ANALISIS DEL PROCESO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO (BOLIVAR)

FREDDY OMAR ARRIETA JIMENEZ

RICARDO LENTINO BRIEVA.

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE ECONOMIA

1.993

ANALISIS DEL PROCESO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO (BOLIVAR)

FREDDY OMAR ARRIETA JIMENEZ

RICARDO LENTINO BRIEVA.

Trabajo de Grado presentado
como requísito para optar al
Título de Economistas.

Asesor: Dr. LASTER GUTIERREZ

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE ECONOMIA

1.993

TABLA DE CONTENIDO

	pág
0.1. PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA	1
0.2. DELIMITACION DEL PROBLEMA	2
0.2.1. Delimitación Formal	2
0.2.1.1. Espacio	2
0.2.1.2. Tiempo	2
0.2.2. Delimitación Material	2
0.2.2.1. Variable Dependiente	3
0.2.2.2. Variables Independientes	3
0.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	3
0.3.1. Objetivo General	3
0.3.2. Objetivos Específicos	3
0.4. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION	4
0.5. FORMULACION DE HIPOTESIS	5
0.5.1. Hipótesis General	5
0.5.2. Hipótesis de Trabajo	5
0.6. OPERACIONALIZACIONES	5
0.6.1. Definiciones Conceptuales	5
0.6.1. Definiciones Operativas	7
0.7. MARCO TEORICO	7

