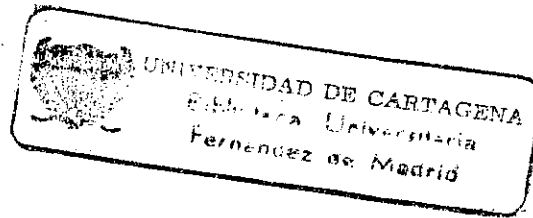


T
352.12
012

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE MAHATES



MIGUEL ANGEL OBEZO MIRANDA
DILSON BELLO ANGULO

5397800021989
S C I B

CARTAGENA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA

1989

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE MAHATES

MIGUEL ANGEL OBEZO MIRANDA

DILSON BELLO ANGULO

Trabajo de grado presentado como
requisito parcial para optar al
título de Economista.

Asesor: SERGIO HERNANDEZ G.

CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

1989

NOTA DE ACEPTACION

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Cartagena, 5 de julio de 1989

f

Cartagena, 30 de junio de 1989

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

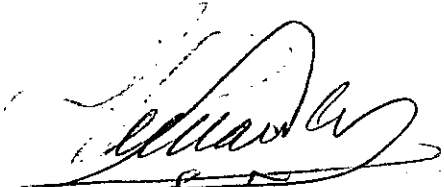
Honorables señores;

La presente es con el propósito de rendir concepto sobre la tesis de grado titulada "ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE MAHATES EN LOS AÑOS 1983-1987". Del cual he realizado un seguimiento desde el punto de vista metodológico y de contenido, el citado estudio fue elaborado por los egresados: MIGUEL ANGEL OBEZO MIRANDA y DILSON BELLO ANGULO.

Como Asesor y Presidente del presente trabajo, debo dar testimonio de la seriedad profesional con que los egresados han desarrollado el tema.

Considero que el estudio en mención está habilitado para ser aceptado como requisito de grado para que los egresados opten el título de Economistas.

Cordialmente,


SERGIO HERNÁNDEZ GAMARRA
Asesor-Presidente.

F



5

Universidad de Cartagena

CARTAGENA - COLOMBIA

Cartagena, 24.8.89.

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

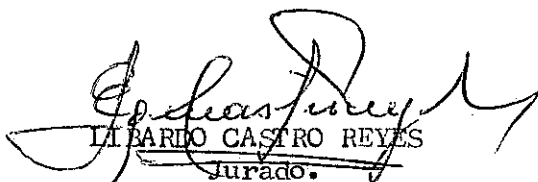
Apreciados señores:

Me refiero al trabajo de grado presentado por los egresados Miguel Angel Obezo Miranda y Dilson Bello Angulo titulado "Estudio Fiscal y Presupuestal del Municipio de Mahates". En este trabajo los egresados hacen una presentación de aspectos teóricos y prácticos sobre presupuesto y control presupuestal, lo que indica que tienen conocimiento del tema.

En el estudio se resaltan muchos aspectos sobre la situación real de Mahates que deben tenerse en cuenta para la elaboración del diagnóstico de desarrollo económico que debe realizar el municipio por mandato de la Ley de descentralización administrativa municipal.

Por lo anterior considero que dicho trabajo debe ser aceptado como requisito parcial para optar el título de Economistas.

Atentamente,


LIBARDO CASTRO REYES
Jurado.

6

Cartagena, noviembre 8 de 1988

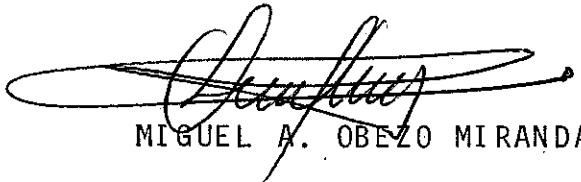
Señores
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
E. S. D.

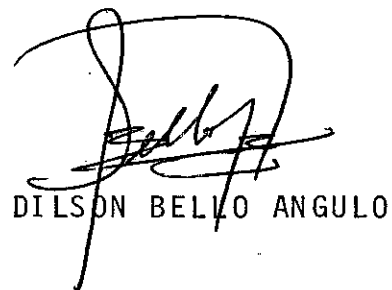
Estimados señores:

Por medio de la presente presentamos a ustedes, el anteproyecto de tesis titulado "ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE MAHATES 1983 - 1987", para su estudio y correspondiente aprobación.

Agradeciendo de antemano la atención y el diligenciamiento que la presente le merezca, nos suscribimos de ustedes.

Atentamente,


MIGUEL A. OBEZO MIRANDA


DILSON BELLO ANGULO

DEDICATORIA

A mis padres MIGUEL Y ESPERANZA, quienes me apoyaron incansablemente para obtener este logro.

A todos mis hermanos, a mi hija KANDYA GISELLA y a mi esposa MARCELA.

MIGUEL ANGEL

A mis padres JOSE y GLADYS, a mis hermanos y a todos mis amigos.

DILSON

Cartagena, Agosto 23 de 1989.

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

Apreciados Colegas:

Les informo que he estudiado la Tesis de Grado intitulada "Estudio Fiscal y Presupuestal del Municipio de Mahates 1983- 1987" preparada por los egresados Miguel Obezo Miranda y Dilson Bello Angulo, reuniendo los requisitos para optar el título de Economistas.

Los autores del trabajo señalan el divorcio existente entre la ejecución presupuestal y los planes de Desarrollo del Municipio, mostrando lógicamente el atraso de esa rica zona agrícola y ganadera del Departamento de Bolívar. Los ingresos el mayor porcentaje provienen de la participación por cesión del impuesto al valor agregado (IVA), señalando prioridades para el fomento y diversificación de actividades productivas que se traduzcan en el mediano y largo plazo, en el fortalecimiento de las finanzas del Municipio.

Felicito a los Señores Bello y Obezo y les deseo éxitos en su vida profesional.

Atentamente,


GERMAN SIERRA ANAYA
Jurado.

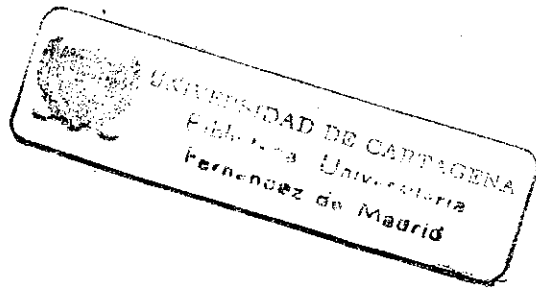


TABLA DE CONTENIDO

	pag.
0. INTRODUCCION	1
1. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE MAHATES	18
1.1. RESEÑA HISTORICA	18
1.2. LOCALIZACION GEOGRAFICA	20
1.2.1. Superficie	20
1.2.2. Límites	21
1.2.3. Clima	21
1.3. POBLACION	21
1.3.1. Análisis de la Población	21
1.3.2. Aspectos Económicos	23
1.3.3. Nivel Educativo	24
1.3.4. Viviendas y Servicios Públicos	24
2. EL MUNICIPIO	27
2.1. DEFINICION	27
2.2. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	27
2.3. CLASIFICACION Y JERARQUIZACION MUNICIPAL PARA MANEJO ADMINISTRATIVO	30
2.4. DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LOS MUNICIPIOS	31
2.5. LOS INGRESOS Y LA SITUACION FISCAL DE LOS MUNICIPIOS	33

	pag.
3. INGRESOS	36
3.1. NOCIONES GENERALES SOBRE EL INGRESO	36
3.2. CATEGORIZACION DE LOS INGRESOS SEGUN EL PRESUPUESTO	37
3.3. INGRESOS TRIBUTARIOS	38
3.3.1. Impuestos Directos	41
3.3.2. Impuestos Indirectos	41
3.3.3. Análisis de los Impuestos Directos Municipales	41
3.3.3.1. Efectos de la Ley 14 de 1983 en los Impuestos de Catastro	41
3.3.4. Análisis de los Impuestos Indirectos Municipales	49
3.3.4.1. Incidencia y Efecto de la Ley 14 de 1983 sobre el Impuesto de Industria y Comercio	53
3.4. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	62
3.5. INGRESOS DE OTROS TESOROS	62
3.5.1. Participación de Impuesto a las Ventas y Análisis de la Ley 12 de 1986	64
3.6. ANALISIS DE INGRESO TOTAL	76
3.7. INGRESOS FISCALES PERCAPITA	76
3.8. INCIDENCIA DE LA INFLACION EN LOS INGRESOS	76
3.8.1. Definición de Inflación	76
3.9. LOS IMPUESTOS	77
3.9.1. Origen de los Impuestos	79
3.9.2. Requisitos de los Impuestos.	80
3.9.3. Normas de los Impuestos	81
3.9.4. Efectos de los Impuestos	84

	pag.
3.9.4.1. Remoción del Impuesto	84
3.9.4.2. Evasión Fiscal	85
3.9.4.3. Traslación del Impuesto	87
3.10 MECANISMOS PARA OBTENER NUEVOS INGRESOS	89
4. GASTOS MUNICIPALES	93
4.1. TEORIA ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO	94
4.2. CAUSAS DE LA EXPANSION DEL GASTO PUBLICO	95
4.3. CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO	96
4.4. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	98
4.5. GASTOS DE INVERSION	101
4.6. CONTROL DEL GASTO PUBLICO	107
5. PRESUPUESTO	110
5.1. DEFINICION	111
5.2. EVOLUCION DEL PRESUPUESTO	112
5.3. NORMAS GENERALES DEL PRESUPUESTO	116
5.4. ETAPAS DEL PRESUPUESTO	121
5.4.1. Formulacion	121
5.4.2. Aprobación	121
5.4.3. Ejecución	123
5.4.4. Control	124
5.5. EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE MAHATES EN EL PERIODO 1983-1987	125
5.6. IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO	126

	pág.
5.7. RELACION ENTRE LOS INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS.	130
5.8. PROYECCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA EL PERIODO 1988-1993	131
6. CONTROL FISCAL	135
6.1. CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL	135
6.1.1. Fundamento político del Control Fiscal	135
6.1.2. Fundamento Financiero del Control Fiscal	136
6.2. TIPOS DE CONTROL FISCAL	137
6.2.1. Control Administrativo	137
6.2.2. Control Jurisdiccional	137
6.2.3. Control Técnico	137
6.2.4. Control Político	138
6.3. LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA	139
6.3.1. Funciones principales de la Contraloría	140
6.3.1.1. Contraloría Departamental	141
6.3.1.2. Contraloría Municipal	141
7. CONCLUSIONES	142
8. RECOMENDACIONES	147
BIBLIOGRAFIA	152
ANEXOS	153

LISTA DE TABLAS

		pag.
TABLA	1. Población del Municipio de Mahates según zona urbana y zona rural. Cartagena, 1989.	22
TABLA	2. Vivienda y servicios públicos (Viviendas particulares ocupadas por personas presentes. Cartagena, 1989.	26
TABLA	3. Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios en Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.	38
TABLA	4. Participación de los Ingresos Tributarios en Ingresos Totales de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.	40
TABLA	5. Comportamiento comparativo del Impuesto Predial en Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.	44
TABLA	6. Participación del Ingreso por Impuesto Predial en los Ingresos Totales de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	45
TABLA	7. Participación de los Impuestos Indirectos en los Ingresos Totales de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	48
TABLA	8. Participación de los Ingresos de Impuesto de Matadero y Mercado en los Ingresos Totales en Mahates, de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	49

	pág.
TABLA 9. Comportamiento Comparativo del Impuesto de Industria y Comercio en Mahates de 1983 a 1987. Cartagena/89	56
TABLA 10. Participación del Ingreso por Impuesto de Industria y Comercio en los Ingresos Totales en Mahates, de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	58
TABLA 11. Comportamiento Comparativo de los Ingresos no Tributarios en Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	60-
TABLA 12. Participación de los Ingresos no Tributarios en los Ingresos Totales de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	61
TABLA 13. Participación de los Ingresos de otros Tesoros en Mahates, de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	66
TABLA 14. Distribución porcentual de la Transferencia del IVA, según Ley 12 de 1986. Cartagena, 1989	67
TABLA 15. Participación de los Ingresos por Cesión del Impuesto al Valor Agregado-IVA o Impuesto a las Ventas en los Ingresos Totales de Mahates durante 1983 a 1987 Cartagena, 1989	69
TABLA 16. Ingresos totales del Municipio de Mahates durante el periodo estudiado 1983-1987. Cartagena, 1989	73
TABLA 17. Crecimiento nominal de los ingresos totales en el municipio de Mahates entre 1983-1987. Cartagena, 1989.	74
TABLA 18. Comportamiento Comparativo de los Gastos en el presupuesto municipal de Mahates 1983-1987. Cartagena, 1989	96

	pag.
TABLA 19. Comportamiento comparativo de los Gastos de Funcionamiento en Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	103
TABLA 20. Participación del Gasto de Funcionamiento en los Gastos Totales en Mahates, de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	104
TABLA 21. Comportamiento Comparativo de los Gastos de Inversión de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	105
TABLA 22. Participación del Gasto de Inversión en los Gastos Totales en Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.	106
TABLA 23. Ejecución del Presupuesto del Municipio de Mahates en el periodo 1983-1987 Cartagena, 1989.	125
TABLA 24. Relación entre los ingresos y gastos presupuestados y ejecutados. Cartagena, 1989	130
TABLA 25. Proyecciones de las Rentas Municipales. Cartagena, 1989.	132
TABLA 26. Proyecciones de los Ingresos Totales de Mahates (1988-1993). C/gena., 1989	134
TABLA 27. Participación de los Ingresos Compensados en los Ingresos Totales de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	160
TABLA 28. Participación de los Ingresos de Vigencias Anteriores en los Ingresos Totales de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989	161

TABLA 29.	Presentación del Gasto Total de Mahates, por departamentos, de 1983-1987. Cartagena, 1989	164
TABLA 30.	Distribución porcentual del Gasto del Municipio de Mahates por departamentos, 1983 a 1987. Cartagena, 1989	165

LISTA DE FIGURAS

		pag.
GRAFICA	1. Ingresos tributarios	42
GRAFICA	2. Impuesto predial (millones de pesos)	47
GRAFICA	3. Impuesto de Industria y Comercio (millones de pesos)	59
GRAFICA	4. Ingresos no tributarios (miles de pesos)	63
GRAFICA	5. Ingresos de otros tesoros (millones de pesos)	68
GRAFICA	6. Impuesto a las ventas (millones de pesos)	70
GRAFICA	7. Ingresos totales de Mahates (millones de pesos)	75
GRAFICA	8. Gastos Totales en Mahates (millones de pesos)	97
GRAFICA	9. Gastos de funcionamiento e inversión (millones de pesos)	108
GRAFICA	10. Ingresos y Gastos Ejecutados (millones de pesos)	127

0. INTRODUCCION

La siguiente investigación Fiscal y Presupuestal que se estará realizando, tiene como propósito primordial, brindar y proporcionar a todas aquellas personas y también a las instituciones municipales, encauzadas en el desarrollo y mejoramiento del actual estado del Municipio, las herramientas útiles en aras de mejor forma de vida para la comunidad.

Se hará una reseña histórica del municipio de Mahates en lo que respecta a su fundación y su vida administrativa y a otros aspectos importantes como son su situación geográfica, recursos naturales, vías de comunicación, composición de la población y aspectos primordiales como la educación, la salud y su actividad económica, así como el actual proceso de descentralización administrativa para los municipios.

Además, se analizarán algunas consideraciones importantes sobre el municipio, enfatizando en sus principales nece-

sidades: los ingresos, los gastos, la forma cómo ha evolucionado y cómo se han ejecutado cada uno de ellos; la incidencia que tiene el presupuesto dentro del plan de desarrollo de la región.

También se analizarán las proyecciones de los presupuestos en los años futuros y la aplicación de un eficiente control fiscal en esta región.

Buscar la armonía dentro del presupuesto entre el criterio fiscal y el económico es tarea difícil y compleja, que requiere un conocimiento detallado y pormenorizado de las necesidades de una región en su vida social. Precisa que exista un criterio de prioridades, que tenga como inicio la inaplazable y por medio del mecanismo de la planeación, coordine los métodos de mejoramiento, las encamine asegurando su efectiva continuidad y terminación.

0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En los actuales momentos, el Municipio de Mahates, a pesar de ser una de las poblaciones más antiguas del departamento de Bolívar, no tiene una estructura presupuestal ni un apropiado control fiscal, que permita una mejor utilización de los recursos en beneficio de sus habitantes. Analizando estas consideraciones se formulará lo siguiente:

- ¿Es efectiva la fiscalización que se hace sobre la ejecución del presupuesto de Mahates ?

- ¿En qué medida la reestructuración del sistema fiscal y presupuestal puede contribuir a mejorar la eficiencia en la administración de la cosa pública y por consiguiente del bienestar de la región ?

0.2. DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1. Delimitación Formal.

0.2.1.1. Tiempo. En este estudio toma como referencia el período comprendido entre los años 1983-1987.

0.2.1.2. Espacio. El estudio está circunscrito al municipio de Mahates en el departamento de Bolívar.

0.2.2. Delimitación material.

0.2.2.1. Variable Dependiente:

- Condiciones de vida.

0.2.2.2. Variables Independientes.

- Ingresos que recibe el municipio.
- Reorganización de la Administración Pública.
- Planes y programas incorporados en cada período presupuestal.
- Políticas para la asignación de recursos.
- Control fiscal.

0.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.3.1. Objetivo General. Establecer parámetros o directrices para organizar y promover planes y programas en desarrollo económico y social para el municipio de Mahates, que permitan conseguir mejores alternativas económicas, sociales y culturales, de tal forma que sus habitantes, mediante la participación armoniosa e igualitaria de las utilidades y obligaciones de la comunidad puedan lograr un óptimo desarrollo.



0.3.2. Objetivos Específicos:

- Analizar las más recientes medidas dictadas por el Gobierno en materia fiscal y presupuestal para los municipios.
- Determinar las variaciones de los Ingresos y Egresos en el período seleccionado para el estudio.
- Señalar los mecanismos utilizados por el municipio para el control fiscal.
- Determinar hasta qué nivel los ingresos que percibe el Municipio participan en la financiación del presupuesto de gastos.

0.4. IMPORTANCIA

A lo largo del historial del municipio de Mahates, no se había podido concretizar y realizar un estudio de esta naturaleza, conociendo la necesidad de proporcionar directrices encaminadas a buscar un adecuado manejo presupuestal a los problemas primordiales que agobian a esta región, se ha considerado lo importante que es el presupuesto en los actuales momentos y se le considera como una guía de acción, un mecanismo útil, para cumplir los objetivos y metas que persigue la unidad municipal, más, cuando actualmente los

municipios viven de reforas administrativas y fiscales que les otorgan autonomía para la administración de sus recursos y así obtener un aprovechamiento ótimo en pro de la realización de sus planes y programas en beneficio de la región.

Al finalizar el estudio se formularán varias recomendaciones las cuales podrán ser utilizadas por los encargados en la ejecución y control del presupuesto.

0.5. FORMULACION DE LA HIPOTESIS

0.5.1. Hipótesis General. Para lograr los objetivos y propósitos de una política de desarrollo en un municipio, es necesario aplicar los conocimientos técnicos en la elaboración y preparación del presupuesto, el cual es un mecanismo eficiente para obtener los resultados esperados.

0.5.2. Hipótesis de trabajo.

- El tamaño poblacional del Municipio de Mahates influye en forma directa sobre la magnitud del presupuesto y los impuestos que recibe.
- Si la Contraloría Municipal realiza un eficiente control fiscal en la ejecución del presupuesto y la reorganiza-

ción de la administración pública, se lograrán los planes y programas propuestos en cada período o vigencia fiscal.

0.6. OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS

0.6.1. Definiciones Conceptuales:

CONTROL FISCAL: Es la vigilancia de la actividad fiscal que realiza la Contraloría, cuyo fin es prevenir, corregir y sancionar las fallas extralimitaciones del poder público. Este control fiscal es efectuado en tres etapas: control previo, control perceptivo y control posterior.

PROGRAMAS: Es decidir por anticipado lo que hay que realizar previendo un futuro deseable y señalar los medios para alcanzarlo, se apoya en los resultados del diagnóstico y tiene como referencia la situación definida como meta, es decir, presupone qué se quiere hacer, para qué se va a hacer, y cuánto se va a hacer.

PLANES: Es la materialización escrita que nos indica qué acciones sistemáticas, coordinadas y coherentes se pueden implantar alternativamente con el propósito fundamental de realizar una serie de metas y objetivos, compatibles y alcanzables en un cierto tiempo y a unos costos mínimos.

ADMINISTRACION PUBLICA: Es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Es una gestión principalmente del Gobierno, al cual le corresponde organizar y coordinar los servicios públicos, designar los funcionarios de diversas categorías, arbitrar los recursos y proponer los gastos, para la mejor realización de los fines del Estado.

REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA:- Es la necesidad de cambiar la base de los sistemas administrativos para así tener un gobierno suficientemente organizado, para que se pueda planear y ejecutar con eficiencia los programas económicos y sociales de la comunidad.

INGRESO: Conjunto de medios monetarios que permiten a una población abastecerse, según sus necesidades solventes en el mercado. Proviene de lo que la comunidad recibe de un modo normal: trabajo, donaciones, loterías, etc.

DISTRIBUCION DEL INGRESO: Formas en que se reparten los ingresos o rentas, presupone una transferencia vertical u oblicua entre las clases definidas en términos de ingresos.

FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS: Es la forma como se va a conseguir los recursos para las apropiaciones. Se hace con base en el informe financiero definitivo que debe presentar el Contralor Departamental al Gobierno, de

donde se hace el cálculo de las ventas para el año siguiente.

GASTOS PUBLICOS: Los que se realizan por las autoridades legales para satisfacer con fondos públicos del patrimonio nacional las necesidades propias de cualquier entidad política o administrativa. Son ordinarios los propios de las necesidades habituales y extraordinarios los que destinan a grandes obras o son originados por sucesos imprevistos. Suelen ser cubiertos con recursos especiales.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO: Son los causados por concepto de sueldos, prestaciones sociales, etc., para el normal funcionamiento de la administración pública.

GASTOS DE INVERSION: Son las erogaciones que hace el Gobierno para fomentar el bienestar colectivo en sus múltiples manifestaciones de fomento económico.

IMPUESTO: Es una contribución obligatoria de la persona al Estado, para sufragar los gastos realizados en el interés común.

CONDICIONES DE VIDA: Es la situación socio-económica en que están los habitantes de una región de acuerdo con su receptabilidad monetaria y a la infraestructura que le pro-

ee el Gobierno, los que determinarán su consumo, ahorro e inversión.

0.6.2. Definiciones Operativas:

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Condiciones de vida	-Ingresos, ahorro, consumo, salud, recreación. -Educación, otros.	Entrevistas DANE
Control Fiscal	-Indices de evaluación de las rentas y gastos del municipio.	Contraloría Municipal.
Reorganización	-Normas y leyes, cambio y reforma en el sistema administrativo.	Entrevistas. Decretos. Leyes vigentes.
Gastos de Funcionamiento	-Sueldos y salarios. -Prestaciones sociales. -Compra de útiles de oficina, enseres, etc.	Tesorería Municipal

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Ingresos que recibe el Municipio	--Bases y tarifas para el cobro de impuestos, participaciones nacionales y departamentales	Hacienda Municipal
Planes y Programas dentro del desarrollo municipal.	-Proyectos y programas de inversión.	Entrevistas Consultas Bibliográficas.

