



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FUNDADA EN 1.827

DIRECCION: CENTRO: CRA. 6  
No. 36 - 100  
TELEFONOS: 654486 - 654772  
654774 - 654776  
APARTADOS: AEREO 1382  
POSTAL 195

CARTAGENA, COLOMBIA

PROGRAMA DE ECONOMIA

FECHA: ABRIL 20 DE 1994

DE: COMITE DE GRADUACION

PARA: Doctor HAROLDO LOCARNO

REFERENCIA: Tesis de Grado

Para su consideración y estudio remito a Usted la Tesis de Grado: ANALISIS FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE TURBANA PARA LOS AÑOS 1989-1992

Presentado por los Señores: JOSE JUAN TOUS TOUS Y JOSE CARLOS VAQUEZ MEDINA.

Sirvase remitir el Concepto respectivo en el original de esta hoja, marcando con una x los términos de:

APROBADA

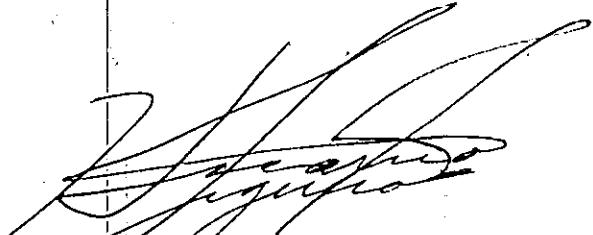
MERITORIA

LAUREADA

NO APROBADA (Motivo)

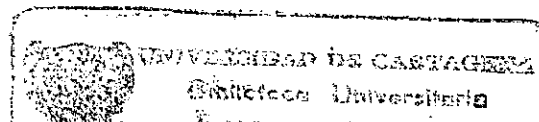
Observaciones:

Cordialmente,

  
El Profesor (Jurado)

Nota: Plazo máximo para la devolución 10 de Mayo de 1994 en la Dirección del Programa.

Vicky de A.





UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FUNDADA EN 1.827

DIRECCION: CENTRO: CRA. 6  
No. 36 - 100  
TELEFONOS: 654486 - 654772  
654774 - 654776  
APARTADOS: AEREO 1382  
POSTAL 195

CARTAGENA, COLOMBIA

PROGRAMA DE ECONOMIA

FECHA: ABRIL 20 DE 1994

DE: COMITE DE GRADUACION

PARA: Doctor DANIEL VERGARA P.

REFERENCIA: Tesis de Grado

Para su consideración y estudio remito a Usted la Tesis de Grado: ANALISIS FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE TURBANA PARA LOS AÑOS 1989-1992

Presentado por los Señores: JOSE JUAN TOUS TOUS Y JOSE CARLOS VAQUEZ MEDINA.

Sirvase remitir el Concepto respectivo en el original de esta hoja, marcando con una x los términos de:

APROBADA

MERITORIA

LAUREADA

NO APROBADA (Motivo)

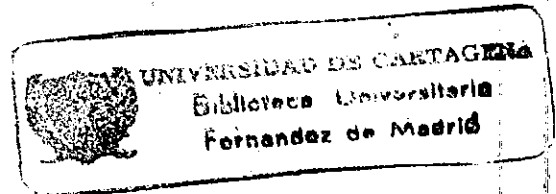
Observaciones:

Cordialmente,

El Profesor (Jurado)

Nota: Plazo máximo para la devolución 10 de Mayo de 1994 en la Dirección del Programa.

Vicky de G.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA

FECHA: ABRIL 20 DE 1994

DE: COMITE DE GRADUACION

PARA: Doctor CLAUDIO OSOSRIO LENTINO

REFERENCIA: Tesis de Grado

Para su consideración y estudio remito a Usted la Tesis de Grado: ANALISIS FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE TURBANA PARA LOS AÑOS 1989...

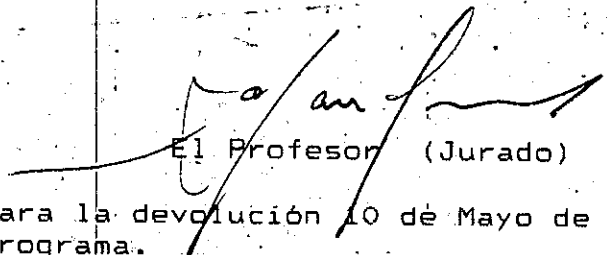
Presentado por los Señores: JOSE JUAN TOUS TOUS Y JOSE CARLOS VASQUEZ

Sirvase remitir el concepto respectivo en el original de esta hoja, marcando con una x los términos de:

- APROBADA
- MERITORIA
- LAUREADA
- NO APROBADA (Motivo)

Observaciones:

Cordialmente,



El Profesor (Jurado)

Nota: Plazo máximo para la devolución 10 de Mayo de 1994 en la Dirección del Programa.

T.  
336.02  
ST734

ANÁLISIS FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE TURBANA  
PARA LOS AÑOS 1989 - 1992

JOSE JUAN TOUS TOUS  
JOSE CARLOS VASQUEZ MEDINA

Tesis de grado presentado  
al Comité de Graduación como  
requisito para optar el  
título de economista

S C I B

95473

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA  
CARTAGENA, 1992

95473

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
Biblioteca Universitaria  
Fernández Madrid

Cartagena, 16 de Marzo de 1994

Señores  
**MIEMBROS COMITE DE GRADUACION**  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
Ciudad.


Estimados Señores:

Respetuosamente me permito comunicarles que he hecho el seguimiento en calidad de asesor, de la tesis de grado de titulada "ANALISIS FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE TURBANA PARA LOS AÑOS 1989 - 1992".

presentado por los egresados JOSE JUAN TOUS TOUS Y JOSE C. VASQUEZ MEDINA.

Agradezco la atención que este merezca.

Cordialmente,



**FLORENTINO RICO CALVANO**  
Asesor

Cartagena, 11 de Abril de 1994.

Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Economicas  
Universidad de Cartagena  
Ciudad.

Estimados Señores:

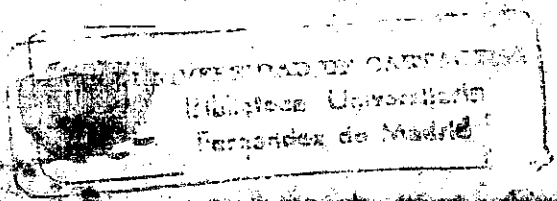
De la manera más cordial nos permitimos presentar a consideración de Ustedes nuestra tesis de grado titulada : "ANALISIS FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE TURBANA PARA LOS AÑOS 1989 - 1992" , para su estudio y aprobación correspondiente.

Agradezco la atención que éste merezca.

Cordialmente,

*Jose Juan Tous Tous*  
\_\_\_\_\_  
JOSE JUAN TOUS TOUS

*Jose Carlos Vasquez Medina*  
\_\_\_\_\_  
JOSE CARLOS VASQUEZ MEDINA



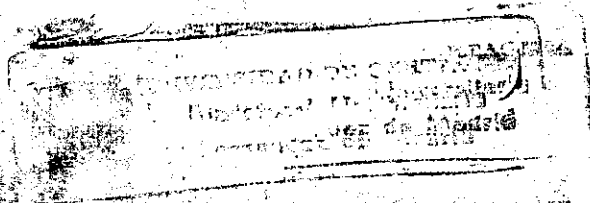
**A G R A D E C I M I E N T O S**

*Nuestros agradecimientos van dirigidos a la alcaldía de Turbana y muy especialmente a Analucia Julio, Alcaldesa, y Mery Gonzales, Secretaria de Hacienda; no sólo por su información sino por la forma tan especial con la cual nos ayudaron.*

*En forma personal agradecemos a :*

*Dr. Felipe Merlano por su valiosa colaboración.*

*A nuestro asesor Florentino Rico, y a todas esas personas que de una u otra forma nos ayudaron.*



*DEDICATORIA*

*A Dios, que siempre me acompaña .*

*A mis padres : Jesús y Delina por sus sacrificios y ayuda incondicional .*

*A mi hermano Julio por su colaboración .*

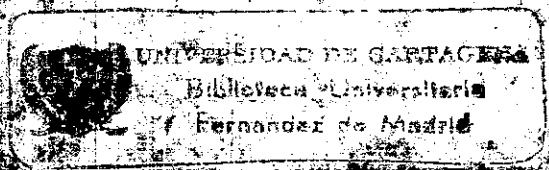
*A mis amigos que con su apoyo me dieron fuerzas para poder alcanzar esta nueva meta .*

*JOSE JUAN*



TABLA DE CONTENIDO

	Pág
0. INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA	4
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	6
0.2.1 DELIMITACION FORMAL	6
0.2.1.1 De Tiempo	6
0.2.1.2 De Espacio	6
0.2.2 DELIMITACION MATERIAL	6
0.2.2.1 Variable Dependiente	6
0.2.2.2 Variable Independiente	6
0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	7
0.3.1 Objetivo General	7
0.3.2 Objetivo Especifico	7
0.4 JUSTIFICACION	8
0.5 MARCO TEORICO	9
0.6 FORMULACION DE HIPOTESIS	16
0.6.1 Hipótesis General	16
0.6.2 Hipótesis de Trabajo	17
0.7 OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS	18
0.7.1 Definiciones Conceptuales	18
0.7.2 Definiciones Operativas	21



	Pág
0.8 METODOLOGIA	23
0.8.1 Tipo de Problema a Investigar	23
0.8.2 Diseño de Campo	23
0.8.3 Diseño Bibliográfico	24
1. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO	25
1.1 RESEÑA HISTORICA	25
1.2 LOCALIZACION GEOGRAFICA	26
1.2.1 Posición Astronómica	26
1.2.2 Límites	27
1.2.3 Extensión Territorial	27
1.2.4 Climatología	27
1.2.5 Hidrografía	28
1.2.6 Orografía	28
1.3 ASPECTOS POBLACIONALES	28
2. PRESUPUESTO MUNICIPAL	31
2.1 DEFINICION DEL PRESUPUESTO	31
2.2 EVOLUCION HISTORICO DEL PRESUPUESTO	32
2.3 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS	35
2.4 IMPOSICIONES LEGALES	40
2.5 EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO	41
2.5.1 Equilibrio Estático del Presupuesto	42
2.5.2 Equilibrio Dinámico del Presupuesto	43
2.6 COMPOSICION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	45

	Pág
2.6.1 Presupuesto de Rentas o Ingresos	46
2.6.2 Presupuesto de Gastos de Inversión	46
2.6.3 Disposiciones Generales	47
3. INGRESOS MUNICIPALES	49
3.1 NORMAS GENERALES DE LOS INGRESOS	49
3.2 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS	50
3.2.1 Ingresos Contractuales	50
3.2.2 Ingresos Obligatorios	51
3.2.3 Ingresos Ordinarios	51
3.2.4 Ingresos Extraordinarios	51
3.2.5 Ingresos Ordinarios de Derecho Privado	52
3.2.6 Ingresos Ordinarios de Derecho Público	52
4. GASTOS MUNICIPALES	53
4.1 NOCIONES GENERALES DEL GASTO	53
4.1.1 Origen del Gasto	54
4.1.2 Teoría Económica del Gasto	55
4.1.3 Gasto Neutro y Gasto Activo	57
4.2 DISPOSICIONES LEGALES DEL GASTO MUNICIPAL	59
4.2.1 Disposiciones y Aprobación	59
4.2.2 Ejecución	62
4.2.3 Control	63
4.3 CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES	65
4.3.1 Gastos de Funcionamiento	65

	Pág
4.3.2 Gastos de Inversión	67
5. ANALISIS DE LA EVOLUCION DE INGRESOS Y GASTOS Y DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL DURANTE EL PERIODO 1989 Y 1992	69
5.1 ANALISIS VERTICAL Y HORIZONTAL DE LOS INGRESOS	69
5.1.1 Analisis de los Ingresos Corrientes	69
5.1.1.1 Ingresos Tributarios	69
5.1.1.1.1 Impuesto Predial	75
5.1.1.1.2 Impuesto de Industria y Comercio	79
5.1.1.1.3 Degüello de Ganado Mayor y Menor	82
5.1.1.1.4 Juegos permitidos, Rifas y Espectáculos Públicos	85
5.1.1.2 Ingresos no Tributarios	88
5.1.1.2.1 Ingresos Compensatorios	91
5.1.1.2.2 Tasas, Tarifas y Derechos	94
5.1.1.2.3 De Vigencia Anteriores	96
5.1.1.2.4 Participaciones Nacionales y Departamentales	99
5.1.1.2.5 Aportes Nacionales y Departamentales	100
5.1.1.2.6 Participaciones del Impuesto a las Ventas (IVA)	102
5.1.1.2.7 Analisis de la Ley 12 del 86 sobre Ingresos Municipales	103
5.1.1.2.7.1 Efectos y Propósitos	103
5.1.2 Analisis de los Ingresos Totales del Municipio durante el Periodo 1989 - 1992	106

	Pág
5.1.3 Capacidad Tributaria del Municipio	107
5.1.3.1 Capacidad Tributaria Subjetiva	109
5.1.3.2 Capacidad Tributaria Objetiva	110
5.2 ANALISIS VERTICAL Y HORIZONTAL DE LOS GASTOS	111
5.2.1 Gastos de Funcionamiento	111
5.2.2 Gastos de Inversión	115
5.2.3 Efectos de la Ley 12 del 86 sobre los Gastos Municipales	117
5.2.3.1 Estimación y Uso de Cesión del IVA	117
5.2.3.2 Utilización de los Gastos de Inversión según la Ley	118
5.3 ANALISIS DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL EN EL MUNICIPIO DE TURBANA DE 1989 - 1992	120
5.4 COMPARACION DE INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS EN EL PERIODO 1989 - 1992.	122
5.5 EL PRESUPUESTO Y EL PLAN DE DESARROLLO	124
5.6 PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL PERIODO DE 1993 - 1995	127
6. EL CONTROL FISCAL	131
6.1 ORIGEN DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA	131
6.2 FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL	133
6.2.1 Fundamento Político del Control Fiscal	133
6.2.2 Fundamento Financiero del Control Fiscal	134
6.2.3 Objetivo del Control Fiscal	135
6.3 TIPOS DE CONTROL FISCAL	136

	Pág
6.3.1 Control Administrativo	137
6.3.2 Control Jurisdiccional	139
6.3.3 Control Técnico	139
6.3.4 Control Político	140
6.4 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA	142
6.4.1 Funciones Principales de la Contraloría	143
6.4.2 Responsabilidad de los Organizadores y de los Empleados de Manejo	144
6.5 LEY 11 DE 1986 SOBRE EL CONTROL FISCAL	145
6.6 LA CONSTITUCION Y EL CONTROL FISCAL	147
7. EVALUACION EX POST DE LA GESTION PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE TURBANA PARA EL PERIODO DE 1989 - 1992	153
CONCLUSIONES	161
RECOMENDACIONES	165
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

LISTA DE TABLAS

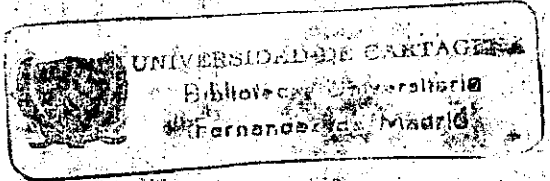
		Pág
TABLA	1. COMPARACION DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992.	69
TABLA	2. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA DE 1989 - 1992.	70
TABLA	3. COMPARACION DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992.	72
TABLA	4. PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA DE 1989 - 1992.	72
TABLA	5. COMPARACION DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992.	74
TABLA	6. PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA DE 1989 - 1992.	75
TABLA	7. COMPARACION DEL IMPUESTO PREDIAL DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992.	77
TABLA	8. PARTICIPACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA DE 1989 - 1992.	79
TABLA	9. COMPARACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992.	80

	Pág
TABLA 0. PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992.	82
TABLA 1. COMPARACION DEL IMPUESTO DE DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR DE TURBANA DURANTE EL PERIODO 1989 - 1992.	83
TABLA 2. PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR EN LOS INGRESOS TOTALES DURANTE EL PERIODO 1989 - 1992.	83
TABLA 3. COMPARACION DE LOS INGRESOS POR JUEGOS, RIFAS Y ESPECTACULOS PUBLICOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE 1989 - 1992.	86
TABLA 4. PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE JUEGOS, RIFAS Y ESPECTACULOS PUBLICOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE 1989 - 1992.	88
TABLA 5. COMPARACION DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS DE TURBANA EN EL PERIODO DE 1989 - 1992.	89
TABLA 6. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO EN 1989	89
TABLA 7. COMPARACION DE LOS INGRESOS COMPENSATORIOS DE TURBANA EN EL PERIODO DE 1989 - 1992.	92
TABLA 8. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS COMPENSATORIOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA DE 1989 - 1992.	92
TABLA 9. COMPORTAMIENTO DE LAS TASAS, TARIFAS Y DERECHOS EN EL MUNICIPIO DURANTE 1989 - 1992	94
TABLA 20. PARTICIPACION DE LAS TASAS, TARIFAS Y DERECHOS EN LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO EN 1989 - 1992.	96



			Pág
TABLA	21	COMPARACION DE LOS INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES EN TURBANA DE 1989 - 1992.	97
TABLA	22	PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992.	97
TABLA	23	COMFORTAMIENTO DEL INGRESO DE APORTES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES DE TURBANA EN EL PERIODO DE 1989 - 1992.	100
TABLA	24	PARTICIPACION DE LOS APORTES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA.	100
TABLA	25	COMPARACION DE LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992	106
TABLA	26	COMPARACION DE LOS GASTOS TOTALES DE TURBANA DURANTE EL PERIODO 1989 - 1992	112
TABLA	27	COMPARACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE TURBANA ENTRE 1989 - 1992	112
TABLA	28	PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN LOS GASTOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE TURBANA	114
TABLA	29	COMFORTAMIENTO DE LOS GASTOS DE INVERSION DE TURBANA ENTRE 1989 - 1992	115
TABLA	30	PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE INVERSION EN LOS GASTOS TOTALES DE TURBANA DE 1989 - 1992	116
TABLA	31	ANALISIS DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL EN EL MUNICIPIO DE TURBANA DE 1989 - 1992	120
TABLA	32	COMPARACION DE LOS INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS A PARTIR DE 1989 - 1992.	121

	Pág
TABLA 33 . PROYECCIONES DE LOS INGRESOS TOTALES RECAUDADOS EN EL MUNICIPIO DE TURBANA	127
TABLA 34 . PROYECCIONES DE LOS GASTOS EJECUTADOS EN EL MUNICIPIO DE TURBANA DE 1989 - 1992.	129



## LISTA DE GRAFICAS

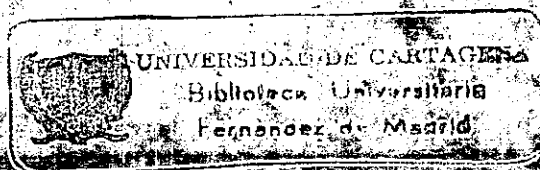
	Pág
GRAFICA 1 INGRESOS TRIBUTARIOS	71
GRAFICA 2 IMPUESTOS DIRECTOS	73
GRAFICA 3 IMPUESTOS INDIRECTOS	76
GRAFICA 4 IMPUESTOS PREDIALES	78
GRAFICA 5 IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	81
GRAFICA 6 IMPUESTO DE DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR	84
GRAFICA 7 JUEGOS, RIFAS Y ESPECTACULOS PUBLICOS	87
GRAFICA 8 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	90
GRAFICA 9 INGRESOS COMPENSATORIOS	93
GRAFICA 10 TASAS, TARIFAS Y DERECHOS	95
GRAFICA 11 DE VIGENCIAS ANTERIORES	98
GRAFICA 12 APORTES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES	101
GRAFICA 13 INGRESOS TOTALES	108
GRAFICA 14 GASTOS TOTALES, DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION	113
GRAFICA 15 INGRESOS Y GASTOS EJECUTADOS	124

## INTRODUCCION

Sin lugar a dudas la economía es una ciencia que busca el desarrollo económico y social de la población, uno de los factores que ayudan a alcanzar dicho desarrollo es la buena asignación de recursos, y una eficiente redistribución de ingresos, debido a esto un presupuesto bien estructurado y con un control eficaz en su ejecución podría ayudar a una sociedad a alcanzar progresos.

Con la descentralización administrativa los municipios Colombianos asumen responsabilidades que en definitiva van a determinar el desarrollo de dicho municipio, para lo cual se necesita un buen presupuesto que le permita ejecutar las acciones pertinentes para lograr tal labor, eliminando la burocracia e incrementando las obras de infraestructura económica y social.

El municipio de Turbana posee condiciones favorables para alcanzar un desarrollo económico y social que mejore el nivel de vida de la población, una de estas condiciones es su ubicación geográfica, por encontrarse cerca a la zona industrial de mamonal.



El propósito de este estudio es proporcionar a todas las personas, Entidades públicas y privadas e instituciones empeñadas en el mejoramiento del municipio, una herramienta que sirva de instrumento básico para emprender planes y programas de desarrollo económico y social de tal forma que enfatice en los problemas inherentes a los aspectos tributarios mediante la planeación, integración, dirección y control.

Nuestro estudio lo enmarcaremos dentro del siguiente contexto teórico: hablaremos en forma general del municipio en lo que tiene que ver con su parte histórica, geográfica y poblacional analizaremos el presupuesto municipal en sus aspectos más relevantes, partiendo de la definición, evolución y principios, hasta llegar a su composición.

Trataremos los ingresos y gastos municipales en lo referente a nociones, normas generales y su clasificación.

Analizaremos la evolución de ingresos, gastos y de la ejecución presupuestal durante el periodo en estudio utilizando el análisis vertical y horizontal para ver el comportamiento de estas en una forma más clara.

También haremos una comparación de ingresos y gastos del

presupuesto inicial con los presupuestos ejecutados durante el periodo 1989 - 1992, y luego proyectaremos el presupuesto para los años 1993 - 1996.

El control fiscal es importante en nuestro estudio, por lo que tendremos en cuenta su origen, fundamentos y características, los tipos de control fiscal y la entidad fiscalizadora, analizaremos la ley 11 del 86 sobre control fiscal municipal y las normas vigentes de control fiscal y la constitución de 1991.

Siguiendo el desarrollo de nuestro estudio haremos una evaluación ex post de la gestión pública en el municipio de Turbana durante el periodo de 1989 - 1992. Para saber si las metas u objetivos trazados por la administración se cumplieron.

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

0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA

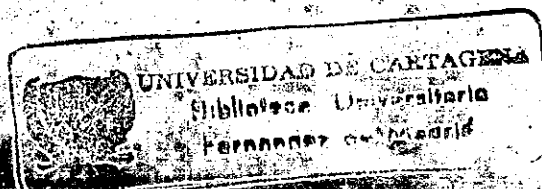
El presupuesto es uno de los instrumentos de política financiera más importante para facilitar el desarrollo económico y social de cualquier región, es por eso que requiere de un buen control en su ejecución, ya que un presupuesto bien elaborado y controlado eficientemente en su ejecución facilitará a la administración pública lograr las metas y objetivos trazados dentro del mismo.

El control fiscal que se ha venido llevando a cabo en el municipio de Turbana a la ejecución del presupuesto no ha sido el más adecuado, ya que la administración municipal no ha hecho un buen uso de los recursos del municipio es por eso que formulamos los siguientes interrogantes:

hasta que punto la ejecución del presupuesto ha contribuido al desarrollo económico y social del municipio de Turbana ?.

Es bien manejado el sistema fiscal y presupuestal en el municipio?.

Hasta qué punto el sistema fiscal y presupuestal puede contribuir a mejorar la eficiencia en el manejo de la cosa pública y el bienestar de la región?





## 0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

### 0.2.1 DELIMITACION FORMAL

#### 0.2.1.1 De Tiempo

Este estudio comprenderá el periodo establecido entre los años 1989 - 1992 con proyecciones hasta 1995.

#### 0.2.1.2 De Espacio

Este estudio lo realizaremos en el área geográfica del municipio de Turbana, ubicado en el departamento de Bolívar.

### 0.2.2 DELIMITACION MATERIAL

#### 0.2.2.1 Variable Dependiente

Desarrollo Económico y Social

#### 0.2.2.2 Variables Independientes

Ingresos que recibe el municipio

Capacidad tributaria  
 Reorganización administrativa  
 Control fiscal  
 Gastos municipales  
 Reestructuración del presupuesto  
 Presión tributaria  
 Potencial tributario  
 Esfuerzo tributario.

**0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION**

**0.3.1 Objetivo General:**

Analizar aspectos que permitan conocer el sistema fiscal y presupuestal del municipio de Turbana, estableciendo pautas y sugiriendo para un buen manejo del sistema, y así facilitar la formulación de planes y programas de desarrollo económico y social, tendientes a mejorar las condiciones de vida, de tal forma que la comunidad pueda participar en las actividades que el municipio requiera para su desarrollo.

**0.3.2 Objetivos Específicos**

Analizar la estructura presupuestaria del municipio de Turbana durante el periodo 1989 - 1992 y el comportamiento

de los ingresos y gastos del municipio en dicho periodo.

22. Mostrar y analizar la situación actual del sistema fiscal y presupuestal a través de un análisis minucioso de los datos encontrados en las fuentes a consultar para medir su eficiencia.

Señalar los mecanismos utilizados en el municipio para el control fiscal y determinar si ha habido un correcto manejo en la redistribución de las rentas municipales.

Determinar la evolución de las inversiones presupuestarias con fines de desarrollo económico y social en el periodo 1989 - 1992.

#### 0.4

#### JUSTIFICACION

Este estudio es importante para Turbana porque pondremos en manos de la administración municipal un documento actualizado, que dará a conocer la importancia que tiene un correcto manejo presupuestal, para tomar medidas oportunas, optimizar muchos recursos mediante una adecuada asignación en los presupuestos, para llevar a cabo muchas obras requeridas por la comunidad; además contamos con la colaboración de la Alcaldía de Turbana y la Secretaría de Hacienda Municipal.

lo cual nos facilitará la obtención de la información.

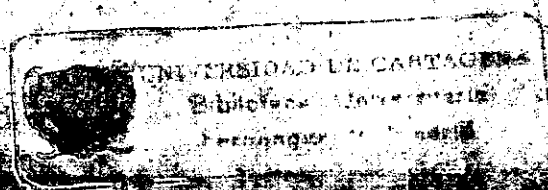
También es importante este estudio ya que en Turbana no se ha llevado a cabo un estudio de estos y se hace necesario realizarlo en estos momentos, para contribuir con todas aquellas personas que administran los recursos financieros y la política fiscal del municipio.

0.5

MARCO TEORICO

Historicamente desde el principio de la humanidad cuando aparece el hombre, nace con él necesidades vitales; al transcurrir el tiempo van apareciendo nuevas necesidades que no pueden satisfacerse aisladamente. Entonces el hombre se ve obligado a agruparse y es así como aparecen las primeras comunidades que más adelante van a dar origen al Estado y con este la Hacienda Pública, que se va desarrollando en los diferentes sistemas económicos y sociales.

Más adelante con la aparición del capitalismo contemporaneo que está enmarcado dentro de dos periodos importantes: el Liberal que se caracteriza por la libre competencia económica dentro de una apropiación absoluta de los medios de producción, un alto individualismo y un desenvolvimiento



neutra del Estado dentro de la economía. Y otra 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 dos periodos caracterizados así:

La hacienda clásica que se orientaba por ideologías políticas y económicas liberales y cuyos principios eran:

Economía del gasto público, donde el Estado gastaba lo que determinaba necesario.

Equilibrio matemático del presupuesto público donde se gastaba hasta donde había recursos.

Limitación de necesidades públicas: vigilancia interior, defensa nacional.

El papel del Estado era el de fiscalizador o policía o gendarme para garantizar la libertad económica individual.

La otra es la Hacienda Mixta o de bienestar que se orientaba por una intervención más activa y directa de la economía

privada, en la cual se satisfacían ilimitadas necesidades públicas y se presentaba una racionalidad del gasto público y un equilibrio dinámico del plan financiero en función directa del equilibrio general de la economía; su fuente principal de ingresos son los impuestos pero el Estado toma el carácter de empresario privado también. La asignación de recursos para la satisfacción de las necesidades públicas, no sólo toma en consideración la situación económica y social, sino la disponibilidad monetaria que se ha de dejar en poder de los particulares para la satisfacción de las necesidades.

La hacienda pública se fundamenta en el presupuesto.

El presupuesto fue adoptado en los siglos XVIII y XIX por los gobiernos de diversos países europeos y más tarde por los Estados Unidos en 1921. Pasó mucho tiempo antes que los presupuestos se generalizaran, hasta cuando este tuvo la aceptación general en los primeros años de los cincuenta que es cuando se implementa en Colombia.