0.8. METODOLOGIA 10

0.8.1. Tipo de Investigación 10

0.8.2. Diseño de Campo 10

1. INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO (BOL.) 11

1.1. CONCEPTO DE RENTA Y PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS DEL MUNICIPIO 11

1.2. OTROS INGRESOS DEL MUNICIPIO 14

1.3. PREPARACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO 16

1.4. SISTEMA DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO 17

1.5. TENDENCIA DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO 22

1.6. PARTICIPACIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES 26

1.7. EVOLUCION DEL ACTUAL SISTEMA DE INGRESOS EN PORCENTAJES 29

1.8. COMPOSICION DE LOS INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE LOS IMPUESTOS EN PORCENTAJE 30

2. LOS IMPUESTOS DEL MUNICIPIO 33

2.1. CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS DEL MUNICIPIO 37

2.1.1. Ordinarios y Extraordinarios. 37

2.1.2. Personales y Reales. 37

2.1.3. Directos e Indirectos 38

2.1.3.1. Directos 39

2.3.1.1.1. Predial 39

2.1.3.1.2. Circulación y Tránsito. 46

2.1.3.2. Indirectos 48

2.1.3.2.1. Industria y Comercio 48

2.1.3.2.2. Degüello. 54

2.1.3.2.3. Impuesto a las Ventas. 57

2.2. CAPACIDAD TRIBUTARIA 60

2.3. EVOLUCION DEL SISTEMA IMPOSITIVO DEL MUNICIPIO 61

3. ANALISIS DE LOS GASTOS MUNICIPALES 63

3.1. GASTOS DE INVERSION 66

3.2. GASTOS POR CAPITULOS 67

3.3. PRESUPUESTOS DE GASTOS DEL MUNICIPIO SAN JACINTO DURANTE EL PERIDO 1988-1992 71

3.4. CRECIMIENTO DE LOS GASTOS EN SAN JACINTO DURANTE EL PERIODO 1988-1992 74

3.5. POLITICAS PARA ORIENTAR EL GASTO MUNICIPAL 75

3.6. EL GASTO DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO Y LAS NECESIDADES PRIORITARIAS DE LA POBLACION 77

3.7. SECTORES DEL MUNICIPIO QUE NECESITAN MAS ATENCION DE PARTE DEL EJECUTIVO MUNICIPAL 79

3.8. NECESIDADES DE UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 80

4. ASPECTOS GENERALES SOBRE PRESUPUESTO 82

4.1. EL CICLO PRESUPUESTAL 84

4.2. EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO 1988 - 1992 86

4.3. RELACION ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS EJECUTADOS. 1988 - 1992 89

4.4. PROYECCIONES PRESUPUESTALES. 1992-1996 90

4.5. CRITICAS AL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO 94

5. EL CONTROL FISCAL 96

5.1. FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL 96

5.1.1. Fundamento Político del Control Fiscal 97

5.1.2. Fundamento financiero del control fiscal. 98

5.1.3. El Objeto del Control Fiscal. 100

5.2. TIPOS DE CONTROL FISCAL 102

5.2.1. Control Administrativo 102

5.2.2. Control Jurisdiccional 104

5.2.3. Control Político 105

5.2.4. Control Técnico 106

5.3. LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA 108

5.3.1. Funciones principales de la Contraloría General 109

5.3.2. La responsabilidad de los ordenadores y de los empleados de manejo 110

CONCLUSIONES 112

RECOMENDACIONES 116

BIBLIOGRAFIA 120

ANEXOS

LISTA DE TABLAS

		pág
TABLA 1.	Sistema de Ingresos del Municipio de San Jacinto. (Bolívar)	17
TABLA 2.	Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios por renglones en el Municipio de San Jacinto.	19
TABLA 3.	Tendencia de los Ingresos del Municipio.	22
TABLA 4.	Comportamiento comparativo de los ingresos por otros tesoros.	23
TABLA 5.	Participaciones Nacionales y Departamentales.	26
TABLA 6.	Evolución del actual sistema de ingresos en porcentajes.	29
TABLA 7.	Composición de los ingresos fiscales provenientes de los impuestos en porcentajes.	31
TABLA 8	Comportamiento comparativo del impuesto predial en San Jacinto. (Bolívar). 1988 - 1992.	43
TABLA 9.	Comportamiento del Impuestos de Circulación y tránsito en San Jacinto. 1988 - 1992.	47
TABLA 10.	Comportamiento del Impuesto de Industria y Comercio en San Jacitno. 1988 - 1992	52
TABLA 11.	Comportamiento del Impuesto de Degüello de ganado mayor y menor. 1988-1992	55

TABLA 12. Análisis de los gastos de funcionamiento. 63

TABLA 13. Análisis de los Gastos de Inversión 66

TABLA 14. Gastos por capítulos. 69

TABLA 15. Presupuestos de gastos del Municipio de San Jacinto, durante el período de 1988 1992. 71

TABLA 16. Crecimiento de los gastos en San Jacinto durante el período 1988-1992 74

TABLA 17. Ejecución del Presupuesto en el Municipio de San Jacinto. 1988- 1992 86

TABLA 18. Relación entre los ingresos presupuestados e ingresos ejecutados. 1988-1992 89

TABLA 19. Proyecciones de las rentas municipales 91

TABLA 20. Proyección de los ingresos totales en San Jacinto de 1988 - 1992 93

LISTA DE FIGURAS

pág

FIGURA 1. Ingresos Tributarios (millones de pesos). 21

FIGURA 2. Tendencia en el comportamiento de los ingresos. 25

FIGURA 3. Participaciones Nacionales. (Millones de pesos). 28

FIGURA 4. Ingresos por Impuesto Predial. (En miles de pesos). 45

FIGURA 5. Ingresos por impuestos de Industria y Comercio. (Miles de pesos). 52

FIGURA 6. Ingresos por impuesto de Degüello de ganado mayor y menor. (En miles de pesos) 56

FIGURA 7. Comportamiento de los gastos de funcionamiento. (Millones de pesos). 65

FIGURA 8. Comportamiento comparativo de los gastos de inversión. (Millones de pesos) 68

FIGURA 9. Presupuestos ejecutados de gastos. (Millones de pesos). 73

FIGURA 10. Ingresos y gastos ejecutados. (En millones de pesos). 118

0.1. PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior planteamos los siguientes interrogantes:

¿ Históricamente ha sido el presupuesto del Municipio de San Jacinto, la expresión concreta de un plan económico y social de la administración municipal?

¿Han tenido las administraciones municipales la suficiente capacidad administrativa para ejecutar bien los presupuestos tendientes al mejoramiento del bienestar social y económico de la comunidad?.

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

¿ Ha sido efectivo el control sobre la ejecución del presupuesto en San Jacinto (Bolívar)?.

0.2. DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1. Delimitación Formal.

0.2.1.1. Espacio. El estudioo se desarrollará en el Municipio de San Jacinto, Departamento de Bolívar.

0.2.1.2. Tiempo. La investigación comprenderá el período de tiempo entre 1988 y 1992 con proyecciones hasta 1993.

0.2.2. Delimitación Material.

0.2.2.1. Variable Dependiente. Planes y Programas.

0.2.2.2. Variables Independientes.

- Capacidad tributaria.
- Control fiscal.
- Ingresos del Municipio.
- Gastos Municipales.