0.7. MARCO TEORICO

Históricamente el capitalismo contemporáneo está enmarcado dentro de dos períodos importantes: el liberal, que se caracteriza por la libre competencia económica dentro de una apropiación absoluta de los medios productivos, un altísimo individualismo y un desenvolvimiento neutral del Estado dentro de la economía, y otro de economía mixta, donde el Estado juega un papel protagónico en las actividades económicas y que busca la función social de la propiedad privada.

La hacienda pública está enmarcada dentro de estos períodos señalados anteriormente con las siguientes características: La hacienda pública clásica, orientada a la satisfacción de determinadas necesidades públicas como la administración judicial, la vigilancia interna, la defensa na-

cional, sin inmiscuirse en las actividades sociales y económicas y la hacienda de bienestar que expande o planifica su ingerencia en la vida económica y social a través de las labores financieras que fomenten un mayor desarrollo y sirve siempre a los intereses comunitarios.

El instrumento de control y planeación de que disponen las entidades del Gobierno para cumplir con las premisas de la hacienda pública es el presupuesto.

El presupuesto debe ser una guía de acción, debe prepararse, expedirse y controlarse con estricta sujeción y cumplimiento a reglas legales e incorporado a un estatuto orgánico, y además, que responda a un criterio técnico que permita cumplir con las necesidades prioritarias de la comunidad. Para que esto ocurra debe existir el personal capacitado para realizarlo y también debe haber un total desligamiento de los individuos con intereses particulares y burocráticos en las instituciones gubernamentales.

Mahates, una de las poblaciones más antiguas del departamento de Bolívar, pues, su fundación es paralela con la de Cartagena, presenta un desarrollo bastante lento, a pesar de ser una región de tierras aptas para las actividades agrícolas, ganaderas, así como la pesca, y tener gentes dedicadas con mucho fervor a estas labores.

El impulso que ha tenido la región se debe a ciertos programas de carácter nacional como los desarrollados por los organismos estatales en el orden rural, que de una u otra forma han contribuido con el desarrollo de la región. Las necesidades vitales, las más prioritarias, aquéllas que al ser satisfechas por la comunidad, elevan las condiciones de vida que son indicadores de desarrollo, no han tenido el empuje necesario para ser alcanzados en la optimización requerida.

Es aquí donde debe participar la administración pública que es la responsable de ejecutar exhaustiva y sistemáticamente el derecho público, de cumplir y hacer efectivos los requerimientos que les asigne la ley de presupuesto.

"Todo presupuesto debe contemplar una investigación técnica que permita diagnosticar necesidades y problemas, como también conocer todos y cada uno de los recursos, las prioridades de solución con sus diversas alternativas, la fijación de responsabilidades, funciones y actividades y en síntesis de claridad en los proyectos a acometer de tal forma que pueda existir cierta flexibilidad para hacer los ajustes o tomar medidas correctivas".¹

A pesar de que en el Municipio de Mahates se han efectuado estudios económicos y sociales, ninguno ha sido encauza-

¹VEGA R., Jesús. Manuel de presupuesto municipal. p4.

do profundamente en el tema del presupuesto, ni se ha realizado un diagnóstico verdadero sobre el municipio para que se puedan elaborar eficientes planes de desarrollo, que se ejecuten mediante asignaciones que se les hagan cada año en el presupuesto municipal.

De aquí se presume que los presupuestos ejecutados no contemplan la ejecución de verdaderos planes de desarrollo y, por consiguiente, la fiscalización del presupuesto no dispone de bases sólidas para hacer comparaciones, tomar acciones correctivas, tener puntos de referencias, analizar procedimientos utilizados, hacer seguimientos de actividades encaminados a modernizar la administración pública para realizar una buena evaluación.

Dentro de la actual concepción de la hacienda y finanzas públicas, estas disciplinas se han ido distanciando de la finalidad simplemente fiscal, y su acción se proyecta hoy más allá de los servicios públicos y de las obligaciones contractuales del Estado y llega hasta el ámbito social.

Es un hecho casi general, reconocido por todos los tratadistas, el aumento progresivo del gasto público; puede afirmarse que el desarrollo social, político y económico de un país es paralelo con el ensanche de sus gastos.

Como el presupuesto es el fiel reflejo de una situación eco-

nómica y un programa de gobierno para un período anual, los gastos que en él se incluyan deben guardar alguna relación con cualquiera de las cuatro etapas del ciclo económico: prosperidad, crisis, depresión y recuperación; a éstas deben ajustarse quienes tienen que orientar el gasto público.

La hacienda pública toma en cuenta, previamente, los gastos y luego estudia los ingresos que debe arbitrar el Estado para financiarlo. En ambos casos se analizan las repercusiones que, tanto el ingreso como el egreso, tienen en los sectores sociales y económicos. La financiación del gasto se hace, principalmente, a través de los ingresos de derecho público, y uno de los principales ingresos son los impuestos. A los impuestos se les concede la orientación de carácter social, una obligación inherente a la persona humana, de contribuir, de acuerdo con sus posibilidades económicas, no sólo para el sostenimiento de la administración, sino también para todo lo que pueda realizarse en beneficio de la comunidad.

0.8. METODOLOGIA

0.8.1. Tipo de problema a investigar. El presente problema se considera descriptivo y evaluativo; descriptivo, porque en él se detallan las características y situaciones

reales que se han presentado en el manejo presupuestal y fiscal del municipio para el período comprendido entre 1983-1987; y es evaluativo, porque también hace un enjuiciamiento de estas situaciones.

0.8.2. Diseño de la Investigación. En este estudio se utilizará el diseño de campo bibliográfico: la observación bibliográfica se hará mediante lectura de documentos académicos como son: revistas, tesis de grado, libros, etc.; la observación de campo será de la forma participante, o sea, que se recogerá información del lugar en que se produzca.

0.8.3. Técnicas de Investigación de Campo. Se realizarán algunas entrevistas con carácter académico, que serán dirigidas a los funcionarios de la administración pública del municipio, con el fin de materializar una idea de la actual situación y de las metas o políticas a seguir por estos individuos.

0.8.4. Presentación de Datos. Con el fin de presentar con mayor claridad y en forma más detallada este estudio, se utilizará la recolección de datos publicados y análisis de resultado como manera de lograr conclusiones relativas en la investigación y poder comprobar o no la hipótesis. Además, se hará uso de cuadros y gráficos estadís-

ticos, índices financieros, promedios y proyecciones a través del método de los mínimos cuadrados.

0.8.5. Análisis de los Datos. Se utilizará el cruzamiento entre variables.

- | | |
|----------------------------|-----------------------|
| - Ingresos Tributarios | - Ingresos Totales |
| - Ingresos Totales | - Población Total |
| - Gastos Totales | - Gasto de Inversión |
| - Gastos de Funcionamiento | - Gastos Totales |
| - Ingresos Presupuestados | - Ingresos Ejecutados |

1: CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE MAHATES

1.1. RESEÑA HISTORICA

El Municipio de Mahates fue fundado por Don Pedro de Heredia en el mes de abril de 1533.

El territorio que actualmente ocupa el municipio estaba gobernado por dos parcialidades indígenas a la llegada de Heredia a esa región. Uno, llamado el cacique Cambayo que dominaba la mayor parte del territorio y el otro, el cacique Zipacoa, que está ubicado en la hacienda Santa Cruz, en inmediaciones del municipio. Estos caciques, que eran enemigos irreconciliables, mantenían una larga y sangrienta guerra por mantener el predominio y supremacía de sus respectivas parcialidades.

Heredia, ayudado por la india Catalina, a quien utilizaba como intérprete, tuvo que recurrir a engaños y artimañas, así como también a la fuerza de superioridad para tratar

de apaciguar la encarnizada lucha que libraban estos caciques y así establecer vínculos amistosos entre ellos, todo esto era con el propósito de doblegarlo y someterlo fácilmente para luego apoderarse del oro y las riquezas que estos indígenas poseían.

Después de haber sido fundado el municipio de Mahates por Don Pedro de Heredia, la mayoría de los individuos que estaban en la Hacienda Santa Cruz, la fueron abandonando para establecerse en lo que hoy se llama cabecera municipal, que presentaba mejores condiciones aptas para el ser humano y por consiguiente para el desarrollo de la región.

En el año de 1538, el municipio de Mahates fue encomendado a Don Antonio de Heredia, hijo de Don Pedro, de cuyo poder pasó a Don Luis Polo de Aguila en el año de 1543, habiendo sido erigida como parroquia. En esta época el municipio era considerado como uno de los más prósperos y privilegiados de la región, debido a que nivel político era villa cabecera, jefatura política, municipalidad y juzgado de primera estancia. Relegando a segundo plano la importancia que tenía como centro comercial, por haber quedado excluida de la línea férrea Cartagena-Calamar.

En el año de 1610, se convirtió en cabecera de Distrito Municipal. Sus principales corregimientos y veredas son:

Malagana, San Basilio de Palenque, Evitar, Gamero, San Joaquín, Mandinga, La Bonga, Monroy y Pava. Además, en su jurisdicción se encuentran las ciénagas de Aguas Claras, Zarzal, Matuya y algunos arroyos, tales como Grande, Negro, Songó, Cayetano, Languilla, etc.

1.2. LOCALIZACION GEOGRAFICA

1.2.1. Superficie. El municipio de Mahates, tiene una superficie de 479 kms. cuadrados, equivalente al 1.84% del total departamental, a una altura de 10 metros sobre el nivel del mar, su cabecera municipal dista 71 kilómetros de Cartagena.

El territorio de Mahates está localizado en la parte norte del departamento de Bolívar, dividido en dos grandes regiones:

La primera formada por pequeñas alturas que vienen del municipio de Arjona a San Juan Nepomuceno, formando el cerro de Mandinga, Palmar, Songo Arriba y Abajo, Cabeza de Vaca, el de Guayabal y el Cerro Guapo.

La segunda formada por una gran llanura donde se encuentra la cabecera municipal, la cual está ubicada en cercanía del Canal del Dique entre las ciénagas de Zarzal y Matuya baña=

da por las aguas del mismo canal, brazo del río Magdalena, que le suministra abundante agua potable.

1.2.2. Límites. El área territorial está circunscrita dentro de los siguientes límites: Por el Norte, con el municipio de San Estanislao (Arenal), al Sur, con Maríalabaja y San Juan Nepomuceno, al Este, con Calamar y al Oeste con Arjona.

1.2.3. Clima. El clima predominante es el cálido con temperatura promedio de 28°C y precipitaciones anuales mayores de 1.000 m.m. con territorio plano en su mayor parte, bañado al Norte por el Canal del Dique, presentando a la serranía de Songó con altura máxima de 350 metros.

Astronómicamente, Mahates está situada a los 10° 13' 35" latitud norte y 75° 09' 49" longitud oeste.

1.3. POBLACION

1.3.1. Análisis de la Población.

La población del municipio de Mahates está conformada en su mayor parte por blancos, mulatos, negros y mestizos.

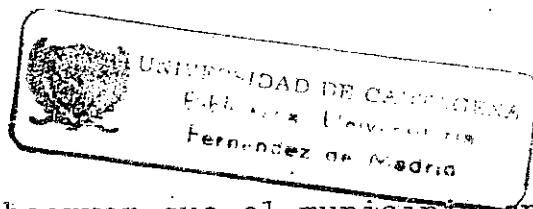
TABLA 1. Población del municipio de Mahates según zona urbana y zona rural. Cartagena, 1989.

Zona	Poblacion 1973	%	Población 1985	%
Urbana	4.871	34	6.502	34,4
Rural	9.480	66	12.429	65.6
Total	14.351	100	18.931	100

FUENTE: DANE - Censos 1973 y 1985.

Analizando el censo de 1973, se observa que tenía una población de 14.351, de los cuales el 50.8% está conformado por hombres y el 66% de sus habitantes estaba concentrado en la población rural.

Según el último censo efectuado en octubre de 1985, su población es de 18.931 habitantes de los cuales el 52.6% son hombres, o sea el equivalente a 9.958 habitantes; además el censo nos señala que el 65% de la población está ubicada o concentrada en la zona rural, lo anterior nos indica que Mahates es un municipio que la mayor parte de su población se concentra fuera de la cabecera municipal, es decir 12.429 habitantes.



También podemos observar que el municipio en el período comprendido entre los años 1973 y 1985 tiene un incremento poblacional positivo del 31,91% y una tasa de crecimiento anual del 2,33%; la tasa de crecimiento anual para hombres durante este período es de 2,64% y de mujeres es de 2,05%, podemos afirmar que la tasa de crecimiento total de la población presenta un incremento significativo, reflejado por el crecimiento más que proporcional de la tasa del total de hombres, con relación a la tasa de crecimiento del total de mujeres.

Para efectos de la implantación de la Ley 12 de 1986 sobre cesión del impuesto al valor agregado (IVA) al municipio de Mahates. En cuanto a la distribución de la inversión por zona, se tiene que la población rural es el 65,6% del total de la población del municipio, por consiguiente, según la Ley le corresponde a la zona rural del municipio el 50% de la inversión total por concepto de la cesión.

1.3.2 Aspectos Económicos. Las principales actividades económicas en el municipio son la agricultura, la pesca y la ganadería, siendo la actividad agropecuaria la utilizada en mayor proporción, donde se cultivan varios de los productos necesarios para la alimentación de la región y algunos que otros productos son comercializados en las poblaciones ale-

dañas, tales como Arjona, Turbaco, etc. La ganadería es de tipo extensivo y en forma tradicional, su forma de explotación es la de doble propósito, carne, leche, con relación a la pesca está es subutilizada, debido a que no dispone de las herramientas necesarias para su eficaz explotación, esto ha motivado que se presenten a una series de fenómenos que en deprimimiento de esta actividad económica.

1.3.3 Nivel Educativo . La educación en el municipio de Mahates es irregular debido a que no existen los centros educativos necesarios para albergar una crecimiento población estudiantil, es así que solamente existen tres colegios de bachillerato, uno ubicado en la cabecera municipal y los otros del corregimiento de Malagana, y de San Basilio de Palenque. Por lo demás existen más de 20 establecimientos de primaria, donde la mayor parte de éstos está localizada fuera de la cabecera municipal, es decir, en la zona rural.

No existe ningún establecimiento de tipo técnico agropecuario, el cual irá a desarrollar personas aptas para un eficiente desempeño en las actividades económicas de la región.

1.3.4 Viviendas y Servicios Públicos. El cubrimiento de los diferentes servicios públicos del municipio de Mahates, lo podemos describir de la manera siguiente: 41 viviendas,

únicamente poseen todos los servicios públicos del total de viviendas particulares ocupadas por personas presentes, de las cuales 38 están ubicadas en la cabecera municipal y 3 solamente están ubicadas en la zona rural.

Del total de viviendas ocupadas por personas presentes, 751 no poseen ningún servicio, de estas 635 están localizadas en la zona rural, mientras que 116 están situadas en la cabecera municipal.

Con relación a las viviendas que tienen solamente un servicio, se tiene que 2125 tienen energía eléctrica ubicadas 1.264 en la zona rural y 861 en la cabecera municipal. En cuanto al servicio de acueducto tenemos que 1.856 viviendas presentan tales servicios, de las cuales 639 se ubican en la cabecera municipal y 1217 viviendas en la periferia o zona rural. Finalmente con relación al servicio de alcantarillado, se tiene que 3 viviendas solamente gozan de este servicio y están localizadas todas fuera de la cabecera municipal.

Del análisis anterior, el cubrimiento o cobertura de los servicios públicos del municipio de Mahates, teniendo en cuenta que el municipio debe hacerse cargo de la prestación y ampliación de dichos servicios según el proceso de descentralización administrativa, tendrá que adelantar políticas y directrices encaminadas a obtener un mayor cubrimiento de los servicios, ya

que 23,8% de las viviendas en el municipio no tienen ninguna clase de los servicios públicos y un alto porcentaje de estas viviendas están localizadas fuera de la cabecera municipal. Por lo anterior se deben adelantar planes y políticas orientadas a complementar y solucionar los problemas que agobian a la comunidad.

TABLA 2. Vivienda y servicios públicos (Viviendas Particulares ocupadas por personas presentes).

	Urbana	Rural	Total
Viviendas	1.034	2.123	3.157
Promedio de personas por viviendas	6,29	5,85	6,0
Vivienda con todos los servicios	1,20	0,06	1,3
Vivienda con energía	27,24	40,04	67,3
Vivienda con alcantarillado	0,0	0,06	0,1
Vivienda con acueducto	20,24	38,58	58,8
Vivienda sin servicios	3,67	20,11	23,8

FUENTE: DANE

2. EL MUNICIPIO

2.1 DEFINICION

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

2.2 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

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

A continuación presentamos en forma breve y detallada, las funciones de cada una de las dependencias básicas con la cual consta la Organización Administrativa.

El Alcalde; es la cabeza visible y la persona que tiene mayores responsabilidades en la administración. Es elegido por el pueblo a través del voto popular, sus principales funciones son:

Hacer cumplir las leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos que estén vigentes, le corresponde dirigir la acción administrativa, nombrando y separando libremente sus agentes y dictando los decretos necesarios en todas las ramas de la administración; es el jefe de la Policía Local; representante legal del municipio para todos los efectos que hubiere lugar; además, ejercerá las funciones de agente del Gobernador y demás atribuciones generales pertinentes. (Art. 132 del Dec. 1333 de 1986).

EL CONCEJO:

Es la corporación administrativa de elección popular, que dada sus facultades, puede ordenar por medio de acuerdo lo conveniente para la administración del Distrito Municipal sin contravenir a las disposiciones de las leyes (Art. 132 del Dec. 1333 de 1986).

EL PERSONERO:

Nombrado por el Concejo, tiene el carácter de defensor del pueblo o veedor ciudadano y agente del Ministerio Público (Art. 139 y subsiguientes del Dec. 1333 de 1986).

LA CONTRALORIA:

Para que puedan existir las contralorías por ley se ha establecido, que éstas sean nombradas por los Concejos en los municipios cuyo presupuesto anual sea superior a cincuenta millones de pesos (\$ 50'000.000.), sin incluir el valor de los recursos del crédito ni las transferencias que reciban de la nación y del departamento. Este valor señalado aquí se irá reajustando anual y acumulativamente en un porcentaje igual al de la variación del índice nacional promedio de precios al consumidor que elabora el DANE.

La Contraloría Municipal es la encargada de vigilar la gestión fiscal y financiera de administración del municipio y de sus entidades descentralizadas.

LA OFICINA DE PLANEACION:

Es la encargada de diseñar todo lo relacionado con los planes

integrales de desarrollo municipal y todo lo relacionado con estudios de proyectos de inversión y créditos especialmente.

Existen otros organismos vinculados de una u otra forma, a la administración municipal como es el Juzgado Promiscuo, que es una dependencia de la Rama Jurisdiccional del Poder Público y cuya función principal es la de aplicar justicia.

2.3 CLASIFICACION Y JERARQUIZACION MUNICIPAL PARA MANEJO ADMINISTRATIVO.

Los municipios en Colombia están sujetos a idéntico régimen jurídico y administrativo, no obstante las enormes disparidades entre ellos se presentan por razón de su grado de desarrollo.

El uniforme modelo de la organización adoptado en la constitución y en la ley, sólo sufre parciales excepciones o criterios de orden general sistemático y coherente, sino que se ha venido estableciendo en forma casual, para solucionar problemas o situaciones de momento, sin haber analizado a fondo la totalidad y diversidad del fenómeno municipal.

El artículo 198 de la Constitución dice "La Ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su pobla-

otros de menor importancia.

- Degüello de Ganado Mayor:

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

- Degüello de Ganado Menor:

Es el que se cobra por la matanza, principalmente de cerdos, esto para el caso de Mahates se hace en casas particulares y no como el de ganado mayor que se realiza en el Matadero público.

- Espectáculos Públicos:

Este impuesto se causa por la presentación o celebración de actos cinematográficos, teatrales, de circo, corridas de toro, variedades, etc. Es gravado con el 10% por el total de boletas de entradas y otro 10% para COLDEPORTES; se liquida de acuerdo con los datos que arroje la planilla que

ción, recursos fiscales e importancia económica y señalar distintos regímenes para su administración.

Esta categorización a que se refiere el citado artículo, es un instrumento de carácter técnico, ya que al darse la ubicación de los municipios en determinado grupo, los organismos encargados del desarrollo municipal tendrán mayores facilidades para su toma de decisiones al existir similitudes en las necesidades y características socio-económicas de los conjuntos o categorías del municipio.

De tal manera, que estos últimos se dotarían del aparato administrativo que se ajuste a sus necesidades y capacidades y se les brindaría el tratamiento fiscal, económico y social correspondiente con sus necesidades de desarrollo.

2.4 DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LOS MUNICIPIOS

Dentro del proceso de la Ley de descentralización administrativa, se presentaron sustanciales cambios con el fin de darle mejor nivel de vida al municipio colombiano.

Veamos cuáles son estas disposiciones que lograrán el proceso de descentralización a nivel administrativa.

ASPECTO POLITICO

Con el acto legislativo número 1 de 1986 se institucionaliza lo que se podría llamar "La democracia local". Se amplía el espacio político, se facilita la participación ciudadana en la vida pública y se le da mayor solidez y legitimidad al sistema democrático. Tiene este acto dos instrumentos o mecanismos que así lo afirman, son ellos: la elección popular de Alcalde y el Plebiscito municipal.

ASPECTO FISCAL

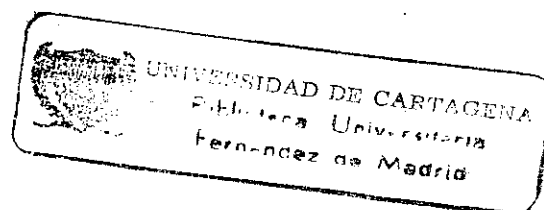
Relacionado con la situación fiscal municipal; se han venido dictando en los últimos años varias leyes que buscan incrementar sus ingresos.

Caso Ley 14 de 1983 que busca aumentar los recaudos por concepto de industria, comercio y catastro, la Ley 50 de 1984 cedió a los municipios de población inferior a 100.000 habitantes el producido recargo que sobre impuesto predial se venía cobrando y que era girado a la Nación desde 1984; la Ley 55 de 1985, que amplió el número de sujetos pasivos que pagan los impuestos de catastro.

Pero es con la Ley 12 de 1986 con la cual se incrementará en

mayor proporción los ingresos municipales y se presentará la descentralización fiscal, pues se va incrementando la participación de los municipios en el impuesto a las ventas al pasar gradualmente de un 25% a un 45,3% real de transferencias, todo ello en un período de 5 años.

ASPECTO ADMINISTRATIVO



Para el sector administrativo se expidió la Ley 11 de 1986 que ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, fortalece la autonomía de nuestros distritos y moderniza su régimen jurídico-administrativo. Dicha Ley fue posteriormente incomparada al Código de Régimen Municipal (Dec. 1333 de 1986).

La Ley 11 asegura permanente presencia ciudadana en la vida local, básicamente con tres entes que son: las Juntas Administradoras Locales, los Usuarios de las Empresas encargadas de prestar los servicios públicos y las entidades cívicas, se pretende hacer más eficiente la organización y funcionamiento de la Administración Municipal, erradicando prácticas indebidas y abusos, gracias a sus fines moralizadores.

