.001 - 30.000

De 30.001 - 40.000

De 40.001 - 50.000

De 50.001 y más

OBSERVACIONES

---

---

---

---

Ciudad y Fecha

---

---

Encuestador.

## ANEXO 2. PRESUPUESTO DE GASTOS

## INGRESOS:

Recursos propios

\$ 64.493.00  
=====

## GASTOS:

Redacción Anteproyecto

\$ 3.360.00

Redacción Tesis

\$ 30.000.00

\$ 33.360.00

## FOTOCOPIAS:

Anteproyecto

\$ 280.00

Tesis

\$ 2.500.00

\$ 2.780.00

PAPELERIA:

\$ 2.490.00

TRANSPORTE:

\$ 8.000.00

VIATICOS:

\$ 12.000.00

SUBTOTAL

\$ 58.630.00

IMPREVISTOS: (10% del Subtotal)

\$ 5.863.00

TOTAL GASTOS

\$ 64.493.00  
=====

## ANEXO 3. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

## ACTIVIDADES

## ASUNTOS

1

Observación directa de los hechos y escogencia del tema.

2

Contacto con personas y entidades útiles en el trabajo.

3

Consultas bibliográficas.

4

Elaboración y Revisión del Anteproyecto.

5

Entrega del Anteproyecto al Comité de Graduación.

6

Recolección de la Información para los diferentes capítulos

7

Organización de la información y elaboración de Tesis.

8

Presentación de tesis para su aprobación.

179

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES AÑO 1988

MESES	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPT.	OCT.
SEMANAS							
ACTIVIDADES							
1	_____						
2		_____					
3			_____				
4				_____			
5					_____		
6						_____	
7							_____
8							_____