0.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.3.1. Objetivo General. Hacer un análisis de todos aquellos aspectos que permitan un alto conocimiento del actual sistema fiscal y presupuestal del Municipio de San Jacinto, (Bolívar), de tal manera que se establezcan pautas y se den recomendaciones para implantar planes y progrmas de desarrollo económico y social, tendientes a mejorar las condiciones de vida y asegurar la participación afectiva y equitativa de la comunidad en todos los beneficios.

0.3.2. Objetivos Específicos.

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

- Determinar si ha habido una correcta redistribución de las rentas municipales.

- Analizar la situación fiscal y presupuestal que presenta en estos momentos el Municipio San Jacinto (Bolívar), y medir su eficiencia.

0.4. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION

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

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

0.5. FORMULACION DE HIPOTESIS

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

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

0.6. OPERACIONALIZACIONES

0.6.1. Definiciones conceptuales.

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

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

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

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

CONTROL FISCAL : Es la vigilancia de la gestión fiscal por parte de la Contraloría, cuya finalidad es prevenir, corregir y sancionar las extralimitaciones y fallas del poder público.

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

0.6.1. Definiciones Operativas.

VARIABLES	INDICADOR	FUENTE
Planes y programas de desarrollo municipal.	Programas y Proyectos de inversión.	Entrevistas. Consultas Bibliográficas
Capacidad tributaria de San Jacinto.	Nivel de Ingresos, % de población que tributa al municipio directa e indirectamente.	Dane, Administración de impuestos entrevista directa.
Gasto Municipal	Sueldos y Salarios, prestaciones sociales, compra de muebles y útiles de oficina.	Secretaría de Hacienda. Tesorería Municipal. Contraloría Departamental y Municipal de Bolívar.
Ingresos del Municipio.	Tarifas para el cobro de impuestos,	Tesorería Municipal.

VARIABLES	INDICADOR	FUENTE
	participaciones nacionales.	Contraloría Departament.
Control Fiscal	Evaluación de las rentas y gastos del municipio	Contraloría Municipal, Decretos y leyes vigentes

0.7. MARCO TEORICO

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

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

antiguo concepto de hacienda pública va evolucionando a metas más avanzadas imprevisibles para los tratadistas de la escuela clásica.

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

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

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

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

Colombia no ha estado apartada de este proceso de revaluación continua del concepto, de ahí que veamos que con bastante énfasis se esté legislando en los últimos aaños sobre la materia de Hacienda Pública, Presupuesto y

y Control fiscal más concretamente.

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

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

obstáculo fundamental para lograr un crecimiento aceptable tanto económico como social de la comunidad.

0.8. METODOLOGIA

0.8.1. Tipo de Investigación. Utilizaremos el método descriptivo comparativo, porque en primera instancia detallaremos las características y situaciones reales que se han presentado en el manejo fiscal y presupuestal del Municipio y compararemos los presupuestos municipales en el período en estudio de 1988 - 1992.

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

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

$$n = \frac{Z^2 \; 2 \; (Po \times Q) \; N}{e^2 \; (N-1) + Z^2_{\;2} \; Po \times Q.}$$

1. INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO (BOLIVAR)

1.1. CONCEPTO DE RENTA Y PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO DEL MUNICIPIO

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

Las rentas son el producto de la capacidad de generación de ingresos del municipio, sin tener en cuenta los ingresos provenientes de rentas externas diferentes a los impuestos.

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

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

a. Los ingresos provenientes de la administración de los bienes municipales, las ventas que se hagan de las mismas o su arriendo a particulares.

b. El producto de todos aquellos servicios que el municipio preste sea en forma directa o por intermedio de las Empresas Públicas.

c. Los ingresos provenientes ya sea de impuestos o de contribuciones que el municipio esté autorizado para

cobrar.

d. Los productos provenientes de las participaciones nacionales y departamentales, así como también, toda clase de auxilios otorgados por otras Entidades.

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

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

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

- Impuesto Predial
- Impuesto predial adicional
- Impuesto y vigilancia sobre predios.
- Circulación y tránsito
- Industria y Comercio

- Licencias de funcionamiento
- Ganado Mayor y Menor
- De alineación y construcción.
- Rodaje de vehículos, revisión, radicación y traspaso de vehículos.
- Pavimentación, procaminos (Valorización).
- Matrículas de vehículos.