2.5 LOS INGRESOS Y LA SITUACION FISCAL DE LOS MUNICIPIOS

Los ingresos municipales están conformados por los impuestos,

tasas, multas, rentas contractuales y ocasionales de una parte y de aportes, auxilios, participaciones y empréstitos por la otra.

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

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

Estas "grandes" ciudades se autofinancian en un gran porcentaje y demás, cuentan con un gran número de entidades y empresas descentralizadas para prestar los servicios públicos que le exige la comunidad; mientras que los municipios pequeños, que son el 80% de Colombia, están recibiendo recursos transferidos por parte del Estado para poder subsistir, transferencias éstas que son el doble o más de lo que ellos mismos recaudan.

-Las grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali; recaudan en 1978 más de las dos terceras partes del total de ingresos

tributarios del nivel municipal.

-El impuesto predial constituye la principal fuente de ingresos tributarios de los municipios seguido por el impuesto de industria y comercio y las contribuciones de valorización.

Podemos afirmar que la situación fiscal de los municipios ha permanecido constante y lo seguirá siendo, dada la baya capacidad tributaria de los pequeños municipios en Colombia.

Otra afirmación que se puede hacer relacionado con el municipio, es que éste aporta una mínima parte del total de ingresos públicos, ya que la estructura fiscal colombiana es centralista.

El Gobierno Nacional consciente de esta realidad fiscal que presentan los municipios, ha intervenido con una serie de disposiciones, que sin duda alguna, incrementarán sus ingresos, caso Ley 14 de 1983 y Ley 12 de 1986, pero a pesar de esto, el municipio colombiano no goza de una verdadera política tributaria, pues no ha ganado la flexibilidad en otros recursos establecidos, ni se ganan otros que sería lo deseable si verdaderamente aceptará que el municipio tuviera mayor autonomía y atendiera sus propios asuntos fiscales.

3. INGRESOS

3.1. NOCIONES GENERALES SOBRE EL INGRESO

Los recursos públicos son la fuente de los medios financieros del Estado para proveer al sostenimiento de los servicios públicos y regular los procesos económicos y sociales. Tales recursos son muy variados.

El estado moderno posee tanto una renta como un patrimonio. Pero solamente puede atribuirse el carácter de renta propiamente dicha a la originada de la explotación o enajenación de su patrimonio.

Los ingresos provenientes del sector privado de la economía, experimentan modalidades que no permiten catalogarlos como renta. Todos estos recursos se engloban en la expresión genérica "Recursos del Estado".

A través del tiempo, la hacienda pública ha ido variando. Antiguamente los ingresos provenían, en su mayor parte, de

los bienes patrimoniales del Estado, los ingresos provenientes de los trapasos gratuitos de bienes de unas personas a otras, debido a la muerte y los recaudos provenientes de las guerras, que en el Imperio Romano vinieron a constituir casi una entrada permanente que lo impulsaba a desarrollar su política de conquista de territorios privilegiados, como lo demuestra la historia de Persia y Egipto.

Actualmente, los ingresos públicos son obtenidos por el Estado de diversas maneras, explotando sus propios recursos patrimoniales, empleando su poder coercitivo, en el caso de los impuestos, prestando servicios y cobrándolos, también mediante el uso del crédito.

Esta gran variedad de maneras utilizadas por el Estado para el logro de sus recursos ha dificultado un poco la conceptualización de los mismos; pero se puede decir que son las entradas que obtiene el Estado (en nuestro caso el municipio) preferentemente en dinero, para atender las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole socio-económico.

3.2. CATEGORIZACION DE LOS INGRESOS SEGUN EL PRESUPUESTO

Los ingresos en el presupuesto municipal de Mahates han venido siendo clasificados en cinco (5) renglones principales.

3.3. INGRESOS TRIBUTARIOS

Son aquéllos que percibe el fisco municipal por concepto de Impuestos directos, Impuesto predial, Circulación y Tránsito, Sobretasa catastral (Tablas 3 y 4; Gráfica 1).

TABLA 3. Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios en Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Ingresos Tributarios					
Años	Ingresos Nominales	Incremento %	I.N.I.P.	Ingresos Reales	Incremento %
1983	1'282.464	-	296.5	432.534	-
1984	2'205.540	71.97	350.8	628.717	45.35
1985	2'339.659	6.08	429.5	544.740	- 13.35
1986	1'409.216	- 39.76	519.4	271.316	- 50.19
1987	6'471.734	369	644.2	1'004.615	272

* Año Base 1978

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

Analizando la tabla 3, con relación a los ingresos tributarios en forma nominal, se observa que en el año 1986 se presenta un decrecimiento en la tasa, la cual se colocó en tér-

minos negativos en un -39.76%, motivado por la baja recaudación de los impuestos directos e indirectos. En el año de 1987 se presenta una notable recuperación en la captación de los ingresos tributarios ya que alcanza una elevada tasa de 359%, lo que demuestra que el ritmo de crecimiento es bastante alto.

Con relación a los Ingresos Tributarios reales, se tiene que el año de 1984 se presenta un crecimiento de 45.35%. Para los años de 1985 y 1986 se presentan tasas negativas de -13.35% y -50.19% respectivamente, todo esto motivado por la disminución del poder adquisitivo de la moneda nacional, o sea, un incremento en el índice del nivel de precios. Ya para el año de 1987 se presenta una amplísima elevación en los índices de crecimiento que fue del 272%, lo que nos muestra la buena disponibilidad que hubo para la recaudación de los Ingresos Tributarios reales.

TABLA 4. Participación de los Ingresos Tributarios en Ingresos Totales de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Totales	Ingresos Tributarios	Participación %
1983	10'596.221	1'282.464	12.10
1984	13.074,237	2'205.540	16.86
1985	20'047.531	2'339.659	11.67
1986	35'034.050	1'409.216	4.02
1987	65'180.805	6'471.734	9.92

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

Relacionando la participación porcentual de los Ingresos Tributarios en el total de ingresos del Municipio, se observa en la Tabla 4, que la tendencia de estos ingresos tributarios en los ingresos totales no presenta estabilidad, debido a que en el año de 1983 es de 12.10%. luego en el año de 1984 sube a 16.86%, para descender a 11.67% en el año de 1985. Para 1986 se presenta una disminución que llega al 4.02% y luego para 1987, vuelve a una leve recuperación que alcanza a 9.92%.

A continuación se presenta la Gráfica 1 sobre las tenden-

cias analizadas en la Tabla No.3, relacionada con los Ingresos Tributarios en forma nominal y en forma real.

3.3.1. Impuestos Directos. Son los que se causan por la misma persona a quien con ellos se grava. También se define el impuesto directo como el que se establece en virtud de hechos fijos y constantes, como la persona, la propiedad, la renta, etc., y se recauda sobre Catastro o lista nominativas.

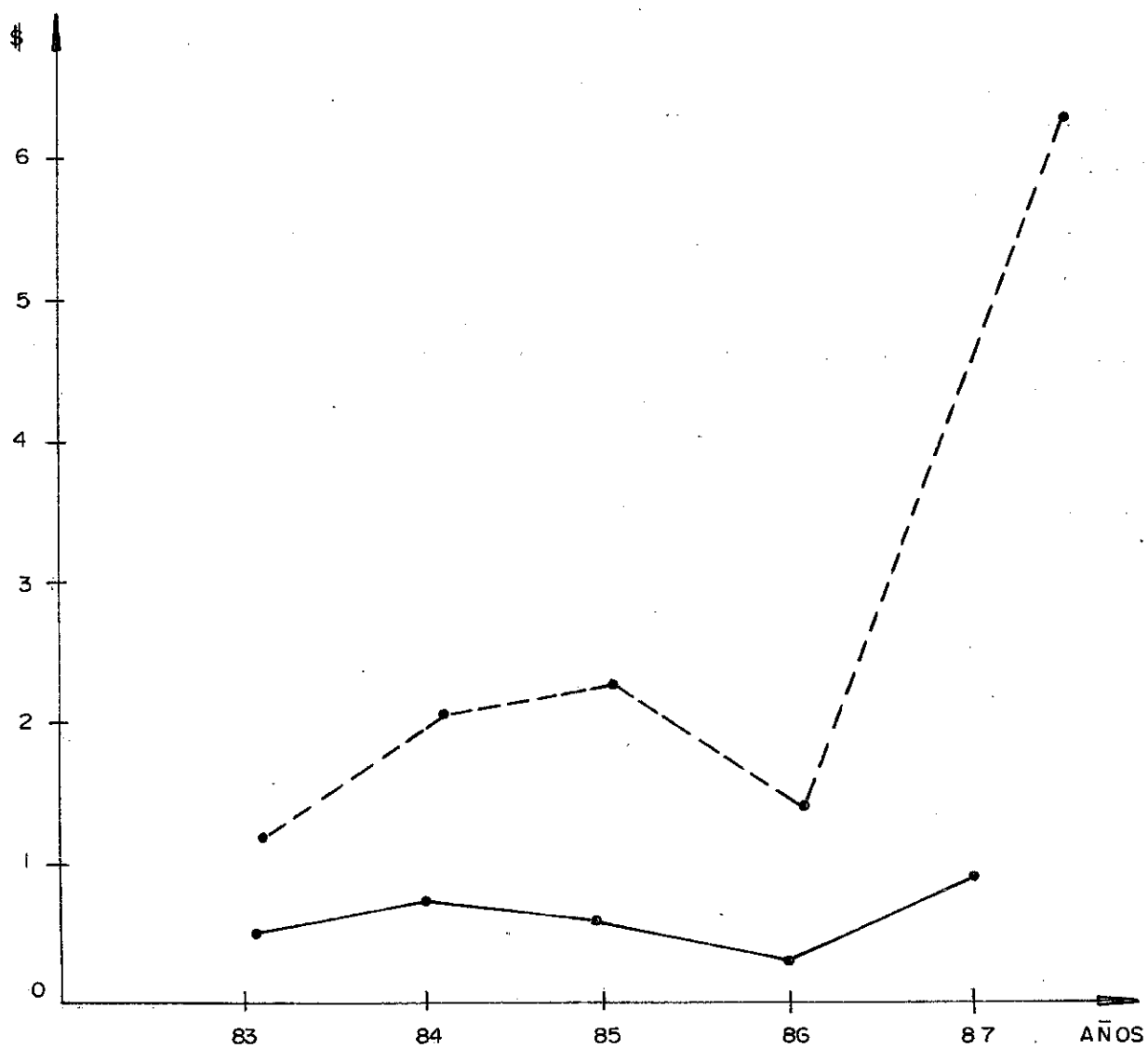
3.3.2. Impuestos Indirectos. Son aquéllos que se pagan por personas distintas a las efectivamente gravadas, en virtud del traspaso de la carga tributaria. También se define, como el que se establece por medio de tarifas impersonales sobre ciertos hechos intermitentes.

3.3.3. Análisis de los Impuestos Directos Municipales. Dentro de los rubros que hacen parte de los impuestos directos municipales, están el predial o de catastro y el de Circulación y Tránsito, dado que este último no se cobra en el Municipio de Mahates por razones técnicas y/o administrativas.

3.3.3.1. Efectos de la Ley 14 de 1983 en los Impuestos de Catastro. Este impuesto grava los bienes raíces localizados dentro del territorio municipal con base en el avalúo

GRAFICA No 1. INGRESOS TRIBUTARIOS
(Millones de Pesos)

----- INGRESOS MONETARIOS
————— INGRESOS REALES



catastral que existe. Este impuesto fue creado con el objetivo de fortalecer los fiscos municipales y departamentales, en un principio; pero, posteriormente, se cedió totalmente a los municipios.

Una de las medidas tendientes a fortalecer este recurso de Catastro es la Ley 14 de 1983 que consiste fundamentalmente en incorporar los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del Catastro Nacional con los subsiguientes cambios en la base gravada del impuesto y en la limitación de tarifas.

Por medio de ella se encomendó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para que actualizara durante el año de 1983 el avalúo catastral de todos los inmuebles; para ese efecto debía reajustar un diez por ciento (10%) anual acumulado año por año, de acuerdo con su antigüedad o fecha, sin exceder de un período de 15 años. De allí en adelante y en un período de 5 años se institucionaliza un reajuste en razón a los precios de las tierras, pero siguiendo al cálculo del índice nacional de precios elaborado por el DANE, se puede aplicar de éste un porcentaje mínimo del 50% y un máximo del 90%.

Para fijar la tarifa del impuesto predial la ley establece que los concejos municipales fijarán entre el 4 y el 12 por

mil en forma diferencial, o sea, se tendrá en cuenta la destinación económica de cada período, el tipo de vivienda y su localización. Los lotes urbanizables no urbanizados pueden ser gravados con tarifas superiores a los 12 por mil.

TABLA 5. Comportamiento comparativo del Impuesto Predial en Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Impuesto Predial					
Años	Ingresos Nominales	Incremento %	I.N.P.	Ingresos Reales	Incremento %
1983	981.000	-	296.5	330.860	-
1984	1'803.756	83.86	350.8	514.183	55.40
1985	1'894.093	5.01	429.5	440.999	- 14.23
1986	3'510.032	85.31	519.4	675.785	53.23
1987	5'296.436	50.89	644.2	822.172	21.66

FUENTE : Contraloría Municipal de Mahates.

Con respecto a la Tabla 5, sobre el comportamiento del ingreso por impuesto predial en términos nominales o monetarios, se observa que para 1984 se presenta un crecimiento de 83.86%, no así para 1985 donde baja en forma bastante

considerable a 5.01%.

Para el año de 1986, empiezan a observarse los efectos de la Ley 14 de 1983, presentándose el más alto incremento sobre impuesto predial que es de 85.31% en el año de 1987 vuelve a descender colocándose en un 50.89%.

TABLA 6. Participación del Ingreso por Impuesto Prédial en los Ingresos Totales de Mahates de 1983-1987. Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Totales	Impuesto Predial	Participación %
1983	10'596.221	981.000	9.25
1984	13.074.237	1'803.756	13.79
1985	20'047,531	1'894.093	9.44
1986	35'034.050	3'510.032	10.01
1987	65'180.805	5'296.436	8.12

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

En la tabla anterior se observa la forma cómo ha venido siendo la participación de los ingresos por concepto del impuesto predial, en relación con el total de ingresos. Inicialmente, en el año 1983, se sitúa en un 9.25%; luego, en el año de 1984, toma su nivel más alto de 13.79%, esto como consecuencia de la implementación de la Ley 14; en el

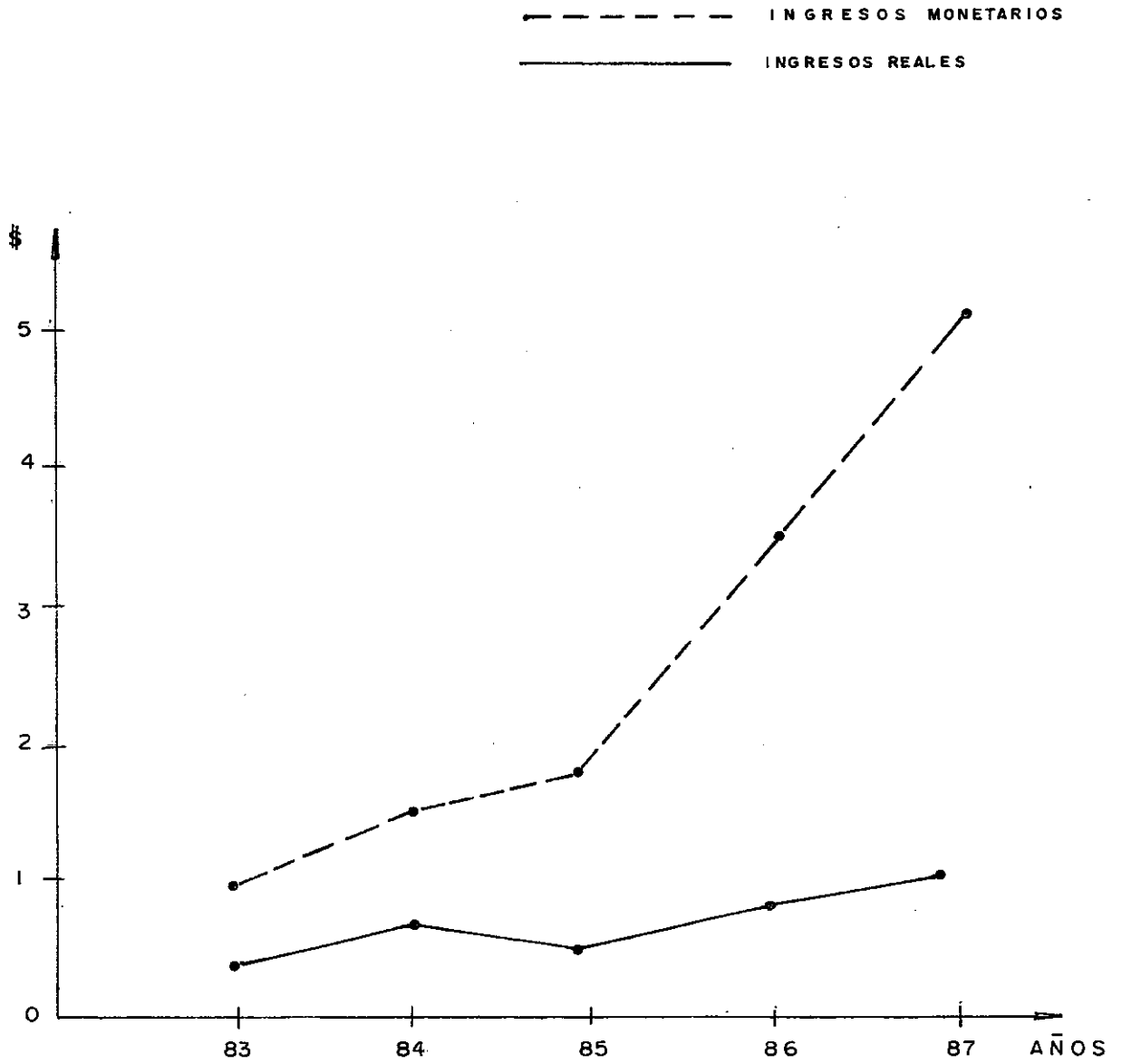
año de 1987, se presenta la más baja disminución, la cual llega a un 8.12%.

La misma Ley autoriza a los concejos, bajo serias condiciones, para exonerar del pago de impuestos predial y, además, las sanciones de mora, intereses, sobretasa que se tenga por este concepto se puede disminuir, quitar.

Otras disposiciones que el Gobierno ha venido promulgando, con el fin de hacer más altos los ingresos de catastro por la Ley 50 de 1984, que cedió a los municipios de población inferior a los 100.000 habitantes, el producido del recargo del impuesto predial previsto en el artículo 10 de la Ley 128 de 1941, que constituirá, entonces un ingreso ordinario de dichos municipios (Artículo 13), y la Ley 55 de 1985 que dice que los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, podrán ser gravados con el impuesto en favor del correspondiente municipio. (Artículo 61).-

65

GRAFICA N.º 2 IMPUESTO PREDIAL (Millones de Pesos)



66

TABLA 7. Participación de los Impuestos Indirectos en los Ingresos Totales de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Totales	Impuestos Indirectos	Participación %
1983	10'596.221	380.660	3,59
1984	13'074.237	860.788	6,58
1985	20'047.531	957,418	4.77
1986	35'034.050	1'372.632	3.91
1987	65'180.805	1'614.174	2.48

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

Como se observa en la tabla, los Impuestos Indirectos tienen una baja participación en los ingresos totales y tienen la tendencia a disminuir al comparar con los años anteriores; como se aprecia también existe cierta inestabilidad, ya que del año de 1983 es de 3,59%, para el año de 1984 se presenta el más alto incremento que llega a 6.58%, en el año de 1987 alcanza su más bajo nivel de crecimiento, el cual llega al 2.48%.

TABLA 8. Participación de los Ingresos de Impuesto de Matadero y Mercado en los Ingresos Totales en Mahates, de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Totales	Impuesto de Matadero y Mercado	Participación %
1983	10'596.221	186.400	1.75
1984	13'074.237	221.331	1.69
1985	20'047,531	299.314	1.49
1986	35'034.050	384.885	1.09
1987	65'180.805	484.550	0.74

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

En cuanto a la participación de los ingresos de impuesto de matadero y mercado en los ingresos totales, se observa que ésta va disminuyendo. Para el año de 1983 se sitúa en 1.75% y viene bajando paulatinamente para colocarse en un 0.74% en año de 1987, llegando a su más bajo nivel de crecimiento.

3.3.4. Análisis de los Impuestos Indirectos Municipales. Los ingresos que recauda el Municipio y que se clasifican como impuestos indirectos son: El de Industria y Comercio, degüello de ganado mayor y menor, bonos de ventas, construcciones y alineaciones, rifas, teatro, registro de hierro y

por triplicado debería ser pagado a los tres días de haberse realizado el espectáculo.

- Juegos Permitidos:

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

La misma Ley dice que se puede prohibir estos juegos y diversiones públicas si perjudicaren a la moral y la riqueza pública, o en su defecto, reglamentarlas y gravarlas.

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

- Construcción y Delineamiento Urbano:

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

dad.

Antes de iniciar la construcción, ampliación o separación de cualquier clase de edificación, será necesario proveerse de la correspondiente licencia, la cual será expedida por la Secretaría u Oficina de Planeación; si no se hiciese así, se impondría una sanción o multa sin perjuicio de tener que destruir lo construido.

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

- Rifas:

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

- Marcas:

Este se cobra a las personas que registran marcas, herretes

o cifras quemadoras como propiedades que le sirven para identificar los semovientes de su propiedad.

3.3.4.1. Incidencia y Efecto de la Ley 14 de 1983 sobre el Impuesto de Industria y Comercio. Este impuesto tiene su origen legal en la Ley 97 de 1913 que confirió al Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá facultades para crear determinaciones, impuestos y contribuciones; más tarde la Ley 14 de 1915 otorgó las mismas facultades a todos los municipios del país, con excepción de lo relativo al impuesto sobre el consumo de tabaco extranjero, y siempre y cuando las asambleas departamentales concedieran en el futuro dichas contribuciones.

Este impuesto recae hoy en día en cuanto a materia imponible, y sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

La Ley 14 ha definido y reglamentado todo lo que tiene que ver con este impuesto, es así como idénticas actividades: industriales, que son las dedicadas a la extracción, fabri-

cación, confección, preparación, transformación, reparación, manufacturas y ensamblajes de cualquier clase de materias o bienes.

Actividades comerciales, las destinadas a expendio, compra, venta o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el código de comercio, siempre y cuando no estén consideradas por el mismo código o por decreto, como actividades comerciales o de servicio.

Actividades de Servicio, las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de actividades como: expendio de bebidas y comidas, hoteles, transporte, radio, cine, clubes sociales, recreación y otras definidas en dicha Ley.

El artículo 33 de la Ley establece que el impuesto de industria y comercio se liquide sobre el promedio mensual de ingresos brutos en el año inmediatamente anterior, expresado en moneda nacional y obtenido por las personas y sociedades de hecho, con exclusión de: devoluciones, ingresos provenientes de ventas de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.

Sobre la base gravable definida, se aplicarán las tarifas que determinen los ingresos municipales dentro de los siguientes límites:

- Del dos al siete por mil (2-7 ‰) mensual para actividades industriales.
- Del dos al diez por mil (2-10 ‰) mensual para actividades comercial y de servicio.