El presupuesto no tiene carácter exclusivamente financiero, sino también económico y social.

No es posible prever recursos y erogaciones por fuera o sin considerar el estado de la economía y de los procesos

sociales. La hacienda posee una función reguladora que influye señaladamente en aquella previsión. Al integrarse el presupuesto del Estado y de los entes públicos subordinados dentro de aquel marco general el simple cálculo que sin considerar aquella integración no sería modificado, puede serlo frente al grado de desarrollo económico y social, la composición de la renta nacional, empleo, precios.

El concepto de presupuesto tiene hoy una triple finalidad: político, económico y fiscal. La adecuada coordinación de estos tres elementos es la meta de los dirigentes de las finanzas públicas y de quienes participan en la elaboración, discusión y ejecución de la ley de la hacienda.

Armonizar en el presupuesto el criterio fiscal con el económico es tarea ardua y compleja, que requiere un conocimiento muy profundo de las necesidades del país o región presentes o futuras de la vida social y la industrial.

Adoptado el principio de la prioridad del gasto como determinante del ingreso. Sigue un análisis exhaustivo del servicio público, de las obligaciones contractuales del Estado, de sus planes de desarrollo, pero no todo puede realizarse en un mismo período fiscal. Precisa pues un criterio de prioridades que tenga como punto de partida los

inaplazable y que a través del mecanismo de la planeación coordina todas las aspiraciones de mejoramiento, las encausa asegurando su continuidad hasta su culminación definitiva, es por eso que el desarrollo económico y social requiere de urgentes esfuerzos en gastos de inversión en obras de infraestructura económica y social.

La Hacienda no puede lograr sus objetivos sin tener en cuenta los procesos económicos y sociales ya que el objeto de la política fiscal se fija en el óptimo bienestar colectivo por lo tanto es indispensable establecer las medidas idóneas de política económica y política fiscal para así contribuir al desarrollo económico y social.

El presupuesto es un plan de acción cuantitativo que ayuda a la coordinación y control de la adquisición y utilización de recursos durante determinado periodo de tiempo.

El presupuesto del estado en la hacienda contemporánea es una parte fundamental del plan económico de la nación o plan de desarrollo económico y social.

No basta con decir que el presupuesto es un cálculo anticipado de ingresos y gastos públicos, para que puedan estos destinarse a fines públicos y a regular los procesos



económicos y sociales. El presupuesto estatal, regional o local es público si orienta y coordina medios públicos a fines también públicos. La capacidad tributaria de un país es paralela a su ingreso nacional y a su distribución percapita.

El presupuesto debe ser una guía de acción, debe prepararse expedirse y controlarse con estricta sujeción y cumplimiento a reglas legales e incorporados a un estatuto orgánico, 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. El presupuesto es utilizado por las entidades gubernamentales como un medio para el desarrollo económico y social de la región de la cual hacen parte, pero para conseguir dicho desarrollo es necesario un control fiscal a la ejecución del presupuesto.

En Colombia el control fiscal es llevado a cabo por los concejos, asambleas y congresos, en lo referente a las finanzas municipales, departamentales y nacionales a los que les corresponde aprobar el presupuesto y vigilar la ejecución del mismo, que es necesario no sólo para que se respete el plan financiero según la fuerza restrictiva que le es

inherente, sino también como instrumento que contribuya a hacer más ordenada, oportuna y eficaz dicha gestión y responsabilizar al gobierno en la ejecución presupuestaria.

Dice el autor Jaime Vasquez Caró "En Colombia existe diversidad de formas de control, algunas de ellas se presentan del estado a la comunidad, otras en sentido contrario. Todas tienen como fin la sociedad misma. En la primera categoría se encuentran controles a ciertas actividades específicas como las actividades financieras y el comercio, controla también el estado el acatamiento de la sociedad a las normas fiscales para evitar la evasión tributaria. Llegan los controles a actividades cotidianas como el transporte urbano de pasajeros y la carga de mercancías. Por otra parte en las normas vigentes se prevén acciones en sentido contrario. La vigilancia del controlador tanto en su conducta como en sus efectos civiles, penales ó fiscales.

Procuraduría, rama jurisdiccional y contraloría deben actuar a nombre de la comunidad para cubrir todas las esferas de la gestión estatal, bajo estas vigilancias se incluye toda gestión suponga ella o no control por parte del controlado, evidentemente el beneficio de estos controles, si operan, debe ser la comunidad en general". Y agrega que las fallas

16  
en los controles institucionales, ha desarrollado las "fiscalías cívicas" y la que ejerce la prensa.

En el proceso de descentralización administrativa para un desarrollo regional, el municipio Colombiano ha tomado autonomía para administrar los recursos financieros provenientes del impuesto al valor agregado (IVA) "Ley 12 del 86". Esta ley considerada una de las principales normas dictadas para contribuir a resolver problemas de orden económico, administrativo, social y político. Estos recursos transferidos buscan ayudar al desarrollo económico y social del municipio en Colombia. Los municipios deben asumir funciones y responsabilidades para que la descentralización tenga cabal cumplimiento y evitar el peligroso desbalance fiscal que la transferencia trae consigo.

## 0.6

### FORMULACION DE HIPOTESIS

#### 0.6.1 Hipótesis General

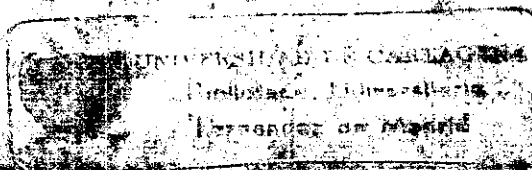
El desarrollo económico y social del municipio de Turbana podrá lograrse a través de un presupuesto elaborado correctamente y a través de un buen manejo fiscal en la ejecución de este y que repercuta en pró de la comunidad y

así de esta manera se podrá satisfacer las necesidades cada vez mayores de la población.

#### 0.6.2 Hipótesis de Trabajo

La Administración Municipal de Turbana necesita reestructurar su presupuesto de manera que permita una mejor utilización de los recursos y hacer eficiente la capacidad tributaria con un adecuado control fiscal a la ejecución del presupuesto, haciendo óptimos los ingresos del municipio y utilizando en forma adecuada los gastos municipales, todo esto permitirá considerar al presupuesto como un instrumento fundamental para el desarrollo económico y social del municipio y así satisfacer las necesidades prioritarias de la población.

Una reorganización administrativa en el municipio de Turbana, con menores gastos de funcionamiento y con un manejo eficiente en la capacidad tributaria y en las políticas de presión tributaria para que el potencial tributario existente en el municipio contribuya con el desarrollo de este a través del esfuerzo tributario.



0.7 OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS

0.7.1 Definiciones Conceptuales

Presión Tributaria. Es cuando hay exceso de impuesto o cuando hay una saturación del mismo en la población, obligando a esta a protestar ejerciendo una presión tributaria.

Potencial Tributario. Es el monto posible que el gobierno espera recibir por concepto de impuesto en un periodo fiscal.

Esfuerzo Tributario. Es el sacrificio que cada individuo hace con el fin de cumplir una obligación con el fisco nacional de acuerdo con sus niveles de ingresos, este se hace más generalmente para cumplir con los impuestos indirectos.

Gasto Público. Son los gastos efectuados por el gobierno central, las autoridades locales y las empresas publicas en productos y servicios, incluyendo información de capital, subsidios, donaciones y el servicio de la deuda.

Administración Pública. Es la ejecución detallada

19  
sistemática del derecho público. Es una gestión principalmente del gobierno al cual le corresponde organizar y coordinar los servicios públicos y designar los funcionarios de diversas categorías, arbitrar los recursos y prever los gastos para la mejor realización de los fines del Estado.

**Reestructuración del Presupuesto.** Es la necesidad de cambiar la base de cómo fijan anualmente los presupuestos y los ingresos del Estado por parte del poder legislativo quien como representante de la comunidad decide cuales necesidades han de satisfacerse con los requerimientos privados de los miembros de esta.

**Impuestos.** Son los tributos creados por norma legal cedidos a entidades públicas del orden nacional para su recaudo y administración. Estos pueden ser directos e indirectos.

**Impuestos directos.** Son los gravámenes establecidos por la ley que recaen sobre la renta, el ingreso ó la riqueza de las personas naturales o jurídicas, los cuales consultan la capacidad de pagos de estas.

**Impuestos Indirectos.** Son ingresos provenientes de impuestos que gravan a la producción y al consumo, estos no consultan

la capacidad económica del contribuyente (timbre nacional, boletas de exhibición, etc.).

**Presupuesto:** Es la estimación de ingresos y gastos anuales del Estado, es un elemento esencial en la planificación y control de los asuntos financieros de una nación y su elaboración simultáneamente.

**Control Fiscal:** Es la vigilancia de la gestión financiera por parte de la contraloría, cuya finalidad es prevenir, corregir y sancionar las extralimitaciones y fallas del público. El control fiscal se efectúa en tres etapas: Control Previo, Control Perceptivo y Control Posterior.

**Necesidades Prioritarias:** Son las necesidades principales de una persona o grupo de personas para subsistir.

**Capacidad Tributaria:** Principio por el cual los impuestos deben estar relacionados con la renta ó los ingresos de los contribuyentes y estos son directamente proporcionales al tamaño de la población.

**Gastos de Funcionamiento:** Son todas aquellas erogaciones ó pagos que hace el ente público en la adquisición de bienes de consumo y servicios personales como son: pago de salarios, subsidios de transporte, honorarios, prima de navidad,

compra de útiles de oficina, viáticos, arriendo y otros.

**Gastos de Inversión.** Son las erogaciones que hace el gobierno para el fomento de bienes colectivos en sus múltiples manifestaciones de fomento económico.

**Plan.** Es la materialización escrita que indica acciones coherentes, sistematizadas y ordenadas que buscan alcanzar unas metas y objetivos en determinado período de tiempo.

**Programa.** Es el conjunto de actividades que buscan acciones intermedias entre los objetivos y las actividades, o sea que es un paso para llegar al objetivo final.

**Ingreso.** Es la totalidad de las rentas propias o ingresos corrientes y los recursos de capital de los establecimientos públicos.

#### 0.7.2 Definiciones Operativas.

VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
Ingresos que recibe el Municipio	Bases y tarifas para el cobro de impuestos participaciones, nacionales y departamentales.	Secretaria de Hacienda Municipal.



Desarrollo económico y Social.

Nivel de ingresos, tasas de empleo, nivel educativo, salud, ramas de actividad económica, obras de infraestructura.

Encuesta, DANE, Sec. de salud educación, Min obras públicas

Capacidad tributaria

Indices financieros, porcentaje de población que paga impuestos directos e indirectos, nivel de ingresos

Administración de impuestos y consultas bibliograficas.

Control fiscal

Evaluación de las rentas y gastos del municipio.

Contraloría municipal, decretos y leyes en vigencia.

Gastos municipales

Sueldos y salarios, prestaciones sociales, compra de muebles y útiles de oficina.

Tesorería Municipal, decretos y leyes vigentes.

Re-estructuración del presupuesto

Normas y leyes, control y reformas en el sistema presupuestario.

Decreto y leyes vigentes

Re-estructuración administrativa

Normas y leyes, cambios y reformas en el sistema administrativo.

Entrevistas, decretos y leyes vigentes.

Presión tributaria

Tasa impositiva, decretos y leyes de nuevos impuestos.

Secretaría de Hacienda Municipal

Potencial tributario

Número de contribuyentes o personas que pagan impuesto.

Tesorería Municipal de Turbana, DANE.

Esfuerzo tributario Nivel de ingreso de Encuesta, Teso-  
las personas, empleo, ría Municipal

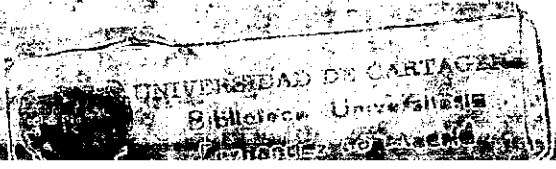
0.8 METODOLOGIA

0.8.1 Tipo de Problema a Investigar

La investigación se enmarca en el tipo de problema descriptivo, cualitativo, comparativo, evaluativo ya que nuestro propósito es describir, comparar, analizar interpretar y evaluar las características básicas del presupuesto de Turbana para el periodo 1988 - 1992; para determinar las fallas que se han venido dando en el manejo fiscal y presupuestal del municipio y se logren corregir éstos por parte de la administración.

0.8.2 Diseño de Campo

Para llevar a cabo nuestra investigación utilizaremos la técnica de encuestas dirigida a los funcionarios de la administración municipal del municipio de Turbana. También utilizaremos la información suministrada por organismos como el DANE, Alcaldía Municipal de Turbana, Secretaría de Hacienda y Tesorería Municipal, la Contraloría Departamental de Bolívar, toda esta información será de mucha importancia



para conseguir los objetivos propuestos en la investigación.

Tomaremos la totalidad de la población que son 40 funcionarios públicos de la administración.

Para una mejor presentación y entendimiento de nuestro estudio utilizaremos tablas, cuadros y gráficos estadísticos, promedios, proyecciones, índices financieros, análisis de resultados.

**0.8.3 Diseño Bibliográfico**

Para realizar el estudio del problema la información la obtendremos de fuentes como libros, revistas, tesis de grados, informes, periódicos, conferencias, consultas a funcionarios y revistas e informes especializados y relacionados con el tema.

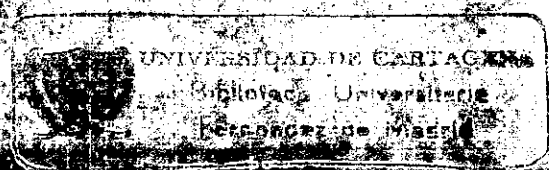
# 1. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO

## 1.1 RESEÑA HISTORICA

Turbana fue fundada en 1538, su fundación se dió después que fueron derrotados los Indios Caribes que poblaban Calamáry (hoy Cartagena) por las fuerzas devastadoras del conquistador PEDRO DE HEREDIA.

Los indios dispersados por la derrota, que habían sufrido por Heredia y por no querer reincorporarse al dominio de los Caribes, llegaron hasta el quebrado lugar aprovechandose de las aguas que corrían por los arroyos: Mesa del Tigre Polón, Capacho. Se radicaron aquí formando un grupo de familias que con el pasar del tiempo constituyeron un grupo de habitantes que luego de organizarse administrativamente eligieron entre ellos un jefe ó cacique llamado Turbana.

Los indios turbanos eran amantes de la cordialidad entre ellos mismos, eran de constitución fuerte dedicados a la agricultura y la ganadería de cuya actividad vivían, eran de baja estatura (1.63 mt), pómulos salientes, cabello liso,



y piel morena.

La mujer se dedicaba a la cerámica y a las actividades hogareñas. Laboraban del algodón en fibra con un aparato semejante al Huso, que le servía para unir telas o fiques y fabricaban un paño llamado Fernuza, pieza que les servía para cubrirse la parte baja del cuerpo. El principal alimento del indio Turbano era el maíz que triturado en mortero y molido en piedra cuadrada, elaboraban la mazamorra, arepa y la chicha que sometían a un proceso de fermentación y que tomaban en gran cantidad durante las fiestas...

Durante el periodo colonial (1550 - 1810) la corona Española tomó medidas de reconocer al pueblo como conglomerado social establecido en los terrenos coloniales adjudicándoles títulos de propiedad con sus respectivos planos de tierras que explotaban económicamente en una extensión de 16.000 hectáreas. Turbana fue elevada a la categoría de municipio el 18 de julio de 1894 a través de la ordenanza 41 de la Asamblea Departamental.

## 1.2 LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA.

### 1.2.1 Posición Astronómica.

Turbana se encuentra ubicada al norte del departamento de Bolívar y está  $10^{\circ} 17'$  Latitud norte y  $75^{\circ} 27'$  Longitud oeste con respecto al meridiano Greenwich.

#### 1.2.2 Límites.

Turbana limita al norte con el municipio de Turbaco, oeste y sur este con el municipio de San Onofre en el departamento de Sucre y con el canal del dique, al noreste con Cartagena y al oeste con el corregimiento de Pasacaballos.

#### 1.2.3 Extensión Territorial.

El área municipal es de 170 kms cuadrados, con una altura de 120 Mts sobre el nivel del mar, a una distancia de 29 kms por carretera de Cartagena, 9 kms de Turbaco y a 9 kms de Pasacaballos.

#### 1.2.4 Climatología.

Su clima es cálido con temperatura promedio de  $28^{\circ}$  Centígrados con precipitaciones fluviales de 1.300 a 1.500 milímetros cúbicos de agua, siendo los meses de abril, mayo y junio los de mayores precipitaciones en el primer semestre y septiembre, octubre y noviembre en el segundo semestre, el

periodo seco se presenta durante los meses de diciembre, enero, febrero, marzo, julio y agosto afectando considerablemente los cultivos y hatos.

1.2.5 Hidrografia.

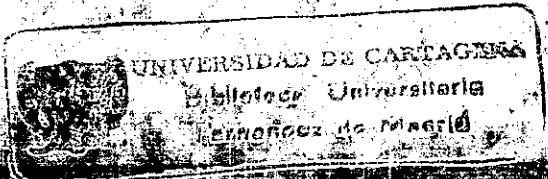
Sus tierras corresponden al piso térmico cálido y las riegan los arroyos al Calvario, la Tuza, Pozo de Lata, Lorenzo, Tom Viejo, el Polón, el Chorruto, Capacho Manantial y Mameyal.

1.2.6 Orografia.

La mayor parte del terreno es plano, presentando hacia el norte pequeñas elevaciones que no exceden los 200 Mts sobre el nivel del mar entre ellos la Loma del Carretal y el Alto de Gómez, su relieve varía entre lo quebradizo y lo ondulado.

1.3 ASPECTOS POBLACIONALES.

Este aspecto es de gran importancia ya que a través de él conocemos lo que en el futuro va a constituir la mano de obra y los futuros escolares, así como también nos permite conocer índices sobre la futura producción de bienes y servicios necesarios para dicha población.



La población es el número de personas que habitan en un área geográfica determinada. Esta resulta de restarle a los nacimientos de personas, las defunciones a lo cual se le denomina incremento vegetativo de la población; a esto se le adicionan las inmigraciones de personas y se les sustraen las emigraciones de las mismas.

En el municipio de Turbana muy a pesar de que el crecimiento de la población es bajo, existen familias con 6 hijos o más, esto debido a una falta de planificación familiar por la escasa educación, matrimonios y relaciones a temprana edad, falta de recreación, al machismo y otros aspectos.

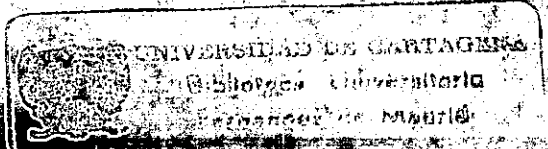
Tenemos como referencia las estadísticas de los censos realizados durante los años 1938, 1951, 1973, 1985 y las proyecciones hasta 1992.

CENSO	POBLACION TOTAL	T. C. %
1938	4325	---
1951	4591	0.46
1973	8668	2.93
1985	9446	1.45
1990	10870	1.12
1992	11084	0.98

Según el último censo realizado en Turbana existen 11.084 habitantes, lo que demuestra que la población se ha venido



incrementando moderadamente, pero a pesar de esto se han acentuado más las necesidades en la población, tales como empleo, recreación, educación, etc.



2. PRESUPUESTO MUNICIPAL DE TURBANA.

2.1 DEFINICION DE PRESUPUESTO.

"El Presupuesto del Estado es un acto de la autoridad soberana por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un periodo determinado".

"El Presupuesto es un instrumento político, económico y administrativo que contiene el plan financiero del gobierno, expresado en formas de programas anuales de actividades de los servicios esenciales y que indican el origen y monto de los recursos que esperan recaudar y el costo de dichos programas en función de los resultados que se pretenden alcanzar y los recursos necesarios para lograrlos".

El Presupuesto Municipal es un acto administrativo mediante el cual el Alcalde Municipal computa anticipadamente las rentas e ingresos y asigna partidas para los gastos públicos dentro de un periodo fiscal.

El Presupuesto es un elemento esencial en la planificación y control de los asuntos financieros de una nación y su elaboración es necesaria porque los ingresos y gastos no ocurren simultáneamente.

## 2.2 EVOLUCION HISTORICA DEL PRESUPUESTO.

En Inglaterra tiene su verdadero origen el derecho del pueblo intervenir en los presupuestos. Este derecho es tan antiguo que no puede precisarse su origen. El Rey carecía de facultades para imponer contribuciones, lo rigido de este principio en las prácticas administrativas y en la conciencia del pueblo Inglés, fue la causa de las resistencias y hostilidades públicas contra Jacob I. y su hijo Carlos I. desde 1603.

En 1624, con motivo del fracaso de la guerra con España los comunes pusieron en práctica el sistema que hoy rige, de aplazar hasta una sección posterior el llamado "appropriation bill" o sea el voto definitivo del presupuesto.

En 1628 se convocó un nuevo parlamento, con motivo de la ruptura con Francia, y en el cual el Rey desarrollo su teoría en virtud de lo cual, en caso necesario el monarca podía imponer contribuciones, por ser este juez único para decidir sobre la necesidad de ellas, ante lo cual se opuso el parlamento.

De 1629, en adelante se acentúa más el propósito del Rey de ejercer un poder absoluto en el establecimiento de impuestos, de 1629 a 1640 no hubo parlamento y el gobierno siguió recaudando impuestos ilegales.

En 1628 se proclamaron definitivamente los principios presupuestarios, se reconoció el derecho de la nación a votar el presupuesto, y estableció la separación entre las rentas y gastos de la corona y los del Estado.

Los Estados Unidos heredaron de la Metrópoli sus ideas y prácticas sobre la intervención del pueblo en materia de ingresos y gastos públicos, fue así como el gobierno Inglés encontró fuerte oposición al establecer impuestos en las colonias de América, fue entonces cuando se presentaron hostilidades, por parte de los norteamericanos para con los Ingleses y es cuando el parlamento Inglés revoca el derecho sobre los productos americanos y declaró que no se impondría contribución alguna por dicho parlamento.

En Francia el derecho presupuestal data de los antiguos Estados Generales, cuyo origen es muy remoto, quizás anterior al siglo VI de la era cristiana; pero parece que los primeros que tomaron parte en asuntos fiscales fueron los de 1314, bajo Felipe el Hermoso, compuestos de nobles, prelados, burgueses y síndicos de los municipios. Estos declararon que

estaban dispuestos a ayudar al Rey, y en virtud de tal declaración, el monarca procedió a establecer varios impuestos.

De 1614 a 1789 se extendió la época de los parlamentos, corporaciones que carecían de representación popular ya que sus miembros no eran delegados del pueblo, ni este los nombraba, estos cargos eran adquiridos por compra, no había en esta organización nada que se pareciera a las modernas asambleas de origen popular, que fiscalizan al gobierno y le señalan el límite de sus funciones.

El 5 de mayo del año 1779 se convocó en París los Estados Generales, bajo el reinado de LUIS XVI, y con los acontecimientos sucedidos en esta reunión que culminaron con la Revolución Francesa es cuando se da el verdadero régimen sobre presupuesto, consagrado en la declaración de los "Derechos del Hombre". De aquí en adelante el derecho del pueblo a intervenir en el presupuesto no sólo se limita al establecimiento de tributos sino que la intervención se extiende a la calidad, base, el cobro, la duración y la inversión de ellos.

En América Latina no existe la menor huella del derecho que tuvieron los representantes del pueblo en materia de presupuesto, los monarcas españoles establecían tributos en

América Latina de manera arbitraria, y los invertían a su antojo. Los pueblos de América Latina fueron teniendo derecho a intervenir en el establecimiento de impuestos y en la fijación de los gastos públicos a medida que se iban independizando. Estos copiaban textualmente de Francia y Norte América los sistemas presupuestales.

En COLOMBIA el sistema presupuestal arranca con el comienzo de la República, una vez obtenida la independencia de estas colonias. El presupuesto en Colombia ha tenido tres etapas: la primera comprende de 1950 a 1960, que fue el período donde se creó la Dirección General del Presupuesto, lo que permitió la estabilización presupuestal, el objetivo era nacionalizar los principios y los sistemas que venían operando; La segunda etapa comienza con la codificación de las disposiciones presupuestales y la estabilización de la nueva organización presupuestal.

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

**2.3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.**

Estos principios constituyen el compendio de la sabiduría

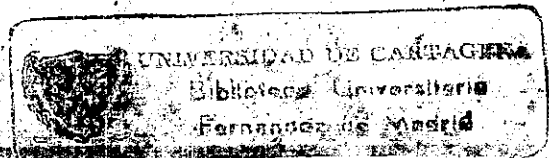
**SCIB**  
000 31279

convencional presupuestal, los simbolizan los ideales hacia los cuales deben orientarse una buena política presupuestal. Estos principios tienen como fin garantizar el cumplimiento en la mejor forma posible de las funciones presupuestales.

a. Principios de la unidad Presupuestal: Es aquel según el cual los ingresos y los gastos de todos los servicios dependientes de una colectividad pública, principalmente del Estado, deben estar agrupadas en un mismo documento y presupuestados simultáneamente para el voto de autoridad presupuestal.

El principio de la unidad presupuestal no fue mencionado en la ley de 1989, sin embargo el hecho de que esta ley hubiera asimilado el proceso presupuestal de los establecimientos públicos de carácter nacional al del presupuesto del gobierno central marca un deseo de obligación en la presentación de las cifras que está acorde con este principio.

b. Principio de Anualidad: este principio consiste en que los estimativos presupuestarios, deben referirse a un periodo determinado de tiempo, generalmente un año, el puede coincidir con el año civil. El periodo de un año resulta cómodo para armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del marco anual.



El principio de anualidad debe conciliarse con dos necesidades que son: la planeación y los objetivos anticíclicos que tiene la política fiscal. El artículo 11 de la ley 38 de 1989 dice que el Presupuesto General de la Nación debe reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo teniendo en cuenta los objetivos de los planes de desarrollo económico y social.

De acuerdo con el artículo 10 de la ley 38 de 1989, el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Existen circunstancias en la que el ejercicio se puede prolongar más allá de la financiación del año fiscal.

c. Universalidad: Consiste en que todas las rentas y todos los gastos, sin excepción, figuren en un presupuesto.

El cálculo de las rentas que ingresan al presupuesto deben ser por el importe bruto. Por lo que se debe incluir todas las rentas de la Nación y los recursos de capital esperados.

c. Unidad de Caja: Consiste en que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público. El artículo 12 del estatuto orgánico del presupuesto, considera que el recaudo de todas las rentas, recursos de capital se atenderá la situación de fondos a los



organismos y entidades para el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

e. Equilibrio Presupuestal: Disponía que entre los ingresos corrientes y el gasto público ordinario debía haber igualdad; o sea, los ingresos corrientes debían ser suficientes para atender el rodaje normal del Estado.

Los principios de unidad de caja y de equilibrio presupuestal no tienen vigencia según la constitución de 1991.

f. Planificación: El presupuesto de la Nación debe reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo. Para la elaboración del presupuesto se tendrán en cuenta los objetivos de los planes y programas de desarrollo económico y social, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, y la evaluación que de estos se lleve a cabo.

g. Programación Integral: Es una técnica que se basa en etapas de planeación de los gastos públicos que satisfacen las necesidades y además racionalizan al máximo los escasos recursos y buscan soluciones a problemas de la comunidad.

Este principio está consagrado en los siguientes términos:

- Considera que todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y funcionamiento que las exigencias administrativas demanden como necesarias para su ejecución y operación de conformidad con los procedimientos y normas vigentes.

- El programa de presupuesto incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución.

h. Especialización: Consiste en que las apropiaciones presupuestales de gastos disponen de recursos originados especialmente para su cumplimiento, por lo tanto no pueden excederse ni desviarse a objetivos distintos. Las apropiaciones deben ser ejecutadas estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. La especialización puede ser cualitativa cuando se refiere a la finalidad del gasto en sí misma, cuantitativa cuando se refiere a la cantidad apropiada, y temporal que se refiere a su vigencia.

i. Claridad y Precisión: Consiste en que el presupuesto mejor elaborado es el que presenta la forma clasificada y discriminada los ingresos y gastos públicos, se recomienda el empleo de una nomenclatura clara y técnica tanto para ingresos como para gastos, con precedencia de dominaciones ambiguas frente a cada región de rentas y gastos, deben colocarse las partidas correspondientes, cuya comprobación puede darse al



ser solicitada. Las partidas globales cuando son de cierta consideración, deberán detallarse en un anexo al proyecto o al decreto de liquidación del departamento según el caso.