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

1.2. OTROS INGRESOS DEL MUNICIPIO

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

a. Derogó buen número de exenciones al impuesto a las ventas, amplió su base gravable, lo que determinó mayores ingresos a los municipios.

b. Dispuso que serán objeto del impuesto de Industria y

Comercio, los establecimientos educativos, entidades de beneficencia, culturales y deportivas, sindicatos, asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, partidos políticos y hospitales adscritos al Servicio Nacional de Salud, cuando realicen actividades industriales o de comercio.

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

d. Eliminó el aporte que hacía el Municipio a la Nación por concepto de levantamiento y conservación de catastro, equivalente a 10% del total pagado por Impuesto Predial.

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

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

por el respectivo Distrito.

1.3. PREPARACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO

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

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

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

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

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

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

1.4. SISTEMA DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO.

TABLA 1. Sistema de Ingresos del Municipio de San Jacinto. (Bolívar).

CENSOS	(1) Ingresos Tributarios	(2) Ingresos no Tributarios	(3) Ingresos de otros ingresos.	(4) Total Ingresos
1988	6.330.634.2	1.105.639	34.940.614	42.376.887.2
1989	6.305.373.7	666.563	45.482.959	52.454.895.7
1990	7.114.298.5	210.895	66.941.826	74.267.019.5
1991	6.826.171	473.694	123.735.495	131.035.360
1992	10.142.912	122.644	147.952.866.2	158.218.422.2
TOTAL	36.719.389.1	2.579.435	419.053.760.2	458.352.584.6

Fuente : Contraloría Municipal.

La Tabla 1, muestra el sistema de ingresos del Municipio durante el período de 1988-1992.

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

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

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

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

TABLA 2. Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios por renglones en el Municipio de San Jacinto.

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS				
	Ingresos Nominales	Incremento Porcentual	Indice de Precios.	Ingresos Reales	Incremento Porcentual
1988	6.330.634,2	-	296.5	2.135.121.	-
1989	6.305.373.7	-3.9	350.8	1.797.426.9	-1|.8
1990	7.114.298.5	12.8	429.5	1.656.414	-7.8
1991	6.826.171	-4	519.4	1.314.241.6	-20
1992	10.142.912	48.5	644.2	1.574.497.3	19.8

FUENTE : Contraloría Municipal.

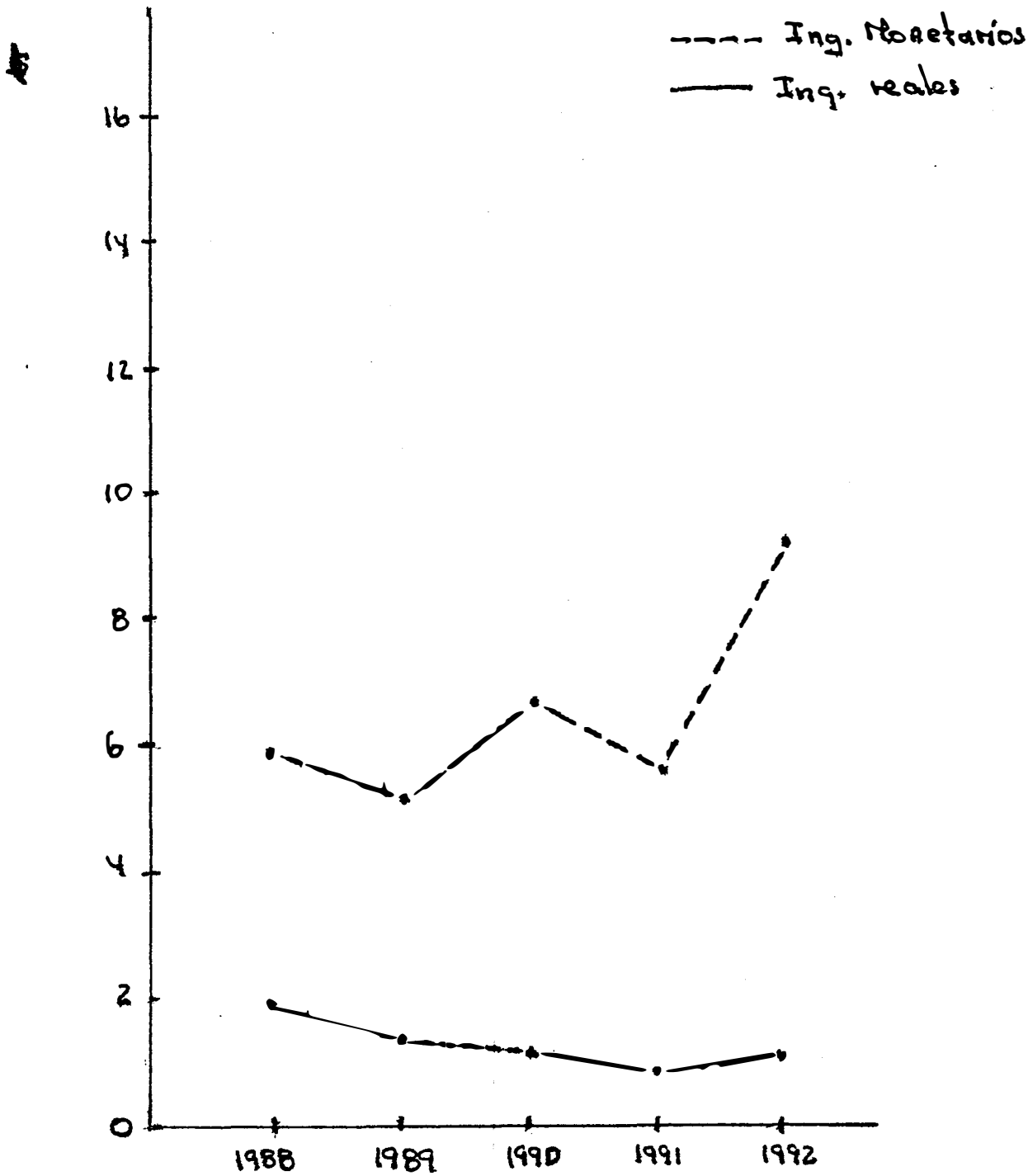
La Tabla 2muestra que los recaudos tributarios disminuyeron en el año 1989, con relación a 1988, en 3.9% y -1|.8%, en términos monetarios y reales respectivamente. Para elaño 1990 hubo crecimiento monetario del orden del 12.8%, pero en términos reales los ingresos disminuyeron 7.8%; para el año 1991 se presentó un deterioro en los recaudos tributarios tanto en términos nominales como reales; sólo en la vigencia fiscal de 1992 se presentó un incremento de los ingresos por este tipo de impuestos de 48.5% nominalmente y 19.8% en términos reales.