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

Igualmente dicha Ley contiene las prohibiciones existentes sobre este impuesto, como ha de imponer gravámenes a la producción primaria, gravar los artículos de producción nacional destinada a la exportación, gravar al Instituto de Mer-

cadeo Agropecuario, IDEMA, y otras.



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

TABLA 9. Comportamiento Comparativo del Impuesto de Industria y Comercio en Mahates, de 1983 a 1987.
Cartagena, 1989.

Impuesto de Industria y Comercio					
Años	Ingresos Nominales	Incremento %	I.N.P.	Ingresos Reales	Incremento %
1983	251.360	-	296.5	84.775	-
1984	209.683	-16.58	350.8	59.772	-29.49
1985	241.537	15.19	429.5	56.236	- 5.91
1986	341.925	41.56	519.4	65.830	17.06
1987	462.240	35.18	644.2	71.754	8.99

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

Como se observa en la tabla que relaciona el comportamiento

del ingreso por Impuesto de Industria y Comercio en términos nominales, se observa que en el año de 1984 se presenta una disminución de -16.58 ya que todavía no se habían aplicado los correctivos necesarios en la aplicación de la Ley 14 de 1983.

Ya para los siguientes años se observa un comportamiento positivo en este rubro y es así que para el año de 1986 se presenta un incremento significativo que llega a un 41.56%, en el año de 1987 se presenta una leve disminución de 35.18%.

En la siguiente presentación gráfica se muestran las tendencias analizadas en la tabla anterior que relaciona a los ingresos de Industria y Comercio en términos nominales y reales.

TABLA 10. Participación del Ingreso por Impuesto de Industria y Comercio en los Ingresos Totales en Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Totales	Impuesto de Industria y Comercio	Participación %
1983	10'596.221	251.360	2.37
1984	13'074.237	209.683	1.60
1985	20'047,531	241.537	1.21
1986	35'034.050	341.925	0.97
1987	65'180.805	462.240	0.71

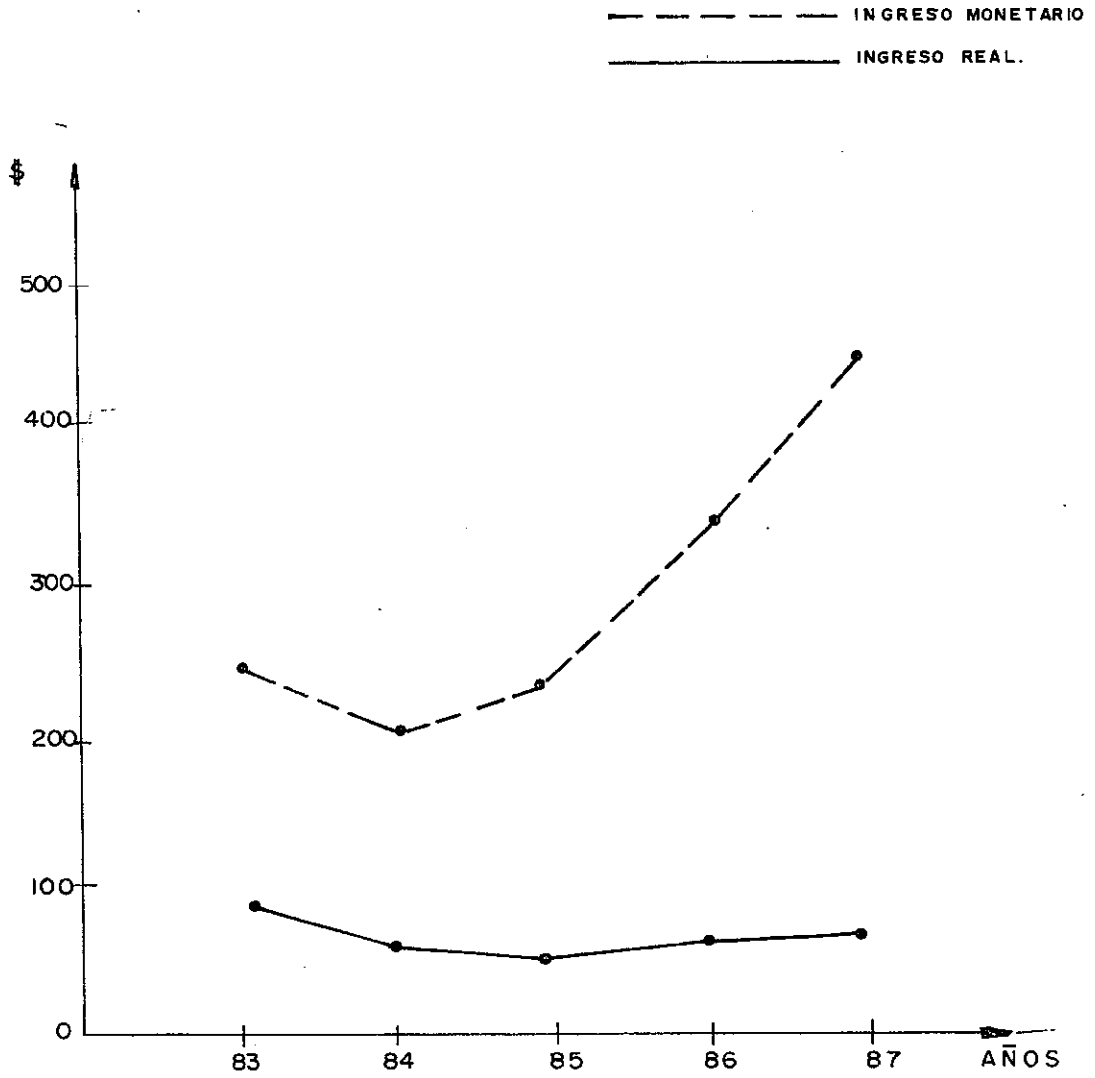
FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates

Con respecto a la participación porcentual del ingreso por impuesto de Industria y Comercio en los ingresos totales del Municipio, se observa que la tendencia a la participación viene disminuyendo con el transcurso de los años.

Se puede observar que para el año de 1983 se presenta en su más alto nivel que es de 2.37% y para el año de 1987, llega a su más bajo nivel, situándose por debajo del 1%, llegando a 0.71%, lo cual significa que su rubro no es significativo en la recaudación de ingresos para el Municipio.

En la siguiente representación gráfica (Gráfica 3) se presentan las tendencias analizadas en la anterior tabla en lo

GRAFICA N.º 3 IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO
(Miles de Pesos)



que hace referencia a los ingresos por impuestos de Industria y Comercio en términos nominales y reales.

TABLA 11. Comportamiento Comparativo de los Ingresos no Tributarios en Mahates de 1983 a 1987. Cartágena, 1989.

Ingresos no Tributarios					
Años	Ingresos Nominales	Incremento %	I.N.P.	Ingresos Reales	Incremento %
1983	346.800	-	296.5	116.964	-
1984	524.915	51.35	350.8	149.633	27.93
1985	728.925	38.86	429.5	169.714	13.42
1986	603.186	- 17.24	519.4	116.131	- 31.57
1987	736,306	22.06	644.2	114.297	- 1.57

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

En cuanto al comportamiento de los ingresos no tributarios en términos nominales se observa que en el año de 1984 se presenta el más alto índice de crecimiento, situándose en 51.35%; en el año de 1986 se presenta una tasa negativa que llega a -17.24%, producto del bajo recaudo de las rentas ocasionales en ese año de 1986. Para el año de 1987 los ingresos por ese concepto vuelven a tener una notable

recuperación que llega al 22.06%. En lo que respecta a los impuestos no tributarios en términos reales que en los años de 1984-1985 se presentan tasas positivas de 27.93% y 13.42%. Luego para los años de 1986 y 1987 se presentan ~~tasas~~ tasas negativas de -31.57 y -1.57, todo originado en que en estos años se presentó un proceso inflacionario y la depreciación de la moneda nacional.

TABLA 12. Participación de los Ingresos no Tributarios en los Ingresos Totales de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Totales	Ingresos no Tributarios	Participación %
1983	10'596.221	346.800	3.27
1984	13'074.237	524.915	4.01
1985	20'047.531	728.925	3.63
1986	35'034.050	603.186	1.72
1987	65'180.805	736.306	1.12

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

Como se observa, la participación de estos ingresos es muy baja, y para el año de 1984 se presenta en su más alto nivel, llegando a 4.01% y luego pasa el año de 1986 disminuye a 1.72%, en el año de 1987 llega a su más bajo nivel que

es de 1.12%, todo es explicable debido a que el Municipio carece de servicios como aseo y agua, que sean manejados por el mismo.

En la siguiente representación, Gráfica 4, se presentan las tendencias analizadas en la anterior tabla relacionando a los ingresos tributarios en términos nominales y reales.

3.4. INGRESOS NO TRIBUTARIOS

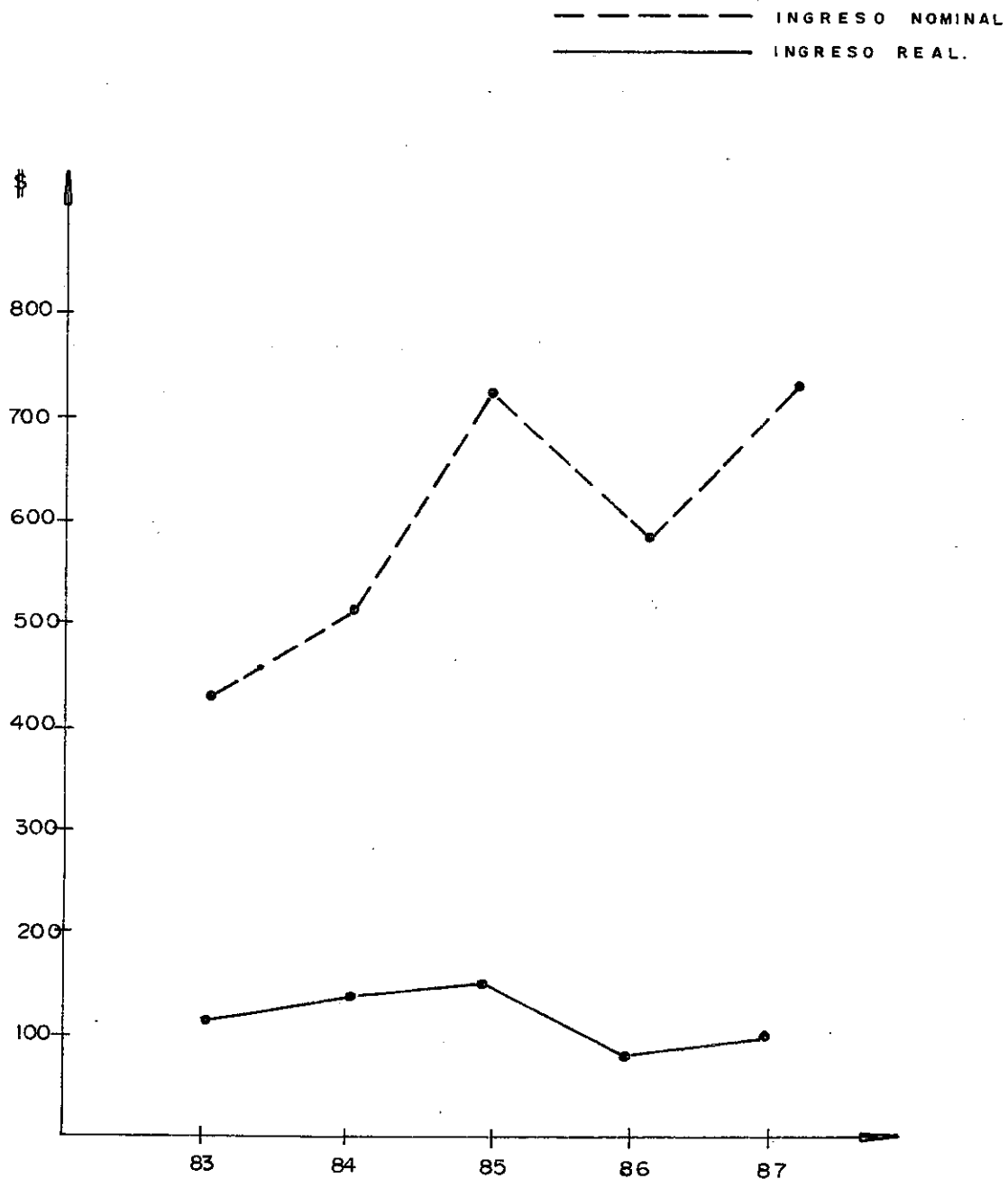
Los ingresos no tributarios comprenden las tasas, las multas, las rentas contractuales, las rentas ocasionales, el producto de monopolios y de empresas industriales y comerciales del Estado o de economía mixta.

El Municipio de Mahates obtiene por este concepto los ingresos de Matadero y Mercadeo, Aprovechamiento, Adjudicaciones, Multas, Cementerio.

3.5. INGRESOS DE OTROS TESOROS

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

GRAFICA No. 4. INGRESOS NO TRIBUTARIOS
(Miles de Pesos)



Actualmente la principal transferencia que reciben las entidades municipales se fundamenta y se nutre de un porcentaje de los recaudos por concepto de impuesto a las ventas, estas transferencias a los pequeños municipios los sostiene prácticamente, ya que el recaudo fiscal propio es demasiado bajo.

3.5.1. Participación de Impuesto a las Ventas y Análisis de la Ley 12 de 1986. El impuesto de venta como tal se estableció a comienzos del año 1965 como un tributo a nivel manufacturero con tasas múltiples del 3%, 5%, 8% y 10%, fijas según la incidencia del consumo de los artículos gravados sobre el presupuesto de familias de distintos niveles de ingreso. Por esta razón se han mantenido exentos artículos de consumo masivo, tales como alimentos, medicina y textos escolares. Con el paso de los años y las reformas sucesivas este impuesto se ha convertido en uno de los más importantes de Colombia, con un crecimiento vertiginoso y de grandes proyecciones, esto último gracias a que el decreto 3541 de 1983 lo transformó de un simple impuesto a las ventas a un impuesto al valor agregado, o sea, el que agregan los comerciantes en el circuito económico.

En cuanto a la cesión del impuesto a las ventas, éste se creó por medio de la Ley 33 de 1968, lo cual contempló que

el 30% de estos recursos se transfieran entre el departamento y el municipio; posteriormente se dictaron otras que le entregaron totalmente esta transferencia a los municipios, a excepción de un 30% que se canalizó a las cajas seccionales de Previsión Social.

Estas transferencias se han convertido, para el Municipio de Mahates, en su primer fuente de ingreso; estas transferencias se hacen sobre la base de seis cuotas bimensuales calculadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según las entradas que éste tenga por el impuesto a las ventas y el situado poblacional del municipio y el departamento (reformado por la Ley 12 de 1986), aparte de estas partidas bimestrales el municipio recibe ingresos por reajustes o por mayores valores recaudados del Impoventa, estas últimas partidas se calculan en forma parecida a la anterior, pero se reciben en cualquier momento del año.

83

TABLA 13. Participación de los Ingresos de otros Tesoros en Mahates, de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Totales	Ingresos de otros Tesoros	Participación %
1983	10'596.221	7'235.374	68.28
1984	13'074.237	8'131.079	62.19
1985	20'047.531	9'724.796	48.50
1986	35'034.050	17'343.482	49.41
1987	65'180.805	29'584.080	45.39

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

En cuanto a la participación de los ingresos de otros tesoros en los ingresos totales del Municipio en el período estudiado, se observa que este renglón participa en promedio en un 54.75% del total de los ingresos del Municipio; esto indica que es un renglón importante en lo que a ingresos se refiere dentro del Municipio de Mahates.

TABLA 14. Distribución porcentual de la Transferencia del IVA, según Ley 12 de 1986.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Distrito Especial y todos los municipios del país	25.8	25.9	26.4	27.0	27.5	28.0	28.5
Municipios de menos de 100.000 habitantes	0.4	1.8	3.8	6.0	9.0	12.5	16.8
Intendencias y Comisarías	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Cajas seccionales de Previsión	3.5	3.5	3.5	3.8	3.8	3.8	4.0
Escuela Superior de Administración Pública	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Total	30.5	32.0	34.5	37.5	41.0	45.0	50.0

FUENTE: Ley 12 de 1986

85

GRAFICA No. 5. INGRESOS DE OTROS TESOROS
(Millones de Pesos)

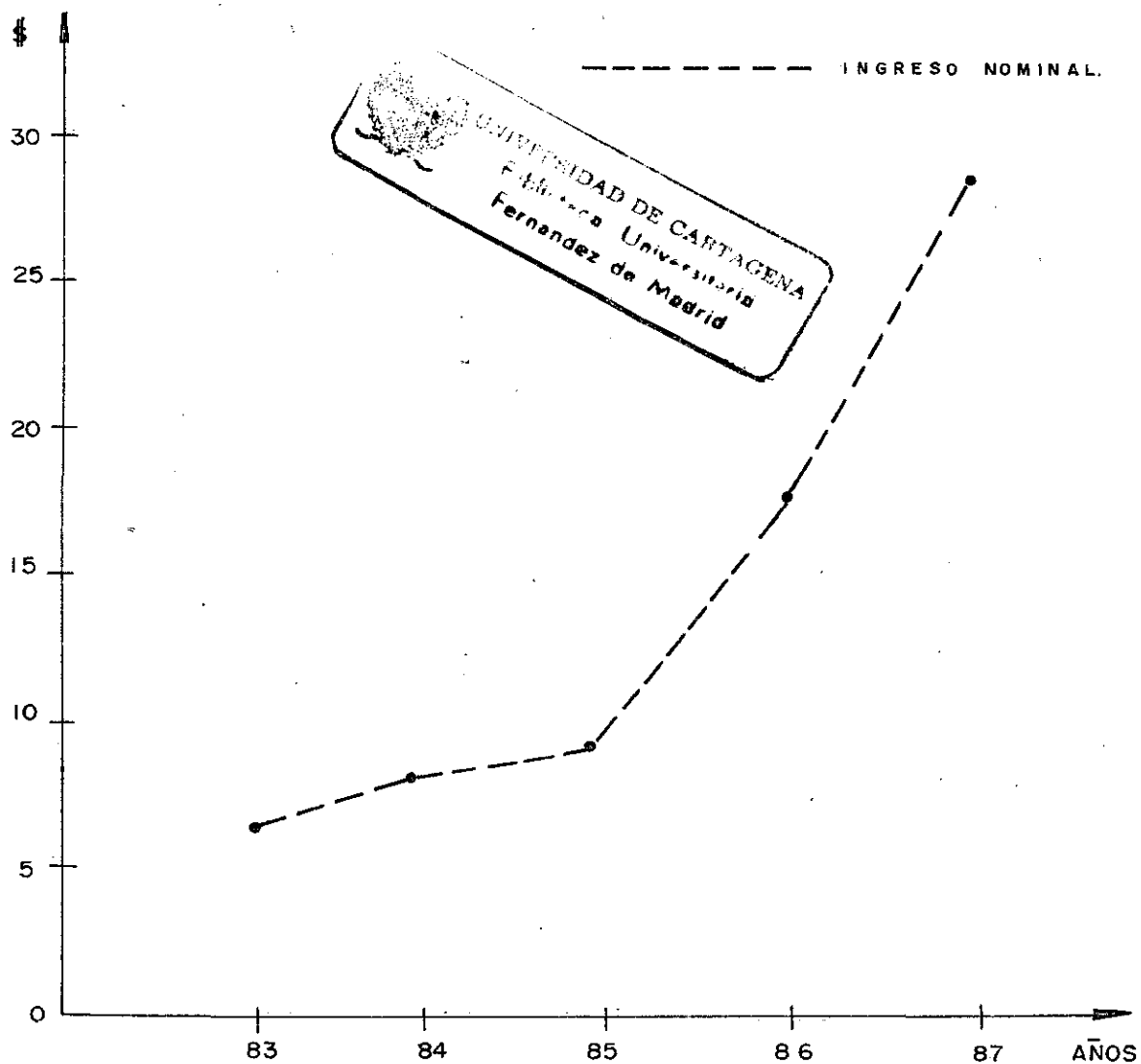


TABLA 15. Participación de los Ingresos por Cesión del Impuesto al Valor Agregado - IVA - o Impuesto a las Ventas en los Ingresos Totales de Mahates durante 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

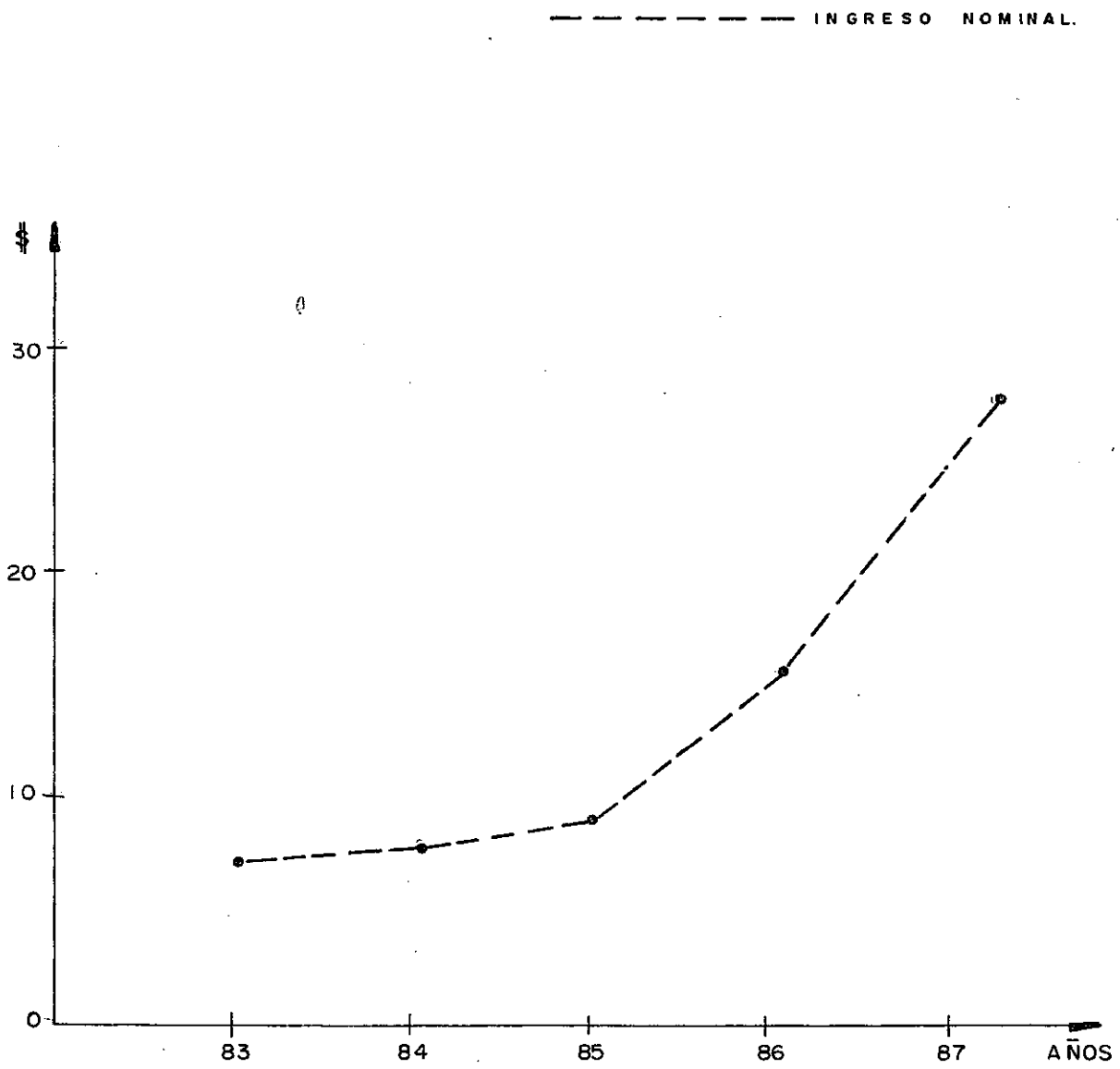
Años	Ingresos Totales	Impuesto a las Ventas	Participación %
1983	10'596.221	7'233.374	68.26
1984	13'074.237	8'131.079	62.19
1985	20'047.531	9'724.976	48.51
1986	35'034.050	17'313.482	49.42
1987	65'180.805	29'584.080	45.39

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

Al analizar la tabla se observa que la participación del Impuesto a las Ventas en promedio en el Municipio de Mahates fue del 54.75%. Como se aprecia, es uno de los aportes más considerables para los ingresos totales en el Municipio, originado por la importancia que tiene el IVA en el proceso de descentralización administrativa.