#### 2.4 IMPOSICIONES LEGALES

- Dentro de las imposiciones legales se considera, la ley 7 de 1981 sobre endeudamiento interno de los municipios, mediante la cual se establece esto solo ascender al 30% de los ingresos corrientes siempre y cuando descuenten de esta sumatoria las participaciones y aportes.

- La segunda norma se refiere al fortalecimiento de los fiscos locales, ley 14 de 1983, donde se regula el impuesto predial y la norma catastral, el impuesto de industria y comercio y el de circulación y tránsito, modificando fundamentalmente la base gravable que permita a los ingresos locales crecer en concordancia con el proceso inflacionario del país.

- El decreto 77 de 1987 establece un régimen procedimental en torno a los recursos provenientes de la cesión del impuesto a las ventas, los cuales deben ser incorporados en un presupuesto municipal de inversión tanto para el sector urbano como rural y su supervisión correspondiente a las oficinas de planeación departamental.

- No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las Municipalidades, ni transferirse ningún crédito a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

- En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas; ni hacer erogaciones del tesoro que no se halla incluido en el de gastos.

- Las entidades territoriales de la República deberán seguir en la preparación, presentación, trámite y manejo de su presupuesto, normas y principios consignados en el decreto ley 38 de 1989 conforme a la reglamentación que expide el Gobierno Nacional.

- Los presupuestos municipales se formarán para periodos anuales, contados desde el 1 de enero al 31 de diciembre.

- En el primer día de las sesiones ordinarias del mes de noviembre, el Alcalde presentará al concejo el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia próxima.

## 2.5 EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO

La integración del plan financiero público con el plan

económico de la Nación, se deriva de la necesidad de coordinar adecuadamente la política financiera con la economía y la economía pública con la privada y no lo contrario. Así mismo, esa integración es indispensable para establecer el equilibrio financiero en función del equilibrio económico, de otra manera no sería posible satisfacer adecuadamente las necesidades públicas ni actuar con el ingreso y el gasto público en los procesos económicos y sociales. El equilibrio del presupuesto esta establecido en relación con el económico, está orientado a cubrir las brechas inflacionarias o deprecionista.

**2.5.1 Equilibrio Estático del Presupuesto**

El equilibrio estático del presupuesto, o igualdad matemática y contable entre ingresos y gastos, es consecuencia de la neutralidad de la hacienda pública frente a los procesos económicos y sociales, sustentada por los economistas y hacendistas clásicos. Si para la economía liberal la colectividad hacendística del Estado era ante todo destructiva y constructiva, aquel debía en lo posible, restringir dicha actividad a lo estrictamente necesario, al sostenimiento de los servicios públicos básicos para mantener la seguridad y el orden colectivo. No de otra manera se evita entorpecer la verdadera actividad económica colocada en manos de los particulares que se consideraban podía

desarrollarse optimamente de manera espontánea.

La planificación económica era tenida como una forma de intervencionismo contrario a la libre iniciativa privada en el campo económico. La economía del gasto público y la menor exacción a la ganancia del sector privado como corolarios de tales ideas, condujeron al principio del equilibrio mecánico del presupuesto. Si el Estado no podía gastar más de lo recaudado, lógicamente el presupuesto no podía liquidarse con déficit, y si tampoco podía recaudar más de los gastos indispensables el superávit no era admitido. En el caso de que los gastos fueran superiores a los ingresos fiscales, debían reducirse, y si estos eran superiores a los gastos, debían rebajarse las cargas fiscales. Si el presupuesto se tenía como una carga y un elemento perturbador de la economía, así mismo el gasto se consideraba destructor, desde un punto de vista estrictamente económico, como improductivo.

### 2.5.2 Equilibrio Dinámico del Presupuesto

El equilibrio entre ingresos fiscales y gastos como equivalencia matemática entre unos y otros solamente se establece cuando la economía se encuentra en relativa estabilidad, mientras esto no suceda el presupuesto se ha de ejecutar en desequilibrio, con déficit o superávit fiscal. En periodos inflacionarios, con superávit, a fin de

restringir las disponibilidades monetarias de la economía y lograr la recuperación. Este desequilibrio se logra aumentando los gastos o disminuyendo los impuestos. Por razones de cierto grado de flexibilidad que experimenta la estructura fiscal, puesto que en tiempo de inflación aumentan los ingresos tributarios basados ante todo en la tarifa progresiva del impuesto directo y personal sobre la renta, y en periodos de deflación disminuyen tales ingresos.

El deficit financiero, no tiene carácter estrictamente sistemático, corresponde a la situación económica depresiva manifiesta en el paro obrero y falta de demanda para comprar la producción total. Los mecanismos de compensación que utilizar por conducto del presupuesto público como formas de intervencionismo de la economía pública en la privada, solamente puede utilizarse en determinadas condiciones. Y cuando estas hallan desaparecido, por lo irregular, en teoría debe volverse al normal equilibrio económico. Además el deficit presupuestario no es una medida que deba ser necesariamente posterior a la situación depresiva de la economía. Basta que los primeros síntomas del ciclo deflacionario para adoptar los mecanismos necesarios.

Para volver al equilibrio financiero es indispensable que el deficit halla sido adecuadamente, de acuerdo con los límites que le impone la coyuntura económica. El exceso de

gasto deficitario respecto de los factores de la producción desocupados y de la falta de poder de compra según el nivel de empleo, puede conducir a una situación contraria, crea inflación. El ritmo de crecimiento económico tiene sus límites, de modo que si no se toman en cuenta, la vuelta del equilibrio presupuestario se dificulta.

Una brecha inflacionaria de la economía ante el exceso de disponibilidades monetarias, es necesario sustraer parte de ella sin que sea gastada a su vez, de modo que los ingresos superen los gastos. Esta medida implica dejar una serie de ingresos que no van hacer, un principio distinto a gasto alguno mientras no se logre la estabilidad económica deseada. Esquemáticamente se puede afirmar que existe equilibrio presupuestario cuando los ingresos corrientes sin incluir a los empréstitos son iguales los gastos corrientes sin incluir la amortización de la deuda. Hay superávit cuando aquellos son superiores a éstos y deficit en el caso contrario.

**2.6 COMPOSICION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL**

Los presupuestos se componen de tres partes fundamentales:

- Presupuesto de Rentas e Ingresos
- Presupuesto de Gastos e Inversiones
- Disposiciones Generales



### 2.6.1 Presupuesto de Rentas e Ingreso

El presupuesto de rentas e ingresos contendrá la estimación de los ingresos corrientes que espera recaudar durante el año fiscal y los ingresos de capital.

**Ingresos Corrientes:** Son aquellos que recauda la Tesorería Municipal en forma regular y que puede distribuir el Alcalde tiene su fuente en la ley, en un acuerdo o en la prestación de servicios o en actividades comerciales y se subdivide en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se clasifican en directos e indirectos; directos como el predial y circulación y tránsito, e indirectos como el de industria y comercio, deguello de ganado mayor y menor, pesas, rifas, espectáculos públicos, patentes y licencias de funcionamiento, etc. Los ingresos no tributarios comprenden tasas y derechos, rentas ocasionales, rentas contractuales, aportes y auxilios, participaciones e ingresos compensados.

### 2.6.2 Presupuesto de Gastos de Inversión

Debe reflejar las metas y objetivos señalados en el Plan General de Desarrollo Económico y Social y en los Planes de Inversiones Públicas, no podrá hacerse ningún gasto que no haya sido decretando por la autoridad competente de las municipalidades, ni transferirse ningún crédito a un objeto

previsto en el presupuesto.

El presupuesto de Gastos e Inversiones se divide en dos grandes grupos: Gastos de Funcionamiento y Gastos de Inversión.

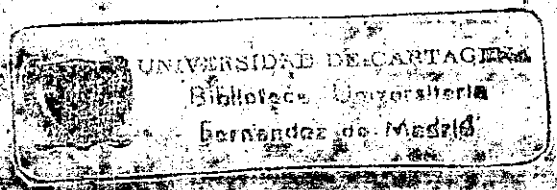
Los Gastos de Funcionamiento comprenden: Servicios Personales, Gastos Generales, Transferencias y Deuda Pública.

Los Gastos o Inversiones son los gastos destinados al desarrollo económico y social del municipio. Las inversiones pueden ser directas e indirectas, según que las actividades que se realicen directamente por el municipio o a otros organismos oficiales o privados. Los gastos de inversión se presentarán por capítulos, programas y artículos, haciendo una relación de los proyectos que se van a ejecutar. En donde el Ministerio de Hacienda enviará antes del 15 de agosto a los Alcaldes la distribución en gastos de inversión que se deben hacer con los recursos provenientes del IVA.

### 2.6.3 Disposiciones Generales

Estos sólo se rigen durante el año fiscal para el cual se expiden, y que buscan asegurar la debida y correcta ejecución del presupuesto. Mediante ellos no se puede crear nuevos impuestos, ni modificar los existentes, ni conceder

excepciones, ni ordenar nuevos gastos, ni amortizar la  
contratación de empréstitos.



### 3. INGRESOS MUNICIPALES

#### 3.1 NORMAS GENERALES DE LOS INGRESOS

Generalmente los estados reservan para si la llamada potestad tributaria, consiste en que corresponde su organo legislativo central, determinar los tipos de ingresos publicos impositivos y los niveles de la administracion que los utilizaran. Estas ultimas decisiones definen el grado de flexibilidad financiera de la Nacion y de las entidades territoriales, o nacionales, esta flexibilidad es una decision del Estado y no es agresiva, por cuanto no es capricho de cada region administrativa por separado ir definiendo parcialmente una politica resultante. La actividad fiscal es indisoluble, en el caso de las entidades territoriales de las definiciones unitarias del Estado como un todo, la suerte de la autonomia fiscal del nivel nacional esta en funcion de las decisiones autonomas y centralizadas del Estado.

Los ingresos son un instrumento para ciertos recursos que de otra manera podria lograr el ente publico en el cumplimiento de sus funciones. Los ingresos que provienen de

otras fuentes, en especial del sector privado de la economía, utilizando su poder de imposición, experimentan modalidades que no permiten catalogarse como renta, sin embargo todos estos recursos se engloban en la expresión generica recursos del Estado.

Entre las funciones del gobierno está la de tomar decisiones frente a los servicios públicos, municipales, dictando los reglamentos necesarios que básicamente establezcan como deben presentarse, a quienes y bajo que registros y condiciones.

Fijar sus tasas y tarifas, es decir, el monto de las sumas de dinero que se cobrarán a cada usuario por su utilización. En caso de algunos servicios (agua, energía eléctrica, alcantarillado, etc), para que los nuevos reajustes a los vigentes puedan cobrarse, se requiere la aprobación de la Junta Nacional de Tarifas (decreto ley 3069 de 1968).

### 3.2 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS

#### 3.2.1 Ingresos Contractuales

Son todos aquellos que el Estado obtiene por prestaciones hechas en virtud de un contrato expreso o tacito, como las rentas de dominio fiscal y las que provienen de industrias y

empresas oficiales.

### 3.2.2 Ingresos Obligatorios

Son los ingresos obtenidos en virtud del poder compulsivo de los entes oficiales, esto se derivan de los impuestos y contribuciones en sus diversas formas, y de las multas o indemnizaciones de carácter penal o de policia.

### 3.2.3 Ingresos Ordinarios

Son los que se obtienen periódicamente y que constituyen la fuente permanente de los recursos del tesoro público. Estos figuran en el presupuesto de todas las vigencias fiscales.

Ejemplos: Los impuestos sobre la renta y complementarios, sobre los consumos, sobre las ventas, sobre las importaciones y exportaciones, siempre figuran en todos los presupuestos.

### 3.2.4 Ingresos Extraordinarios

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

3.2.5 Ingresos Ordinarios de Derecho Privado

Son los que obtienen los entes públicos de manera similar a las personas privadas; ejemplo: los que obtienen del dominio público territorial, industrial y comercial.

3.2.6 Ingresos Ordinarios de Derecho Público

Son los que sólo el ente público puede obtener mediante el ejercicio de la soberanía, como los impuestos, las contribuciones, las multas, etc.

## 4. GASTOS MUNICIPALES

### 4.1. NOCIONES GENERALES DE GASTO

El gasto público es la inversión de los ingresos de las entidades públicas, en productos y servicios para satisfacer necesidades colectivas asumidas como públicas. Además es un medio para regular los procesos económicos y sociales.

El estudio del Gasto Público, corresponde a la parte de la ciencia de la Hacienda, referente a sus medios o economías financieras.

El Estado realiza sus funciones primordiales: la financiera o de satisfacción de necesidades colectivas asumidas como públicas esenciales y generales y la regulación de la política fiscal, con los ingresos y gastos públicos.

Primario también para los gastos, la función reguladora sobre la meramente financiera o cobertura, no obstante que sin esta no se justificarian en la composición del presupuesto.



La cantidad o índole del gasto público tiene que ver así con su cantidad y viceversa, fenómeno ostensible en la clasificación más significativa del gasto público en gasto de inversión y de funcionamiento, reproductivas e improductivas.

De allí la importancia para la correcta taxonomía del gasto público, del previo análisis cualitativo y cuantitativo del mismo.

#### 4.1.1. Origen del Gasto

El gasto público tiene su origen desde el momento en que el hombre comienza a agruparse en clanes y tribus. En estas sociedades primitivas, los únicos gastos públicos eran los que se hacían para corresponder a las dos necesidades de carácter colectivo que tenían aquellas sociedades de justicia, es decir, los gastos militares y los judiciales.

Más tarde el desarrollo de otra necesidad tan importante como las primeras trajo consigo los gastos religiosos.

Pero el hecho que marcó un crecimiento brusco y considerable del gasto fue la creación de las grandes monarquías Europeas surgidas de la caída del régimen feudal de la edad media.

Desde entonces vienen creandose incesantemente nuevas necesidades que solo se satisfacen completamente con la intervencion del Estado y soportando la carga cada dia mas pesada de los gastos ingentes que ellos imponen.

4.1:2 Teoria Economica del Gasto.

a) Gasto Minimo:

Este principio es resago de la Escuela Individualista del Laissez Faire del Estado Gendarme. Carece de sentido social, como su nombre lo indica, el gasto minimo es la interferencia minima del Estado en la iniciativa privada. No aceptan que los gobiernos construyan por ejemplo viviendas para los empleados y obreros, ello implica competir con los constructores privados, no acepta el seguro social para resolver el problema a clases economicamente debiles. O sea acepta las obras publicas siempre que su costo y trascendencia supere las posibilidades de la empresa particular.

b) Maxima Ocupacion:

Desarrolla la teoria de Keynes del pleno empleo y libre acceso al trabajo de todas las personas capacitadas, con

derecho a recibir un salario adecuado, que consulte también la previsión para el futuro; equilibrio entre la oferta y demanda de trabajo. El concepto de la máxima ocupación debe aplicarse con rigurosos criterio selectivo, a fin de que no se desvíe a erogaciones excesivas que lejos de fomentar la producción, fomentan consumos innecesarios que precipitan la inflación monetaria.

Es un problema crónico en la economía contemporánea la inestabilidad en el mercado de trabajo. El desarrollo afecta la capacidad adquisitiva de la clase consumidora especialmente la de ingresos fijos, cuyo nivel se refleja en la industria que en tales circunstancias sólo puede trabajar a mediana capacidad. La propuesta intervencionista del período Keynesiano enfatiza la necesidad de que el Estado a través del gasto público y de una función de ingreso público y de una política económica especialmente monetaria y crediticia que avive el sistema económico para regular su equilibrio de manera inducida.

El Estado podía gastar más recursos fiscales y comprar al sector privado sus excedentes invendibles de producción reanimando la puesta de la marcha de la industria. Igualmente, podría actuar como empleador y permitir la generación de nuevos ingresos individuales traducibles en la

demanda de los productos invendibles.

c) **Máximo Beneficio:**

Este concepto se expresa así: Cada peso debe gastarse donde la utilidad marginal sea mayor. Harold Sommers desarrolla este principio así: Si el bienestar social puede obtenerse más fácilmente gastando otro peso en salubridad en vez de actividades políticas, entonces debe gastarse en la primera. Esto debe llevarse adelante, haciendo reajustes en los gastos gubernamentales hasta que se logre que la utilidad marginal social de cada peso sea la misma en cada uno de ellos.

Esta teoría es difícil de emplear por las dificultades en el cálculo de las utilidades y desutilidades marginales y la comparación interpersonal de la utilidad, pero, en lo posible, se trata de lograr como un complemento al principio del gasto activo para el desarrollo, la estabilidad económica, la seguridad social y en definitiva, para el máximo bienestar definitivo.

4.1.3. **Gasto Neutro y Gasto Activo**

- **Gasto Neutro:**

Corresponde al Estado Capitalista Liberal el gasto neutro.

Se le atribuye independencia absoluta de los procesos económicos y sociales.

La concepción clásica de la hacienda sostiene que el gasto no cambia nada el circuito económico, la distribución y el consumo de bienes y servicios en la forma como resultaría de la libre iniciativa particular, ni afecta la situación relativa de los grupos sociales.

La neutralidad del gasto público es un concepto derivado de la concepción liberal del Estado consumidor que debía respetar la iniciativa privada regida por la ley, considerada natural de la oferta y demanda de "Factores" y de bienes y servicios en el mercado, realizadora por sí misma, mediante la búsqueda de los intereses individuales, de ganancia, del bienestar general, como por una especie de mano invisible.

La neutralidad consistía en respetar la iniciativa privada ya que estas se rigen por leyes neutrales.

**- Gasto Activo**

Corresponde la hacienda contemporánea. El aumento o

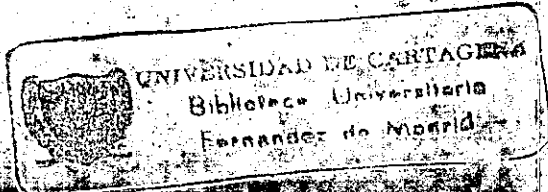
disminución del gasto público tiene secuelas inevitables en la composición y distribución de la renta nacional en el ahorro, la inversión y el empleo. La hacienda contemporánea reconoce estos hechos, por lo que ha avanzado en la asunción como públicas de muy variables necesidades colectivas, y a la par con la aceptación de la inevitable incidencia del gasto público en la economía, lo utiliza deliberadamente con miras a obtener determinados resultados. Es la concepción del gasto activo que además de medio financiero, es un instrumento regulador, compensador y corrector de los desequilibrios económicos generales de la economía privada, promotor de su desarrollo y distribuidor de la renta de capital. Los gastos públicos adquieren así mayor o menor importancia en función de su orientación reguladora, como los de inversión reproductiva de las condiciones de reproducción del capital privado en su conjunto, frente a las de mero funcionamiento o de inversión improductiva.

**4.2. DISPOSICIONES LEGALES DEL GASTO MUNICIPAL**

**4.2.1 Disposiciones y Aprobación**

Las apropiaciones para gastos contempla dos capítulos:

- a. Gastos de Funcionamiento
- b. Gastos de Inversión



Las primeras se componen de cuatro grupos: servicios personales, gastos generales, transferencias y deuda pública:

Las segundas se componen de dos grupos: inversión directa e inversión indirecta.

- Factores Para el Monto de Apropiaciones: El monto de apropiaciones se asignará de acuerdo con las siguientes normas:

a. Las partidas para gastos de funcionamiento se ajustaran a lo estrictamente indispensable y en cuanto a los servicios personales, se incluirán teniendo en cuenta los acuerdos, decretos o convenciones vigentes sobre asignaciones.

b. Los gastos generales se apropiarán considerando el costo real de los mismos y si fuera el caso incrementarlos, debe haber una razón que lo justifique.

c. Las partidas para el pago de la deuda pública deberán corresponder exactamente al valor de los servicios de los prestistas.

d. Los gastos de inversión se aforarán según los planes y programas debidamente adaptados.

- Fuerza Restrictiva: En el proyecto de presupuesto de gasto no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un gasto decretado por la ley, acuerdo, decreto anterior, obligaciones contractuales o créditos judicialmente reconocidos.

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

- Requisitos para la Presentación del Presupuesto de Gastos:

Deberá presentarse acompañado de las siguientes informaciones:

- a. Disposiciones sentencias en que se basa la incorporación de cada contrato.
- b. Descripción general de las funciones de cada dependencia municipal.
- c. Análisis de los programas y objetivos a desarrollar, enunciando específicamente los recursos necesarios y los posibles costos.



d. Razones en que se basa el aumento o disminución de las partidas solicitadas en el proyecto, con relación a lo ejecutado en el año anterior.

e. Detalles de las partidas distribuidas por programas y por objeto del gasto.

4.2.2 Ejecución:

La ejecución del presupuesto se regirá por medio de planes mensuales de gasto que elaborará el Alcalde por Decreto con asesoría del Tesorero Municipal.

- Cuantía de los Planes: el monto de los planes de gasto no podrá exceder durante los ocho primeros meses del año de la doceava parte del presupuesto de los ingresos corrientes.

En cuanto a las apropiaciones para gastos compensados se tendrá en cuenta los ingresos en efectivo, el plan de costo del mes de diciembre se elaborará de acuerdo a las necesidades de dicho periodo.

- Clasificación de las Apropiaciones: Los planes de gastos tendrán tres secciones; una para gastos pagaderos con el producto de los ingresos corrientes; otro para los

desembolsos a cubrir con fondos de destinación especial y la última para los giros que deben atenderse con los fondos de los recursos del crédito, las dos últimas se incluirán en el plan según lo permitan las disponibilidades de tales fondos en tesorería.

- **Terminos para la Expedición del Plan:** el plan de gastos deberá ser expedido los primeros cinco (5) días de cada mes respectivo, presentado por el Alcalde, siempre que haya sido elaborado con sujeción a las normas legales.

- **Prelación del Gasto:** En la ejecución del presupuesto se tendrá en cuenta la siguiente relación: Orden Público, Deuda Pública, Asignaciones, Prestaciones Sociales, Gastos Generales, Aportes, Transferencias y Subvenciones, etc.

- **Adiciones y Traslado de Acuerdos Mensuales:** Los acuerdos de gasto podrán ser adicionados, mediante solicitudes formuladas del 15 al 25 del mes que rige el Acuerdo, en caso de excepcional urgencia plenamente comprobada para atender la buena marcha de la administración.

#### 4.2.3 Control

El control fiscal del presupuesto de gastos se ejercerá sobre

64  
las operaciones que llevan a cabo durante el proceso de su ejecución el cual comprenderá: ordenación de gastos, acuerdos de obligaciones, acuerdos mensuales de ordenación de gastos, acuerdos de obligaciones de 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 se figuren en el presupuesto o en cantidades que exceden el monto aprobado para cada región de gasto.
- 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) Verificar que las respectivas tarjetas, libros o listados se registren por capítulos, programas, artículos y proyectos.
- d) Solicitar al jefe de presupuesto o de contabilidad de cada entidad u organización la información sobre los giros presupuestados con el fin de ejercer su control posterior efectivo.
- e) Registro y control de acuerdo de obligaciones

f. Registro y control de acuerdo de gastos.

g. Registro y control de acuerdo de contratos.

h. Verificar que las obligaciones pendientes de pago al 31 de diciembre que se hayan constituido como reservas de caja o de apropiaciones sean las mismas que se constituyan como recursos del balance, cuantificados por la Contraloría General.

i. Comprobar que las reservas de caja aprobados por el auditor fiscal y las de apropiaciones se ejecuten antes del 31 de diciembre para el año, para el cual fueron constituidos.

#### 4.3. CLASIFICACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES

##### 4.3.1 Gastos de Funcionamiento

Son gastos en la adquisición de bienes de consumo y servicios personales que se requieren para que la administración funcione normalmente, en él se incluyen las apropiaciones para el gasto ordinario que requiere la administración para el pago de las obligaciones contractuales y de crédito judicialmente reconocidos, y generalmente para gastos que se destinen a fines de consumo.

En el presupuesto estas partidas se presentan separadas en: servicios personales, gastos generales, transferencias y servicios de la deuda pública; así se clasifican teniendo en cuenta el objetivo del gasto que es como el gobierno los identifica.

- **Servicios Personales:** Son gastos causados por la retribución del trabajo material o intelectual hecho por el personal de nómina, técnico y de planilla.

Estos se clasifican en: sueldos de personas de nómina, gastos de representación, horas extras, indemnizaciones, auxilios de transporte, honorarios, remuneración de servicios técnicos, bonificaciones especial, prima de navidad, cesantías y pensiones de jubilación.

- **Gastos Generales:** Son aquellos gastos que se suceden cuando se adquieren bienes y se hacen pagos de servicios indispensables para que halla un funcionamiento normal de la administración. Estos gastos son: compra de equipo, servicios de mantenimiento, primas de pólizas de manejo de seguros, viáticos y gastos de viajes, arrendamientos y servicios de comunicaciones y transporte, gastos de computador y devolución de impuesto.

- **Transferencias:** Son las erogaciones que hacen los municipios a favor de entidades o personas sin recibir contraprestación alguna en bienes o servicios, incluye además las prestaciones sociales.

- **Deuda Pública:** Son aquellos pagos destinados a cubrir la amortización a capital, interés, comisiones y demás gastos inherentes a los empréstitos utilizados generalmente para inversiones.

#### 4.3.2 Gastos de Inversión

Los gastos de inversión son los efectuados en adquisición de bienes duraderos, en inversiones para el desarrollo económico y social como también cultural y que aumentan la capacidad productiva de bienes y servicios, estos son realizados por el municipio.

- **Inversiones Intermedias:** Son aquellas de duración superior a tres años, como edificios, maquinarias y equipos, etc.

- **Inversiones Finales:** Son las obras de infraestructura económica y social.

Estos gastos se asimilan a los de funcionamiento por la

característica principal de que son de contrapartida directa y personal, 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 aumentan el patrimonio fiscal.

Los gastos de inversión intermedios y finales, pueden así mismo clasificarse en Directos e Indirectos: los Directos se destinan a financiar los servicios de cuyo presupuesto de ingresos surge las respectivas asignaciones, para dotación y edificios o para obras de infraestructura económica y social (1).

Los gastos Indirectos son verdaderas transferencias, por lo cual también pueden clasificarse de transferencia-inversión.

Los gastos Indirectos de inversión los realizan los entes públicos receptores de las subvenciones o las empresas privadas receptoras de los subsidios estatales, en bienes durables, intermedios o finales.

(1). Ramírez Cardona, Alejandro, Hacienda Pública Pág. 318.

5. ANALISIS DE LA EVOLUCION DE INGRESOS Y GASTOS Y DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL DURANTE EL PERIODO 1989 - 1992.

5.1 ANALISIS VERTICAL Y HORIZONTAL DE LOS INGRESOS

5.1.1 Analisis de los Ingresos Corrientes

5.1.1.1 Ingresos Tributarios

Son aquellos que recauda el municipio con fundamento en un gravamen que la ley y los acuerdos imponen a las personas naturales y juridica, estos pueden ser directos o indirectos.

TABLA 1.  
COMPARACION DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992.

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS	INCREMENTO PORCENTUAL
1989	14'201.460	-----
1990	15'372.000	8,24
1991	6'855.280	-55,40
1992	10'330.000	50,69

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.



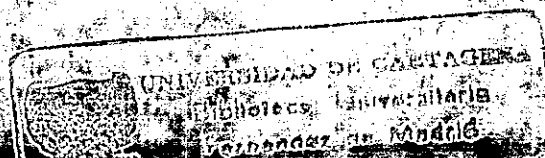
Analizando la tabla 1, con relación a los ingresos tributarios, vemos que en el año 1990 aumento en un 8.24% presentando un vertiginoso descenso en 1991 presentando la tasa más baja del periodo con =55.40 para luego obtener una significativa recuperación en 1992 logrando la tasa más alta del periodo, esto se debió a la efectividad que hubo para el recaudo de los impuestos tributarios en ese año (ver grafico).

TABLA 1  
PARTICIPACION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA DE 1989 A 1992.

ANOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS TRIBUTARIOS	PARTICIPACION
1989	72'487.829	14'201.460	19,67%
1990	92'701.895	15'372.000	16,58%
1991	107'234.497	6'855.280	6,39%
1992	281'255.980	10'330.000	3,67%

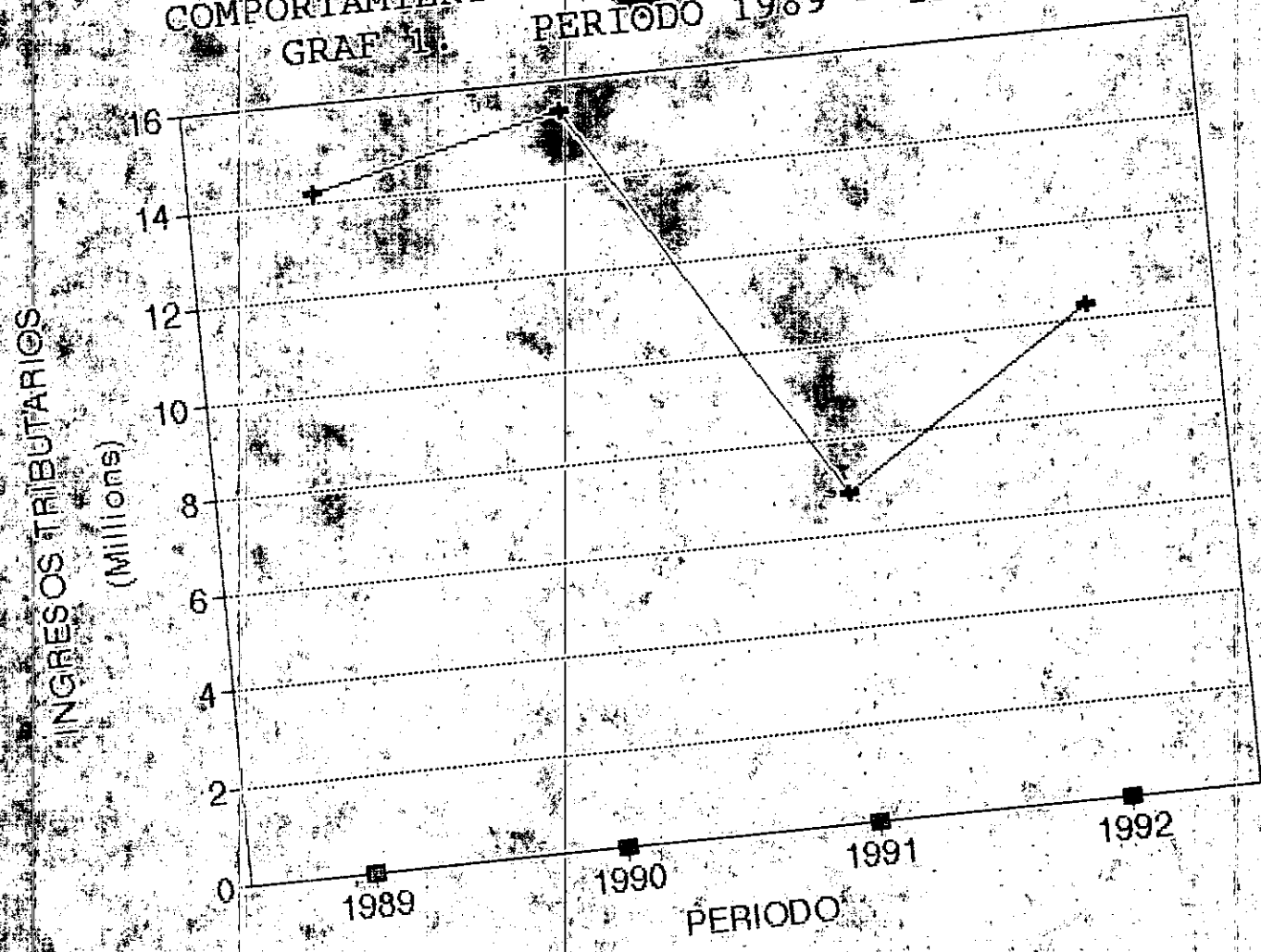
FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL.

Analizando la tabla 2 vemos que en el año de 1989 se dió una participación de 19,67% de los ingresos tributarios y los ingresos totales y que a partir de ese año se ha venido disminuyendo presentando tasas de participación de 16,58% en 1990, 6,39% en 1991 y 3,67% en 1992 siendo esta la más baja del periodo; la disminución se ha dado debido a lo no efectividad de las políticas de cobro de los ingresos tributarios.



# COMPORTAMIENTO DEL INGRESO TRIBUTARIO

GRAF. 1. PERIODO 1989 - 1992



ABLA 3

COMPARACION DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS DE TURBANA EN EL PERIDO 1989 - 1992.

AÑOS	IMPUESTOS DIRECTOS	INCREMENTO PORCENTUAL
1989	10'848.040	-----
1990	12'502.000	15,25%
1991	4'802.280	-61,59%
1992	10'184.000	112,10%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA DE TURBANA.

Analizando la tabla 3, vemos que los impuestos directos aumentaron en 1990 en un 15,25% pero en el año 1991, presentó un descenso bastante alto siendo este la tasa más baja del periodo, esto se debió al bajo recaudo en el impuesto predial, para 1992 tubo una recuperación bastante significativa presentando la tasa más alta del periodo con 112,10% duplicando la cifra recaudada en 1991 (ver grafico 2).

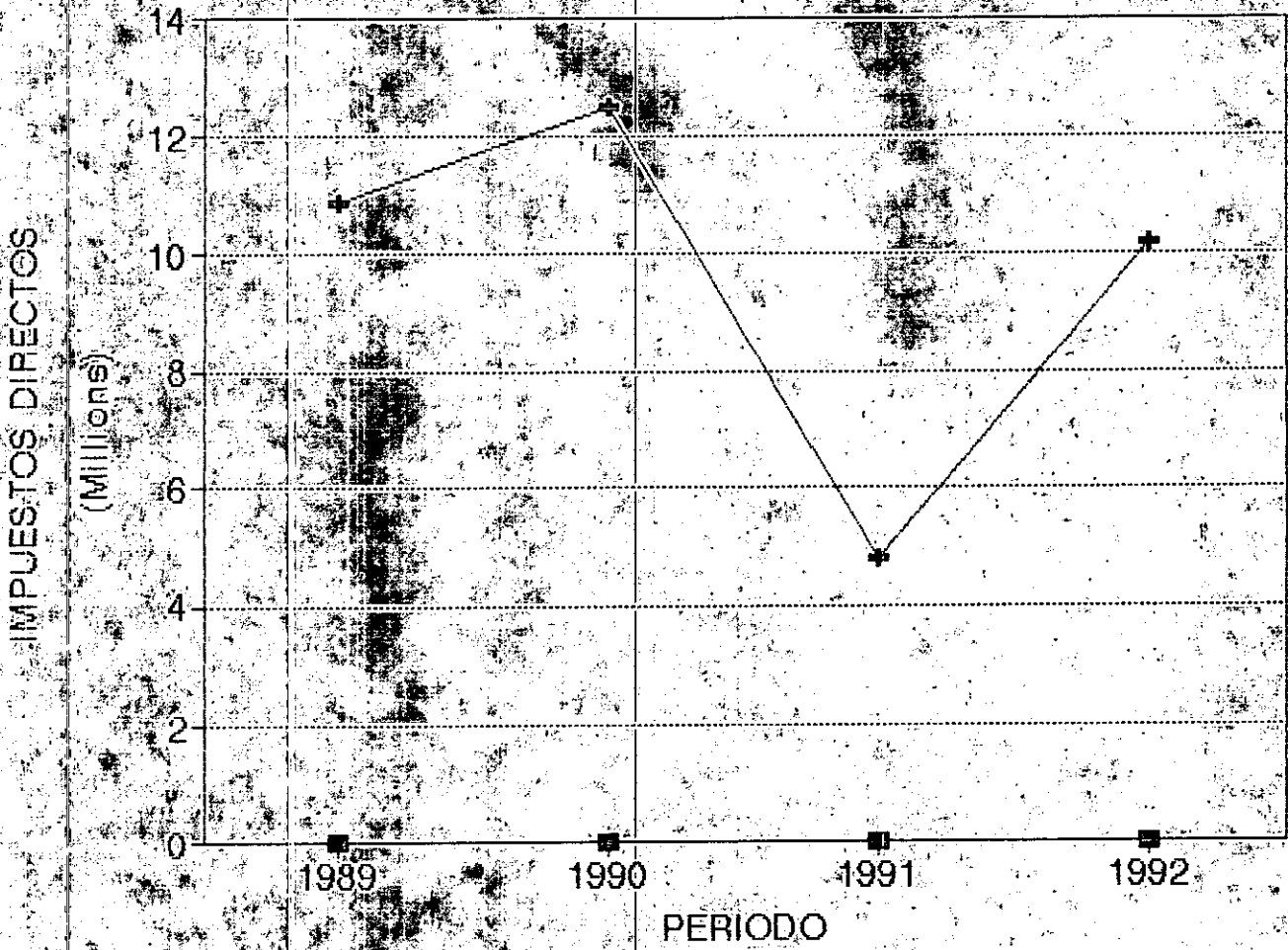
TABLA 4

PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA DE 1989 A 1992.

AÑOS	INGRESOS TOTALES	IMPUESTOS DIRECTOS	PARTICIPACION
1989	72'187.829	10'848.040	15,03%
1990	92'701.895	15'502.000	13,49%
1991	107'234.497	4'802.280	4,48%
1992	281'255.980	10'184.000	3,62%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA

COMPORTAMIENTO DE LOS IMPUESTOS DIRECTO  
GRAF 2. PERIODO 1989 = 1992



Analizando la tabla 4 sobre la participación de los impuestos directos en los ingresos totales del municipio, notamos que esta participación durante el periodo se ha venido disminuyendo ya que en 1989 se presentó la tasa más alta siendo este de 15.05% del total de los ingresos disminuyeron en 13.49% en 1990, siguió disminuyendo en 1991 llegando a 4.48% para luego en 1992 alcanzar la participación más baja con 3.62%

TABLA 5  
COMPARACION DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992.

ANOS	IMPUESTOS DIRECTOS	INCREMENTO PORCENTUAL
1989	2 715.300	
1990	2 970.000	9.38%
1991	2 053.000	-30.87%
1992	2 763.400	34.60%

FUENTE SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA

LA tabla 5 nos muestra el crecimiento de los impuestos directos durante el periodo, en el año de 1990 el incremento fue de 9.36% disminuyendo considerablemente en 1991 llegando a la tasa más baja del periodo con -30.97% esta disminución se debió a la disminución en el recaudo de impuestos como el deguello de ganado mayor y menor y el de industria y comercio que son dos de los más importantes rubros de los impuestos

indirectos: Sin embargo en 1992 tubo una gran recuperación alcanzando la tasa de crecimiento mas alta del periodo con 34.60% gracias a la recuperación de los impuestos como el de industria y comercio y el degullo de ganado mayor y menor (ver grafico 3).

TABLA 6 PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA DE 1989 - 1992:

AÑOS	INGRESOS TOTALES	IMPUESTOS INDIRECTOS	PARTICIPACION %
1989	72 187.829	2 715 300	3.76%
1990	92 701.895	2 970 000	3.20%
1991	107 234.497	2 053 000	1.91%
1992	281 255.980	2 763 400	9.82%

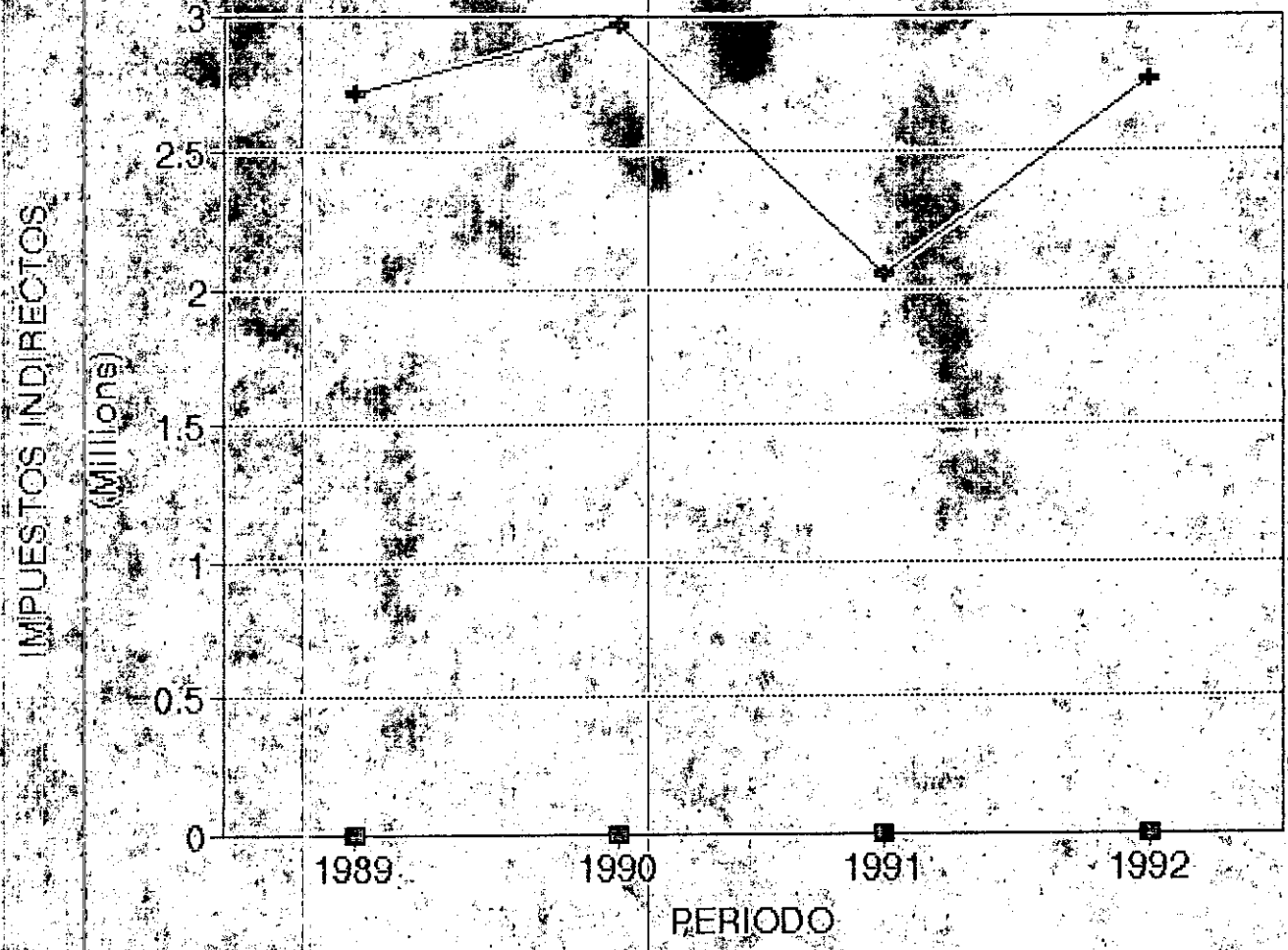
FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA

Analizando la tabla 6 que nos muestra la participación de los impuestos indirectos en los ingresos totales del periodo vemos que en 1989 esta participación es de 3.76%, bajando un poco en 1990 a 3.20% y siguió bajando en 1991, llegando a la tasa mas baja del periodo con 1.91% para 1992 alcanzar una ostensible recuperación y llegar a la participación más alta del periodo con 9.82% (ver grafica 3).

5.1.1.1.1 Impuesto Predial

Es un impuesto directo que recae sobre la propiedad raiz y que historicamente ha constituido una de las principales

COMPORTAMIENTO DE IMPUESTOS INDIRECTOS  
GRAF. 3. PERIODO 1989 - 1992



fuentes de ingreso municipal, no solamente en Colombia, sino también en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo.

TABLA 7  
COMPARACION DEL IMPUESTO PREDIAL DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992

AÑOS	IMPUESTO PREDIAL	INCREMENTO %
1989	8.618.680	
1990	12.322.000	42.97%
1991	4.702.280	-61.84%
1992	6.142.000	30.62%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA

La tabla 7 sobre el comportamiento del impuesto predial en el municipio nos muestra que en el año de 1990 la tasa de crecimiento fue de 42.97% siendo la más alta del periodo pero en 1991 tubo un vertiginoso descenso y presento una tasa negativa de -61.84% siendo la más baja del periodo esto se debió a la falta de una política para buscar un incremento en los recaudos por impuesto predial, también se debió a la desactualización de los catastros y a la falta de reajustes en los avalluos catastrales (ver grafico 4).

En 1992 se logró una recuperación en los recaudos por impuestos predial logrando un crecimiento de 30.62%.



COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL  
GRAF. 4 PERIODO 1989 - 1992

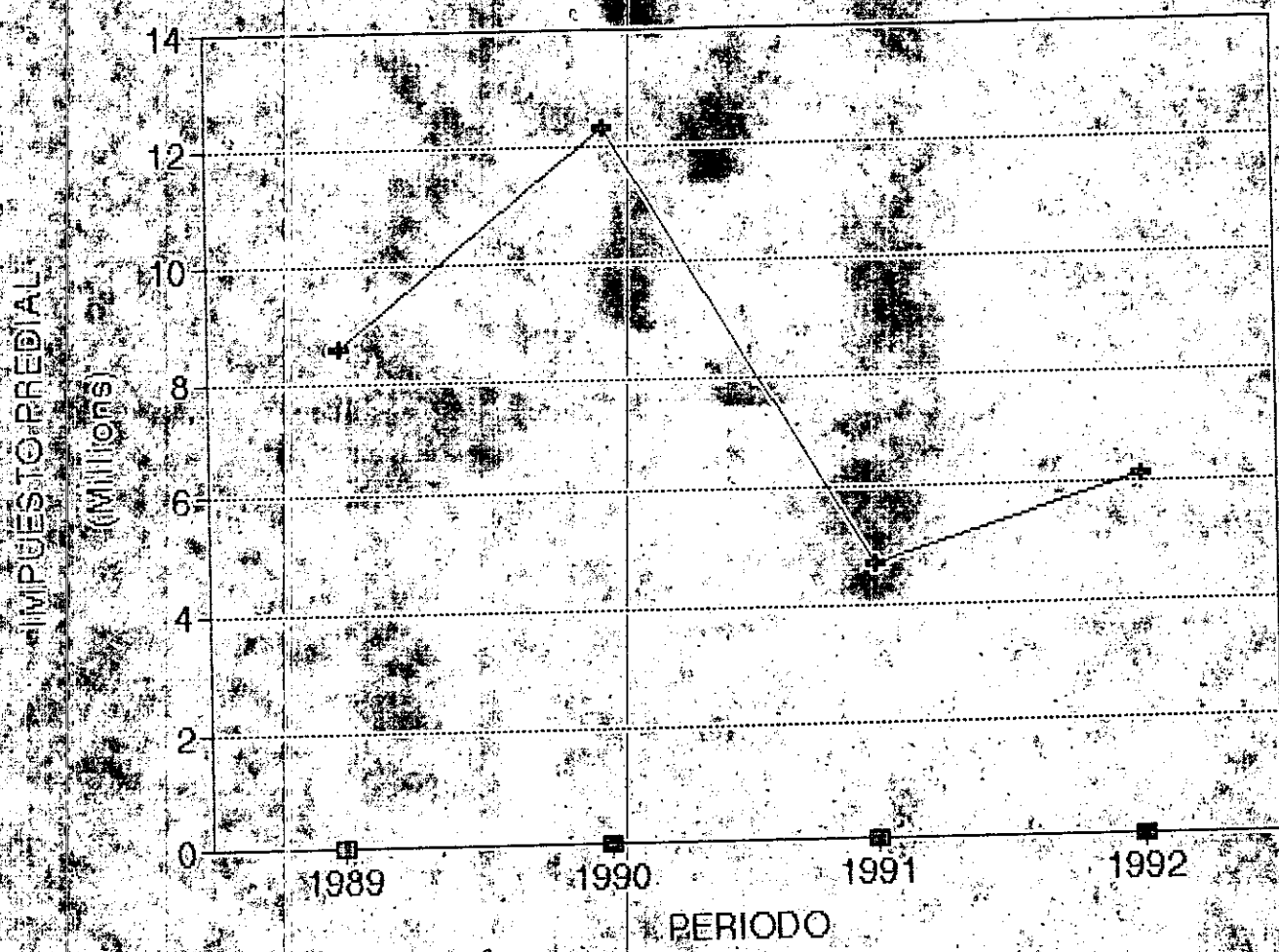


TABLA 8 PARTICIPACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA DE 1989 - 1992.

ANOS	INGRESOS TOTALES	IMPUESTO PREDIAL	PARTICIPACION %
1989	72° 187.829	8° 618.680	0.12
1990	92° 701.895	12° 322.000	0.13
1991	107° 234.497	4° 142.000	0.04
1992	281° 255.980	6° 142.000	0.02

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA

Analizando la tabla 8 sobre la participación del impuesto predial en los ingresos totales del municipio entre 1989 y 1992, notamos que esta participación no ha sido estable y su comportamiento ha sido el siguiente:

En el año de 1989 los ingresos por impuestos predial fueron del 0.12% de los ingresos totales, incrementándose estos mismos en 1990 a un 0.13% de los ingresos totales siendo la mayor participación del periodo.

Para el año de 1991 la participación disminuyó hasta en un 0.04% siguiendo la disminución en 1992 llegando a la participación más baja del periodo con 0.02%.

5.1.1.1.2 Impuesto de Industria y Comercio

Es un impuesto municipal de carácter indirecto que recae

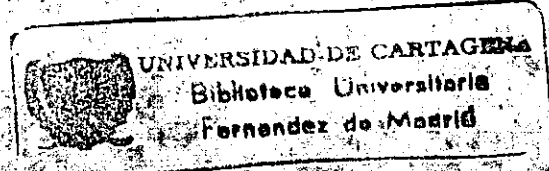
sobre las actividades industriales, comerciales y de servicios que directa o indirectamente son realizados por personas, naturales, jurídicas o sociedades de hecho, en forma permanente u ocasional y con establecimientos comerciales o sin ellos.

**TABLA 9  
COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN  
TURBANA PARA EL PERIODO 1989 - 1992**

ANOS	IMP. INDUSTRIA Y COMERCIO	INCREMENTO %
1989	390.000	-----
1990	550.000	41.02%
1991	700.000	27.27%
1992	1.330.000	90.00%

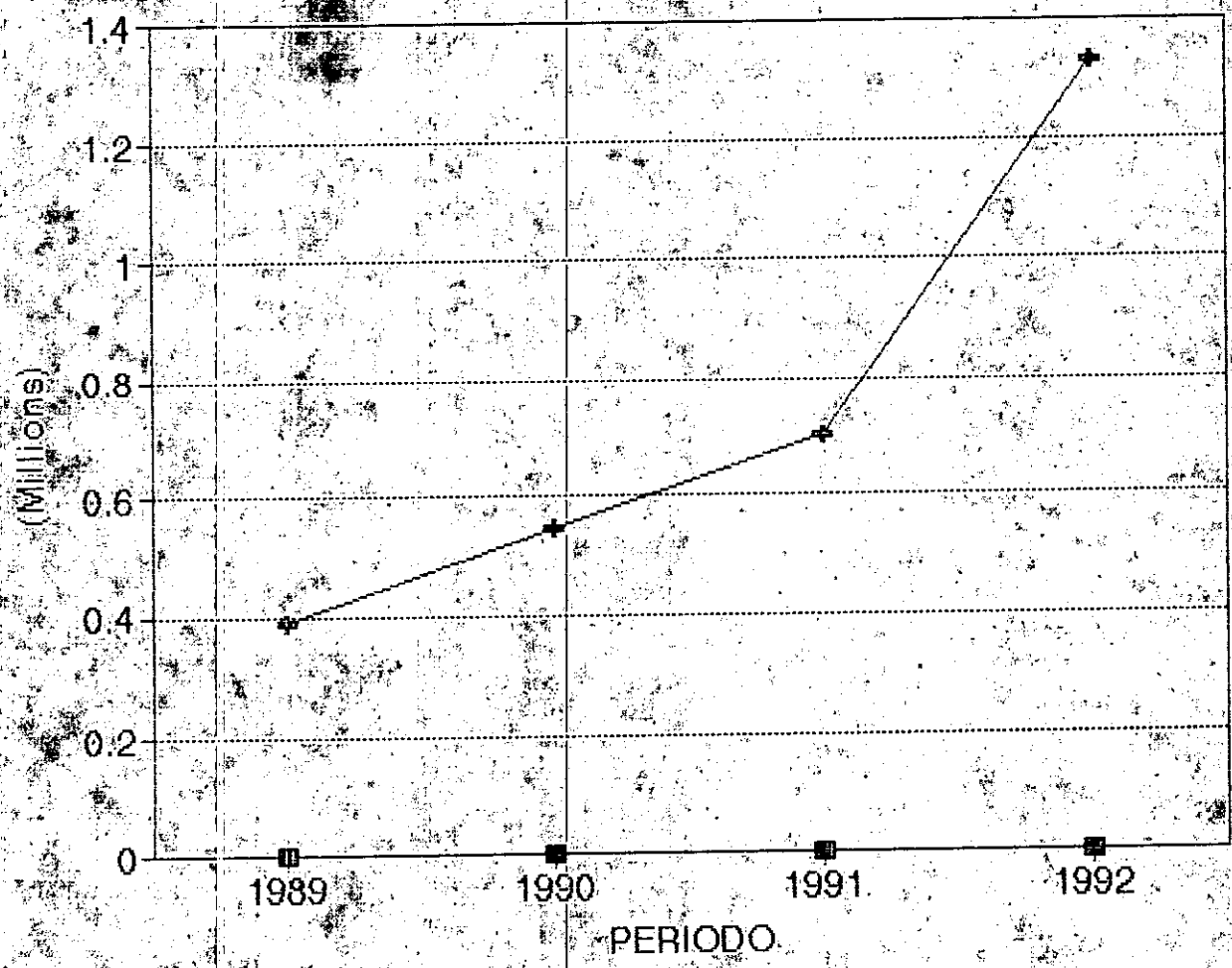
**FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA**

la tabla 9 nos muestra el comportamiento del impuesto de industria y comercio en el municipio de Turbana durante el periodo, este mostro un crecimiento de 41.02% en 1990, para luego presentar las tasas más bajas del periodo con 27.27% esto se debió a una baja en los recaudos pero en 1992 presentó el mayor crecimiento del periodo con un 90% lo que muestra la efectividad en los recaudos durante este año (ver gráfico 5).



### COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO GRAF. 5.

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO



**TABLA 10**  
**PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN LOS**  
**INGRESOS TOTALES DE 1989 - 1992**

AÑOS	INGRESOS TOTALES	IMP. INDUSTRIA Y COMERCIO	PARTICIPACION %
1989	72.187.829	390.000	0.5%
1990	92.701.895	550.000	0.6%
1991	107.234.497	700.000	0.6%
1992	281.255.980	1.330.000	0.5%

**FUENTE : SECRETARIA MUNICIPAL DE TURBANA.**

La tabla 10 nos muestra la participación del impuesto de industria y comercio en los ingresos totales del municipio, esta participación nos muestra la tabla tiene unas tasas de participación bastante bajas las cuales durante el periodo no alcanzan el 1%, estas fueron de 0.5% en 1989, 0.6% en 1990 y 1991 y 0.5% en 1992.

### 5.1.1.3 Degüello de Ganado Mayor y Menor

Es un impuesto que se cobra por cada cabeza de ganado bovino que se sacrifica dentro del perímetro urbano del municipio respectivo, aunque es una renta departamental intendencial y municipal, el municipio recibe el 10%, aunque en algunos regiones del país se ha cedido en su totalidad a estos.

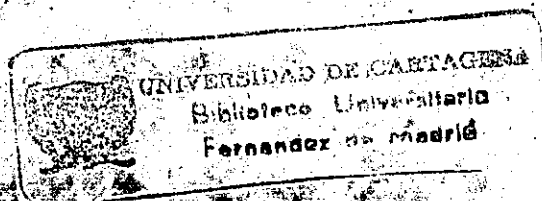


TABLA 1  
COMPARACION DEL IMPUESTO AL DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR EN TURBANA DURANTE 1989 - 1992.

ANOS	IMPUESTO DE GANADO MAYOR Y MENOR	INCREMENTO %
1989	825.000	-----
1990	1.105.000	33.94%
1991	936.000	- 15.29%
1992	728.000	- 22.22%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

La tabla 11 nos muestra el comportamiento del impuesto de ganado mayor y menor en el municipio durante el periodo, el cual alcanza su mayor crecimiento en 1990 con un 33.94%, disminuyendo ostensiblemente en 1991 con una tasa negativa de -15.29% y sigue disminuyendo en 1992, llegando a ser esta su menor tasa de crecimiento durante el periodo, esto se debió a la no estimación de ese rubro durante el año (sólo \$50.000) (ver grafica 6).