Las disminuciones de los años 1989 y 1991 se deben a las "excenciones" fraudulentas, en forma de favores políticos de parte de los administradores y recaudadores de impuestos, presiondos por los jefes políticos debido a las realizaciones de elecciones.

Referentes a los ingresos por multas, rentas contractuales, rentas ocasionales, aprovechamientoss, el producto de monopolios y empresas de economía mixta, auxilioss, aportes, etc, que constituyen los llamados ingresos no tributarios del municipio, podemos ver en la Tabla 2, que estos han sufrido un decrecimiento progresivo a lo largo del período en estudio, hasta llegar a alcanzar la suma de $ 122.644 en 1992.

En la Figura 1 se muestra la tendencia de los ingresos tributarios a lo largo del período en estudio. En ella vemos que los ingresos monetarios asumen un comportamiento más o menos estable hasta el año 1991, año a partir del cual se elevan sustancialmente hasta pasar de la cifra de 10 millones de pesos en el año 1992. Sin embargo, en términos reales vemos que los ingresos disminuyen progresivamente de 1988 a 1991, mostrando al final del período un monto inferior a los dos millones de pesos.

FIGURA 1. Ingresos tributarios (millones de pesos).



1.5. TENDENCIA DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO

TABLA 3. Tendencia de los ingresos del Municipio.

Años	INGRESOS DEL MUNICIPIO				
	Ingresos Nominales	Incremento Porcentual	Indice de Precios	Ingresos Reales	Incremento Porcentual
1988	42.376.887	-	296.5	14.292.372	-
1989	52.454.915	23.7	350.8	14.952.940	4.6
1990	74.267.019	41.5	429.5	17.291.506	1|.6
1991	131.035.360	76.4	519.4	25.228.217	45.7
1992	158.191.422	20.7	644.2	24.556.259	-2.5
TOTAL	458.325.603	273.0%		96.321.294	71.0%

FUENTE : Contraloría Municipal.

La Tabla 3 enseña la tendencia de los ingresos del Municipio de San Jacinto durante el período en estudio.