A continuación se presenta la Gráfica 6 sobre Impuesto a las Ventas en los Ingresos Totales.

GRAFICA N. 6. IMPUESTO A LAS VENTAS
(Millones de Pesos)



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

El acto legislativo 01 de 1986, que establece la elección popular de alcaldes; la Ley 11 de 1986, por la que se fija el Estatuto Básico de la Administración Municipal, la cual, entre otros aspectos, prevee la asignación de nuevas funciones y abre mecanismos para la participación de la comunidad en los destinos locales.

Cierra el conjunto la Ley 12 de 1986 sobre Cesión de Impuesto a las Ventas (IVA) a los municipios, que no sólo completa un ciclo armónico, sino que crea las bases fiscales, abre el camino para que los dos primeros puedan marchar con mayores posibilidades de éxito. Es el acto que garantiza la provisión de los recursos financieros para que los municipios puedan asumir responsabilidades adicionales de un nuevo ambiente institucional y político (Diciembre 17 de 1987).

La Ley 12 representa un incremento cuantioso en los recursos fiscales de todos los municipios, por cuanto aumenta

progresivamente de cesión desde el 30% actual hasta el 50% en 1922; hace más dinámico el crecimiento de la base de cesión; procura una mayor equidad en la distribución de los recursos fiscales a través de dos determinaciones innovadoras: Establece dos categorías de municipios, los primeros con 100 ó más habitantes y los segundos, menos de 100.000; a estos últimos les otorga un porcentaje de cesión adicional que llegará hasta el 16.8% en 1992 y cambia el concepto tradicional del situado fiscal (combinación de situado territorial y poblacional) por el estrictamente poblacional; constituye un instrumento importante que incentiva a los municipios y significa un impulso vital para el desarrollo local; contiene la fórmula de distribución (de premio o castigo) que que apoya en la evaluación del comportamiento del recaudo del impuesto predial.

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

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

TABLA 16. Ingresos totales del Municipio de Mahates durante el período estudiado 1983-1987. Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Nominales	Incremento %	I.N.P.	Ingresos Reales	Incremento %
1983	10'596.221	-o-	296.5	3'573.767	-o-
1984	13'074.237	23.38	350.8	3'726.977	4,28
1985	20'047,531	53.33	429.5	4.667.644	25.23
1986	35'034.050	74.75	519.4	6.745.100	44.50
1987	65'180.805	86.04	644.2	10.118.100	50.01

FUENTE: Contraloría Municipal.

Analizando la tabla en lo que respecta a los ingresos totales del municipio de Mahates a términos nominales, se observa que se ha venido presentando un incremento siempre significativo con relación a los años anteriores. Mientras que en los ingresos reales el aumento también ha sido positivo hasta alcanzar el nivel más alto que fue del 50.01% para el año de 1987.

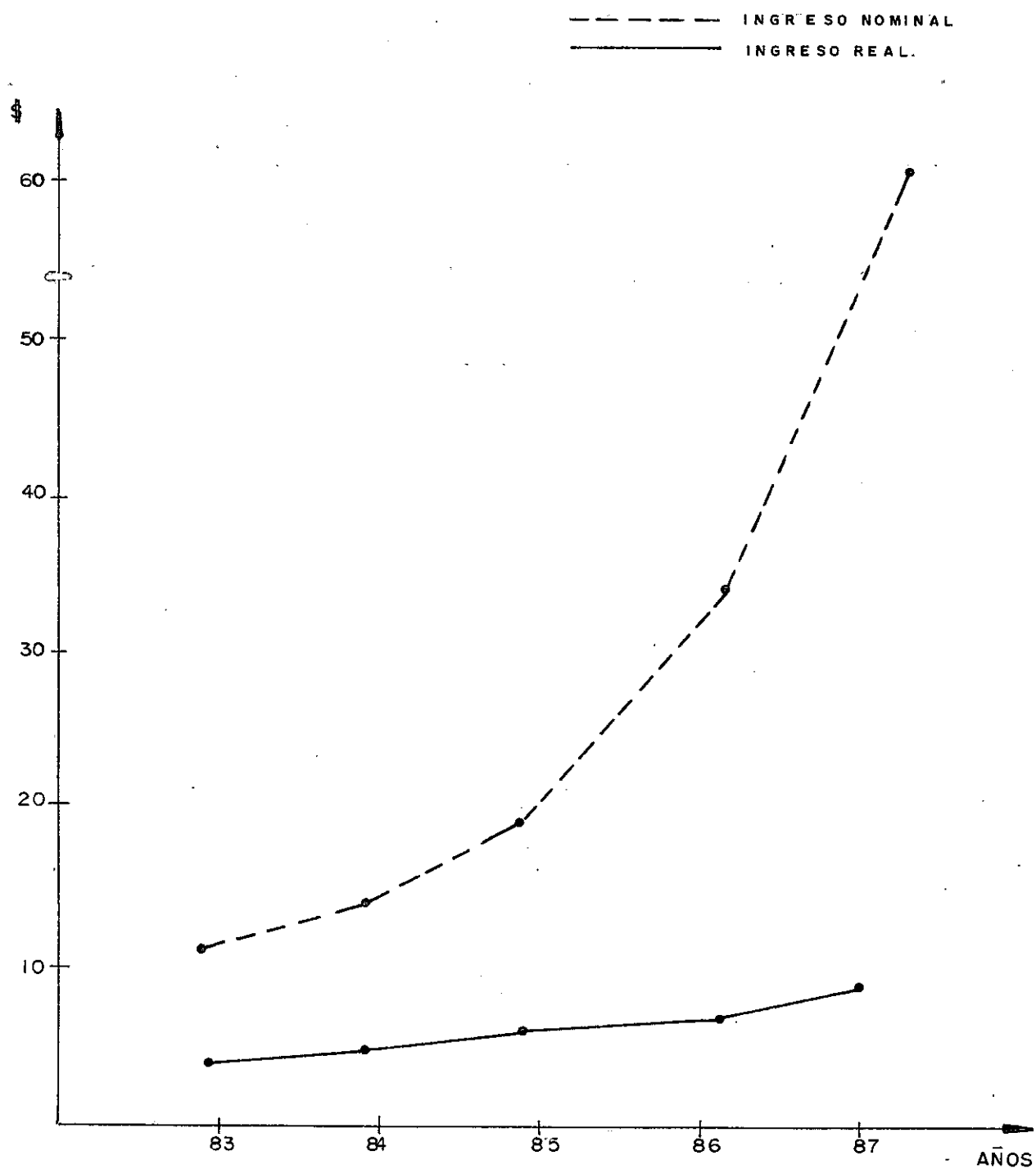
TABLA 17. Crecimiento nominal de los ingresos totales en el municipio de Mahates entre 1983-1987. Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Totales	Crecimiento anual %
1983	10'596.221	-
1984	13'074.237	23.38
1985	20'047.531	53.33
1986	35'034.050	74.75
1987	65'180.805	86.04

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

Como se observa en la tabla de crecimiento nominal en los ingresos totales, la evaluación ha sido siempre ascendente, en el año de 1983 se presenta un incremento de 23.38%, ya para 1987 se presenta el más alto incremento el cual llega a un 86.04%

GRAFICA N.º 7. INGRESOS TOTALES DE MAHATES
(Millones de Pesos)



53978

Decreto 77 de 1987, entre otros.

3.6. ANALISIS DE INGRESO TOTAL

3.7. INGRESOS FISCALES PERCAPITA

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

3.8. INCIDENCIA DE LA INFLACION EN LOS INGRESOS.

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

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

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

3.9. LOS IMPUESTOS

El impuesto es una erogación pecuniaria directa y definitiva, al Estado u otros entes públicos menores de contrapartida y sin equivalente.¹

Como pago directo se diferencia el impuesto de las medidas monetarias y recursos de tesorería que son exenciones extraordinarias indirectas y como definitivo se diferencia del empréstito, ya que no puede reembolsarse su valor. No puede pedirse restitución de lo pagado a título de impuesto por ausencia de contrapartida personal, sino sólo cuando se demuestra la inexistencia de la obligación tributaria correspondiente.

La erogación tributaria se hace, generalmente, en dinero

¹

FLORA, Ricardo. Hacienda Pública. Ed. Temis, p.340

y no en especie, los pagos excepcionales en especie convierten en dinero por influjo de la economía moderna, radicalmente monetaria.

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

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

Los elementos fundamentales o característicos del impuesto son los de su generalidad, obligatoriedad y existencia de una contrapartida indirecta, colectiva y sin equivalencia. El primero porque mediante él se establece la necesidad de que todos los miembros que componen la colectividad política contribuyan al sostenimiento de los servicios públi-

cos de primer grado, y fundamenta la de capacidad contributiva. El segundo, porque en él se manifiesta el carácter ineludible del derecho financiero y en especial el derecho tributario. Y el tercero, porque se trata de un elemento esencial y definitivo en un análisis económico financiero del tributo propio de la "Ciencia Financiera" que estudia los medios de la hacienda pública.

3.9.1. Origen de los Impuestos. A través de los tiempos el concepto de impuesto ha evolucionado notoriamente, ya que en un municipio como recurso fiscal no era conocido. Al respecto, comenta el profesor Esteban Jaramillo:

Los gobiernos vivían principalmente del producto de los bienes de dominio público, de donaciones, conquistas, botín de guerra, tributos de los aliados. Los impuestos o tributos obligatorios sólo se hacían efectos como recursos de carácter extraordinario casi siempre en forma de empréstitos forzosos. Sólo cuando las necesidades públicas y sobre todo la de los ejércitos permanentes aumentaron en tal proporción que estos primitivos recursos se hicieron insuficientes, vinieron los tributos obligatorios sobre las personas, los negocios, la propiedad, etc.²

Gastón Jeze, afirma: "impuesto en los Estados modernos es una prestación de valores pecuniarios exigidos a los individuos según reglas fijas, con el fin de cubrir los gastos de interés general y únicamente por el hecho de que los indivi-

² JARAMILLO, Esteban. Hacienda Pública, 3ed. p.153

duos que deben pagarlo son los miembros de una comunidad política organizada."³

Selligma dice: "El impuesto es el tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos, para atender a las necesidades del servicio público sin tener en cuenta compensación o servicios especiales"⁴

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

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

3.9.2. Requisitos de los Impuestos. Los requisitos o postulados de Adam son:

- Cada ciudadano contribuye en relación con su respectiva capacidad, esto es en relación y proporción con el ingreso que gozan bajo la protección del Estado.
- El impuesto debe ser cierto y no arbitrario de tal modo

³BURATO, Alfredo. Manual de Finanzas Públicas. Ed. Machi. p.100

⁴Ibid., p.

que el contribuyente tenga certeza absoluta de la cantidad a pagar y del tiempo en que se debe hacer, evitando toda posibilidad de que los funcionarios recaudadores tengan facultades direccionales para completar los vacíos que dejan las leyes específicas y los decretos reglamentarios.

- El tributo deberá ser recolectado en la época oportuna y se tratará de evitar, sobre todo su exigibilidad en épocas de iliquidez o incomodidad para el contribuyente.

- Por último, se debe tener en cuenta la economicidad en la recaudación. Esto en las palabras del propio Smith, "consiste en evitar en todo lo que sea posible el desvío de fondos en el trayecto desde el bolsillo del contribuyente al tesoro"⁵

3.9.3. Normas de los Impuestos.

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

⁵ Ibid., p.

- CONSTITUCIONALIDAD:

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

- IGUALDAD:

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

- UNIFORMIDAD:

Dentro de una misma categoría de contribuyente no puede procederse con criterios distintos en la liquidación del gravamen, ya sea directo o indirecto. La oficina de impuestos

debe tener normas uniformes para la liquidación de los impuestos en la oficina de Hacienda Nacional.

- FACILIDADES PARA EL CONTRIBUYENTE:

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

- ECONOMIA

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

- CERTEZA

Establece que en las contribuciones se tienda a evitar las arbitrariedades que fueron el gran defecto de los antiguos regímenes. Es necesario que el individuo que ha de pagar

el tributo, sepa en qué tiempo debe hacerse el pago, en qué forma, con cuál funcionario y en qué cuantía; a fin de que pueda tomar sus disposiciones para no verse sorprendido por una deuda que no estaba en sus cálculos. Por otra parte, el contribuyente debe saber si lo que se le exige está de acuerdo con la disposición legislativa que establece el impuesto.

3.9.4. Efectos de los Impuestos. Hay tres formas en que se presenta la evasión del impuesto, o sea, forma de evitar la carga impositiva por parte del contribuyente, buscando retener para sí los ingresos de la actividad económica por él desarrollada. Ellas son: la remoción, la evasión y la traslación. La primera y la última son formas de evitar la imposición sin violar la ley, en cambio, la evasión es el modo de eludir el impuesto violando dicha ley.

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

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

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

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

La evasión fiscal debe evitarse con medidas tanto preventivas como representativas. Por ella se quebranta la equidad

como igualdad ante el impuesto y se afecta su rendimiento. La medida preventiva se relaciona con los sistemas de recaudos, ejecución forzosa, investigación tributaria, imposición en el origen, correcta administración fiscal. Las medidas represivas van desde las simples combinaciones hasta la privación de la libertad, pasando por las sanciones meramente pecuniarias.

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

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

por motivos de preferencias y no con fines económicos y sociales.

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

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

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

De acuerdo con la dirección, hacia adelante o hacia atrás, la traslación es progresiva en el primer caso y regresiva

en el segundo; la traslación progresiva va del productor al consumidor y se traduce en una restricción de la oferta o aumento de los precios; y la traslación regresiva del consumidor al productor y se traduce en una disminución de la demanda o contracción de los precios.

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

- Contribuir a aumentar las fluctuaciones económicas frenando la expansión o ayudando a mantener el equilibrio.
- Contribuir a la redistribución del ingreso y a la atenuación de las desigualdades en la repartición de la riqueza.
- Desalentar el consumo suntuario y superfluo, y orientar los ingresos hacia el ahorro o hacia la producción.
- Fomentar el ahorro forzoso e inversión de los empresarios en lugar de la distribución de sus utilidades entre los socios.
- Contribuir al estímulo de la producción nacional, como resultado de la protección arancelaria.

- Poner los medios necesarios para la prestación de los servicios que le sean encomendados a los entes públicos y para la construcción de las obras para el desarrollo del país.⁶

3.10. MECANISMOS PARA OBTENER NUEVOS INGRESOS

Aunque el espacio donde se mueven los municipios en materia de ingresos es limitado y debe obedecer a lo que dispongan para ello las ordenanzas y leyes, éste si se analiza y estudia detenidamente puede ser mejor aprovechado, si se cumpliera en lo posible, las normas establecidas.

En el caso del municipio de Mahates, éste puede hacer uso de los siguientes ingresos:

- CONTRIBUCION DE VALORIZACION.

El fundamento de impuesto es indiscutible, si han de construirse obras que producen como resultados inmediatos beneficios, entre ellos la valorización para determinadas propiedades. Desde este punto de vista, nada más justo que los dueños de estas propiedades y/o vecinos, contribuyan

⁶JARAMILLO, Op. cit. p. 171

con el total o parte del costo de tales obras, y no se grave a todos los contribuyentes.

Estas obras consisten, generalmente, en pavimentación, ensanche y arreglo de calles, ornamentación y embellecimiento etc.

Esta renta fue establecida por el artículo 3 de la Ley 25 de 1921.

- CREDITO PUBLICO INTERNO.

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

El gobierno colombiano recientemente le está otorgando a los municipios mayor facilidad y libertad para la contratación del crédito.

Es así como ahora se dispone que los contratos de crédito que se celebren con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, no requieren para su validez

la autorización previa o la aprobación posterior de ninguna autoridad superior como por ejemplo del Departamento. Estas operaciones de crédito público deben ser tramitadas directamente por el Alcalde.

El artículo 279 del Decreto 1333 de 1986 ha dispuesto que para estos préstamos se deben acompañar los siguientes documentos:

- Un estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción de los planes y programas que estén adelantando las respectivas administraciones seccionales y/o municipales, junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer.
- Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal.
- Concepto de la Oficina de Planeación Municipal.
- Presupuesto de Rentas y Gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas.

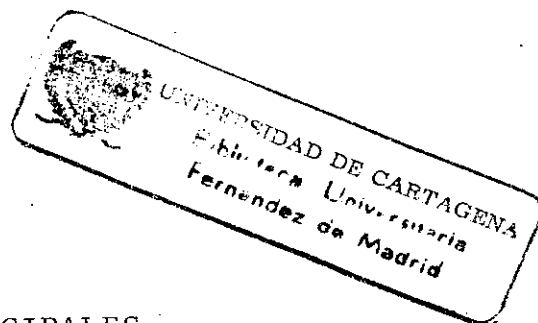
Como regla general se ha establecido que el Municipio o algunas de sus entidades descentralizadas no podrán celebrar

nãnguna operaci3n de cr3dito interno cuando el servicio total de la deuda p3blica respectiva represente en la correspondiente vigencia fiscal una suma superior al 30% de sus rentas ordinarias incluyendo el nuevo empr3stido.

Las entidades de cr3dito son varias, de las cuales podemos destacar por el tipo de obras que financia, el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (F.F.D.U.). Esta es una lãnea de cr3dito del Banco Central Hipotecario cuyo objetivo es descontar a bancos y corporaciones financieras los cr3ditos que apruebe a municipios, departamentos y dem3s entidades elegibles con destino a obras de desarrollo urbano, alcantarillado, vãas urbanas, pavimentaci3n y obras complementarias, aseo urbano, parques recreativos, etc.

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

- Impuestos de parque y arborizaci3n.
- Impuesto de extracci3n de arena, cascajo y piedras del lecho de los cauces de los rãos y arroyos.
- Impuesto por el uso del subsuelo en las vãas p3blicas y por excavaciones de las minas.
- Ocupaci3n de vãas, plazas y lugares p3blicos con materiales de cualquier clase que impidan el normal trãnsito de vehãculos y personas.



4. GASTOS MUNICIPALES

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

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

4.1. TEORIA ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO

- Gasto Mínimo:

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

- Máxima Ocupación:

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

- El gasto público y el consumo:

Los sueldos y salarios de los funcionarios y trabajadores oficiales se gastan de inmediato, en servicios públicos y en bienes de consumo. Igual situación se presenta con las pensiones y jubilaciones de antiguos empleados. Las grandes ganancias de las industrias, no siempre se capi-

talizan, sino que se destinan a nuevas inversiones en bienes de capital que su vez dan oportunidad de empleo a las clases medias y obreras.

4.2. CAUSAS DE LA EXPANSION DEL GASTO PUBLICO

- Aparentes:

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

- Reales:

La transformación que ha tenido el Estado en materia de intervención en las actividades económicas y sociales es muy distinto al que existió en las monarquías absolutas o del individualismo clásico. En los momentos actuales, el Estado interviene para instruir a sus asociados, proveerlos de acueducto, alcantarillado, etc.; lo que sin duda ha hecho aumentar los gastos públicos, el aumento de la deuda pública y de los gastos en defensa, que también

son causales del acelerado crecimiento real del gasto público.

4.3. CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO

Atendiendo lo preceptado en el Decreto 294-de 1973, artículo 15, dice que el presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones estará constituido por el presupuesto de gastos de inversión y de conformidad con el decreto 2407 de 1981 se viene presentando la siguiente clasificación.

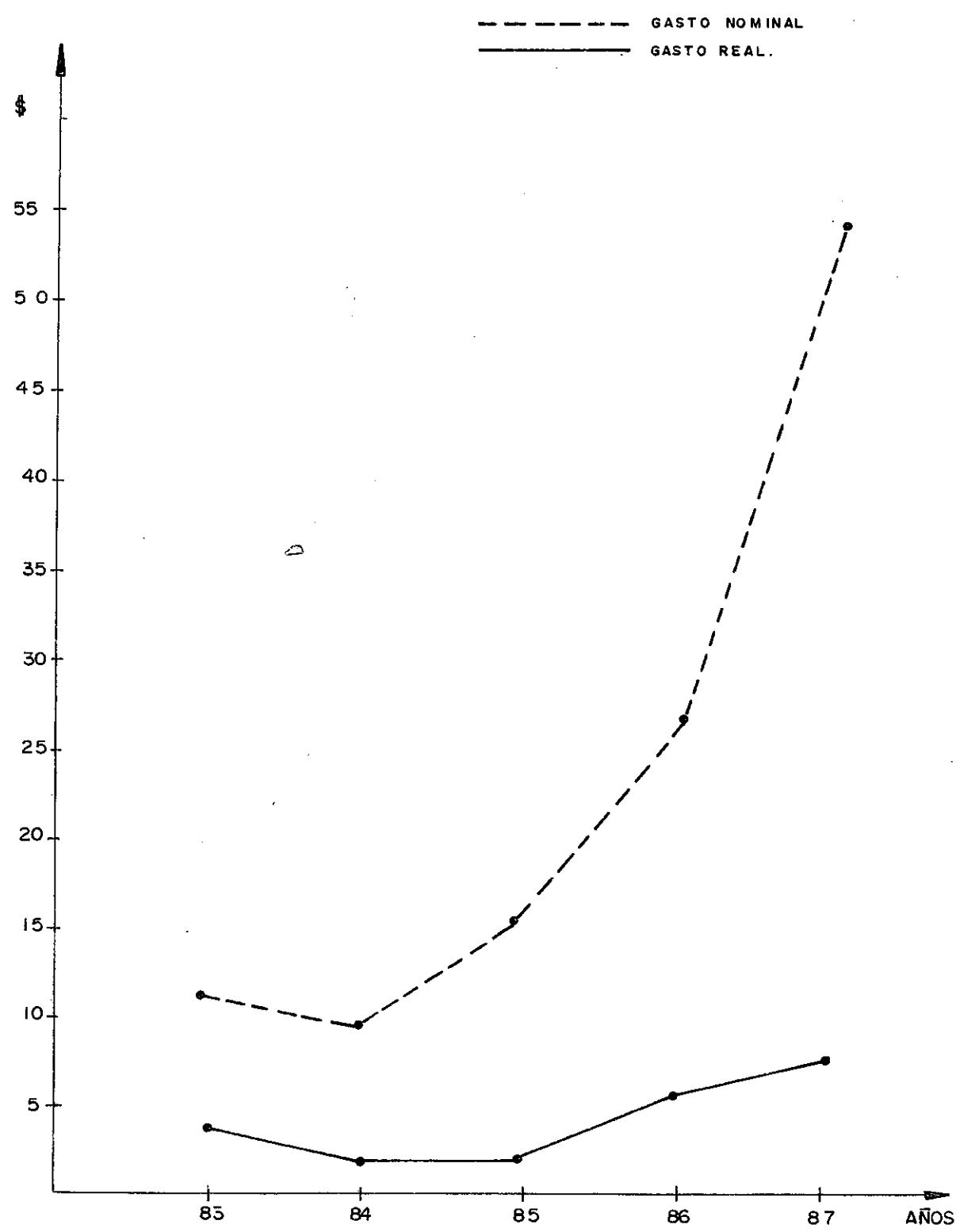
TABLA 18. Comportamiento Comparativo de los Gastos en el presupuesto municipal de Mahates 1983- 1987.
Cartagena, 1989.