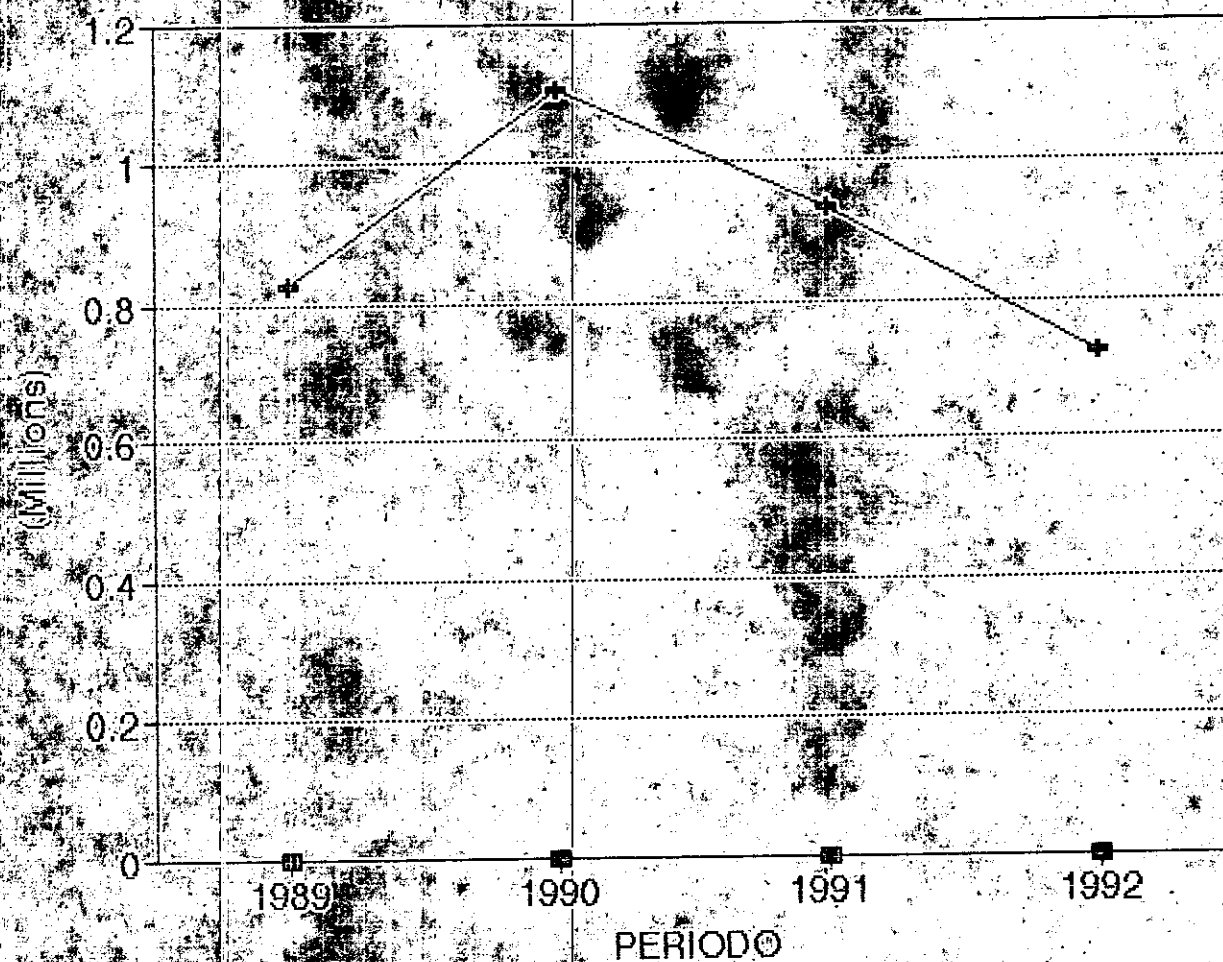
TABLA 2  
PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR EN LOS INGRESOS TOTALES DURANTE EL PERIODO 1989 - 1992.

ANOS	INGRESOS TOTALES	IMP DE DEGUELLO GANADO MAY-MEN	PARTICIPACION %
1989	72.187.829	825.000	0.01%
1990	92.701.895	1.105.000	0.01%
1991	107.234.497	936.000	8.73%
1992	208.255.980	728.000	2.59%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO DE DAG?ELLO  
DE GANADO MAYOR Y MENOR GRAF 6.

IMPUESTO DAG?ELLO GANADO MAYOR Y MENOR



La tabla 12 nos muestra el porcentaje de participación de los ingresos por degüello de ganado mayor y menor en los ingresos totales del municipio durante el período estudiado.

En 1987 y 1990 la participación fue de 0.01% lo que no es significativo en la participación de este rubro en los ingresos totales; en 1991 la participación fue de 8.73% siendo esta la mayor del período para finalizar en 1992 con una tasa de participación de 2.59%.

#### 5.1.1.1.4 Juegos Permitidos, rifas y Espectáculos Públicos

- Juegos Permitidos: Es un impuesto que se cobra con una periodicidad mensual con base en la tarifa que para tal efecto fijó el respectivo municipio a través de los concejos, y es aplicado a rifas, y bazares que se realicen dentro del perímetro municipal así como a juegos tales como billar, casinos, juegos electrónicos y similares.

- Espectáculos Públicos: Es un impuesto que se causa por la presentación o exhibición de actos cinematográficos y teatrales, circos, corridas de toros y demás espectáculos públicos similares.

Se grava toda boleta de entrada con el 20% de su valor de los cuales el 10% es para el municipio y el otro 10% es para



de deportes.

TABLA 13  
COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS POR JUEGOS, RIFAS Y ESPECTACULOS PUBLICOS ENTRE 1989 - 1992.

AÑOS	JUEGOS RIFAS Y ESPECTACULOS PUBLICOS	INCREMENTO %
1989	120.000	---
1990	250.000	108.33
1991	78.000	-68.8
1992	202.400	159.49%

FUENTE : SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

Analizando la tabla 13 sobre el comportamiento de los ingresos por juegos, rifas y espectaculos públicos del municipio durante el periodo 1989 - 1992 notamos que en el año 1989 el crecimiento de este rubro en 1990 fué de 108.33 lo que duplicó los ingresos obtenidos en el año 1989, pero tubo una inesperada baja, ya que se presento una tasa negativa quedando este en -68.8, esto se debió a que durante este año se presentaron pocos espectaculos públicos en el municipio, y también a la evasión de este impuesto en cuanto a rifas y juegos permitidos. En el año 1992 se presenta una recuperación bastante significativa lo que motivó a conseguir la mayor tasa de crecimiento durante el periodo (ver grafico

7).

### COMPORTAMIENTO DE INGRESOS POR JUEGOS RIEAS Y ESPECTACULOS PUBLICOS

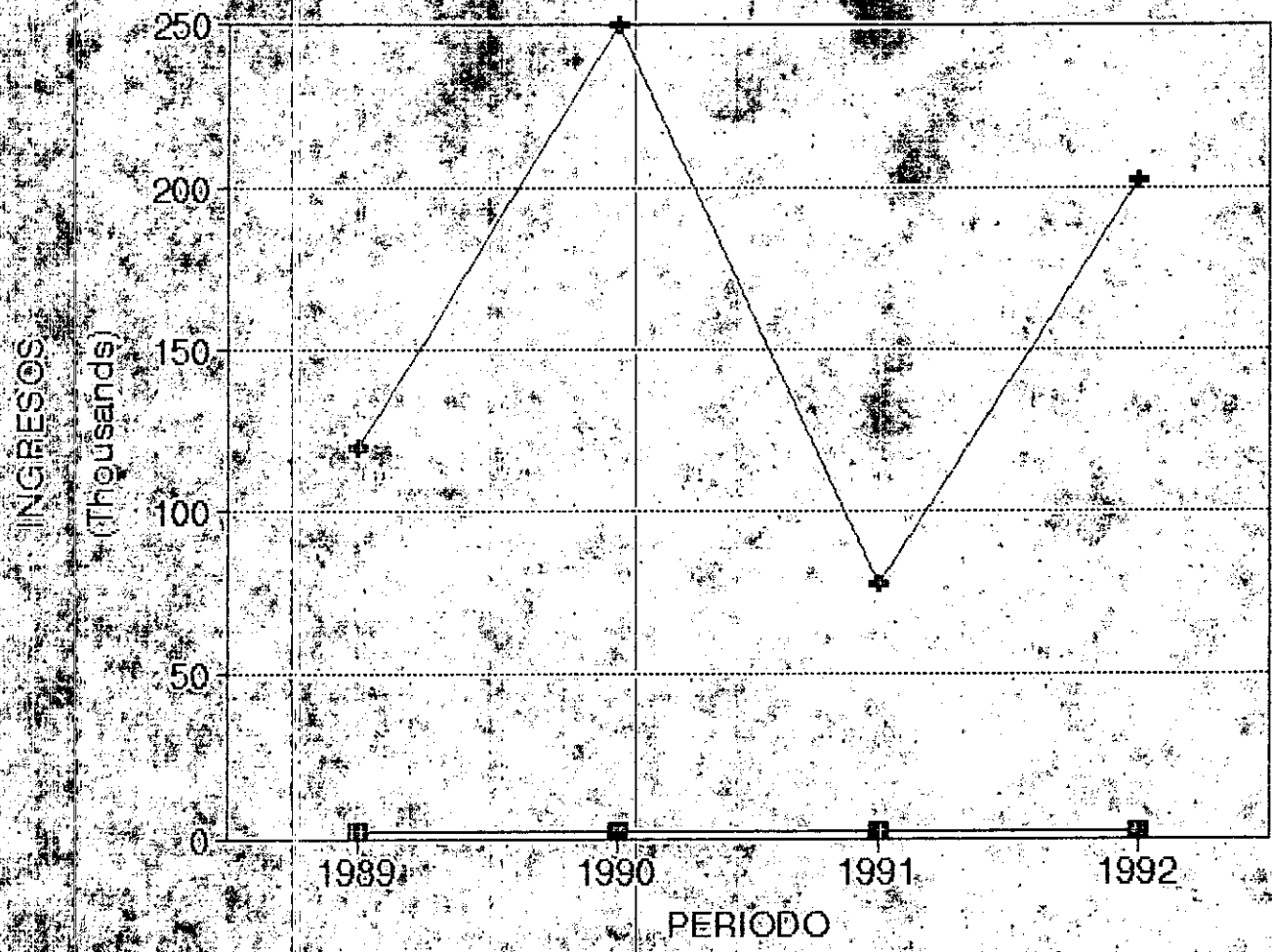


TABLA 4 PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE JUEGOS, RIFAS Y ESPECTACULOS PUBLICOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE 1989 - 1992.

ANOS	INGRESOS TOTALES	JUEGOS RIFAS Y ESPECTACULOS	PARTICIPACION %
1989	72 187.829	120.000	1.66
1990	92 701.895	250.000	2.70
1991	107 234.497	78.000	7.27
1992	281 255.980	202.400	7.20

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

La tabla 14 de participación del impuesto de juegos, rifas y espectáculos públicos en los ingresos totales del municipio durante el periodo, nos muestra que este es uno de los rubros importantes de ingresos indirectos en el municipio de Turbana. Los resultados del periodo fueron: en 1989 se presentó la tasa más baja con 1.66% de los ingresos totales, esta cifra aumentó en 1990 llegando a 2.70%, siguió aumentando en 1991 donde alcanzó la mayor participación del periodo con 7.27% presentando en 1992 una tasa de 7.20% del total de los ingresos recaudados durante ese año.

5.1.1.2 Ingresos no tributarios

Son aquellos que son de libre aceptación para las personas naturales o jurídicas que las perciben y por lo general conllevan a una contrapartida directa del municipio. Ejemplos: acueducto, alcantarillado, aseo, matadero, energía

etc.

TABLA 15  
COMPARACION DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1990.

AÑOS	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	INCREMENTO %
1989	59'915.898	---
1990	77'223.895	28.89
1991	100'499.217	30.14
1992	264'497.580	163.18

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

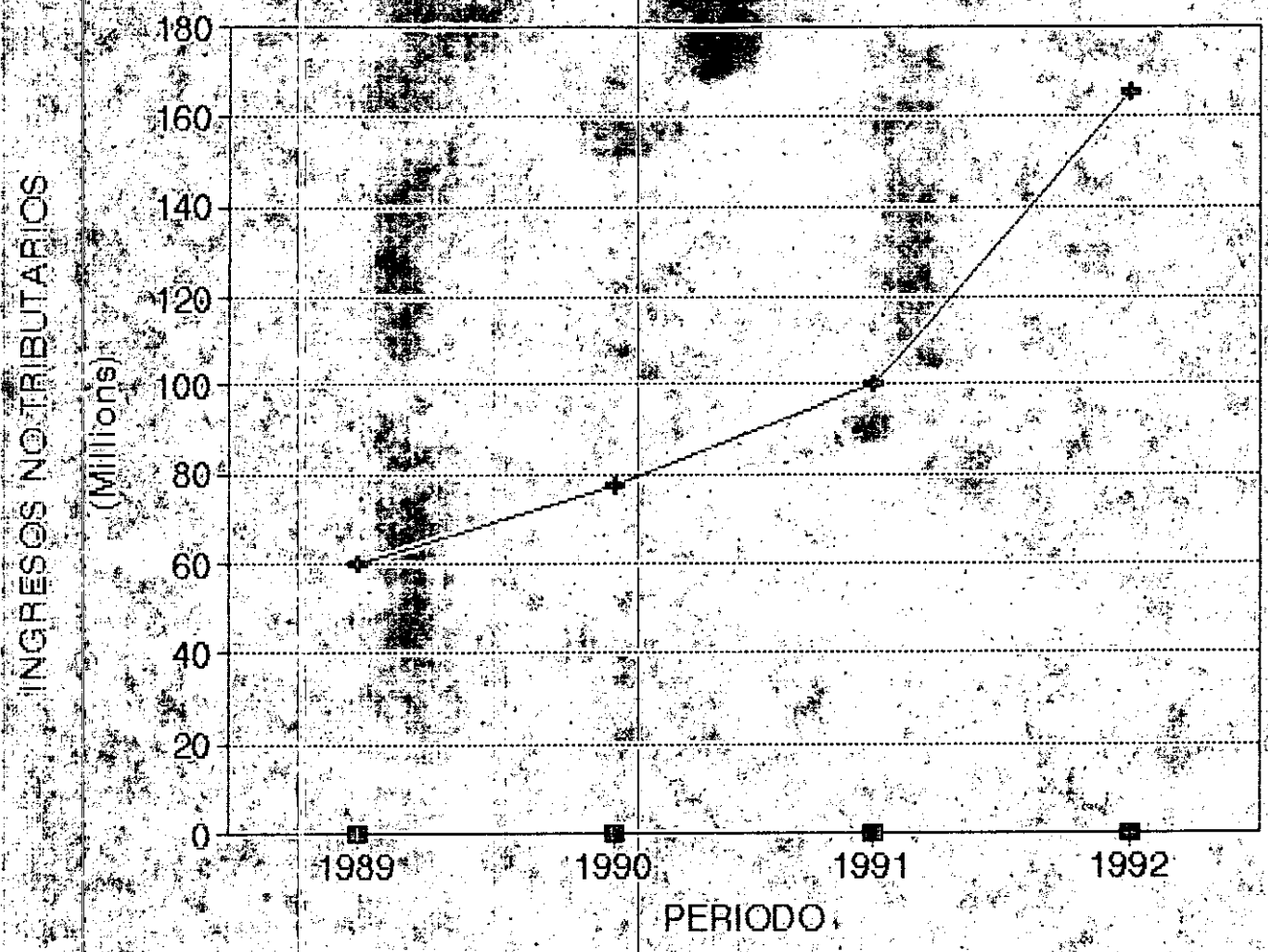
La tabla 15 muestra los ingresos tributarios y sus crecimientos durante el periodo, donde vemos que en 1990 se presentó un crecimiento de 28.89% disminuyó este en 1991 presentando una tasa de crecimiento de 30.14% y en 1992 se dio la tasa de crecimiento más alta del periodo con un 163.18%. Esto debido al crecimiento en los impuestos de tasas, tarifas y derechos y de las participaciones nacionales y departamentales y los aportes nacionales y departamentales (ver gráfico 8).

TABLA 16  
PARTICIPACION DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE TURBANA EN 1989 - 1992.

AÑOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	PARTICIPACIONES %
1989	72'187.829	59'915.898	83.00%
1990	92'701.895	77'223.895	83.30%
1991	107'234.497	100'499.217	93.72%
1992	285'255.980	264'4497.580	94.04%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

### COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS GRAF 8.



INSTITUTO VENEZOLANO DE ESTADÍSTICA  
Provincia: Lara  
Fernandez de Mendizábal

La tabla 16 muestra la participación de los ingresos tributarios en el periodo en los ingresos totales, tenemos que en 1987 la participación fue del 83% del total de los ingresos. En 1990 aumentó en una mínima proporción a 83.3%, siguió aumentando en 1991 llegando a 93.72% para alcanzar la máxima participación en el 92 con 94.04%.

Los ingresos no tributarios son el rubro más importante para la recaudación de ingresos en Turbana ya que a través de éste es que el municipio adquiere la mayor parte de sus ingresos.

**5.1.1.2.1 Ingresos Compensatorios**

Son aquellos fondos que tienen una destinación especial, es decir, un ingreso respalda un gasto, o un programa concreto en el presupuesto, bien sea que se trate de rentas propias o de recursos provenientes de otros tesoros, ejemplo: Provivienda Agraria y campesina (5% de ventas), Pro-calles (5% rentas ordinarias), campaña forestal (1% F.T), tesorería escolar (12.5% catastro ordinario), construcción y reparación de locales escolares (10% renta ordinaria), Pro-muebles (12.5% catastro ordianrio), Procaminos (1% renta ordinaria).

TABLA 17  
COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS COMPENSATORIOS DE TURBANA EN  
EL PERIODO 1989 - 1992.

AÑOS	INGRESOS COMPENSATORIOS	INCREMENTO %
1989	1'191.240	---
1990	3'850.000	223.19
1991	1'850.000	- 51.95
1992	4'895.600	164.63

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DDE TURBANA.

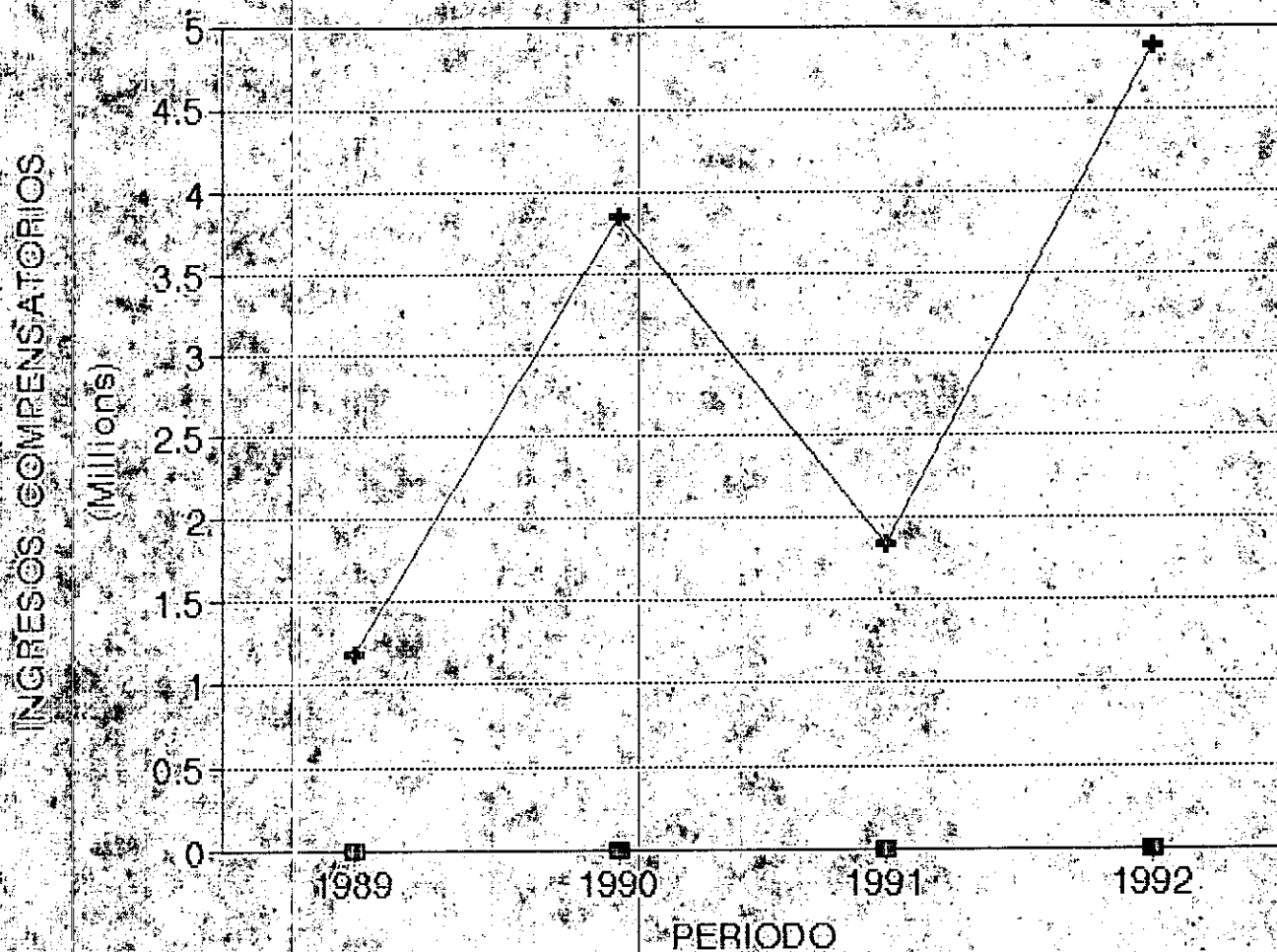
La tabla 17 muestra los incrementos de los ingresos compensatorios durante el periodo. En 1990 se dió el incremento más alto con un 223.19% con respecto al año 1989, pero en 1991 se dió una considerable disminución de estos ingresos llegando a una tasa negativa de -51.95% o sea se redujo a la mitad, para 1992 se dió una notable recuperación triplicando los ingresos de 1991 (ver grafico 9).

TABLA 18  
PARTICIPACION DE LOS INGRESOS COMPENSATORIOS EN LOS INGRESOS  
TOTALES DE TURBANA DE 1989 - 1992.

AÑOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS COMPENSATORIOS	PARTICIPACION
1989	72'187.829	1'191.240	2 %
1990	92'701.895	3'850.000	4 %
1991	107'234.497	1'850.000	2 %
1992	281'255.980	4'895.600	2 %

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS  
COMPENSATORIOS GRAF 9.





La tabla 18 muestra la participación de los ingresos compensatorios en los ingresos totales del municipio durante el período en estudio y vemos que en 1989 fué de 2% al igual en 1990 y 1992, en 1991 la participación fué de 4% como vemos este es uno los rubros que tiene una baja participación en los ingresos totales de Turbana durante el período estudiado.

#### 5.1.1.2.2. Tasas, tarifas y Derechos

TABLA 19  
COMPORTAMIENTO DE LAS TASAS, TARIFAS Y DERECHOS EN EL MUNICIPIO DURANTE 1989 - 1992.

AÑOS	TASAS, TARIFAS Y DERECHOS	INCREMENTO %
1989	107.000	---
1990	85.000	-20.56
1991	690.000	711.76
1992	6.485.000	839.85

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

La tabla 19 nos muestra los crecimientos de las tasas, tarifas y derechos en el período, vemos que en 1990 se dió una disminución bastante significativa de -20.56% para más tarde en 1991 y 1992 presentar unos exagerados incrementos de 711.76% y 839.85% respectivamente (ver gráfico 10)

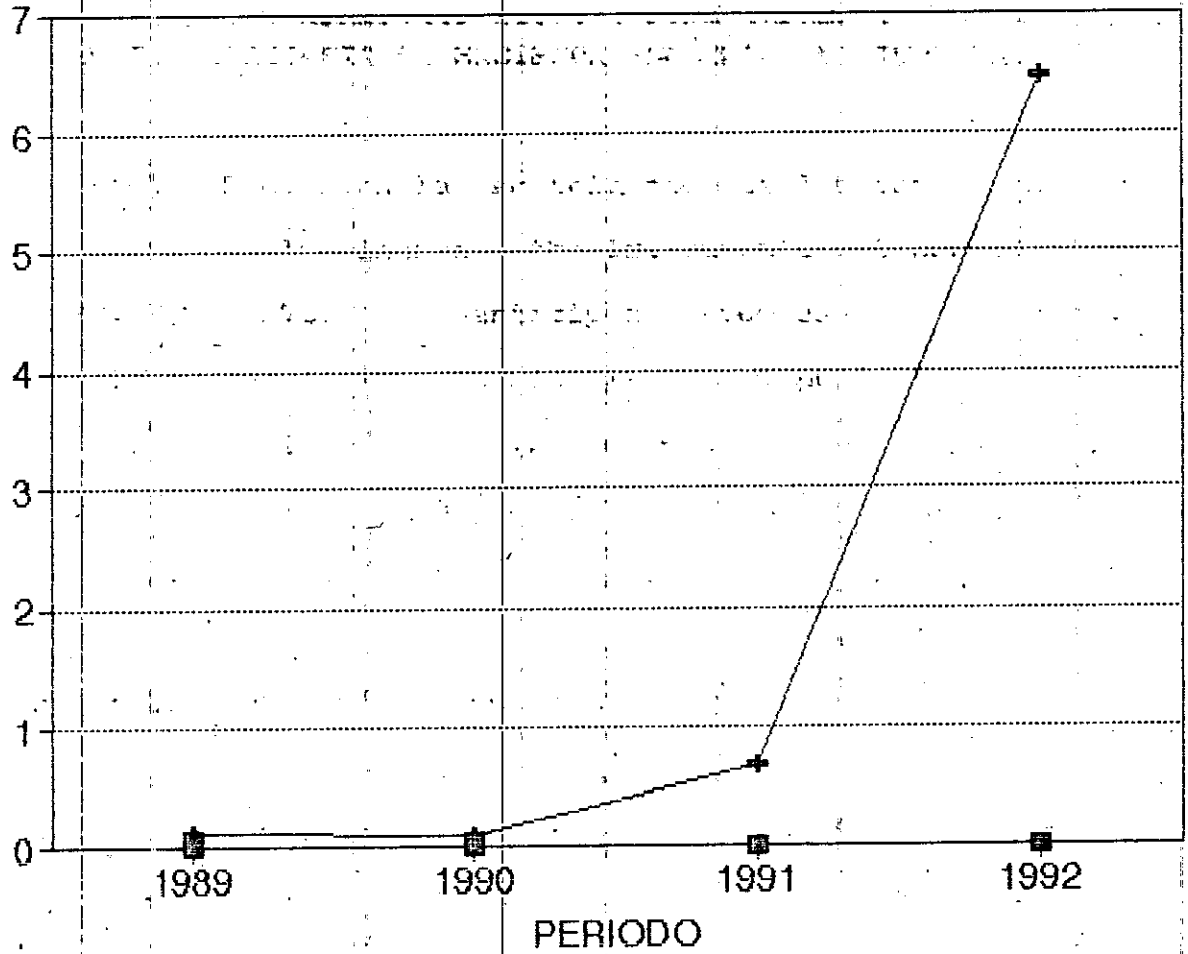
COMPORTAMIENTO DE LAS TASAS TARIFAS Y DERECHOS EN EL PERIODO 89 - 92 GRAF.10

PERIODO	TASAS TARIFAS Y DERECHOS (Millones)	INDICADOR DE TENDENCIA
1989	0.15	0.15
1990	0.15	0.15
1991	0.75	0.75
1992	6.5	6.5

COMPORTAMIENTO DE LAS TASAS TARIFAS Y DERECHOS EN EL PERIODO 89 - 92 GRAF.10

TASAS , TARIFAS Y DERECHOS

(Millions)



PERIODO

TABLA 20  
PARTICIPACION DE LAS TASAS, TARIFAS Y DERECHOS EN LOS  
INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE 1989 - 1992.

AÑOS	INGRESOS TOTALES	TASAS, TARIFAS Y DERECHOS	PARTICIPACION
1989	72'187.829	170.000	1.48%
1990	92'701.895	85.000	9.17%
1991	107'239.497	690.000	6.43%
1992	281'255.980	6°485.000	0.02%

FUENTE: SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

La tabla 20 muestra la participación de las tasas, tarifas y derechos en los ingresos totales durante el periodo 1989 - 1992. En 1989 esta participación fue de 1.48%, llegando al nivel de participación más alto en el periodo en 1990 con 9.17%, para 1991 disminuir y quedar en 6.43% presentando el nivel más bajo con solo el 0.2% de los ingresos totales que se recaudaron en ese año.

#### 5.1.1.2.3 De Vigencia Anteriores

Son aquellos ingresos obtenidos en un determinado año, pero que fueron recaudados en años anteriores al del recaudo. Los ingresos de vigencias anteriores en turbana fueron: impuestos a las ventas IVA, impuestos a las rentas, regalías.