A través de este período podemos notar que mientras los ingresos nominales para el año de 1989 crecieron a un ritmo de 23.75 en términos reales este crecimiento sólo alcanzó una tasa equivalente al 4.6% comparados con los del año 1989; para 1990 el crecimiento nominal fué de

41.5, para 1991 alcanza su más alto índice de crecimiento al situarse en un guarismo superior al 76%, para terminar en el año 1992 incementándose en un 20.7% con respecto al año inmediatamente anterior. Todas estas oscilaciones bruscas en las tasas de crecimiento de los ingresos nominales no determinan el verdadero aumento de los ingresos del Municipio, el cual si lo analizamos en la Tabla 3, no alcanza a incrementarse a la altura de las exigencias del Municipio, valga decir, de necesidad de servicios públicos eficientes principalmente, ya que durante el lapso 1988-1992, sólo alcanzó un aumento global del 71%, lo que implica una tendencia a incrementarse a un ritmo promedio anual equivalente al 14.25 anual.

TABLA 4. Comportamiento comparativo de los ingresos por otros tesoros.

AÑOS	INGRESOS POR OTROS TESOROS				
	Ingresos Nominales	Incremento	Indice de Precios	Ingresos Reales	Incremento%
1988	34.940.614	-	296.5	11.784.355.5	-
1989	45.482.959	30.2	350.8	12.965.495.7	10
1990	66.941.826	47.1	429.5	15.589.989.7	20.2
1991	123.735.495	84.8	519.4	23.822.775.3	52.8

INGRESOS POR OTROS TESOROS

AÑOS	Ingresos Nominales	Incremento	Indice de Precios	Ingresos Reales	Incrementos
1992	147.952.866.2	19.5	644.2	22.966.914	-3.5

FUENTE: Contraloría Municipal de San Jacinto.

La Tabla 4 muestra los ingresos recaudados por otros tesoros, tanto en términos reales como nominales, así como la variación porcentual de estos, de un año con relación al anterior.

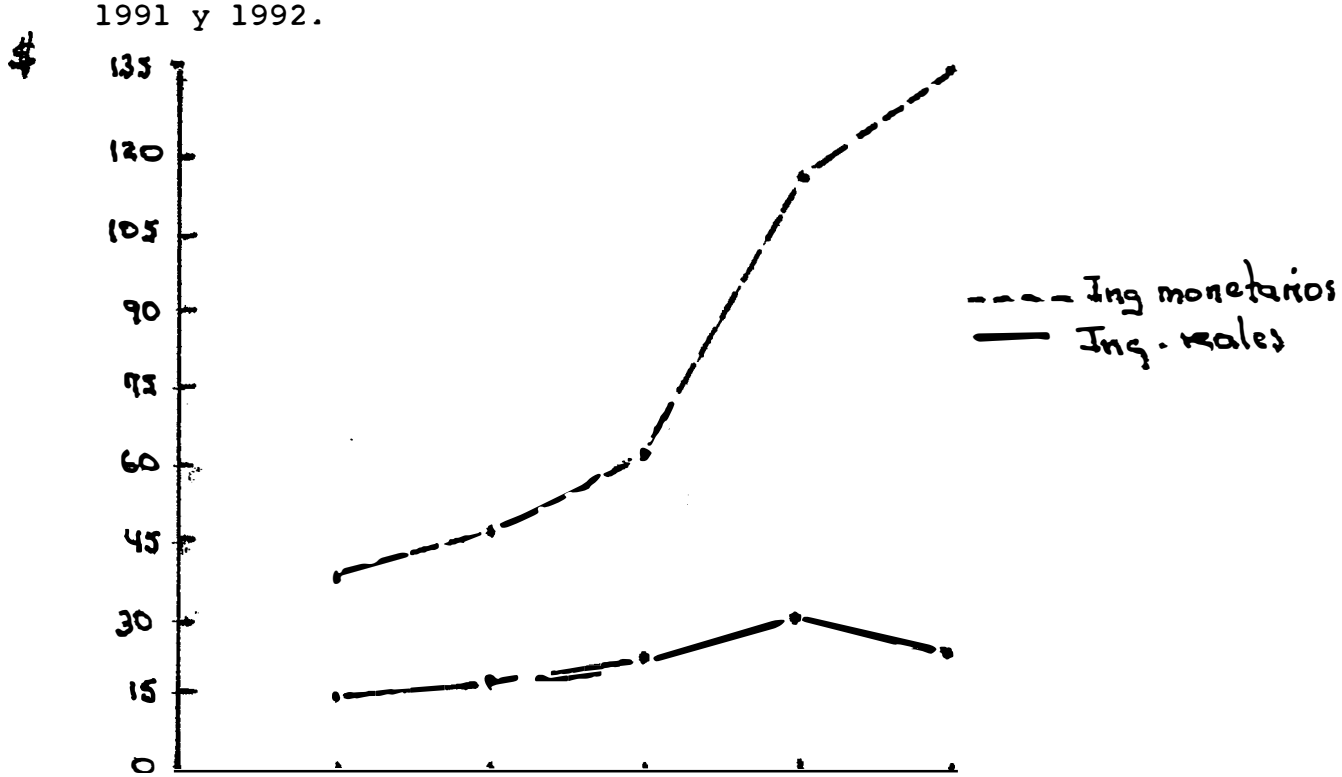
Los ingresos por otros tesoros representan el renglón más importante para el fisco municipal de San Jacinto, ya que éste aportó en promedio en los útimos cinco años 1988-1992, una cifra cercana a los $83.810.752.04 que representaron en términos medios el 91% del financiamiento presupuestal para cada vigencia.