Años	Gastos Nominales	Incremento %	I.N.P.	Gastos Reales	Incremento %
1983	11'773.578	-0-	296.5	3'970.852	-0-
1984	11'577.544	- 1.66	350.8	3'300.320	-16.88
1985	16'549,201	+53.47	429.5	3'853.132	25.35
1986	28'740.678	73.67	519,4	5'533.438	43.61
1987	56'142.315	95.34	644.2	8'715.044	57.49

FUENTE: Contraloría Municipal

Como se observa en la tabla relacionada con el crecimiento de los gastos nominales en el año de 1984, se presenta una tasa negativa del -1,66%, debido a que se tuvo que recurrir

GRAFICA N.º 8. GASTOS TOTALES EN MAHATES (Millones de Pesos)



a una adición presupuestal. Para los siguientes años, estas tasas toman un ritmo de crecimiento positivo y bastante considerable pasando de 53,47% en 1985 a 73.67% en 1986 y luego en 1987 alcanza su más alto nivel colocándose en 95.34, es de señalar que este comportamiento obedece a las necesidades propias de la administración y a la disponibilidad de recursos que posee el mismo.

En cuanto al comportamiento de los gastos reales, se presenta la siguiente situación en el año de 1984, se presenta a una tasa negativa siendo la más insignificante del período en un -16.88%. Para 1985 la tasa alcanza un nivel positivo colocándose en 25.36%; mientras que en 1987 se logra la mayor tasa del período. Estas tendencias alcistas estuvieron influidos por el proceso inflacionario que viene afectando a la economía nacional.

Los gastos se dividen en secciones, éstas en capítulos, éstos a su vez en programas y por último, si es el caso, en subprogramas.

4.4. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Son gastos en la adquisición de bienes de consumo y servicios personales. El Estado obtiene un rendimiento simultáneo en los fines de la hacienda, en especial al sos-

tenimiento de los servicios públicos que compensan mediante el pago respectivo.

En consecuencia, estos gastos se pueden clasificar en dos renglones principales.

GASTOS DE CONSUMO QUE COMPRENDEN:

- Bienes durables
- Bienes semidurables de consumo
- Bienes de consumo perecederos.

GASTOS EN SERVICIOS QUE COMPRENDEN:

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

Tanto los gastos de funcionamiento de consumo como los de servicios, son tan indispensables para la prestación de los servicios públicos como los de inversión. Su economía está subordinada a su racionalidad y suficiencia en la correcta satisfacción de las necesidades públicas. Reducir excesivamente el gasto de funcionamiento en beneficio del gasto de inversión, puede ser tan perjudicial como el despilfarro y el gasto de inversión no planificada.

En el presupuesto de gasto de funcionamiento se incluirán las apropiaciones para los gastos ordinarios que requiera el funcionamiento normal de la administración; para el pago de las obligaciones contractuales y los créditos judicialmente reconocidos y en general, para los gastos que se destinen para consumo. Las partidas para gastos de funcionamiento, se presentarán separadas en servicios personales, gastos generales, transferencias y servicios de la deuda pública municipal; todas clasificadas por objeto del gasto.

- Servicios Personales: Se entiende por tales la retribución de los trabajos ejecutados por el personal de nómina, técnico y de planilla, bien sea que predomine entre ellos la actividad intelectual o material.

- Gastos Generales: Son los causados por la adquisición de bienes y pago de servicios indispensables para el normal funcionamiento de la administración municipal.

- Transferencias: Son las erogaciones que hace el gobierno municipal a favor de entidades o personas sin recibir contraprestación alguna de bienes o servicios; incluye, además, las prestaciones sociales.

- Deuda Pública : Comprende aquellos pagos destinados a

cubrir la amortización a capital, intereses, comisiones y demás gastos inherentes a los empréstitos utilizados generalmente para inversiones.

4.5. GASTOS DE INVERSION

Son los efectuados en bienes durables:

- Intermediarios, de duración superior a 3 años (Edificios, maquinarias, equipos, etc.).
- Finales (Carreteras y obras de infraestructura económica).

Se asimilan a los de funcionamiento por la característica principal puesto que son de rendimiento compensatorio simultáneo. Pero se diferencian en que mientras los gastos de funcionamiento retribuyen bienes de consumo y servicios personales prestados, los de inversión retribuyen bienes de capital, de modo que aumenta el patrimonio fiscal o relacionado con el servicio público y las empresas industriales y comerciales del estado.

Los datos de inversión pueden clasificarse en directos e indirectos. Los primeros se destinan exclusivamente a la capitalización de los servicios públicos de primer

grado o a realizar obras de infraestructura y comprende los pagos de las obras de desarrollo realizadas directamente por la Administración Municipal. Los segundos son verdaderas transferencias con fines económicos, por lo cual también pueden clasificarse de transferencias-inversión; y comprende los pagos de las obras de desarrollo realizadas a través de otras entidades o personas receptoras de subvenciones.

TABLA 19. Comportamiento Comparativo de los Gastos de Funcionamiento en Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Gastos Nominales	Incremento %	I.N.P.	Gasto Real	Incremento %
1983	8'122.675		296.5	2'739.519	-
1984	9'951.800	22.36	350.8	2'838.056	3.49
1985	12'976.107	41.67	429.5	3'021.212	15.71
1986	19'641.917	51.37	519.4	3'781.655	25.17
1987	31'435.985	60.04	644.2	4'879.849	29.04

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

Analizando la tabla, sobre el comportamiento de los gastos de funcionamiento a términos nominales, se observa una tendencia alcista, debido a que en 1984 su nivel de crecimiento es del 22.36% y esta tasa de crecimiento va aumentando en los siguientes años hasta llegar a su nivel más alto, el cual alcanza el 60.04%, debido a que se venían incrementando los gastos de funcionamiento en cada uno de los programas o capítulos.

En cuanto al análisis de los gastos de funcionamiento a términos reales, se observa una relativa inestabilidad, la cual tiene una tendencia a disminuir en los últimos años, situándose en su nivel más bajo en el año de 1984 con 3,49%, que es una disminución para colocarse en el

año de 1987 a un 29.04%, lo que refleja un relativo aumento en los gastos de funcionamiento en términos reales.

TABLA 20. Participación del Gasto de Funcionamiento en los Gastos Totales en Mahates, de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Gastos Totales	Gastos de Funcionamiento	Participación %
1983	11'733,578	8'122.675	68.99
1984	11'577.544	9.951.800	92.29
1985	16'549.201	12'976.107	78.41
1986	28'740.678	19'641.917	68,35
1987	56'142.315	31'435.985	55,99

FUENTE: Contraloría Municipal.

Con relación a la participación porcentual de los gastos de funcionamiento en los gastos totales en el municipio de Mahates, se observa que estos gastos participan en promedio en un 71.33% del total de gastos del municipio; esta es una participación comparable con los otros municipios del país, la cual oscila entre 70% y 90%. Para el año de 1984, alcanzó su mayor participación la cual llegó a un 85.98%. Todo esto originado por la adición presupuestal que se presentó en este año de 1984 solamente en gastos de funcionamiento.

TABLA 21. Comportamiento Comparativo de los Gastos de Inversión de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Gastos Nominales	Incremento %	I.N.P.	Gastos Reales	Incremento %
1983	3'650.903	-o-	296,5	1'231.333	-o-
1984	1'625.746	- 55.47	350.8	463.440	-62.36
1985	3'573.094	117.82	429.5	831.919	79.50
1986	9'098.761	154.64	519.4	1.751.783	110.57
1987	24'706.331	171.53	644,2	3'835.196	118.93

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

Con relación a la tabla que relaciona la inversión sobre los gastos nominales con los reales, se observa a términos nominales; inicialmente los gastos estaban situados en forma negativa en - 55.47, porque decir que la inversión para este año 1984 fue prácticamente nula.

Para los años de 1985 a 1987 se observa un notable incremento en la inversión, la cual pasa de 117.82% en 1985 para situarse a 171.53% manifestándose este porcentaje como su mayor participación en la tasa de crecimiento, esto es para 1987.

En cuanto al comportamiento de los gastos de inversión en

términos reales, se observa que inicialmente la tasa de crecimiento de 1984 se presenta en forma negativa, llegando a -62.36%, para luego iniciar una vertiginosa recuperación en los años siguientes llegando a nivel más alto de crecimiento en el año de 1987, el cual fue de 118.93%.

TABLA 22. Participación del Gasto de Inversión en los Gastos Totales en Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Gastos	Gastos de Inversión	Participación %
1983	11'773.578	3'650.903	31.01
1984	11'577.544	1'625.746	14.05
1985	16'549.201	3'573.094	21.59
1986	28.740.678	9'098.761	35.65
1987	56'142,315	24'706,331	44,01

FUENTE: Contraloría Municipal.

Como se observa, la participación porcentual de los gastos de inversión en los gastos totales, participa en promedio en un 28.66 del total de gasto del Municipio. Además, se observa que en el año de 1986 y 1987, se presentan las más altas participaciones, las cuales llegan a un 31'65% y 44.01%. Es importante resaltar que algunos de los munici-

prios colombianos no llegan en promedio al 10%, mientras que Mahates superó esa barrera la cual llegó a un 28.66% en promedio.

El Municipio carece de obras de infraestructura porque las cifras absolutas en cuanto a inversión son bastante bajas.

En la siguiente gráfica presentamos las tendencias analizadas sobre los gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

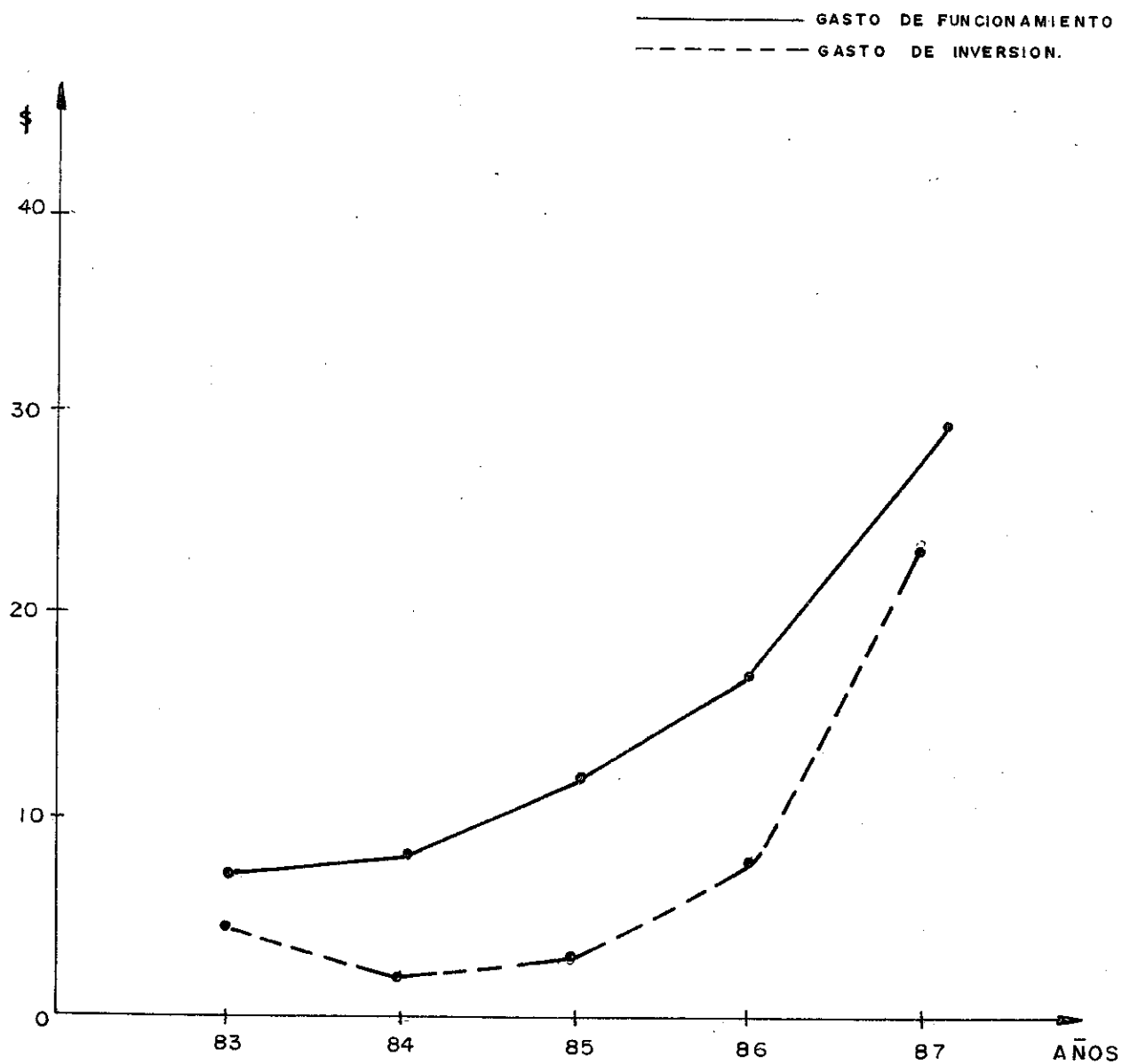
4.6. CONTROL DEL GASTO PUBLICO

El control del gasto público se ejercerá sobre las operaciones que se llevan a cabo durante el proceso de la ejecución, el cual comprenderá: ordenación de gastos, acuerdos de obligaciones, acuerdos mensuales de ordenación de gastos, créditos y traslados, transferencias, reservas y registros.

- Procedimientos:

- a. Verificar que cada gasto sea ordenado por el funcionario legalmente facultado para ello, teniendo en cuenta que no figuren en el presupuesto o en cantidades que exceden el monto aprobado para cada renglón de gastos.

GRAFICA N.º 9. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION
(Millones de Pesos.)



- b. Comprobar que la ejecución del presupuesto de gastos se lleve a cabo con base en los acuerdos mensuales de ordenación de gastos aprobados.
- c. Solicitar al jefe de presupuesto o de contabilidad de cada entidad u organización la información sobre los giros presupuestales con el fin de ejercer un control posterior efectivo.
- d. Verificar que las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre que se hayan constituido como reservas de caja o de apropiación sean las únicas que se constituyan como recurso del balance, certificadas por la Contraloría General.
- e. Comprobar que las reservas de caja aprobadas por el auditor fiscal y los de apropiaciones se ejecuten antes del 31 de diciembre del año por el cual fueron constituidas.

128

5. PRESUPUESTO

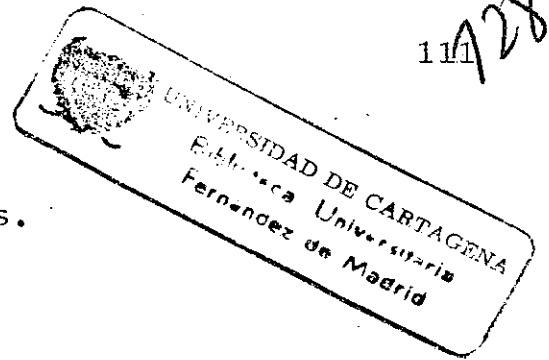
Toda entidad pública, para ejercer sus funciones o actividades, debe tener un documento que se expida para un tiempo determinado y en donde están insertadas todas las actividades que piensa realizar en ese período, obedeciendo a normas precisas.

El presupuesto, al indicar estructura administrativa, los diversos planes, programas y actividades que se llevarán a cabo en un período determinado, es de suma importancia para cualquier entidad estatal, y el funcionario que no conozca sus normas puede fácilmente cometer el delito de peculado.

El presupuesto debe responder a preguntas: ¿Qué se va a hacer? ¿para qué?, ¿dónde? y también indicar los recursos que se van a utilizar y los responsables de su manejo.

El presupuesto está constituido por tres partes esenciales:

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



En cuanto a las disposiciones generales (ingresos, egresos) éstas buscan asegurar la debida y correcta ejecución del presupuesto, sólo rigen durante el año fiscal. Estas medidas deben presentarse en todo presupuesto, ya que de ellas va a depender mucho la eficacia del presupuesto. En las mismas se establece que no se pueden crear nuevos impuestos ni cambiar existencias, conceder exenciones, ordenar nuevos gastos, autorizar o no la contratación de empréstito, dictar normas sobre la organización y funcionamiento de las dependencias etc.

5.1. DEFINICION

Además de las definiciones, más o menos retóricas que se han dado del presupuesto, los tratadistas de hacienda pública han formulado otras de carácter más científico.

Esteban Jaramillo, lo define así: "El presupuesto es un acto de la autoridad soberana, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período dado".

Para Jesús Vega Rodríguez "es el acto administrativo y soberano, donde se establece un cálculo anticipado de todas las rentas e ingresos, se autorizan o apropian todos y cada uno de los gastos de funcionamiento e inversión para un período determinado (un año); teniendo en cuenta los planes y programas a cumplir en dicho ejercicio fiscal; se expresa en términos financieros y obedece a normas preestablecidas".

Código Fiscal Departamental "Es una acción administrativa mediante la cual el gobierno departamental computa anticipadamente las rentas e ingresos y asigna partidas para los gastos públicos dentro de un período fiscal.

5.2. EVOLUCION DEL PRESUPUESTO

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

Inglaterra es considerada la cuna del Derecho presupuestal. Es aquí donde el pueblo obtuvo el derecho a intervenir en

los presupuestos bajo el principio de que el rey no puede imponer contribución alguna sin el consentimiento del parlamento, pero el régimen moderno sobre presupuesto se originó después de la Revolución Francesa. La Asamblea Nacional, por decreto del 17 de junio de 1789, expidió el primer mandato legal, claro y definitivo, que atribuía exclusivamente a los representantes de la nación el derecho a votar los impuestos. En la Declaración del Hombre traducido por Antonio Nariño se lee: "Todos los ciudadanos tienen el derecho a comprobar por sí mismo o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración".

El derecho presupuestal nace en Colombia en la época de la independencia, adoptando principios fundamentales sobre tributación, teniendo como base el derecho presupuestal francés. Estos principios están consignados en la Constitución de Cundinamarca de 1812. La Carta de 1821, expedida en Cúcuta, atribuyó al Congreso la facultad de fijar cada año los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presente el poder ejecutivo. Las demás cartas constitucionales han venido perfeccionando el sistema presupuestal colombiano.

La primera Ley orgánica del presupuesto, fue expedida en el

año de 1824. La Constitución de 1863, consagró el principio que no puede cobrarse impuesto alguno que no esté contemplado en el presupuesto, ni autoriza gasto alguno que no haya sido incluido previamente en él. La Ley 68 de 1866, orgánica de la Hacienda Nacional, consagró los principios de caja, unidad de responsabilidad y unidad de cuenta. También se refirió a la fuerza restrictiva del presupuesto al declarar que toda partida del presupuesto será un máximo que no podrá excederse con órdenes de pago, pero no consagró el principio del equilibrio del presupuesto nacional; luego la Ley 7a. de 1916 reglamentó la formulación, discusión y aprobación de los presupuestos nacionales, fue este el primer paso que se dio en Colombia para integrar una verdadera ley normativa sobre la materia en la segunda década de este siglo.

En 1923 vino a Colombia la "Misión Kemmerer que formuló la ley 34 de ese mismo año, lo cual no introdujo en realidad mayores innovaciones con relación a la 7a. de 1916. Una reforma trascendental de la Ley 34 consistió en dar al gobierno la iniciativa en materia de gastos, con prohibición, para el legislador, de aumentarlos e introducir otros nuevos sin la asquiescencia del gobierno y siempre que no altere el equilibrio del presupuesto. También incorporó a nuestra legislación fiscal el llamado "Presupuesto de Competencia".

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

Dado el grado de desarrollo económico del país era oportuno que el estatuto orgánico del presupuesto tuviera una orientación más eficaz y avanzada, y que consultara no sólo el aspecto simplemente fiscal, sino alguno más importante su trascendencia económica.

Siguiendo las recomendaciones de la CEPAL se dictó el decreto 852 de 1965 "por el cual se estructura la Dirección Nacional del Presupuesto, la vigencia administrativa y económica de las actividades presupuestales de todas las dependencias nacionales, de acuerdo con las orientaciones que señale el Presidente de la República.

En el proceso interrumpido del perfeccionamiento del esta-

tuto orgánico se llega al decreto 294 de 1973 que es el actual estatuto orgánico del presupuesto nacional en vigencia. También han surgido nuevos decretos sobre la materia, como es la Ley 7a. de 1983 sobre el régimen de contratación de empréstitos, la Ley 14 1983, la cual tiende a fortalecer los fiscos municipales y la Ley 12 de 1986 sobre autonomía municipal.

5.3. NORMAS GENERALES DEL PRESUPUESTO

- UNIVERSALIDAD

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

De las normas anteriores podemos concluir que no se pueden percibir ingresos que no deban estar contemplados en el presupuesto y por consiguiente no podrá hacerse ningún gasto que no esté incluido en las correspondientes apropiaciones.

- EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

El presupuesto de gastos tendrá como base el presupuesto

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

Se dice que hay equilibrio en el presupuesto cuando el monto de las rentas disponibles inmediatamente y las que representan compromisos y obligaciones exigibles. De ahí que puede hacer déficit, si el mayor producto de las rentas no alcanza a compensar el pasivo de los ejercicios anteriores o viceversa.

- UNIDAD DEL PRESUPUESTO

La finalidad de este principio es que todos los ingresos del tesoro público constituyan un fondo común que tengan como fin atender todos egresos causados por la administración. De ahí que no habrá destinaciones especiales de ingresos corrientes ni rentas compensadas. Sin embargo, a los recursos provenientes del crédito que se incorporen en el presupuesto de rentas e ingresos es igual al estimado de los gastos. Si el monto de los gastos es superior al producto de las rentas e ingresos, habrá déficit presupuestal; el superávit se da en caso contrario. Es de im-

portancia establecer con exactitud esta situación financiera, pues, el presupuesto está aritméticamente equilibrados, pero sustancialmente en déficit cuando se ha obtenido el equilibrio reduciendo el patrimonio del Estado o aplicando recursos del crédito para cubrir los gastos ordinarios de la administración.

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

- EXCLUSIVIDAD DE LA APROBACION

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

- ANUALIDAD

El año fiscal comienza el primero (1°) de enero y termina

el treinta y uno (31) de diciembre de cada año. Sin embargo no es absolutamente riguroso que el período fiscal corresponda al año civil.