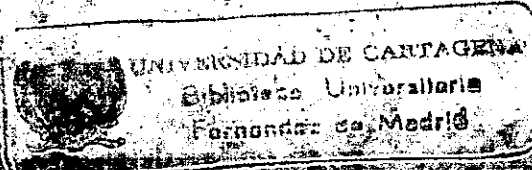


TABLA 21  
COMPARACION DE LOS INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES DE 1989 A 1992.

AÑOS	ING. DE VIGENCIAS ANTERIORES	INCREMENTO %
1989	49'256.076	-----
1990	77'020.195	56.37
1991	81'691.467	6.10
1992	209'187.696	156.10

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA

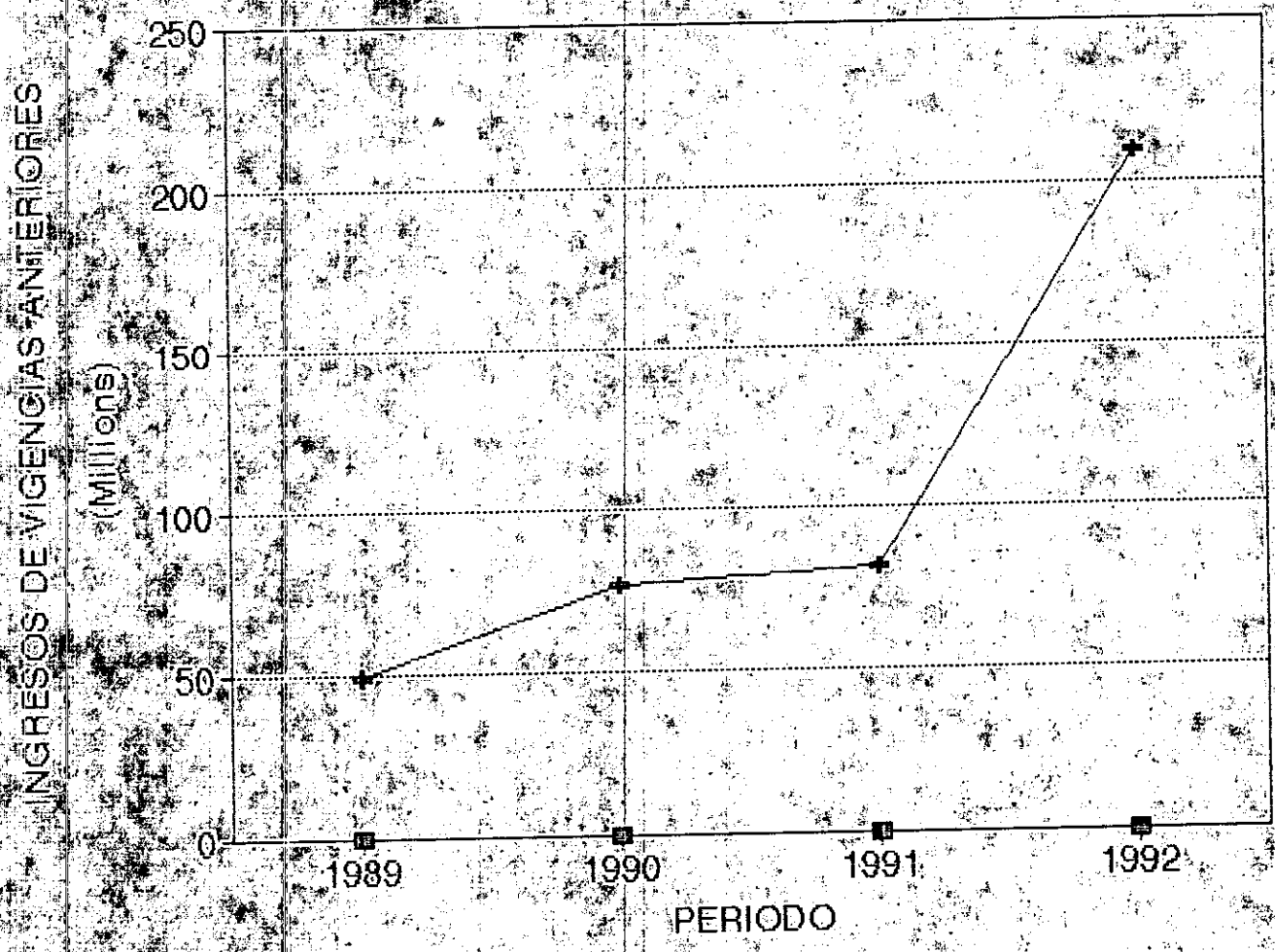
La tabla 21 muestra el crecimiento de los ingresos de vigencias anteriores durante el periodo, el cual tubo el siguiente comportamiento: en 1990 se incremento en 56.37%, en 1991 el incremento fue de 6.10% siendo el más bajo del periodo, pero en 1992 se presentó el mayor incremento del periodo con 156.10% (ver grafico 11).

TABLA 22  
PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992.

AÑOS	INGRESOS TOTALES	ING. VIGENCIAS ANTERIORES	PARTICIPACION
1989	72'187.829	49'256.076	68.23%
1990	92'701.895	77'020.195	83.10%
1991	107'234.497	81'691.467	76.18%
1992	281'255.980	209'187.696	74.38%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES GRAF. 11



La tabla 22 nos indica la participación que tienen los ingresos de vigencias anteriores en los ingresos totales del municipio durante el periodo y se presentó así: en 1989 tubo la participación más baja del periodo con un 68.23%, en 1990 alcanza la participación más alta del periodo con 83.10%, en 1991 alcanza un 76.18% y en 1992 un 73.38% del total de ingresos.

Los ingresos de vigencias anteriores constituyen una de las principales fuentes de obtención de recursos del municipio de Turbana ya que aquí va incluido el impuesto de las ventas IVA que es el rubro más importante en la obtención de recursos en el municipio.

#### 5.1.1.2.4 Participaciones Nacionales y Departamentales

- **Participaciones:** Corresponde a los ingresos Nacionales de los cuales y mediante moneda legal el gobierno cede a los municipios.

- **Nacionales:** Es un porcentaje de cuentas, rentas nacionales que recibe el municipio originadas en impuestos nacionales, correspondiendo a estas, regalías de petróleo, minas, salinas, metales preciosos etc.

- **Departamentales:** Es un porcentaje de ciertas rentas

departamentales que recibe el municipio originadas en impuestos del departamento, estas corresponden a cervezas, cigarrillos, registro y anotación.

5.1.1.2.5 Aportes Nacionales y Departamentales

TABLA 23  
COMPORTAMIENTO DEL INGRESO DE APORTES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES DE TURBANA EN EL PERIODO DE 1989 - 1992.

AÑOS	APORTES MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES	INCREMENTO
1989	60.000	--
1990	-0-	--
1991	10'000.000	100.00%
1992	39'940.000	299.4 %

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

La tabla 23 nos muestra como se comportan los ingresos por aportes nacionales y de aportes departamentales en el periodo. En 1990 el incremento fué de cero ya que no hubo aportes, en 1991 fué de 100.0% y en 1992 fué de 299.4% (ver grafico 12).

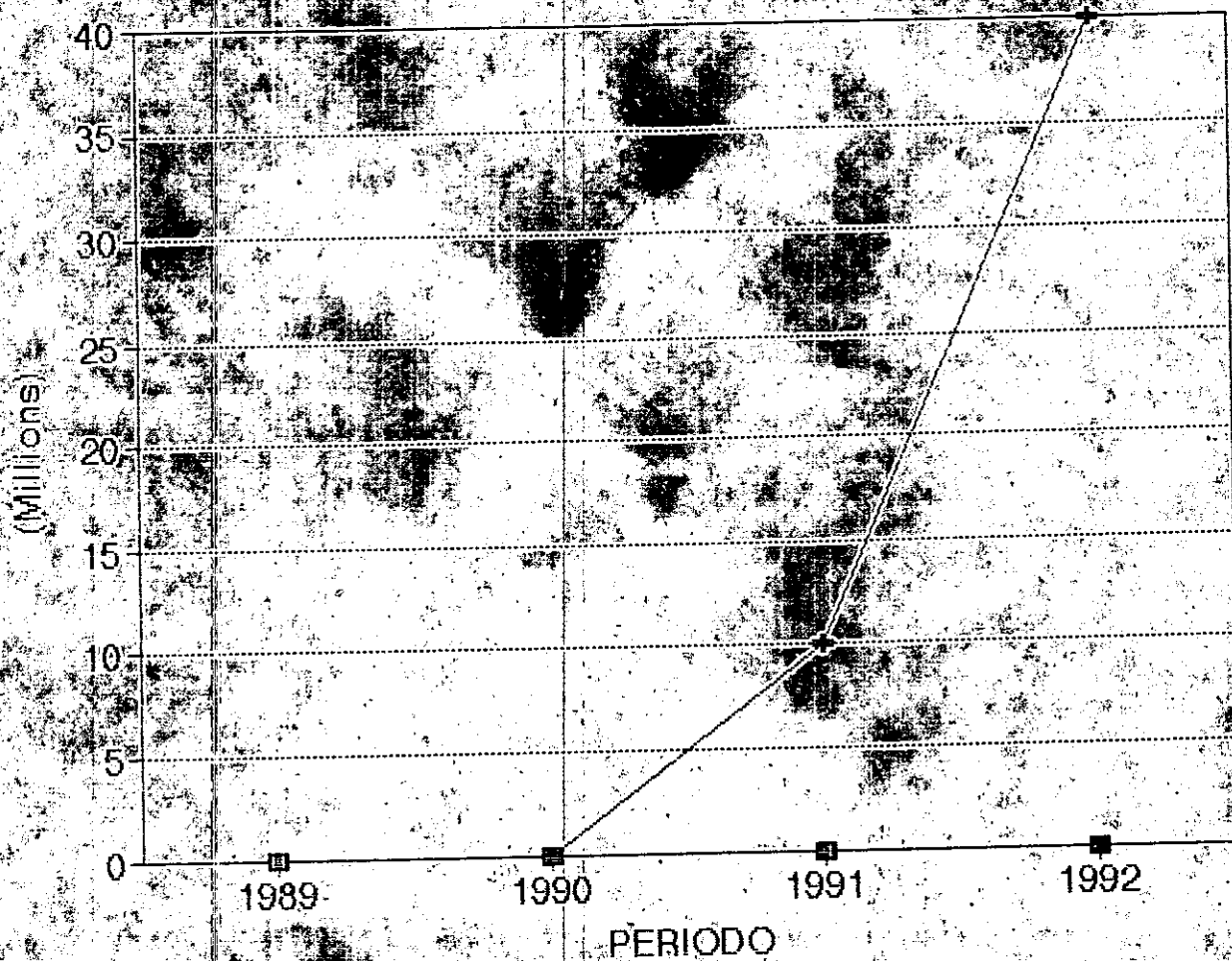
TABLA 24  
PARTICIPACION DE LOS APORTES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES EN LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA ENTRE 1989 - 1992.

AÑOS	INGRESOS TOTALES	APORTES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES	PARTICIPACION
1989	72'187.829	60.000	0.08%
1990	92'701.895	-0-	-0-
1991	107'234.497	10'000.000	9%
1992	281'255.980	39'940.000	14%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

### COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DE APORTES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES

APORTES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES





La participación de los aportes nacionales y departamentales en los ingresos totales del municipio no tienen mucha significación en el periodo 89 - 90 pero del 91 - 92 comienzan a incrementarse pasando del 9% al 14%.

5.1:1.2.6 Participaciones del Impuesto a las Ventas IVA

Las transferencias municipales tienen dos componentes: uno condicional y la asignación sin retención que recibe el municipio puede destinarse a gastos de funcionamiento y/o gastos de inversión y la proporción condicionalmente resultante de la retención de los fondos educativos regionales y los que debe destinarse a las cajas de previsión seccional. Con la anotada salvo que el porcentaje equivalente a la deficiencia entre 28.5% establecidos para todos los municipios.

Todo lo anterior tiene a su vez un condicionamiento especial que establece unos porcentajes mínimos de inversión en las zonas resultantes de los municipios dependiendo de su población.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público enviará a los municipios los estimativos que espera transferir a cada uno durante la siguiente vigencia fiscal por concepto de su participación del impuesto a las ventas (IVA).

a. La suma que debe destinarse exclusivamente a los gastos de inversión.

b. La suma que debe atender tanto los gastos de funcionamiento, como los gastos de inversión.

c. La suma que debe invertirse en la cabecera municipal y en las zonas rurales y corregimientos.

5.1.1.2.7 Análisis de la Ley 12 del 86 Sobre Ingresos Municipales.

El fortalecimiento de los fiscos regionales, y locales ha sido preocupación del gobierno, que ha buscado con base en criterios descentralizados una optimización y racionalización en la utilización de sus recursos financieros.

Las nuevas disposiciones recogen varias iniciativas del congreso discutidas en anteriores legislatura específicamente en 1982 cuando fue presentado el proyecto Ley No 23, cuyo contenido en esencia era el mismo: aumentar los recursos de los pequeños municipios.

5.1.1.2.7.1 Efectos y Propósitos

o

Efectos: Dentro de las varias medidas y acciones que se han venido adelantando, vale destacar en el campo legislativo las siguientes normas superiores de su expedición, los que en su conjunto constituyen la base 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 prevé la organización de nuevas funciones y abre mecanismos para la participación de la localidad en los destinos locales. Cierra el conjunto la Ley 12 de 1986 sobre cesión de impuestos a las ventas (IVA) a los municipios. Es claro que los dos primeros significan un cambio rotundo en la organización política y administrativa de las municipalidades, por cuanto se plantea un nuevo tipo de relación más estrecha y exigente, entre el ejecutivo local y su propia comunidad, a la vez que se incrementan las responsabilidades y funciones del municipio, naturalmente, estas dos medidas de no estar acompañadas de una tercera de fortalecimiento financiero, podrían conducir a un desenlace distinto al pretendido por el ejecutivo y el legislativo: Catástrofe Municipal.

Aparece entonces como gran acierto del congreso la Ley 12 de Cesión del IVA, que no sólo completa un ciclo armonico sino que crea bases fiscales, abre el camino para que las dos primeras puedan marchar con mayores posibilidades de éxito.

Es el acto que garantiza la provisión de los recursos financieros para que los municipios puedan asumir responsabilidades adicionales dentro de un nuevo ambiente institucional y político. Por eso esta ley bien merece el calificativo de pilar fundamental para el desarrollo municipal en su nuevo orden.

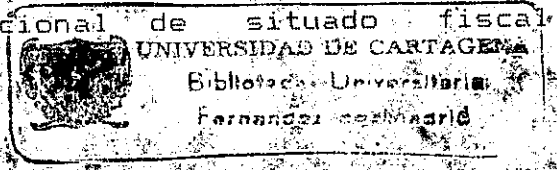
Propósitos: Los propósitos que persigue la ley 12 del 86 son básicamente los siguientes:

a. Presenta un incremento cuantioso en sus recursos fiscales por cuanto aumenta progresivamente el porcentaje de cesión desde el 30% hasta el 50% en 1992.

b. Procura una mayor equidad en la distribución de los recursos fiscales. Ello se hace evidente entre otros aspectos a través de dos determinantes innovadores.

- Establecer dos categorías: municipios de 100.000 habitantes o más y municipios de menos de 100.000 habitantes. A estos últimos - que son relativamente los de menos posibilidades económicas - les otorga un porcentaje de cesión adicional, lo que hace que el valor de cesión por habitante evoluciona más favorablemente a los municipios menores.

- Cambia el concepto tradicional de situado fiscal



(combinación de situado territorial y población), por el estrictamente poblacional. Con ello se corrige el sobrebeneficio que se daba anteriormente a territorios despoblados y de pocos municipios y de mayor población.

c. Contempla medidas para garantizar que los municipios reciban adecuadamente y oportunamente por parte del Ministerio de Hacienda de las transferencias que le correspondan.

d. Posibilita que los municipios ejerzan funciones y presten servicios que actualmente corresponde a entidades nacionales pero que en muchos casos no les llegan.

e. Prevee mecanismos que posibiliten un verdadero proceso de descentralización hacia los municipios.

5.1.2 Análisis de los Ingresos totales del Municipio Durante el periodo 1989 - 1992.

TABLA 25  
COMPARACION DE LOS INGRESOS TOTALES DE TURBANA EN EL PERIODO DE 1989 - 1992.

AÑOS	INGRESOS TOTALES	INCREMENTO %
1989	72'187.829	-0-
1990	92'701.895	28.42
1991	107'234.497	15.68
1992	281'255.980	162.28

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA

Con relación al análisis en lo que hace referencia al crecimiento de los ingresos totales del municipio durante el periodo 1989-1992 observamos que la tasa de crecimiento en 1990 fue de 28.42%, en 1991 fue de 15.68% siendo este la más baja del periodo y en 1992 es cuando se presenta la tasa de crecimiento más significativa del periodo llegando a un 162.28% de incremento (ver grafico 13).

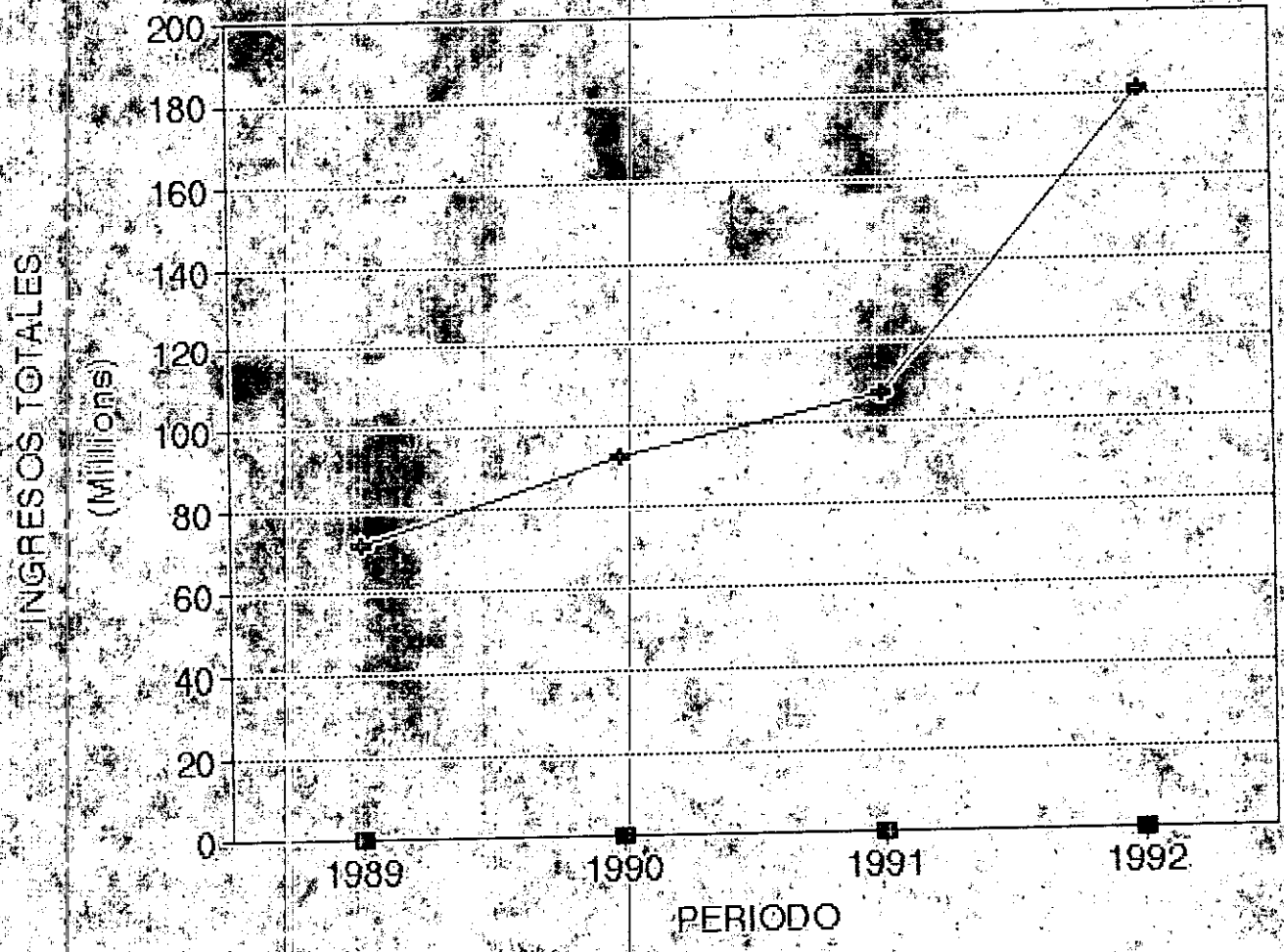
### 5.1.3 Capacidad Tributaria del Municipio

La capacidad tributaria como capacidad económica o índice de bienestar se manifiesta en tres formas principales: La Renta, El Patrimonio y El Gasto. En el Estado capitalista los sistemas impositivos tienen en cuenta todas estas formas como índices de capacidad contributiva, con las indispensables limitaciones que suponen los principios de la igualdad personal ante el tributo en cuanto a equidad y la suficiencia en cuanto al rendimiento de esta.

La capacidad tributaria como igualdad ante el impuesto, se refiere a las personas físicas (jurídicas, individual) y no a las sociedades (jurídicas, colectivas).

El gravamen a las sociedades no se justifica por motivo de equidad ni de capacidad contributiva que en definitiva como capacidad económica y bienestar solamente las puede poseer

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TOTALES  
PERIODO 1989 - 1992 GRAF. 13



las personas físicas, los hombres, de ahí, que la tarifa del impuesto sobre la renta de las sociedades debe ser de tipo proporcional y unificado. El impuesto para configurarse considera el bienestar del individuo de suerte tal, que a los que tengan una situación económica mínima reducida a las satisfacciones físicas individual, el Estado, no deberá cobrar impuesto sea cual fuere la clase de impuesto implicado. A quienes posean excedentes económicos por encima del necesario para sobrevivir, el Estado deberá cobrar impuesto respectivo para financiar los bienes públicos que satisfacen necesidades primarias colectivas esenciales o de seguridad social o asistencia pública.

#### 5.1.3.1 Capacidad tributaria Subjetiva

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

Calificar con este criterio la capacidad tributaria personal es suponer erróneamente que el impuesto causa un verdadero sacrificio. Además, se presenta la dificultad de medir tal sacrificio, pues corresponde al mismo contribuyente, en cuanto a aquel, se carga psicológica establecer la mayor o menor utilidad que le proporciona la diferente dosis de



renta, afectada con el tributo. Para medir el grado de sacrificio que le causa al contribuyente la sustracción de determinada porción de renta. Ante esta dificultad de medir el grado de sacrificio causado por el impuesto (para quienes sostienen que dicho sacrificio existe), se ha optado por establecer curvas uniformes de utilidad marginal decreciente de las rentas, como sustitución de la variación individual de ella por parte del estado.

**5.1.3.2 Capacidad Tributaria Objetiva**

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

Con la capacidad financiera, el Estado contribuye al incremento de la renta nacional y personal que se orienta al consumo y la inversión privada y pública. Pero siendo el beneficio general de aquella actividad tanto material como

inmaterial, no es imposible medir en términos monetarios su costo. Este costo es el de los servicios; se pretende distribuir entre los miembros de la colectividad como contribución de parte de la renta obtenida durante un periodo dado, por factores productivos. El Estado sustrae parte del consumo y el ahorro que el pertenece para producir y satisfacer necesidades públicas, por tanto esta producción y participación participa en el incremento y reparto de la renta nacional. Pero el ente público sustrae parte del consumo y de la inversión total de la renta de los contribuyentes.

## 5.2. ANÁLISIS VERTICAL Y HORIZONTAL DE LOS GASTOS.

### 5.2.1 Gastos de Funcionamiento

Son aquellos que se requieren para que la administración funcione normalmente en él (funcionamiento), se incluye las apropiaciones para el gasto ordinario que requiere la administración, para el pago de las obligaciones contractuales y de crédito judicialmente reconocido, y en general, los gastos que se destinan a fines de consumo, estas partidas se presentan separadas en servicios personales, gastos generales, transferencias y servicios de la deuda, todas clasificadas por el objeto del gasto por lo cual el gobierno las identificará.

TABLA 26  
COMPARACION DE LOS GASTOS TOTALES DE TURBANA  
DURANTE EL PERIODO 1989 - 1992.

AÑOS	GASTO TOTAL	INCREMENTO
1989	103'434.786	-0-
1990	132'830.982	28.42%
1991	167'614.000	26.18%
1992	385'424.822	119.95%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL.

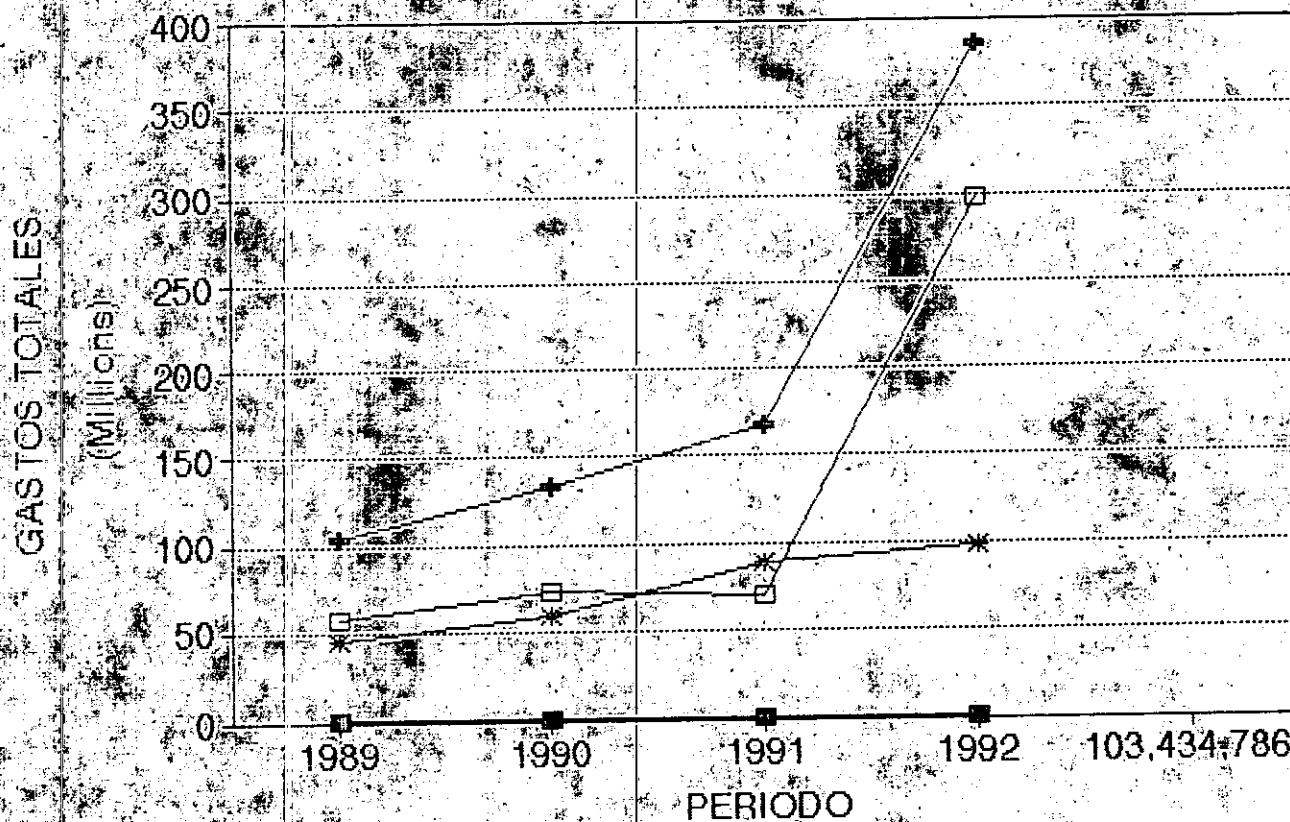
La tabla 26 nos muestra el comportamiento de los gastos totales del municipio de Turbana durante el período 1989 - 1992, este comportamiento se presentó de la siguiente manera: en el año 1990 fue de 28.42% para más tarde en 1991 se dio una tasa de crecimiento de 26.18%, el otro año 1992 se presentó una recuperación alcanzando el nivel de crecimiento más alto del período el cual fue de 119.95%, esto se debió al incremento que tuvieron los gastos de funcionamiento en el transcurso de ese año (ver gráfico 14).

TABLA 27  
COMPARACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTOS DE TURBANA ENTRE  
1989 - 1992.