Para el año 1989, estos ingresos se incrementaron en términos nominales en 30.1%, en tanto que en términos reales el guarismo llegó al 10% de incremento; para el año 1990 la variación fué del 47.1% nominalmente y del 20.2 en pesos constantes en 1983.

Para 1992 decayó un poco la tasa a la que venía creciendo estos ingresos al situarse en 19.55 su crecimiento nominal y ser negativo el crecimiento real con relación a 1991.

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

La Figura 2, muestra la tendencia en el comportamiento de los ingresos por otros tesoros percibidos por el municipio. Se alcanzaa a notar en la Figura el gran crecimiento monetario de los ingresos durante el período, pasando de poco más de 30 millones de pesos en 1988, hasta alcanzar la suma de 148 millones de pesos aproximadamente en el año 1992. El verdadero comportamiento se percibe en la tendencia que muestran los ingresos reales, los cuales no alcanzan un crecimiento considerable, sino apenas leve a partir de 1991 y 1992.



1.6. PARTICIPACIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES

TABLA 5. Participaciones Nacionales y Departamentales.

AÑOS	Participaciones Nacionales	Incremento Porcentual	Participaciones Departamentales	Incremento Porcentual
1988	34.940.614	-	-	-
1989	45.378.413	29.8	-	-
1990	66.941.826	47.5	-	-
1991	123.735.495	84.8	-	-
1992	147.925.866	19.5	-	-
TOTAL	418.922.214	323.0%	-	-

Fuente : Contraloría Municipal de San Jacinto. (Bolívar).

La Tabla 5 muestra el comportamiento de los ingresos que por participacioones ha recibido el municipio durante el período en estudio, así como su crecimiiento porcentuall de un año con relación al inmediatamente anterior.

Referente a este tipo de ingresos debemos anotar que el Municipio solo ha recibido transferencias de orden nacional correspondientes a su participación en el impuesto al Valor Agregado y del impuesto a las rentas. El municipio solo recibe del Departamento el 10%