En otros países por razones de carácter técnico o económico, el período fiscal se inicia y termina en diferentes meses del año, con arreglo a las circunstancias especiales que aquí lo exijan.

Al conjunto de realizaciones administrativas y fiscales que se cumplan dentro del período se le llama "Vigencia Fiscal". Este ejercicio o vigencia fiscal es diferente al período fiscal; comprende el tiempo suplementario característico del sistema de presupuesto de competencia o de causación. Esta prolongación para los municipios es hasta el 31 de marzo, para los departamentos hasta el 28 de febrero y para la Nación hasta el 30 de abril.

- PROGRAMACION

Los presupuestos deben obedecer a programas, que utilizan la técnica racional de fijarse metas, procedimientos, objetivos y actividades a desarrollar de acuerdo con unos recursos humanos, materiales financieros y de organización que se haya previsto.

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

- ESPECIFICIDAD

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

- PUBLICIDAD

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

5.4. ETAPAS DEL PRESUPUESTO

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

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

5.4.2. Aprobación. El Concejo Municipal para su aprobación, someterá a tres debates en días diferentes, presentándose dos situaciones: la primera es cuando el proyecto es aprobado sin ninguna modificación y remitido al Alcalde para su sanción; la segunda es cuando el proyecto es aprobado con ciertas modificaciones por parte del Concejo, que el Alcalde deberá corregir y sancionar y si éste no está de

acuerdo con las modificaciones, lo devolverá al Concejo con las objeciones pertinentes, ya sea inconstitucional, o inconveniencia. Si el Concejo Municipal considera infundada las objeciones, lo remitirá al Alcalde para su sanción, el cual le enviará al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, quien decidirá la discrepancia. Si éste decide que las objeciones son infundadas, el Alcalde estará obligado a sancionar el proyecto y si no lo hiciere, se entenderá sancionado por el solo hecho de la expiración del plazo. En este caso el presidente del Concejo hará que se promulgue.

- TERMINO DE LA SANCION DEL PROYECTO

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

Dentro de los tres (3) días siguientes de la sanción el Alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento, el cual lo remite al departamento jurídico para su

revisión legal, y éste a su vez envía copia a la Secretaría de Planeación para su revisión contable. Estas revisiones no suspenden los efectos de los acuerdos. Sancionado el acuerdo será publicado en el respectivo Diario, Gaceta o Boletín Oficial; la publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a la sanción.

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

El Alcalde recibirá un informe de ingresos y gastos de los distintas dependencias los veinte (20) primeros días de cada mes y con base en esto prepara durante los diez (1) últimos días de cada mes un programa de las sumas que puedan girarse por las distintas unidades ejecutoras, con cargo a su respectiva apropiación para gastos, mediante asignación de partidas globales.

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

- Las apropiaciones específicas para cubrir los gastos ordinarios mensuales de la administración, se acordarán por doce (12) partes iguales; de idéntica manera se hará con el monto del acuerdo mensual de gastos de cada unidad administrativa, así como también los auxilios y las transferencias.

- El servicio de la deuda pública será acordado por el monto de los respectivos vencimientos mensuales.

- Las apropiaciones para los proyectos del presupuesto de la inversión, se acordarán con base en los vencimientos pactados en los respectivos contratos y las inversiones directas se efectuarán de conformidad con las necesidades de los proyectos.

- Todo gasto municipal deberá ser girado por el Alcalde, a cargo del tesoro municipal, mediante relaciones de autorización refrendadas por el Contralor o Auditor Municipal.

- Para el pago por concepto de viáticos en giras oficiales serán acompañados de los comprobantes de giros y el pago será ordenado por la Alcaldía por medio de resolución motivada.

5.4.4. Control. Se refiere a la imputación en los libros de la ejecución presupuestal y de contabilidad oficial,

que demuestra hechos cumplidos como consecuencia de la acción administrativa emanada por normas contempladas como programas, planes, objetivos, funciones, etc. De ahí que los instrumentos son:

- Principios Contables y de Auditoría
- Procedimientos
- Nomenclatura y Definición de Cuentas
- Normas Generales.

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

5.5. TABLA 23. Ejecución del Presupuesto del Municipio de Mahates en el período 1983-1987. Cartagena, 1989

Años	Ingresos Totales	Gastos Totales	Diferencia
1983	10.596.221	11.733.578	(1.177.357)
1984	13.074.237	11.577.544	1.496.953
1985	20.047.531	16.549.201	3.498.330
1986	35.034.050	28.740.678	6.293.372
1987	65.180.805	56.142.315	9.038.490

FUENTE: Contraloría Municipal.

Como se observa en la tabla anterior, las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado se muestran bastante equilibradas y la mayoría son positivas. Es de señalar que en el presupuesto de ejecución, al utilizar las técnicas del presupuesto de Caja de Causación, no se tienen en cuenta los ingresos por recaudar y los gastos causados, es decir, aquéllos que no han sido efectivos por algunas circunstancias, lo que nos indica que a pesar de mostrarse un superávit en la ejecución presupuestal del municipio puede hallarse abocado a déficit fiscal al ser los pasivos corrientes mayores que sus ingresos corrientes.

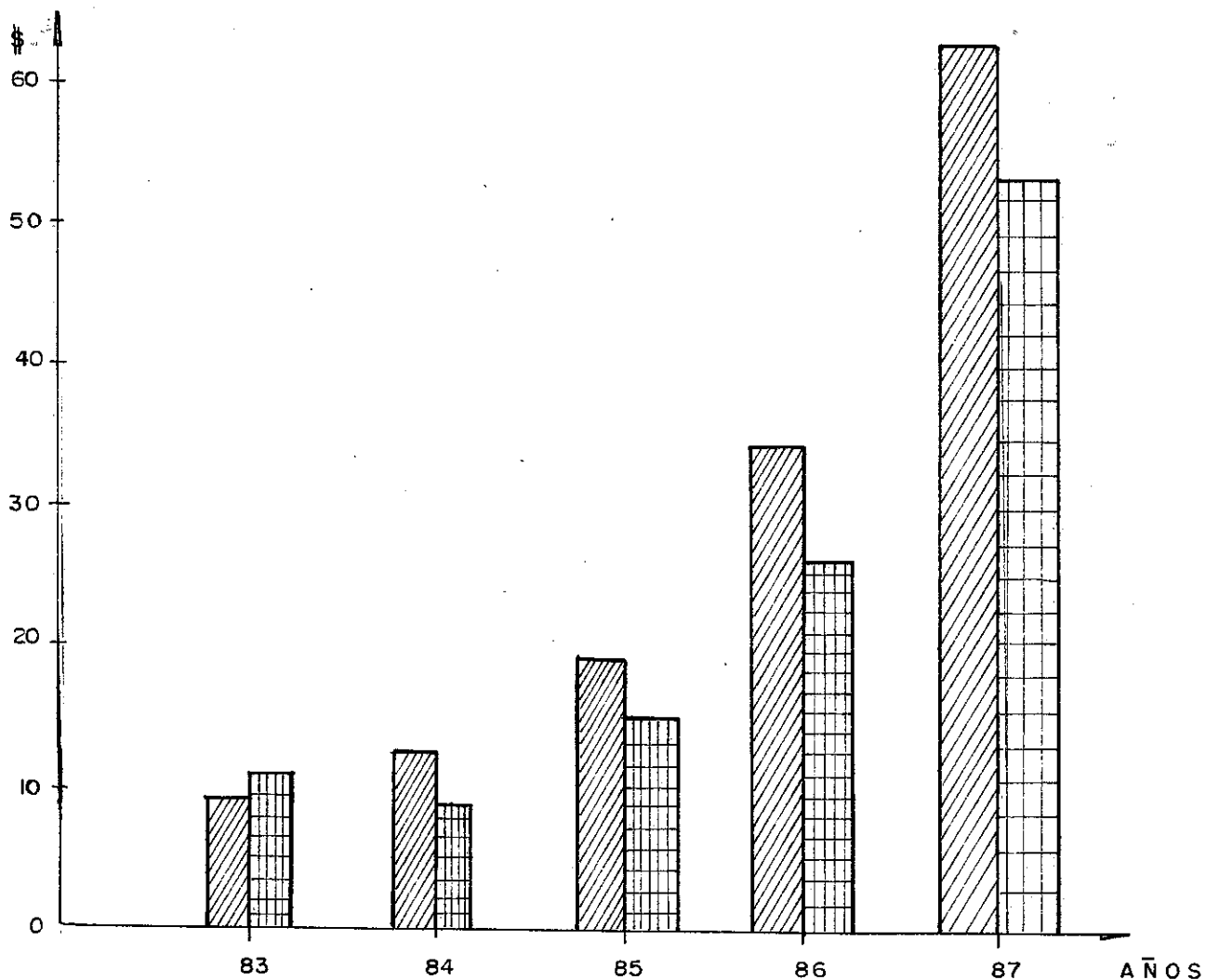
Cuando las diferencias son positivas como en los años de 1984 a 1987 como se observa en la tabla anterior, quiere decir que se paga menos de lo que entró en tesorería; en 1983 fue negativo; debido esto a que los ingresos de este año fueron muy bajos y hubo necesidad de registrar los dineros provenientes de años anteriores que estaban registrados como recursos del balance.

5.6. IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO

En la Hacienda moderna el presupuesto es una parte sustancial en el plan de desarrollo. Este último constituye un proyecto de realizaciones económicas hacia el futuro, o sea que es acto de previsión. Es una herramienta más eco-

GRAFICA N.º 10. INGRESOS Y GASTOS EJECUTADOS
(Millones de Pesos)

INGRESOS
GASTOS



nómica que financiera, de tal manera que la vinculación del presupuesto es de subordinación con respecto al plan, o sea que éste se forma con relativa independencia de aquél, pero es importante que los encargados de elaborar el Plan de Desarrollo tengan ingerencia en la elaboración del presupuesto para garantizar de este modo la parte fiscal y económica del Plan. Además, el Plan de Desarrollo debe estar integrado con otros planes de mayor cobertura como la de índole departamental o nacional para una mayor efectividad de la labor estatal.

En el año de 1982, más exactamente, en el mes de julio, el Gobierno observando la necesidad que tenían los municipios de organizarse en este sentido, emanó por el decreto 1306 que los municipios debían adoptar un "Plan Integral de Desarrollo". En el mismo decreto se conceptuó que el Plan era "el conjunto de normas que permite ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores públicos y privados en los aspectos socio-cultural, económico, financiero, físico, territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes.

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

- Información
- Diagnóstico
- Presentación de Alternativas
- Formulación de Políticas

El municipio de Mahates carece de un plan.

Analizando la tabla 24 siguiente, se observan diferencias significativas entre los ingresos y los gastos presupuestados y ejecutados, lo que indica la no previsión en el cálculo de los ingresos que debe recibir el municipio en una vigencia fiscal determinada. La situación anterior es el resultado que los presupuestos no han sido elaborados con los criterios técnicos, adecuados para acercar los datos estimados un poco más a la realidad. De ahí que se presenten sobre-estimaciones y sub-estimaciones en las rentas de los municipios.

El presupuesto proyectado o inicial, necesariamente no debe ser igual al presupuesto ejecutado o final, porque el proyectado, a pesar de tener en cuenta las circunstancias o eventualidades que se podrían presentar en el transcurso de la vigencia, éste iría a constituir el punto de partida, el cual puede sufrir modificaciones siempre y cuando se hagan observando las normas y exigencias requeridas para éstas permitiendo entonces diferencias, que deben ser muy leves si se cuenta con los mecanismos y herramientas

5.7. TABLA 24. Relación entre los ingresos y gastos presupuestados y ejecutados.
Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Presupuestados	Ingresos Ejecutados	Diferencia Absoluta.	Gastos Presupuestados	Gastos Ejecutados	Diferencia Absoluta
1983	11'773.578	10'596.221	(1'177.537)	11'773.578	11'773.578	- 0 -
1984	15'033.550	13'074.237	(1'959.313)	20'455.116	11'577.544	8'877.572
1985	20'493.320	20'047.531	(445.789)	20'493.320	16'493.320	3'944.119
1986	23'472.034	35'034.050	11'561.950	35'592.785	28'740.678	6'852.107
1987	74'162.642	65'180.805	(8'981.837)	74'162.642	56'142.315	18'020.327

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

requeridos en las etapas y procesos presupuestarios.

5.8. PROYECCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA EL PERIODO
1988 - 1993.

Para el cálculo de estas proyecciones aplicaremos el método de los mínimos cuadrados; haremos la proyección únicamente sobre los ingresos recaudados, o sea, sin incluir las participaciones nacionales, ni el impuesto a las ventas para el período de 1989-1993.

El método establece lo siguiente: X es la variable independiente, representa el tiempo; Y es la variable dependiente y representa 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 realizados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

TABLA 25. Proyecciones de las Rentas Municipales. Cartagena, 1989:-

Años	" X "	Presupuestos " Y " Ejecutados	*X. Y	X ²
1983	- 2	3'362.847	- 6'725.694	4
1984	- 1	4'943.158	- 4'943.158	1
1985	0	10'322.735	-o-	0
1986	1	17'720.568	17'720.568	1
1987	2	35'596.725	71'193.450	4

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

$$Y = a + bx \quad \text{1a. Ecuación}$$

$$\sum X = 0 \quad \sum Y = 71.946.033$$

$$\sum XY = 77'245.166$$

$$\sum X^2 = 10$$

$$N = 5 \quad \text{entonces}$$

$$\sum Y = Na + b X \quad \text{2a. Ecuación}$$

$$71'946.033 = 5a + b.0$$

$$a = \frac{71'946.033}{5} = 14'389.207$$

$$\sum XY = a \sum X + b \cdot X^2 \quad 3a. \text{ Ecuación}$$

$$77'245.166 = a \cdot 0 + b \cdot 10$$

$$b = \frac{77'245.166}{10} = 7'724.517$$

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

$$Y = a + bX$$

$$Y = 14'389.207 + 7'724.517 (X)$$

Para darle valores a (X) partimos del año 1987, en el cual (X) tiene valor de 2, 1988 valor de 3, 1989 valor de 4 y así sucesivamente hasta el año de 1993.

Entonces obtendremos los ingresos que se recaudarán en el municipio en el período 1988 - 1993.

Y 1988	=	14'389.207 +	7'724.517 (3)	=	37'562.758
Y 1989	=	14'389.207 +	7'724.517 (4)	=	45'287.275
Y 1990	=	14'389.207 +	7.724.517 (5)	=	53'011.792
Y 1991	=	14'389.207 +	7'724.517 (6)	=	60'736.309
Y 1992	=	14.389.207 +	7'724.517 (8)	=	76'185.343

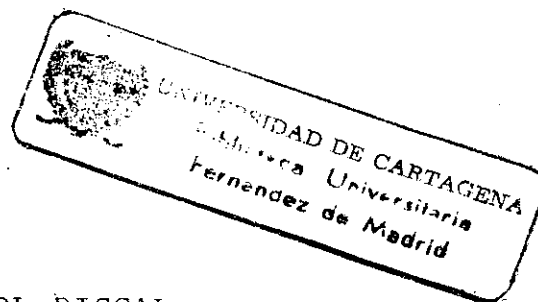
Si a las proyecciones que se han obtenido de los posibles ingresos que recaudará el municipio se le adicionan las proyecciones hechas por el Departamento Nacional de Planeación, sobre las cesiones por concepto del I.V.A. de

acuerdo con la Ley 12 de 1986, se obtendrán las proyecciones totales de los futuros ingresos que recibirá el municipio de Mahates.

TABLA 26. Proyecciones de los Ingresos Totales de Mahates (1988 - 1993). Cartagena, 1989.

Años	Recaudos	Cesiones	Ingresos Totales
1988	37'562.358	77'240.000	114'802.538
1989	45'287.275	98'200.000	143.487.275
1990	53'011.792	126'740.000	179'751.792
1991	60'736.309	166'440.000	227'176.309
1992	68'460.826	223'030.000	291'490.826
1993	76'185.343	305'360.000	381'545.343

FUENTE: Proyecciones del D.N.P. y los realizadores del estudio.



6. CONTROL FISCAL

6.1. CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL

El control de la ejecución presupuestaria se fundamenta en dos razones esenciales: una de carácter político y otra de carácter financiero.

6.1.1. Fundamento Político del Control Fiscal. Dada la forma democrática de gobierno y la división de su ejercicio, corresponde al Congreso, Asambleas y Concejos aprobar el plan de ingreso y gastos elaborados por el Gobierno, para que éste lo ejecute en la vigencia respectiva.

La fiscalización política en las finanzas públicas no puede terminar en el acto del presupuesto y orientación general de la política financiera por parte del legislativo, ya que ello no es garantía suficiente de que el presupuesto va a ser ejecutado por el Gobierno dentro de los límites de las autorizaciones y mandatos en él consignados.

La vigilancia de la ejecución presupuestal es necesaria, no sólo para que se respete el plan financiero, según la fuerza respectiva que le es inherente, sino también como instrumento que contribuye a hacer más ordenada, oportuna y eficaz dicha gestión.

6.1.2. Fundamento Financiero del Control Fiscal. De la importancia política del control financiero surge la garantía de la idónea destinación de los fondos públicos a los fines de la hacienda.

Para mantener esa relación es necesario contar con controles políticos y técnicos que dimanen de los organismos de representación política. Como se sabe, existe 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. 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 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 evitarlo dentro de los límites racionales, y sancionar a los responsables de la administración presupuestaria. Pero de tal modo que aquel control no se convierta en un obstáculo para llevar a cabo la gestión encomendada al poder ejecutivo en materia financiera.

6.2. TIPOS DE CONTROL FISCAL

El control fiscal varía según se trate de ejercer una vigilancia sobre el funcionamiento ejecutor o sobre las operaciones de ejecución.

6.2.1. Control Administrativo: Este puede ejercerlo la misma dependencia encargada de realizar las operaciones de ejecución presupuestaria respectiva, o control interno, u otras dependencias también administrativas o control externo.

6.2.2. Control Jurisdiccional: La vigilancia fiscal de carácter jurisdiccional es estéril y la ejerce la Corte Suprema de Justicia, los tribunales administrativos y el Consejo de Estado. Es control de la legalidad.

6.2.3. Control Técnico : Este control técnico no puede ser ejercido de modo director por el legislador; para ello

se instituye un organismo especializado llamado Contraloría General de la Nación, Departamental o Municipal, con independencia del poder ejecutivo, a fin de garantizar la necesaria imparcialidad de esta clase de vigilancia de la ejecución presupuestaria por parte de aquél.

• Etapas integradas del control técnico:

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

. 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.

. Control Posterior : Consiste en la comprobación de las transacciones u operaciones ejecutadas por las entidades controladas y de sus respectivas cuentas y registros y en determinar si se ajustan a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

6.2.4. Control Político: Este control a cargo del Legis-

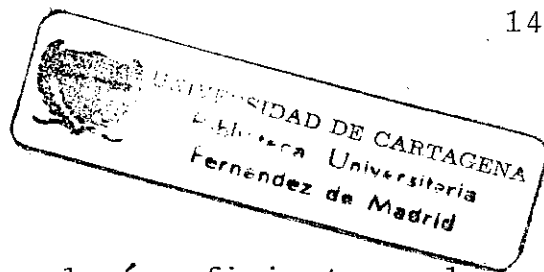
160

lador, Congreso, Parlamento, es más importante que el administrativo y 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, hasta llegar al Alcalde, que es el analista del presupuesto a nivel municipal.

Por tratarse de una vigilancia política antes que administrativa, jurisdiccional o técnica, basta, ante todo, responsabilidades de carácter político. En consecuencia, más que tener en cuenta aspectos de índole numérico legal, mira aquellas circunstancias de oportunidad y conveniencia calificadas y definidas por el ejecutivo en lo concerniente a la efectividad del plan financiero. 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.

6.3. LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA

Por sistemas generales existen para organizar la entidad pública fiscalizadora : El tipo lineal o escalonado o forma administrativa de organización, que corresponde a la Contraloría General existente en la mayoría de los es-



tados modernos.

Este sistema es considerado como el más eficiente en la realización de su cometido por lo ágil y complemento al establecer la dependencia escalonada de los funcionarios que integran la Contraloría y distribuir jerárquicamente las funciones.

La Contraloría debe ser independiente de las ramas del poder político, en especial de la rama ejecutiva, ya que a éste 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. Es de anotar que en nuestro país, de acuerdo con el ente territorial, se tiene: Contraloría General, Contraloría Departamental y Contraloría Municipal.

6.3.1. Funciones principales de la Contraloría. La Contraloría General solamente tiene como función básica: El control técnico numérico-legal de la ejecución presupuestaria del Gobierno. Sin embargo, con el fin de facilitar y completar aquélla, 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 los que a su vez se establecen para hacer efectivas estas funciones principales.

6.3.1.1. Contraloría Departamental : Es la encargada de vigilar 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 la 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.

6.3.1.2. 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 y municipales sobre su gestión fiscal y revisar y fenecer las cuentas de los ingresos y gastos públicos, a fin de determinar si se han hecho de acuerdo con las disposiciones vigentes.

7. CONCLUSIONES

Mahates, es una de las poblaciones más antiguas del departamento de Bolívar; su fundación es paralela a la de Cartagena. El municipio presenta un estado bastante deplorable en cuanto a desarrollo se refiere, a pesar de ser una región apta para desarrollar recursos que irían en beneficio del progreso.

El desarrollo de Mahates es prácticamente inexistente, no obstante ser uno de los municipios más antiguos del país.

La estructura poblacional muestra en los hombres el más alto nivel de crecimiento, el cual llega a un 52.6%, mientras que el de las mujeres llega al 47.4%. La mayor parte de la población de Mahates está localizada en la zona rural o fuera de la cabecera municipal, con un 65,6%.

El crecimiento poblacional en el municipio entre 1973 y 1985 es de 2,34%, el cual es bastante notorio en comparación con otros municipios del departamento.

-Del total de viviendas particulares ocupadas por personas presentes el 23,8% de viviendas no poseen ningún servicio, del cual el 20,11% están localizado en la zona rural.

-En el presupuesto de ingresos no aparecen los recursos de capital que comprenden los recursos del balance del tesoro y los recursos del crédito. Los recursos del balance del tesoro está formado por el Superavit Fiscal de la vigencia anterior a la del presupuesto que se espera liquidar con base al informe del contralor.

Este informe fiscal no se da por parte de la Contraloría, de ahí el desconocimiento del resultado del resultado de la ejecución presupuestaria.

-Para la preparación del proyecto de presupuesto de ingresos del municipio, las administraciones han utilizado "EL COMODISMO", que no es más que incrementar los rubros que generen ingresos, a una tasa determinada para la vigencia siguiente; no se hacen análisis al comportamiento histórico de los ingresos, sus tendencias, las fluctuaciones económicas que puedan influir en él.

-Para las elecciones políticas los ingresos tributarios son los más afectados en el municipio de Mahates, debido a que sufren disminuciones considerables por medio de los "Excensiones"

fraudulentos, en forma de favores políticos por parte de los encargados de la recaudación de los impuestos.

-Si analizamos el período 1983-1987, para los ingresos totales, observamos que estos fueron aumentando todos los años hasta situarse en el año de 1987, en una tasa significativa del 86.04%.