AÑOS	GASTOS DE FUNCIONAMIEIENTO	PARTICIPACION
1989	103'434.786	-0-
1990	132'830.952	28.42%
1991	88'237.126	48.43%
1992	97'664.000	10.68%

FUENTE: CONTRALORIA MUNICIPAL DE TURBANA

COMPORTAMIENTO DE LOS GASTOS TOTALES  
 FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN GRAF 14



GASTOS TOTALES    
 
 G. FUNCIONAMIENTO    
 
 GASTOS DE INVERSIÓN

103,434,786

La tabla 27 nos muestra el comportamiento de los gastos de funcionamiento durante el periodo 1989 - 1992, el cual nos indica que en 1990 los gastos de funcionamiento alcanzan un 28.42%, llegando en 1991 a alcanzar el crecimiento más alto del periodo con 48.43% para finalizar en 1992 con una tasa de crecimiento de 10.68% siendo esta la menor del periodo (ver grafico 14)

**TABLA 28**  
**PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN LOS GASTOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE TURBANA EN EL PERIODO 1989 - 1992.**

AÑOS	GASTOS TOTALES	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	PARTICIPACION
1989	103'434.786	46'291.414	44.75%
1990	132'830.952	59'414.434	44.73%
1991	167'614.000	88'237.126	52.64%
1992	385'424.822	97'664.000	25.34%

FUENTE: CONTRALORIA MUNICIPAL DE TURBANA.

La tabla 28 nos muestra la participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales durante el periodo en estudio, vemos que esta participación se mantuvo en 1989 y 1990 con tasas de participación de 44.75% y 44.73% para luego aumentar en 1991 a un 52.64% del total de los gastos y terminar en 1992 con la menor tasa de participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales, siendo esta tasa de 25.34%.

5.2.2 Gastos de Inversión

En este rubro se contemplan todas las erogaciones en que incurra el municipio por concepto del gasto de desarrollo económico, social y cultural y que acrecientan la capacidad de producción de bienes y servicios directa e indirecta.

a. Inversiones Directas: Son aquellas que realiza directamente la administración municipal, o mediante contratos se hace a través de entidades municipales como las obras municipales.

b. Inversiones Indirectas: Son aquellas las que realizan entidades ajenas a la administración municipal, a través de contratos basados en licitaciones públicas, de acuerdo a lo presupuestado en las respectivas ordenanzas fiscales.

TABLA 29  
COMPORTAMIENTO DE LOS GASTOS DE INVERSIION DE TURBANA ENTRE 1989 - 1992.

ANOS	GASTOS DE INVERSIION	INCREMENTO %
1989	57 143.372	-0-
1990	73 416.518	28.48
1991	69 950.000	-4.72
1992	297 187.696	322.86

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

La tabla 29 sobre el comportamiento de los gastos de inversión en el período nos dice que el crecimiento en 1990 fue 23.48% disminuyendo en 1991 y ocupando una tasa negativa de -4.72% para luego en 1992 alcanzar una exagerada tasa de crecimiento del 324.86% este incremento se debió a las inversiones que se llevaron a cabo para la optimización de acueducto tanto en el sector urbano como en el rural (ver gráfico 14):

TABLA 30  
PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE INVERSION EN LOS GASTOS  
TOTALES DE 1989 A 1992.

AÑOS	GASTOS TOTALES	GASTO DE INVERSION	PARTICIPACION
1989	103'434.786	57'143.372	55.25%
1990	132'830.952	73'416.518	55.27%
1991	167'614.000	69'950.000	41.73%
1992	385'424.822	297'187.696	77.11%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

La tabla 30 sobre la participación de los gastos de inversión en los gastos totales nos muestra que en 1989 fue de 55.27% manteniéndose casi este mismo nivel en 1990 con un 55.27% para disminuir más tarde en 1991 con un 41.73% del total de los ingresos y finalizar en 1992 con la mayor tasa de participación durante el período, esta fue de 77.11% del total de los ingresos.

### 5.2.3 Efectos de la Ley 12 del 86 Sobre los Gastos Municipales

#### 5.2.3.1 Estimación y Uso de Cesión del IVA

Es cuestión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público comunicar a cada municipio antes del 15 de agosto el estimativo de los recursos que recibirá en la siguiente vigencia y la distribución se elaborará conforme a los procedimientos establecidos en la ley 12 del 86, este valor consignado se tendrá en cuenta para constituir las partidas que deben quedar en el proyecto de presupuesto sobre la base del programa municipal de inversiones en forma complementaria y con el fin de que los municipios cueten con un estimativo de sus ingresos para los años siguientes.

En este momento la transferencia municipal tiene dos componentes: uno incondicional, la asignación sin retención que recibe el municipio, puede destinarse a gastos de funcionamiento y/o gastos de inversión y la proporción condicionalmente resultante de la retención de los fondos de educación regional y la que debe destinarse a la caja de previsión seccional.

Según el Artículo octavo de la presente ley establece un porcentaje mínimo de inversión en las zonas rurales y



corregimientos de los municipios dependiendo de su estructura municipal; la separación en cada localidad de su zona urbana de la rural, para efectos de la distribución de la cesión del IVA, puede superar en buena parte el problema de la concentración de recursos y actividades en la cabecera.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público al girar las cuotas mediante las cuales transfiere a cada municipio la participación en impuestos a las ventas determinará el estimativo de acuerdo a las disposiciones contenidas en la ley 12 de 1986.

- La suma que debe utilizarse exclusivamente en gastos de inversión.

- La suma que debe destinarse a atender tanto a gastos de funcionamiento como de inversión.

- La suma que debe invertirse en la cabecera municipal y en las zonas rurales y corregimientos.

- La suma que le han sido retenidas para el pago de sus obligaciones vencidas, si fuera el caso.

#### 5.2.3.2. Utilización de los Gastos de Inversión según la Ley

Según el decreto No 0077 de 1987, enero 15, por el cual se expide el estatuto de descentralización en beneficio de los municipios:

- Sector Agua Potable y Saneamiento Ambiental. Artículo 1, corresponde a los municipios y al distrito especial de Bogotá, la prestación de servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercados.

- Sector Salud. Artículo 18, la construcción de obras civiles y el mantenimiento integral de las instituciones de carácter del primer nivel de atención médica, las inversiones en dotación básica mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano estarán a cargo de los municipios.

- Sector Educación. Artículo 23, la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas, de educación física y recreación que adelantan las entidades descentralizadas del orden nacional estarán, lo sucesivo, a cargo de los municipios.

- Sector Desarrollo Urbano. Artículo 61, a partir de la vigencia del presente decreto, la función de adecuar terrenos con infraestructura vital y servicios públicos y comunales corresponden a los municipios.

5.3 ANALISIS DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL EN EL MUNICIPIO DE TURBANA DE 1989 - 1992

TABLA 31  
COMPARACION DE INGRESOS Y GASTOS EJECUTADOS EN EL MUNICIPIO DE TURBANA DE 1989 - 1992

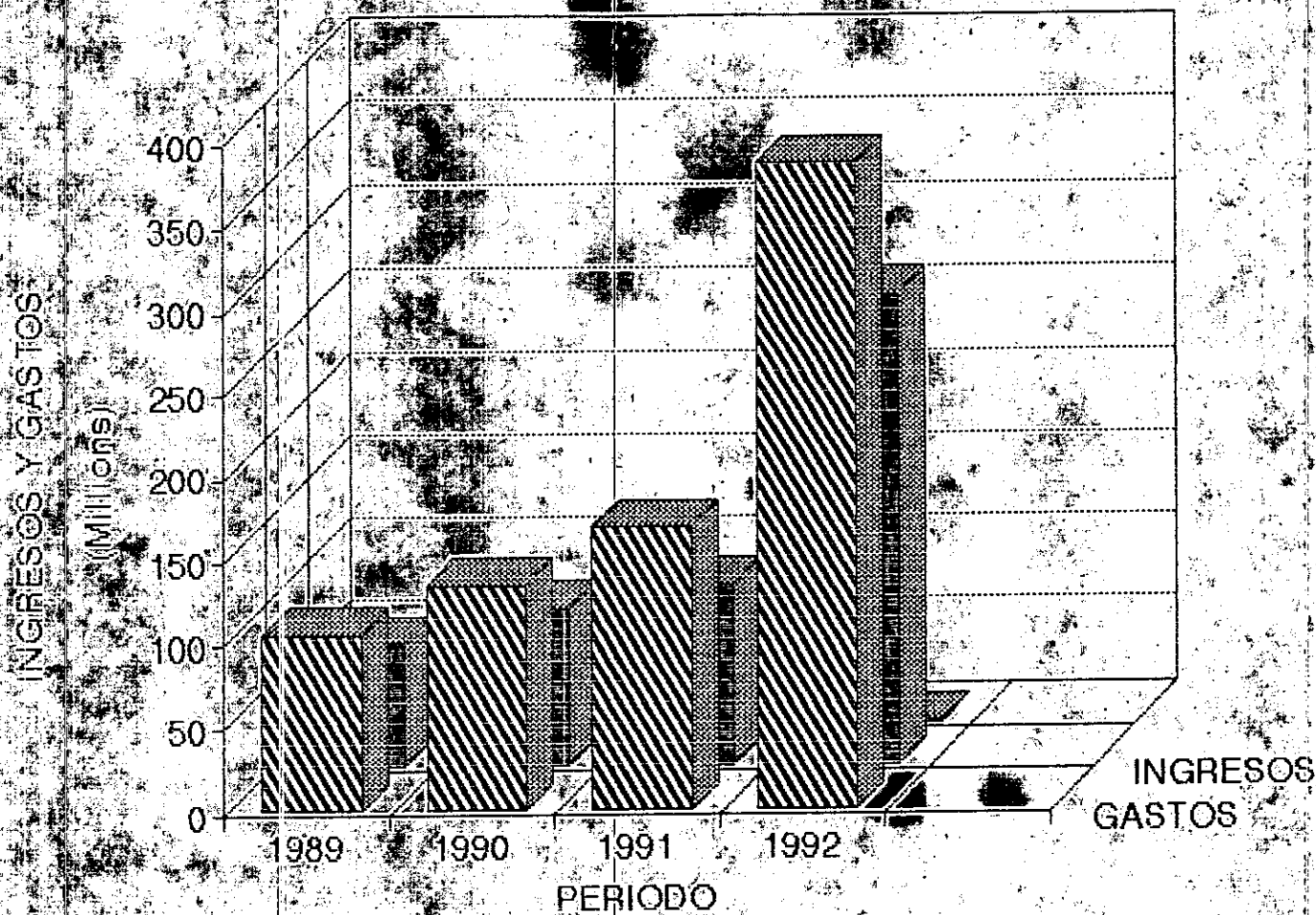
AÑOS	INGRESOS	GASTOS	DIFERENCIA ABSOLUTAS
1989	72'187.829	103'434.786	- 31'246.957
1990	92'701.895	132'830.952	- 40'129.057
1991	107'234.497	167'614.000	- 60'379.503
1992	281'255.980	385'242.822	-104'168.842

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL DE TURBANA.

En la composición de ingresos ejecutados y los gastos ejecutados en el municipio de Turbana, observamos que durante todo el periodo se presentó una situación deficitaria debido a que los ingresos no superaron a los gastos.

En 1989 el deficit no fue tan significativo al igual que en 1990 pero ya en 1991 el deficit empieza a crecer lo que no es normal y en 1992, este deficit es bastante considerable ya que los gastos de inversión se incrementan en una mayor proporción que los ingresos del municipio, lo que exige políticas restrictivas en los gastos de inversión, o sea que se debe racionalizar las inversiones (ver gráfico 15).

### COMPORTAMIENTO DE INGRESOS Y GASTOS EJECUTADOS EN EL PERIODO 1989 - 1992



5.4 COMPARACION DE INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTALES Y EJECUTADOS  
A PARTIR DE 1989 - 1992

TABLA 32  
COMPARACION DE LOS INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS  
PERIODO 1989 - 1992

AÑOS	INGRESOS			GASTOS		
	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	DIFERENCIA	PRESUPUESTADOS	EJECUTADOS	DIFERENCIA
1989	78,531,706	72,187,829	6,343,877	78,531,706	103,434,786	(24,903,080)
1990	97,043,195	92,701,895	4,341,300	97,043,195	132,830,954	(35,787,757)
1991	272,374,000	107,234,497	165,139,503	272,374,000	167,614,000	104,760,000
1992	430,179,503	281,255,980	148,923,523	430,179,503	385,424,822	44,754,681

FUENTE: PRESUPUESTOS MUNICIPALES DE TURBANA

Analizando la figura anterior observamos diferencias tanto en los ingresos y gastos presupuestados como ejecutados, lo que nos da a entender la falta de una política de previsión por parte del municipio para determinar los respectivos ingresos que debe percibir el municipio durante el año fiscal, esto se debe a la ineficiencia administrativa municipal en lo que respecta a la elaboración del proyecto de presupuesto cuando se sobrestiman las rentas que recibe el municipio.

Las oscilaciones entre los ingresos presupuestados y ejecutados no son convenientes aun si los ingresos que obtuvo verdaderamente el municipio fueron mayores a los que esperaba recaudar, ya que nos damos cuenta que cuando se preparan los presupuestos no hay una verdadera dimensión de que es capaz el municipio de recibir recursos y se puede correr el riesgo de quedar corto en la iniciativa de proyectos que pensaba no poder llevar a cabo por falta de recursos, donde si los va a haber, o sea que la capacidad de ingreso del municipio es subestimada. En caso contrario también habría problemas debido a que se podrían proyectar obras y no van a existir los recursos necesarios para ejecutarlos.

Las reglas para que los ingresos ejecutados sean mayores a los presupuestados, es que se hicieron adiciones presupuestales; ya sea por mayor producido por los ingresos o

por recursos del crédito o por mayor aporte.

Dentro de los años estudiados el municipio de Turbana presentó que sus gastos presupuestados en los años 189 y 1990 fueron inferiores a los ejecutados, presentando una diferencia bastante considerable en 1989 y un poco más alta en 1990; para el año 1991 los gastos presupuestados fueron muy superiores a los ejecutados y en este año se presentó una diferencia muy significativa, para 1992 los gastos presupuestados superan también a los ejecutados pero en una proporción menor a la diferencia del año anterior.

#### 5.5 EL PRESUPUESTO Y EL PLAN DE DESARROLLO

La idea de que el presupuesto municipal guarda una íntima relación con la labor planificadora es de común aceptación por parte de los analistas de la problemática presupuestal. Pero la expresión de esa relación, tanto en la definición de los esquemas presupuestales a adoptarse como en el manejo institucional de las decisiones sobre asignaciones de recursos públicos, ha sido y continuará siendo objeto de debates en los medios académicos y políticos.

Uno de los síntomas del subdesarrollo presupuestal, lo constituye la existencia de los presupuestos respectivos o incrementales que se limitan a proyectar con inercia la

actividad del estado sin dar lugar a que las prioridades o planes de mediano y largo plazo se manifiesten en ellos.

Una manifestación de nexo entre el plan y el presupuesto tiene que ver con los lazos institucionales alrededor de la elaboración, ejecución y control del proceso presupuestal. El sistema vigente en Colombia se caracteriza por una división entre el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. El primero se encarga del presupuesto de financiamiento y el segundo el de inversión.

El plan de desarrollo y el plan de inversiones correspondiente han de considerarse siempre en el contexto macroeconómico que asegure su pertinente financiación y viabilidad.

- La planeación y el Presupuesto Municipal.

Una forma de entender el presupuesto es como un registro de la evolución del proceso de planeación, mediante el cual es posible distinguir los recursos destinados a cada proyecto y conocer la importancia de cada uno de ellos en un período determinado.

De esta manera el presupuesto puede considerarse como uno de los productos que genera el proceso de planeación. Otra



forma de entender el presupuesto es como una herramienta de la planeación por que gastando (ejecutando) el presupuesto se realiza (implementa) lo planeado. Además permite tomar decisiones que afectan las actividades previamente planeadas. Ejemplo: decidir sobre la calidad de unos artículos para comprar, que sean necesarias para realizar un plan; porque define responsabilidades para la ejecución del proceso de planeación. Porque suministra información sobre la realización de lo planeado y facilitan el control.

En Turbana se hace necesario un plan de desarrollo ya que solo se tiene las buenas intenciones de realizarlo. Por esta misma razón no se pudo presentar un análisis de este plan dentro de nuestra investigación.

Es obvio que este plan de desarrollo debe propender por un desarrollo municipal equitativo, fundamento en que esta región genere y administre con relativa autonomía sus propias necesidades y modernice su estructura institucional.

La administración de Turbana cuenta con una sección de planeación adscrita a la secretaria de obras públicas, la cual fue creada en agosto de 1990 pero sólo hasta agosto de 1992 se hizo oficial con el encargo de un funcionario de la misma administración. Para adelantar los trabajos relacionados con esta area existen un comité de coordinación.

interno compuesto por los secretarios de despacho que tienen las funciones de planificar las acciones y tomar las decisiones y del cual se excluye a la comunidad con la presencia de organismo alguno de concertación.

5.6 PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL PERIODO DE 1993 A 1996

TABLA 3  
PROYECCIONES DE LOS INGRESOS TOTALES RECAUDADOS EN EL MUNICIPIO DE TURBANA

AÑOS	VARIABLE TIEMPO X	INGRESOS EN \$		
		Y	XY	X <sup>2</sup>
1989	-2	72'187.829	-144'375.658	4
1990	-1	92'701.895	-92'701.895	1
1991	1	107'234.497	107'234.497	1
1992	2	281'255.980	562'511.960	4
TOTALES	$\Sigma X: 0$	$\Sigma Y: 553'380.201$	$\Sigma XY: 432'511.960$	$\Sigma X^2: 10$

Se debe tener en cuenta los valores siguientes:

- $\Sigma X: 0$
- $\Sigma Y: 553'380.201$
- $\Sigma XY: 432'511.960$
- $\Sigma X^2: 10$
- $n: 4$

Entonces  $\Sigma Y = n \cdot a + b \Sigma X$

$$553'380.201 = 4 \cdot a + b \cdot (0)$$

$$553'380.201 = 4 \cdot a$$

$$a = \frac{553'380.201}{4} = 138'345.050$$

Ahora aplicamos  $\Sigma XY = a \Sigma X + b \Sigma X^2$

$$432'668.904 = 138'345.050 (0) + b (10)$$

$$432'668.904 = b (10)$$

$$b = \frac{432'668.904}{10} = 43'266.890$$

Reemplazando a y b en la ecuación tenemos:

$$Y = a + bX$$

$$Y = 138'345.050 + 43'266.890 (X)$$

Para dar los valores a X partimos del año 1993 en el cual X tiene un valor de 3, en 1994 X tiene un valor de 4, en 1995 valor de 5 y así sucesivamente.

$$Y_{93} = 138'345.050 + 43'266.890 (3) = 268'145.270$$

$$Y_{94} = 138'345.050 + 43'266.890 (4) = 311'412.610$$

$$Y_{95} = 138'345.050 + 43'266.890 (5) = 354'679.500$$

$$Y_{96} = 138'345.050 + 43'266.890 (6) = 397'946.390$$

Analizando los resultados obtenidos se observa que para los próximos años los ingresos que percibirá el municipio tendrán una tendencia ascendente, esto nos da a entender que dichas proyecciones en base a los datos, son un criterio para calcular los ingresos.

TABLA 34  
PROYECCIONES DE LOS GASTOS EJECUTADOS EN EL MUNICIPIO DE TURBANA DE 1989 A 1996

AÑOS	X	GASTOS G	XG	X <sup>2</sup>
1989	-2	103'434.786	-206'869.572	4
1990	-1	132'830.952	-132'830.952	1
1991	1	167'614.000	167'614.000	1
1992	2	385'424.822	770'849.644	4
TOTAL	$\Sigma X: 0$	$\Sigma G: 789'304.560$	$\Sigma XG: 598'763.120$	$\Sigma X^2: 10$

Con los siguientes datos

$\Sigma X: 0$

$\Sigma G: 789'304.560$

$\Sigma XG: 598'763.120$

$\Sigma X^2: 10$

$n: 4$

Entonces  $\Sigma G = n \cdot a + b \cdot \Sigma X$

$789'304.560 = 4 \cdot a + b \cdot (0)$

$$789'304.560 = 4 \cdot a$$

$$a = \frac{789'304.560}{4} = 197'326.140$$

Ahora aplicamos

$$X6 = a \cdot X + bX^2$$

$$598'763.120 = 197'326.140(0) + b(10)$$

$$598'763.120 = b(10)$$

$$b = \frac{598'763.120}{10} = 59'876.312$$

Se reemplaza el valor de a y b en:

$$693 = a + bX$$

$$693 = 197'326.140 + 59'876.312(3) = 376'955.076$$

$$694 = 197'326.140 + 59'876.312(4) = 436'831.388$$

$$695 = 197'326.140 + 59'876.312(5) = 496'707.700$$

$$696 = 197'326.140 + 59'867.312(6) = 556'584.012$$

## 6. EL CONTROL FISCAL

En la forma democrática de gobierno es indispensable que el ejecutivo se responsabilice de la gestión financiera y rinda cuentas de ellas al congreso y a la "opinión pública". No sólo en conjunto sino también sobre todos y cada uno de los actos de ejecución presupuestaria, antes, en el momento y después de ellos. Esto no se consigue de modo espontáneo sino mediante un control efectivo y organizado en instituciones independientes y con procedimientos rigurosos.

### 6.1 ORIGEN DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Es bueno observar que el control fiscal comprende tres etapas muy definidas, las cuales se pueden agrupar en la siguiente forma:

a. La primera etapa comienza con la expedición de la ley 6 de octubre de 1821 en donde se creó La Contraloría General de Hacienda con fines eminentemente fiscales, estaba integrada por cinco contadores Generales, esta contraloría tubo una vida muy efímera, pues fue sustituida en el año de 1824 por un cuerpo de expertos en hacienda pública que conformaban una

132  
junta de cinco miembros, y perduro hasta el año de 1847 en que se adopto un nuevo sistema de fiscalización del gasto público.

b. La segunda etapa, la señala propiamente la llegada de la misión "Kemmerer" a comienzos de 1923, aunque es justo observar que en el año de 1873 se expidió la ley 106 sobre código fiscal que sirvió de antecedente fecundo a nuestro actual código fiscal, es decir, a la ley 110 de 1812 en mora de ser reemplazada por un estatuto acorde con la época y los adelantos técnicos y científicos del derecho.

La misión Kemmerer cambió totalmente la estructura del control fiscal. Mediante dicha ley se creó el Departamento de Contraloría encargado de los asuntos contables y fiscales del Estado, y de conformidad con el artículo del estatuto citado se dispuso que el mencionado organismo era un departamento administrativo independiente de las demás entidades administrativas.

c. La tercera etapa del control fiscal comienza con la expedición de la ley 20 de 1975, con varios decretos expedidos en 1976 y 1978, especialmente el estatuto contractual.

### 6.2 FUNDAMENTO Y CARACTERISTICA DEL CONTROL FISCAL

El control de la ejecución presupuestaria se fundamenta en dos razones principales: Una de carácter política y otra de índole financiera. De tales fundamentos se manan sus características generales.

#### 6.2.1 Fundamento Político del Control Fiscal

Dada la forma democrática de gobierno y la división de sus ejercicios, corresponde al congreso aprobar el plan de ingresos y gastos elaborados por el gobierno, para que este lo ejecute dentro de la vigencia respectiva.

De esta manera se garantiza la participación de la colectividad y ante todo de la clase dominante en la organización y gestión de la finanzas del Estado. Por el hecho de ser la colectividad, principalmente la clase capitalista, quien contribuye al sostenimiento de los servicios públicos, y se beneficia de ellos, participa por intermedio de sus representantes no sólo en la formación y aprobación del presupuesto, sino también en vigilancia de su ejecución.

La ingerencia política de finanzas públicas no puede terminar en el acto de aprobación del presupuesto y



orientación general de la política financiera por parte del Congreso. Ello, no es garantía suficiente de que aquel va a ser ejecutado por el gobierno en los límites de las autorizaciones y mandatos en él consignados. La vigilancia de la ejecución presupuestal es necesario no sólo para que se respete el plan financiero según la fuerza restrictiva que le es inherente, sino también como un instrumento que contribuya a hacer más ordenada, oportuna y eficaz dicha gestión.

Para lograr la imparcialidad ya que se trata de una vigilancia financiera esta no le corresponde al poder ejecutivo sino al legislativo (congreso, asamblea y concejo).

#### 6.2.2 Fundamentos Financieros del Control Fiscal

Del fundamento político del control financiero surge la garantía en la correcta destinación de los fondos públicos a los fines de la hacienda. De la relación general entre el costo público que los ciudadanos soportan como detracción de la renta nacional y el bienestar que procura, surge no sólo la participación de estos en la distribución equitativa de aquel costo, sino también en la orientación de su destinación. En justicia formal se distribuye el costo público, por lo cual los sujetos contribuyen más que otros; y mediante la democracia formal, se orientan los fines de la

hacienda.

Si no existiera la posibilidad de que el gobierno, al ejecutar el presupuesto aprobado por el congreso, incumpliera el mandato de recaudar todos los ingresos calculados y extralimitará el monto de las asignaciones prevista, no sería necesaria su vigilancia por el aspecto financiero. Sin embargo, aquella posibilidad existe.

#### 6.2.3 Objeto del Control Fiscal

El objeto del control fiscal es vigilar la gestión financiera y responsabilizar al gobierno en la ejecución presupuestaria: a los liquidadores, contables, recaudadores y depositarios de los fondos públicos; y a los ordenadores, liquidadores y pagadores de los gastos públicos. Para lograr dicha responsabilidad, ha de controlarse la conducta del funcionario respectivo en las operaciones que ejecuta.

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

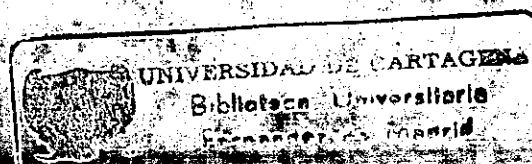
normas generales sobre ejecución del ingreso y el gasto público, los procedimientos establecidos para liquidar, recaudar, contabilizar y depositar los ingresos; y para ordenar liquidar y pagar los gastos. Y como consecuencia, evaluar los resultados y calificar la eficacia de la gestión financiera.

Esta vigilancia no puede calificar la conveniencia de las erogaciones públicas, porque esto le compete al ejecutivo, al contrario, sólo le incumbe establecer si el gasto está previsto en el presupuesto y si estas operaciones cumplen con los requisitos técnicos y legales.

### 6.3 TIPOS DE CONTROL FISCAL

El control fiscal varía según se trate de ejercer una vigilancia sobre el funcionario ejecutor o sobre las operaciones de ejecución. El primero es de carácter administrativo, político y jurisdiccional; el segundo, de índole técnica o numérica-legal. Sin embargo, como se pretende responsabilizar a quienes tienen a su cargo determinadas operaciones de ejecución, aquellas dos formas principales de vigilancia fiscal se interfieren en la práctica.

En caso de que el funcionario ejecutor sea responsable por



actos de ejecución presupuestaria, lógicamente la vigilancia que sobre el se ejerce se relaciona con tales actos. No obstante, respecto de control administrativo y político se orienta al control de la gestión integral del respectivo funcionario, de modo que se le pueda responsabilizar aun por omisión o por actuaciones que denotan faltas de diligencia e iniciativa suficiente, aunque los actos que ejecute dentro de la normalidad se ajusten a la ley y a los procedimientos técnicos. Se trata, por tanto, de establecer responsabilidades administrativas y políticas en la ejecución del presupuesto, que pueden no implicar responsabilidades de carácter penal.

#### 6.3.1 Control Administrativo

Este control concentra su atención en el desarrollo de los programas y actividades y en sus resultados según los objetivos previamente trazados para verificar las desviaciones, retrasos e interferencias que en el transcurso del período financiero, puedan presentarse; y en consecuencia promover su orientación, activación y remoción de las dificultades encontradas.

El control administrativo puede efectuarlo la dependencia encargada de regular las operaciones de ejecución presupuestaria o Contralor Interno (Ministerios o

Departamentos Administrativos, Secretarías) o Contralor Externo (Dirección General de Impuestos).

**Control Administrativo Interno:** Esta vigencia se refiere más que todo a las funciones de recaudar los impuestos, tasas y otros ingresos fiscales o extrafiscales, de llevar el registro de las entradas y salidas de dinero del municipio, manejar el crédito, esta función está encomendada a la Secretaría de Hacienda y además a ella le corresponde llevar la contabilidad de la primordial de asesoramiento del funcionario ejecutor del presupuesto y hace parte del control administrativo interno y ante todo a priori de la ejecución.

**Control Administrativo Externo:** Este configura una verdadera evaluación permanente de la gestión de los respectivos programas según sus resultados en periodos regulares, con miras a orientar dicha gestión y promoverla. Es sobre todo efectuado a posteriori pero no de indole contable sino primordialmente económico.

Bien entendido, el control administrativo y económico, externo y a posteriori, es más que un complemento del control administrativo y contable, interno y a priori. Es (Junto con el Control técnico-legal, externo el más independiente que ejerce la contraloría) el llamado a configurar el meollo mismo del control de la gestión presupuestaria.

6.3.2 Control Jurisdiccional.

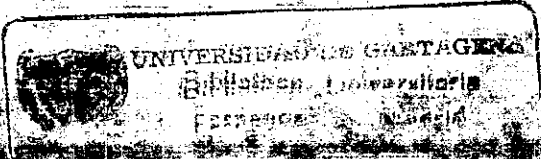
La vigilancia fiscal de carácter jurisdiccional es externa y la ejerce la corte suprema de justicia, los tribunales administrativos y el concejo de estado. Es el control de la legalidad.

6.3.3 Control Técnico

De la rama legislativa ya sea a nivel nacional, departamental o municipal, emana el control político y también el control técnico o numerico-legal que en realidad es el más decisivo. Por la índole política que define la composición y funciones de dicha rama del poder público, el control técnico no puede ejercerlo de modo directo, para ello se instituye un organismo especializado llamado contraloría municipal departamental o de la república según sea el caso, con independencia del poder ejecutivo, a fin de garantizar la necesaria imparcialidad en esta clase de vigilancia de la ejecución presupuestaria por parte de aquel.

- El Control Previo

Según con la constitución de 1991 referente al control fiscal, el control previo desaparece y sólo se hará un control posterior y selectivo.



El control previo era un control de carácter preventivo, que consistía en verificar o constatar con antelación las transacciones u operaciones a realizar y los actos y documentos que las originan y respaldan y cumplan con las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

- **El Control Posterior**

Consiste en un control de carácter represivo, se encarga de comprobar que las transacciones ejecutadas por las entidades controladas se ajusten a las normas, leyes o reglamentaciones y procedimientos establecidos.

- **El Control Perceptivo**

Este es un control de carácter verificativo, su misión es comprobar las existencias físicas de fondos, valores, y bienes del municipio, mediante la confrontación de comprobantes, documentos, libros y demás registros.

**6.3.4 Control Político**

Este control a cargo de la rama legislativa del poder público (Congreso, Asambleas, Concejos), es más importante que el administrativo y el ejecutivo jurisdiccional.

Responsabiliza a los principales ejecutores de presupuesto: Presidente, Gobernadores, Alcaldes. Esta vigencia busca establecer ante todo responsabilidades de carácter político. En consecuencia más que tener en cuenta aspectos de índole número y legal, mira aquellas circunstancias de oportunidad y conveniencia calificadas y definidas por el ejecutivo en lo tocante a la efectividad del plan financiero público.

Al contrario del control administrativo interno y externo que se relaciona con el cabal cumplimiento de las funciones encomendadas a los funcionarios encargados de ejecutar determinadas operaciones de ejecución presupuestaria; del control jurisdiccional que establece la legalidad de ciertas actuaciones y decide sobre controversias suscitadas y del control técnico legal a cargo de la Contraloría que se orienta a garantizar el cumplimiento riguroso de las leyes y métodos técnicos en la relación de las operaciones concretas de ejecución del presupuesto.

El Control Político examinará el resultado de la ejecución presupuestaria como acierto o desacierto del gobierno en ella frente a las circunstancias económicas y sociales, y hasta donde fue conveniente y oportuna la realización del plan prospectivo de ingresos y gastos, además puede proponer modificaciones a las actitudes de sus gestores, esto se logra mediante la permanente inspección de las dependencias



oficiales; y situaciones de los funcionarios encargados directamente de la gestión financiera.

6.4 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA

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

El primero corresponde a la corte de cuentas existentes en algunos países como Francia, el segundo corresponde a la contraloría, existente en la mayoría de los países.

El segundo sistema es considerado más eficiente por lo ágil y completo 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, de la rama ejecutiva, por la gestión financiera que realiza, de la rama legislativa de la cual dimana su función controladora.

Para lograr la independencia e imparcialidad se establecen

métodos y procedimientos rigurosos y equilibrios; en lo que se refiere al nombramiento del contralor, sus calidades, el periodo en el ejercicio del cargo, a las causales de su remoción, la organización administrativa interna de la contraloría y sus presupuestos.

**6.4.1 Funciones Principales de la Contraloría**

En realidad la contraloría solamente tiene una función básica. El Contralor Técnico o número legal de la ejecución presupuestaria por el gobierno, además de esta función básica, tiene un número bastante considerado de funciones menos importantes, como llevar el libro de la deuda pública del municipio, prescribir los métodos de contabilidad de la administración pública y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes municipales, exigir informes a los empleados públicos sobre su gestión fiscal; revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario público, y las que a su vez se establecen para hacer efectivas estas funciones principales; prescribir los métodos de contabilidad de toda la administración y de las entidades descentralizadas, como son los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, departamento o municipio según sea el caso.

El Contralor Técnico o número legal de la ejecución presupuestaria por el gobierno, además de esta función básica, tiene un número bastante considerado de funciones menos importantes, como llevar el libro de la deuda pública del municipio, prescribir los métodos de contabilidad de la administración pública y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes municipales, exigir informes a los empleados públicos sobre su gestión fiscal; revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario público, y las que a su vez se establecen para hacer efectivas estas funciones principales; prescribir los métodos de contabilidad de toda la administración y de las entidades descentralizadas, como son los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, departamento o municipio según sea el caso.

Por otro lado es importante el papel que desempeña la Contraloría como ente receptor y evaluador de informes de balances, inventarios financieros procedentes de la Secretaría de Hacienda, a fin de determinar si se ha cumplido con las disposiciones vigentes.

#### 6.4.2 La Responsabilidad de los Ordenadores, y de los Empleados de Manejo.

La Contraloría no ejerce funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización, esto significa que posee funciones administrativas, pero referidas a su exclusiva organización interna, sin embargo, para facilitar el control fiscal que le compete, se le atribuyen poderes de juzgamiento sobre los ordenadores-cuentatantes de la administración con miras a establecer responsabilidades en la gestión financiera. Tales procesos o juicios son:

##### El Juicio Fiscal de Cuenta:

Consiste en la actuación que adelanta la Contraloría al examinar y frenar las cuentas que le rinden los empleados de manejo, o sea, los encargados de recaudar, custodiar, invertir, administrar o explotar fondos y bienes nacionales.

##### El Juicio Administrativo de Cuentas:

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

#### El Juicio de Exoneraciones:

Es el proceso que a petición de parte interesada adelanta la Contraloría en casos de pérdidas, merma, hurto o depreciación de fondos y bienes nacionales par establecer si tales hechos se debieron a fuerza mayor o caso fortuito, y en caso a culpa, imprevisión, negligencia o descuido del empleado de manejo encargado del recibo, pago o administración de aquellos deberes o de quien actúa bajo sus ordenes, y liberarlo de la responsabilidad fiscal que pudiere resultarle.

#### 6.5 LEY 11 DE 1986 SOBRE CONTROL FISCAL

Esta ley en su artículo 50 dice: "los concejos de las municipalidades cuyo presupuesto sea superior a los 50 millones de pesos sin incluir el valor de los recursos de créditos ni las transacciones que reciban de la nación y del departamento, podran crear y organizar la contraloría que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la

respectiva administración.

Podemos decir que el valor aquí señalado se registra anual y acumulativa en un porcentaje igual al de la variación del índice nacional promedio de precios al consumidor, que elaborará el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Los municipios en los cuales no hubiere contraloría, la vigilancia de la gestión fiscal corresponde a la contraloría departamental.

El artículo 51 dice: los contralores municipales serán elegidos para un periodo de 2 años que empezará a contarse el 1 de enero de 1990.

Para ser elegido contralor se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años, en la fecha de elección poseer título de universitario o de tecnólogo. Cuyo pensum académico contemple el estudio de materias de derecho, en ciencias económicas o contables o financieras o administrativas.

El artículo 52 contiene además de lo señalado las leyes y acuerdos del concejo, los contralores tendrán las siguientes funciones:

- Vigilar la gestión fiscal y financiera de la administración municipal y de sus entidades descentralizadas, de la manera de rendir cuentas a los responsables del manejo de fondos o bienes municipales.

- Exigir informes a los empleados públicos municipales sobre su gestión fiscal.

- Revisar y analizar las cuentas de ingresos y gastos públicos a fin de determinar si se han hecho de acuerdo a las disposiciones vigentes, por tal razón los contralores no ejercerán funciones administrativas distintas a su propia organización.

#### 6.6. LA CONSTITUCIÓN Y EL CONTROL FISCAL

El control fiscal será ejercido por la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, este control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley la cual puede en un caso determinado autorizar que la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratados previo concepto del Concejo de Estado.

La vigilancia del control fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. La contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal.

La nueva constitución otorgó a la contraloría general de la República nuevas atribuciones para superar la crisis existente en los mecanismos de evaluación y vigilancia y para frenar la ineficiencia y corrupción debido a la desviación que se presentaba en la contraloría de las funciones que esta debía realizar.

La nueva constitución eliminó el control previo y estableció un control posterior y selectivo.

Dentro de las nuevas funciones otorgadas a la contraloría y además de las funciones que tenía están :

- Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecunarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
- Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control

fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

- Presentar al congreso de la república un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

- Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hallan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad, savida y buena fé guardada, la suspensión inmediata del funcionario mientras culminen las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

- Presentar proyectos de ley relativos al régimen de control fiscal y a la organización y funcionamiento de la contraloría general.

- Promover mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la contraloría.

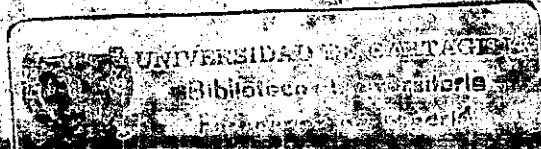
- Presentar informe al congreso y al presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado.



7. EVALUACION EX POST DE LA GESTION PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE TURBANA PARA EL PERIODO DE 1989 - 1992

La nueva constitución establece con claridad las funciones del Estado, le asigna la obligación de ser eficiente y le señala sus áreas prioritarias de acción, especialmente en el área social, y le ha asignado nuevas funciones a departamentos y municipios además considera que la actuación pública deben estar sometidas a unos principios como son igualdad, moralidad, eficacia, economía, claridad, imparcialidad y eficiencia, y está obligada a montar sus propios sistemas de control interno en todos los frentes como son: gestión, el fiscal, el frente contable y el de conducta.

La constitución además amplía las funciones de los organismos de control y vigilancia de los resultados de las acciones del Estado, estos organismos son la Contraloría General y la Procuraduría General de la Nación los cuales son entes autónomos e independientes y a los cuales les corresponden cuatro funciones como son: controlar la gestión pública, evaluar los resultados, vigilar la diligencia y eficiencia en el ejercicio de las funciones públicas y vigilar la legalidad general de las conductas.



municipales.

Las Asambleas y los Concejos distritales y municipales son los encargados de organizar las contralorías, como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal y les corresponde elegir para períodos igual al del gobernador o al Alcalde.

- El Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competente ordenaran que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.

La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría general de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, la ley determinará la manera de ejercer dicha vigencia a nivel departamental, distrital y municipal.

- El contralor será elegido por el Congreso en pleno, para un período igual al del presidente de la República en terna presentada por candidatos, uno por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y uno por el Consejo de Estado y no podrá ser elegido para el período inmediato, ni continuar en ejercicio de sus funciones al

vencimiento del mismo.

Para ser elegido Contralor se requiere ser Colombiano de Nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener más de 25 años de edad, tener título de universitario, haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor a 5 años, y acreditar las calidades adicionales que exige la ley.

## 7.- EVALUACION EX POST DE LA GESTION PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE TURBANA PARA EL PERIODO DE 1989 - 1992

La nueva constitución establece con claridad las funciones del Estado, le asignan la obligación de ser eficiente y le señala sus áreas prioritarias de acción, especialmente en el área social; y le ha asignado nuevas funciones a departamentos y municipios además considera que la actuación pública de estas sometidas a unos principios como son igualdad, moralidad, eficacia, economía, calidez, imparcialidad y eficiencia, y está obligada a montar sus propios sistemas de control interno en todos los frentes como son, gestión, el fiscal, el frente contable y el de conducta.

La constitución además amplía las funciones de los organismos de control y vigilancia de los resultados de las acciones del Estado, estos organismos son la Contraloría General y la Procuraduría General de la Nación los cuales son entes autónomos e independientes y a los cuales les corresponden cuatro funciones, como son: controlar la gestión pública, evaluar los resultados, vigilar la diligencia y eficiencia en el ejercicio de las funciones públicas y vigilar la legalidad general de las conductas.

La nueva constitución creó además la evaluación ex post de la gestión pública, a través de la cual al gobierno se le abre un enorme campo para aplicarla eficientemente y hacer los correctivos necesarios a efectos de tener un Estado más moderno, eficaz y eficiente.

- La evaluación ex post es un sistema de evaluación y control de los resultados que generan las decisiones tomadas en el sector público colombiano a través de los funcionarios, a estos se les va a evaluar por la calidad y eficacia del uso de los recursos públicos y evitar el uso inadecuado de estos.

- El objetivo de la evaluación ex post es alimentar el proceso de toma de decisiones, en lo referente al gasto público, y otro objetivo es que se consolida el sistema de evaluación de la gestión pública en Colombia para lo cual la nueva constitución asigna nuevas funciones a los organismos de control como son el Ministerio de Hacienda Pública, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y el Departamento Nacional de Planeación, para que estas ejerzan un gran sistema de evaluación y control al uso que se le da a los recursos del Estado y para corregir o auxiliar la acción de la gestión pública y medir el cumplimiento de los objetivos.

La evaluación ex post aumentará la responsabilidad de las

entidades y de los individuos involucrados en el manejo de las instituciones y los recursos públicos, creará mecanismos efectivos para que el Estado cumpla sus obligaciones con la sociedad y permitirá cumplir el ciclo entre el planteamiento, ejecución y la obtención de resultados y servicios sociales.

- Las reglas de la evaluación ex post.

1. La evaluación ex post se debe aplicar a todo el gasto público, no solo a la inversión, por lo tanto lo importante no solo es evaluar inversión pública, sino evaluar programas de gastos.

2. La evaluación ex post tiene que ser preparada ex ante es decir se debe definir además de los objetivos para los programas de gastos, se deben preparar ex ante unos indicadores y parámetros de comparación con los cuales se puedan hacer la evaluación ex post.

3. Es necesario diseñar indicadores (apropiados) acudados: indicadores que permitan comparar al sector público con el privado o con sectores públicos de otros países.

4. La evaluación ex post no puede ser ocasional, sino permanente: debe ser un proceso, una cultura, una estrategia,

se debe valor lo más importante o sea que halla prioridad en la ejecución del gasto público.

5. La reevaluación ex post debe ser oportuna: para lo cual se ha modificado la Contraloría General de la República y la auditoría posterior que se haga escrita del resultados en poco tiempo.

6. La evaluación ex post debe publicar sus resultados en forma clara: la evaluación tiene que llegar a la comunidad.

Teniendo en cuenta lo que es la evaluación ex post y los principios que persigue y las reglas en las que se fundamenta, a continuación haremos una evaluación ex post a la gestión pública del Municipio de Turbana, a la ejecución presupuestaria y al control fiscal, durante el período 1989 - 1992.

Se hace necesario llevar a cabo la evaluación ex post a la gestión pública en Turbana para entrar a desarrollar los correctivos necesarios y en forma oportuna.

Dentro del presente estudio, hemos podido observar que la administración pública en Turbana es llevada a cabo en forma improvisada a pesar de que esta posee un manual de funciones, el cual los funcionarios públicos de Turbana no utilizan las

normas que rigen el país en cuanto a la política administrativa, presupuestal y fiscal.

La Secretaría de Hacienda no sólo cumple con las funciones que le competen sino que muchas veces hace de secretaria, debido a que en ocasiones se presenta suplencias de algunos funcionarios.

Se hace necesario la ampliación locativa de la alcaldía de Turbana para así facilitar un mejor desempeño en los funcionarios de cada dependencia ya que actualmente en una oficina se encuentran hasta tres despachos.

Se vislumbra una falta de autonomía operativa por dependencia, la incongruencia sectorial en los cargos, carencia de un archivo central, desfase en el pago salarial, falta de moviliarios indispensables por dependencia, la carencia de registros de proveedores.

Los funcionarios de algunas dependencia no están capacitados para desempeñar sus cargos y es por eso que se presentan desconocimiento en las funciones a desempeñar lo cual trae como consecuencia la ineficiencia en el desempeño laboral, la sub-utilización de tiempo, caos en el desempeño de funciones, falta de proyección en el desarrollo de la administración y desorden operativo.



- Los procesos contables, presupuesto personal y recaudación en el municipio se sistematizan manualmente.

En Turbana se mira a la Alcaldía como una fuente generadora de empleo, lo que ha hecho que se nombren funcionarios innecesariamente, esto conlleva desequilibrar más el gasto en el municipio ya que durante el periodo observamos que en los dos primeros años los gastos de funcionamiento fueron superiores a los de inversión, aunque en el año de 1991 esta ha tenido una notable recuperación gracias a las inversiones llevadas a cabo en cuanto a agua potable y pavimentación de la calle principal, aunque en el año de 1992 presentó nuevamente un gran descenso ya que lo que se ejecutó estuvo por debajo de lo presupuestado, caso contrario a los gastos de funcionamiento donde la ejecución en cada dependencia estuvo por encima de lo presupuestado.

- La falta de conocimiento en hacienda pública tanto en la elaboración, como ejecución y realización del presupuesto, son notables: de ahí observamos que muchas cuentas no concuerdan con la clasificación que deben llevar, lo mismo ocurre con su manejo.

El manejo del presupuesto en el último año del periodo 1992 tiende a atender más la burocracia que a las necesidades mismas del municipio, esto se refleja en el alto porcentaje

en las nóminas.

- En la presentación de cada presupuesto en las vigencias fiscales se repiten constantemente las mismas cuentas y capítulos, lo que nos demuestra la falta de imaginación para crear nuevos proyectos y programas de desarrollo para el municipio.

- Los funcionarios no están en capacidad para implantar una estructura presupuestal, un control fiscal y un manejo eficiente de los recursos.

- No hay prioridad en las inversiones, ni un plan de inversiones que conlleve a satisfacer las necesidades prioritarias del municipio.

- Las políticas de recaudación de impuesto no son suficientes por lo que no se da una redistribución de ingresos.

- En la administración pública no se lleva a cabo una evaluación y control de resultados en la ejecución de ingresos y gastos, además de que existe poca participación de la comunidad en la ejecución de los mismos.

- Existe un total desconocimiento por parte de los organismos de control en el municipio de las nuevas normas vigentes en

evento de la evaluación y control de la gestión pública y de lo que es la evaluación ex post.

CONCLUSIONES

Turbanda es una población de las más antiguas del Departamento de Bolívar, ubicada al norte del Departamento, tiene una extensión de 170 Km2. Sus habitantes se dedican en su mayoría a la agricultura y ganadería, son de baja estatura y de piel morena.

Turbanda fue fundada en 1538, presenta un clima cálido. Su población según los últimos censos realizados se ha venido incrementando lo que hace que a su vez se incrementen más las necesidades.

Para la distribución presupuestal y para dar respuesta a las verdaderas necesidades de la población, en el municipio sólo se halla un diagnóstico socio-económico elaborado por el distrito integrado de salud, que no permite tener una visión integral de la problemática reinante en el sector.

El municipio no cuenta con un plan de desarrollo, sin embargo algunas áreas como la educativa con la orientación de

director del nucleo municipal y la agropecuaria con el director de la UMATA vienen trabajando sus planes de desarrollo sectoriales.

El presupuesto es elaborado con base en la ley normativa de presupuesto. Los ingresos son estimados con base a las rentas propias teniendo en cuenta el comportamiento del año anterior y las transferencias. El presupuesto de gastos se ejecuta a través de la relación de gastos mensuales de acuerdo con la disponibilidad de los rubros. Para ordenar los gastos se verifica la disponibilidad presupuestal y para constituir las reservas se tiene en cuenta las obligaciones pendientes a 31 de diciembre.

Para la elaboración del programa de inversiones se hace una evaluación por parte de la alcaldesa, el secretario de obras, el encargado de planeación y el concejo municipal, de los problemas existentes, los cuales se priorizan y con base en ellos se hace la programación. Con igual procedimiento se determina la priorización de los proyectos a incluir.

El programa de inversión de 1992, para su elaboración no contó con asesoria departamental, y los proyectos de inversiones en su totalidad responden a la iniciativa municipal enmarcada en un grupo constituido por la alcaldesa

con su grupo de gobierno .

El programa de inversiones consta de un total de 17 proyectos distribuidos 9 en el casco urbano por un valor de \$ 79.000.000 y 8 en el rural con \$ 32.000.000 aproximadamente.

El municipio se ve afectado por un precario esfuerzo fiscal cuyas causas son la desactualización de la base tributaria para los impuestos de industria y comercio y el predial; la evasión de impuestos y el clientelismo en el cobro de impuestos. Lo que se refleja en la baja capacidad de la generación de recursos, los bajos recaudos municipales, la insuficiencia de recursos para la solución de los problemas prioritarios del sector.

A la dependencia de planeación no se le ha reconocido su verdadera importancia y el compromiso que asume frente al desarrollo local, por ser un cargo relativamente nuevo.

Frente al área organizativa se vislumbra una deficiente coordinación de las acciones de las diversas dependencias para adelantar la gestión municipal, que tiene sus causas en la no aplicación del manual de funciones, así como el poco interés manifiesto por los funcionarios en conocerlo, la falta de oficina de personal, la falta de autonomía operativa

por dependencia, la incongruencia salarial en los cargos, la carencia de un archivo central, el desfase en el pago salarial, la falta de movilizaciones indispensables por dependencia, la carencia de registros de proveedores, la sistematización manual, el área restringida donde funciona la administración municipal entre otros. Lo cual encuentra como soportes positivos la selección del personal atendiendo los requisitos del cargo, las buenas relaciones manifiestas entre los funcionarios y la disponibilidad permanente del recurso humano.

Entre las necesidades más inmediatas que tiene el municipio están las siguientes: acueducto, alcantarillado, arreglo y pavimentación de las vías principales, educación, puesto de salud, 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.

El presupuesto en la población de Turbana contribuye en una mínima parte en la satisfacción de las necesidades prioritarias del municipio, y por consiguiente la participación de este en el desarrollo económico y social de la región diríamos que es poca, por esto es necesario que se piense más en la comunidad en su elaboración.

### RECOMENDACIONES

La administración municipal debe solicitar la participación de la Escuela Superior de Administración Pública (E.S.A.P), 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, la alcaldesa o el concejo municipal presentará con más criterios sus proyectos de acuerdos, proporciones, plan de inversiones, etc.

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

Incorporar la función de planeación en la ejecución de las actividades de la gestión municipal para orientar el desarrollo del municipio.

Desarrollar políticas de participación ciudadana que permitan



la articulación de las organizaciones existentes en las administración municipal para garantizar un desarrollo armónico y una atención a las necesidades prioritarias de los sectores. Conformando comités de desarrollo institucional municipal con representación de los habitantes de la comunidad que permita su incorporación en los organismos de gestión municipal y fomentar la cultura participativa en la región.

La administración municipal debe instalar un archivo organizado con todas sus técnicas, por secciones como tesorería, contraloría, concejo y alcaidía municipal en donde se archivarán todos los documentos que se expidan o se reciban, y encargar a una persona idónea para su manejo.

Elevar la recaudación en el municipio con el fin de que se reinviertan en obras básicas para el bienestar de los pobladores.

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

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.

BIBLIOGRAFIA

ALVIAR, Oscar. Hacienda pública. Universidad Externado de Colombia.

CASTRO, Jaime. Elección Popular de Alcaldes. Bogotá, Oveja Negra, 1986.

COLOMBIA, LEYES, DEC, CODIGO DE REGIMEN MUNICIPAL. Bogotá, Oveja Negra, 1986.

LOW MITRA, Enrique. Teoría Fiscal.

----- Política Fiscal.

PUELLO CHAMIE, Mario. Metodología de una Memoria de Grado. Universidad de Cartagena, Facultad de Ciencias Económicas Cartagena, 1985.

RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Sistema de Hacienda Pública. Temis S.A. Tercera Edición, Bogotá 1986.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacenda Pública. Universidad Externado de Colombia.

Revista Economía Colombiana. Política Presupuestal, No. 294 Noviembre - Diciembre, 1992.

----- El Control Fiscal y la Constitución, No 286.

Revista Legislación Económica, No. 949, Abril 1992. Legislación Económica. Julio 15 1992.

VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. Manual de Presupuesto Municipal.  
ESAP Publicaciones.

VEGA ROBASI, Gabriel. Las Mentiras Presupuestales. No. 572.  
Bogotá. Marzo 2. 1986.

VERGARA FIGUEROA, Edgar. Los Problemas Desarrollo Regional.  
Editorial Gente Nueva. Bogotá. 1986.

A N E X O S

ENCUESTA SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE TURBANA  
PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA MISMA

Ciudad y Fecha: \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_

Nombre del Encuestado: \_\_\_\_\_

1. Función que desempeña: \_\_\_\_\_

2. Nivel educativo alcanzado: \_\_\_\_\_

2.1 Primaria \_\_\_\_\_ 2.2 Secundaria \_\_\_\_\_

2.3 Intermedia \_\_\_\_\_ 2.4 Universitario \_\_\_\_\_

2.5 Post-grado \_\_\_\_\_

3. Qué planes y programas de desarrollo económico y social  
tiene la administración en áreas a mejorar al nivel de  
la comunidad?

3.1 \_\_\_\_\_ 3.2 \_\_\_\_\_ 3.3 \_\_\_\_\_

3.4 \_\_\_\_\_ 3.5 \_\_\_\_\_ 3.6 \_\_\_\_\_

4. Qué mecanismos debe utilizar la administración municipal  
para la realización de obras de desarrollo el municipio?

4.1 \_\_\_\_\_ 4.2 \_\_\_\_\_ 4.3 \_\_\_\_\_

4.4 \_\_\_\_\_ 4.5 \_\_\_\_\_ 4.6 \_\_\_\_\_

5. Cuáles son para Usted las necesidades prioritarias del  
municipio? enumérelas en orden de importancia.

5.1 \_\_\_\_\_ 5.2 \_\_\_\_\_ 5.3 \_\_\_\_\_

5.4 \_\_\_\_\_ 5.5 \_\_\_\_\_ 5.6 \_\_\_\_\_

6. Cual es el renglón más importante en la entrada de ingresos para el municipio? \_\_\_\_\_

7. Hasta qué nivel la ejecución del presupuesto ha contribuido al desarrollo de la región? \_\_\_\_\_

7.1. Óptimo \_\_\_\_\_ 7.2. Moderado \_\_\_\_\_

7.3. Bajo \_\_\_\_\_ 7.4. Medio bajo \_\_\_\_\_

8. Cree Usted que existe un verdadero control fiscal a la ejecución del presupuesto en el municipio? \_\_\_\_\_

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ Por qué? \_\_\_\_\_

9. Considera Usted que existe apatía y negligencia entre los empleados del municipio en las labores administrativas? \_\_\_\_\_

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ Por qué? \_\_\_\_\_

10. La Ley 12 y ciertas normas complementarias le dan una mayor autonomía y responsabilidad a los municipios. Qué opinión le merece esta alternativa? \_\_\_\_\_

11. Qué medida(s) debe(n) aplicarse a su dependencia (Oficina) y en la organización administrativa general para una mejor eficiencia? \_\_\_\_\_

12. Como considera la capacidad tributaria del municipio?

12.1 Buena \_\_\_\_\_

12.2 Regular \_\_\_\_\_

12.3 Mala \_\_\_\_\_

12.4 Pésima \_\_\_\_\_

13. Que mecanismos propone para hacer mas efectivo el pago de impuesto predial y el de industria y comercio? \_\_\_\_\_

14. Es eficiente el uso que se le da a los recursos?

Si \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_\_

Por que? \_\_\_\_\_

OBSERVACIONES: \_\_\_\_\_

Nombre del Encuestador : \_\_\_\_\_

GRACIAS.



PRESUPUESTO DE GASTOS

Papelería y fotocopias	\$ 70.000,00
Transcripción de anteproyecto	25.000,00
Transporte	90.000,00
Alimentación y refrigerios	120.000,00
Fotocopias de información	70.000,00
Honorarios mecanográficos de tesis	90.000,00
Fotocopias de tesis	40.000,00
Empastada	12.000,00
Asesoría	1'000.000,00
Subtotal:	<u>\$1'517.000,00</u>
Imprevistos (15%)	227.550,00
<b>TOTAL</b>	<b><u>=====</u></b> <b>\$1'744.550,00</b> <b>=====</b>