-El ineficaz control a los ingresos no tributarios, facilita la evasión administrativa con la consabida disminución de éstos. En cifras absolutas, tenemos que éstos participan en una proporción insignificante del 2,75% en los ingresos totales.

-Los ingresos de otros tesoros representan el renglón que más aporta al financiamiento de los gastos municipales, estos financian en promedio para el período estudiado el 54.75% del total de los presupuestos.

-El municipio de Mahates no recibe aportes nacionales ni departamentales, solamente recibe de la nación la cesión por impuesto a las ventas. En promedio estos impuestos a las ventas fueron de un 54,75%.

-Los ingresos tributarios participan en promedio en un 10.9% del total de los ingresos del municipio, este porcentaje no es tan significativo, ya que no está encauzado en una fuerte

tributación del municipio, correspondiendo a estos ingresos al recaudo por impuestos directos e indirectos.

-No son considerados en algunas ocasiones los factores económicos que puedan influir en el monto de la recaudación total. Tampoco están inscritos y registrados la mayoría de los establecimientos y predios que deben pagar impuestos, con lo cual se subestiman los ingresos y se facilitan las evasiones.

-Para el cálculo de las rentas no se utilizan los mecanismos y las técnicas apropiadas, se hace con base al comportamiento histórico de los ingresos en los meses que anteceden al mes de preparación del presupuesto.

-No se utilizan métodos correctos y eficaces para el recaudo de los impuestos. Los impuestos en donde se concentra la más alta evasividad de impuesto son el predial y el de industria y comercio.

-En la elaboración del presupuesto de gasto del municipio, es necesario darle mayor participación al programa de inversión, puesto que de este programa es donde se manifiesta la verdadera funcionalidad en obras de gran envergadura como vías de comunicaciones óptimas, creación de nuevos centros educativos.

- El presupuesto no es elaborado técnicamente ni obedece a las expectativas de la población. No son utilizados cabalmente las normas y procedimientos recomendados por el Código Fiscal de Bolívar.

- 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 comunal.

- Entre las necesidades más inmediatas, no apremiantes, que tiene el municipio, están las siguientes: agua potable, acueducto y alcantarillado, arreglo y pavimentación de las vías principales, creación de obras de infraestructura de carácter económico y social que a su vez genere mejores condiciones de vida para los habitantes de la región.

- En el municipio se deben trazar metas alcanzables, planes de desarrollo, estrategias propias de una eficiente administración que conduzcan a canalizar y resolver esta situación alarmante que padece el municipio.

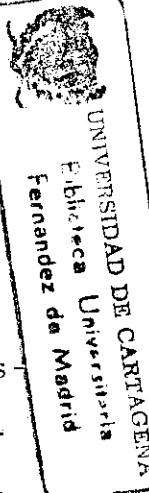
11/11

8. RECOMENDACIONES

-La administración municipal debe solicitar la participación de la Escuela Superior de Administración Pública, profesionales, estamentos universitarios, etc. relacionados o especializados en asuntos municipales, para elaborar un plan integral de desarrollo económico y social, y con esta base sólida, el Alcalde o el Concejo Municipal presentará con más criterios sus proyectos de acuerdo, proporciones, plan de inversiones, etc.

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

-Se deben adoptar a nivel jurídico, administrativo, y económico que se encargan de ilustrar al ejecutivo y al Concejo Municipal para que trabajen en armonía con organización y pensamiento moderno y progresista y además los instruyan o capa-



citen en las normas y procedimientos para la ampliación de las leyes 14 de 1983, 11 de 1986 y 12 de 1986.

-La Administración Municipal debe ceñirse estrictamente a la demarcación por zonas territoriales (urbano, rural, industrial, comercial) establecidas en el municipio para planificar su crecimiento e implanta una armoniosa y seria política de desarrollo urbano, rural, industrial o comercial, acorde con sus servicios, vías de comunicación, recursos naturales, recursos humanos.

-Es necesario que el Alcalde Municipal presente un plan de obras públicas que esté acorde con un orden establecido de necesidades o prioridades de la comunidad y de esta manera corregir un desarrollo para el municipio en una forma planificada, productiva y con justicia social.

-La Administración Municipal debe hacer buen uso de su capacidad de endeudamiento destinándola principalmente a la realización de obras de gran envergadura a través de la conservación de empréstitos bancarios, mediante la pignoración de un determinado porcentaje del IVA. por determinado tiempo, consultando criterios técnicos y evaluativos de dicha capacidad evitando así caer en exceso.

-El control sobre los documentos, cuentas, órdenes de pedi-

dos, contratos, operaciones con el comercio, etc. debe efectuarse en una forma rígida, estricta y severa para evitar los malos manejos y la desviación de fondos o recursos del municipio.

-Se debe efectuar un control sobre los funcionarios de la Tesorería Municipal para contar el mal manejo y desviación de los diversos impuestos recaudados por esta dependencia.

-Controlar las obras de inversión pública mediante la vigilancia al suministro de materiales por parte del comercio en cuanto a precio, calidad y cantidad de éstos y revisar el sistema de adjudicación de contratos para evitar la desviación o despilfarro de los recursos públicos.

Se debe presupuestar para gastos de funcionamiento la partida estrictamente necesaria o mínima para el normal y buen desarrollo de la Administración Municipal, y no incurrir en presupuestación y pago de personal innecesario, esto representa un aumento en el monto destinado a gastos de inversión para los cuales se harán las apropiaciones de acuerdo al plan y programas a desarrollar por el municipio.

-El plan y programa de inversión del municipio debe ajustarse al plan de desarrollo departamental, para así aunar los esfuerzos y recursos económicos y facilitar la consecución de

los objetivos y metas trazadas economizándole al municipio dinero y tiempo.

-El plan debe estar orientado a mejorar el nivel de vida de la población más pobre. mediante programas a costo, mediano y largo plazo que se puedan ejecutar con asignaciones anuales del presupuesto.

-Reparación de la carretera Mahates-Malagana-Calamar que se encuentra en malas condiciones, para facilitar el transporte de los productos agrícolas al mercado externo.

-Es necesario orientar e incentivar a la comunidad para que participe en los asuntos de la Administración Municipal (El presupuesto), juntas de Acción Comunal, Comité Cívico, etc.

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

-La creación de sucursales de los principales bancos del país, principalmente una oficina de la Caja Agraria, que facilitaría a los habitantes del municipio para solicitar préstamos con el fin de destinarlos a las actividades propiamente eco-

nómicas, agricultura, ganadería, pesca, etc. Iniciaríamos la recuperación de este antiguo municipio olvidado por los organismos, departamentales y nacionales.

BIBLIOGRAFIA

- ASPECTOS BASICOS DE LOS PRESUPUESTOS. Boletín Informativo N° 100 Gobernación de Bolívar. Secretaría de Planeación y Coordinación de Desarrollo Departamental. Cartagena, septiembre de 1986.
- CAMARGO CIADORO, Ernesto. Proyecto de Acuerdo por el cual se dictan disposiciones sobre el Impuesto de Industria y Comercio. ESAP Publicaciones. Bogotá, 1985.
- CODIGO FISCAL DE BOLIVAR. 1ed. Cartagena, 1985.
- CRUZ SANTOS, Abel. Finanzas Públicas. 1ed. Ediciones Lerner, Bogotá, 1968.
- DESCENTRALIZACION FISCAL Y POLITICO ADMINISTRATIVO. Compendio de leyes. Secretaría de Planeación Departamental. Gobernación de Bolívar. Cartagena, agosto 1986.
- ECONOMIA COLOMBIANA. Descentralización Administrativa y Desarrollo Regional. Revista de la Contraloría General de la República. Revista 182. Bogotá, junio de 1986.
- ECHEVERRI E., Bernardo. Ley 14 de 1983. El Fortalecimiento de los Fiscos Municipales. ESAP Publicaciones. Octubre de 1985.
- JARAMILLO, Esteban. Hacienda Pública. Editorial Voluntad. Bogotá, 1976.
- SANIN ANGEL, Héctor. Ley 12 de 1986. La Redistribución Fiscal y el Impulso al Municipio Colombiano. ESAP-Publicaciones. Bogotá, 1985.
- VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. Manual de Presupuesto Municipal. Esap Publicaciones. Bogotá, 1985.

A N E X O 1.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA

Nombre _____ Ocupación _____
Tiempo en la ocupación _____ Sexo _____

1. Qué planes y programas de Desarrollo Económico Social, tiene la Administración Municipal en aras de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes ?

1.1. _____ 1.2. _____

1.3. _____ 1.4. _____

2. Considera Ud. que existe una efectiva fiscalización en el presupuesto municipal ?

2.1. Si _____ 2.2. No _____

Por qué ? _____

3. Qué mecanismos debe utilizar la Administración Municipal para la realización de obras en el desarrollo del municipio ? Dígalos en orden de importancia.
- 3.1. _____ 3.2. _____
- 3.3. _____ 3.4. _____
4. Cuál es el renglón más importante en la entrada de ingreso para el municipio ?
- _____
5. Qué alternativas propone Ud. para combatir la constante evasión del impuesto de industria y comercio ?
- _____
6. Considera Ud. que existe apatía y negligencia entre los empleados del municipio en las labores administrativas?
- 6.1. Sí _____ 6.2. No _____
- Por qué _____
- _____
7. Qué mecanismos propone Ud. para hacer más efectivo el pago del impuesto predial ?
- 7.1. _____

132

7.2. _____

7.3. _____

8. Qué efectos han producido para los municipios la aplicación de las siguientes medidas estipuladas dentro de la Ley de Descentralización Administrativa ?

8.1. Ley 14 de 1983

8.1.1. _____

8.1.2. _____

8.2. Ley 12 de 1986

8.2.1. _____

8.2.2. _____

8.2.3. _____

OBSERVACIONES : _____

Firma del Encuestador

Fecha

ANEXO 2. Presupuesto de Gastos

GASTOS DE PAPELERIA:

Papelería y útiles de trabajo	\$2.500	
Fotocopia Anteproyecto	1.800	
Fotocopia Tesis	7.000	
Otras fotocopia	<u>4.000</u>	<u>\$15.300</u>

GASTOS DE REDACCION Y PRESENTACION:

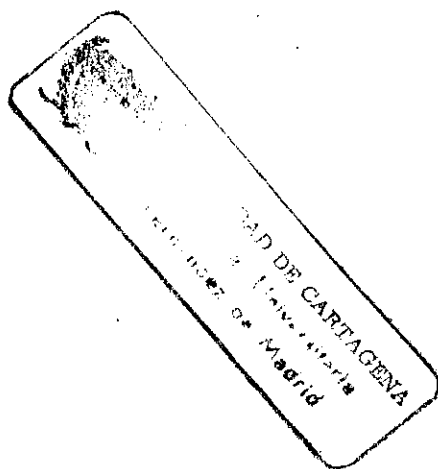
Transcripción Anteproyecto	\$4.000	
Transcripción de Tesis	\$25.000	
Encuadernación	<u>\$3.000</u>	<u>\$32.000</u>
Transporte	\$10.000	
Viáticos	<u>15.000</u>	<u>\$25.000</u>
Subtotal		<u>\$72.300</u>
Imprevistos (20%)		<u>\$14.460</u>
TOTAL		<u>\$86.760</u>

ANEXO No. 3 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

ACTIVIDADES

ASUNTOS

- | | |
|---|---|
| 1 | Consultas y Entrevistas Preliminares |
| 2 | Recolección del Material Bibliográfico |
| 3 | Elaboración del Anteproyecto |
| 4 | Presentación del Anteproyecto al Comité de Graduación |
| 5 | Realización de Encuestas a Funcionarios del Municipio |
| 6 | Organización y Analisis de la Información recogida |
| 7 | Desarrollo de los diferentes Capítulos |
| 8 | Conclusiones y Recomendaciones |
| 9 | Transcripción y Presentación de Tesis. |



129

ANEXO 3 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES 1988-1989

MESES SEMANAS	AGO				SEPT				OCT				DIC				ENE				FEB				MARZO				ABRIL			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1				█																												
2							█																									
3								█																								
4												█																				
5																█																
6																																
7																																
8																																
9																																

ANEXO 4. INGRESOS COMPENSADOS

Son aquellos recursos que están destinados a una finalidad específica, por lo tanto, cubren determinados gastos o un programa concreto en el presupuesto.

Dentro de estos ingresos encontramos los siguientes:

10% del catastro ordinario para la Nación.

5 % del sueldo del Alcalde y el Auditor para las C.P.S.D.

50% del primer sueldo del Alcalde y del Auditor para la C.P.S.D.

5% del sueldo de empleados municipales para la C.P.S.M.:

50% del primer sueldo de empleados para la C.P.S.M..

Impuesto de vigilancia y seguridad

TABLA 27. Participación de los Ingresos Compensados en los Ingresos Totales de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Totales	Ingresos Compensados	Participación %
1983	10'596.221	594.677	5.61
1984	13'074.237	314.274	2.40
1985	20'047.531	212.538	1.60
1986*	35.034.050	-o-	-o-
1987	65'180.805	1'330.831	2.04

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

*Los Ingresos Compensados para Mahates del año de 1986, no fue posible establecerlos.

Al analizar la tabla 27, se ve que la tasa de participación porcentual es inestable; para el año de 1983 se presenta la tasa más alta la cual llega a un 5.61%, luego para los demás años disminuye, siendo el año de 1985, el cual presenta la tasa de participación más baja situándose en 1.60% para el año de 1987, se presenta una leve recuperación la cual llega a un 2.04%.

ANEXO 5. INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES.

Son aquellos dineros o ingresos obtenidos en un determinado año pero no fueron causados en años anteriores al del recaudo. Estos ingresos son: Catastro Ordinario, Catastro Adicional, Participaciones Departamentales, Participaciones del IVA, Industria y Comercio.

TABLA 28. Participación de los Ingresos de Vigencias Anteriores en los Ingresos Totales de Mahates de 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Años	Ingresos Totales	Ingresos de Vigencias Anteriores	Participación %
1983	10'596.221	2'171.767	20.49
1984	13'074.237	2'121.761	16,23
1985	20.047.531	7'340.936	36.62
1986	35'034.050	12'576.143	35.89
1987	65'180.805	12'300.000	18.87

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

Con relación a la participación porcentual de los ingresos de vigencias anteriores en los ingresos totales del Municipio, se observa en la tabla que la mayor participación de estos ingresos se presenta en el año de 1985 con 36.62%, lo cual nos indica que en este año existe un gran

acumulado de ingresos que no se alcanzaron a recaudar en los años anteriores, producto de rubros como: Impuesto a las Ventas, Catastro e Industria y Comercio; mientras que en el año de 1987 se presenta el fenómeno inverso, disminuye la participación de estos ingresos y se coloca en un 18.89%.

180

ANEXO 6. ANALISIS DE LOS GASTOS GLOBALES POR DEPARTAMENTOS EN EL MUNICIPIO DE MAHATES.

A. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO POR DEPARTAMENTOS O CAPITULOS

Departamento	01	Concejo
Departamento	02	Contraloría
Departamento	03	Gobierno
Departamento	04	Hacienda
Departamento	05	Educación
Departamento	06	Justicia
Departamento	07	Asistencia Social

B. GASTOS DE INVERSIONES

Como se observa, las secciones están divididas por departamentos en orden numérico. De estos departamentos algunos se dividen en PROGRAMAS y éstos a su vez en SUBPROGRAMAS en caso que lo requieran, son unidades homogéneas más reducidas. Finalmente los artículos o items que son objeto del mismo gasto y deben ir en orden numérico estricto y continuo dentro de cada sección.



187

TABLA 29. Presentación del Gasto Total de Mahates, por departamentos, de 1983 a 1987.
Cartagena, 1989.

Departamentos	1983	1984	1985	1986	1987
Concejo	195.000	143.000	195.000	238'050	606.620
Contraloría	403.000	519.080	728.000	816.708	1'495.000
Gobierno	2'542.500	3'931.402	4'388.238	6'383.924	10'033.586
Hacienda	1'094.606	1'094.458	1'567.366	2'126.803	3'716.433
Educación	2'299.569	1'997.995	3'049.248	5'338.505	9'675.225
Justicia	180.000	164.122	174.445	1'899.936	1'014.000
Asistencia Social	2'229.569	2'103.783	2'530.810	3'902.750	4'895.120
Inversión	3'650.903	1'625.740	3'573.094	9'098.761	24'706.331
TOTAL	11'773.578	11'577.544	16'549.201	28'740.678	56'142.315

FUENTE: Contraloría Municipal de Mahates.

TABLA 30. Distribución porcentual del Gasto del Municipio de Mahates por departamento. 1983 a 1987. Cartagena, 1989.

Departamentos	1983	1984	1985	1986	1987
Concejo	1.65	1.32	1.18	0.83	1.08
Contraloría	3.42	4.84	4.40	2.84	2.66
Gobierno	21.59	33.96	26.52	22.21	17.87
Hacienda	9.29	10.15	9.47	7.36	6.62
Educación	19.53	18.53	18.43	18.57	17.23
Justicia	1.53	1.52	1.05	6.61	1.81
Asistencia Social	18.94	18.18	15.29	13.58	8.72
Inversión	31.01	15.05	21.59	31.65	44.01
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Tabla.

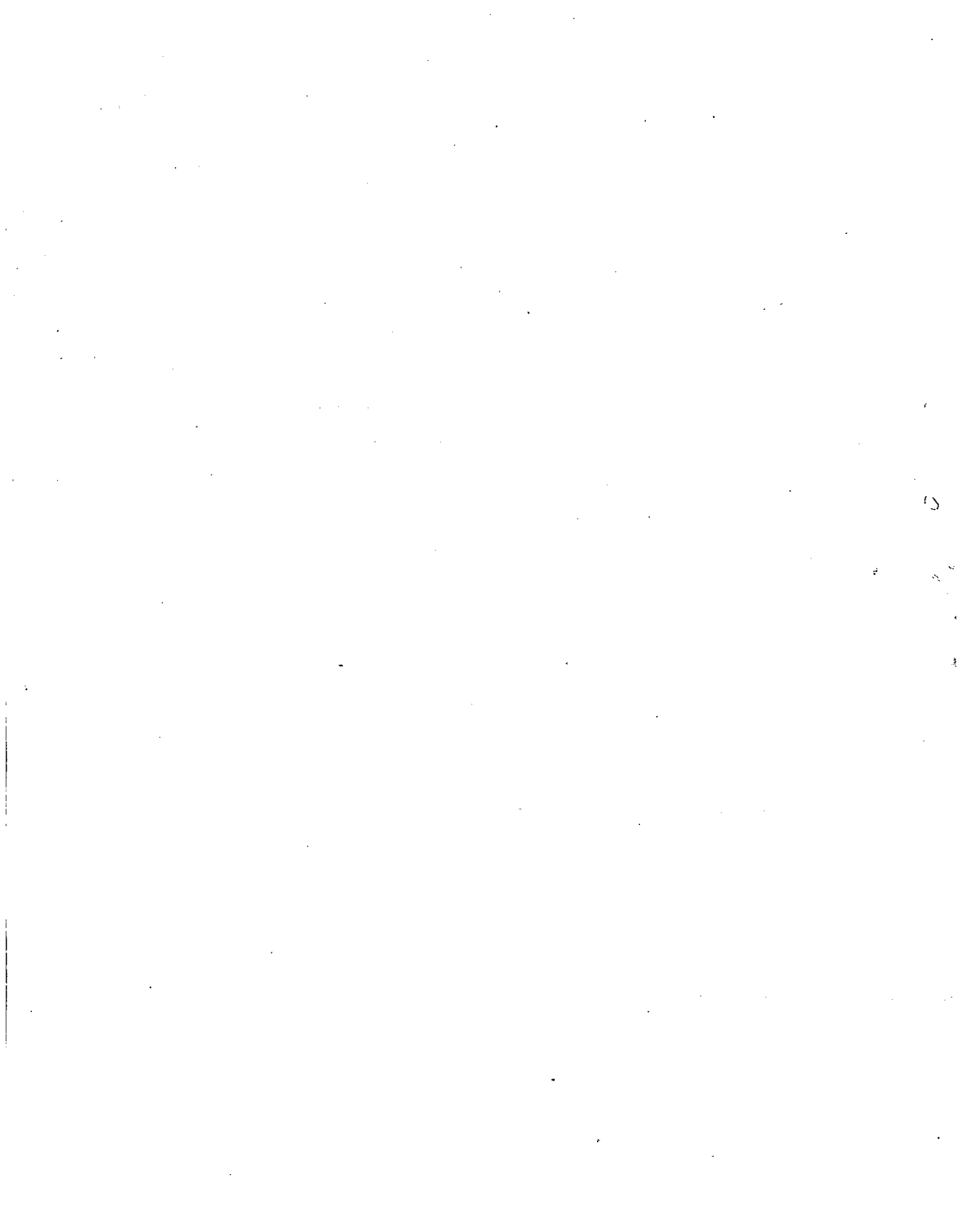
Al analizar la tabla, en cuanto a la distribución porcentual del gasto municipal en el período estudiado, se observa que en el departamento que corresponde al programa, Concejo presenta para el año de 1983 una gasa de participación del 1.65%, disminuyendo su participación en los restantes años, llegando en el año de 1986 a situarse por debajo del 1%, colocándose en 0.83%, para recuperarse muy levemente en 1987 a 1.08%. Es importante señalar que este departamento es el que presenta la más baja participación en el total de gastos por programas.

En cuanto al departamento de Contraloría, se presenta tendencia a la inestabilidad en lo que respecta al incremento porcentual de este renglón de gastos. En el año de 1983 se sitúa en 3.42%, para pasar a un leve aumento en 1984 de 4.76%, para caer a su nivel más bajo en 1987 de 2.66%.

En lo que relaciona al departamento de Gobierno, se presenta la más significativa participación porcentual y también se presentan algunas inestabilidades. Para el año de 1984 se manifiesta el más alto nivel porcentual de estos renglones situándose en un 33.96%, debido también a los aumentos de gastos en los programas Alcaldía y Personería. Para este año se presentó una adición presupuestal, la cual fue para incrementar o cubrir los gastos en el departamento de Gobierno, principalmente.

En lo que hace referencia al departamento de Hacienda, se observa que la más alta participación la alcanzó en el año de 1984 con un 10.15%, producto del incremento que se presentó en el programa de Tesorería Municipal; mientras que su más bajo nivel de participación lo presentó en el año 1987 con una tasa de participación del 6.62%.

En cuanto al departamento de Educación se observa que este renglón es el segundo en importancia en relación al total de los gastos del Municipio, presentando su más alta tasa



de participación en el año de 1983 con un 19.53%, producto del aumento de sueldo del personal de la nómina y su menor tasa de participación fue en el año de 1987 con un 17.23%.

En lo que se relaciona con el departamento de Justicia, es uno de los departamentos que menos incurre en gastos y también presenta una marcada inestabilidad; en este renglón la tasa de participación más baja llega a 1.05% en el año de 1985 y la más alta alcanza 6.61% en 1986.

En lo que respecta al departamento de Asistencia Social se observa que este renglón participa en promedio 14.94% lo cual nos indica que se incurrió en gastos para el bienestar de la comunidad. Su participación más baja llegó al 8.72% para el año de 1987 y la más alta en el año de 1983 de 18.94%, lo que nos muestra que exista una marcada disminución en la tasa de participación porcentual en el transcurso de los años, es decir de 1983 a 1987.