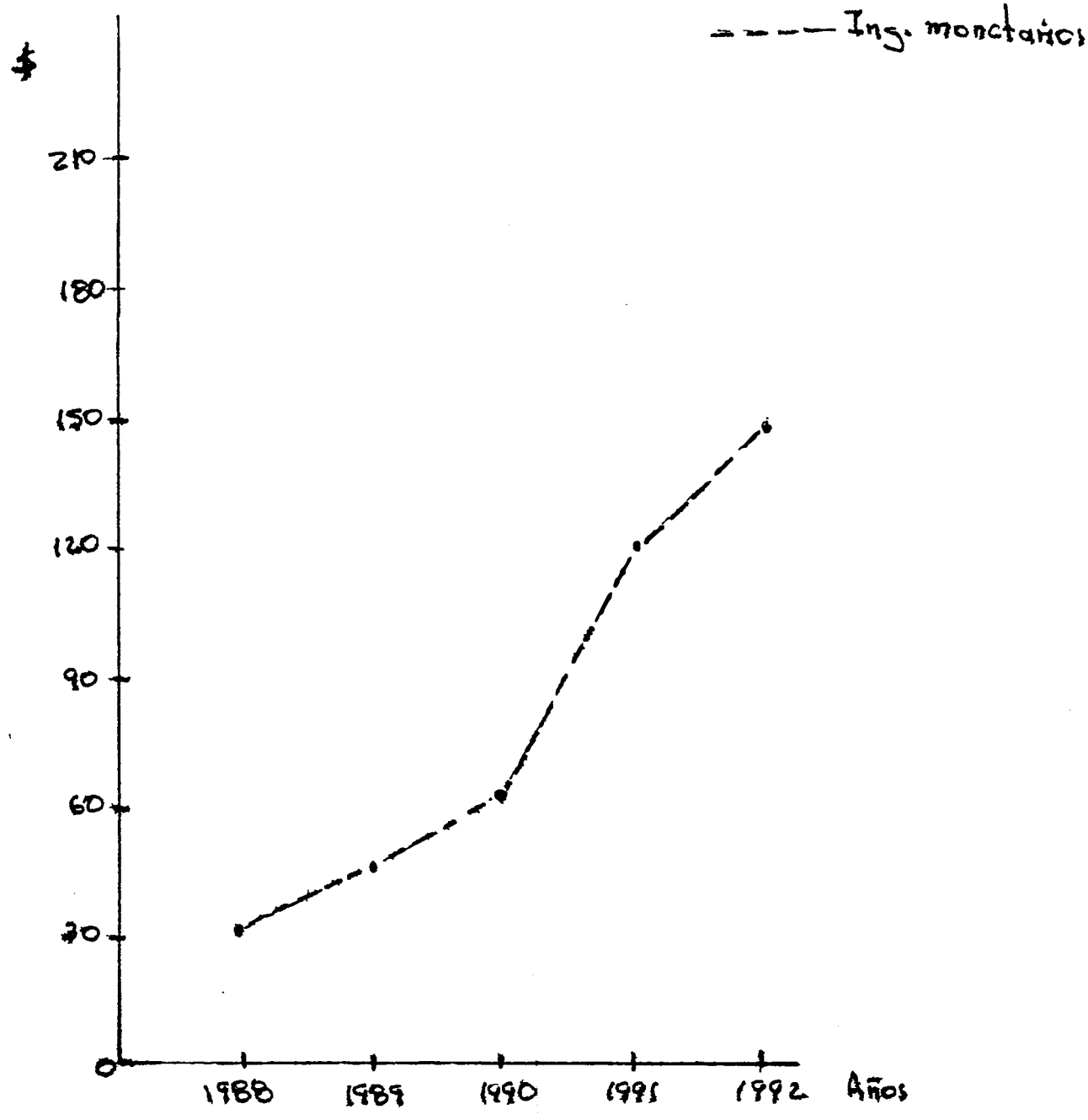
correspondiente al impuesto de Deguello de ganado mayor, que es ubicado dentro de los ingresos tributarios por su condición de ser impuesto indirecto.

Para el año 1989, los ingresos por participaciones se incrementaron en 29.8% para 1990 alcanza un crecimiento de 47.5% con respecto a 1989; en 1991 logran su más alto índice de progreso al ubicarse en 84.9% y termina con una tasa de 19.5% para 1992, logrando con todo esto alcanzar una tasa de aumento durante todo el período de 323%, lo que en términos medios significa un crecimiento anual equivalente al 45.4%.

La Figura 3 muestra la tendencia en el comportamiento de los ingresos por participaciones nacionales en forma monetaria que ha percibido el municipio durante el período 1988-1992.

La tendencia que muestra es un incremento acelerado, que parte de un monto de 34.9 millones de pesos en el año 1988 y se eleva considerablemente durante el período, hasta alcanzar una cifra de 148 millones.

FIGURA 3. Participaciones Nacionales. (Millones de pesos)



1.7. EVOLUCION DEL ACTUAL SISTEMA DE INGRESOS EN PORCENTAJES.

TABLA 6. Evolución del actual sistema de ingresos en porcentajes.

Clases de Ingresos	AÑOS 1988	1989	1990	1991	1992	X
Tributarios	100	99	112	107	160	119.5
No Tribut.	100	60	19	42.8	11	33.5
De otros tesoros	100	130	191	35.4	423	274.5

Fuente : Contraloría Municipal de San Jacinto. (Bolívar).

Un análisis más sencillo y completo de la evolución de los ingresos del municipio, se logra utilizando los números índices, como lo muestra la Tabla 6. En él se toma como base el año 1988, el cual permanece constante para los períodos subsiguientes.

Referentes a los recaudos por impuestos directos e indirectos, que constituyen los ingresos tributarios, estos se han carcterizado por evolucionar de una manera más o menos constante, ubicándose su crecimiento nominal promedio en números índices de 119.5

Los ingresos por multas, aprovechamientos, venta de servicios, y otros ingresos de carácter no tributario, han evolucionado negativamente durante el período en estudio, especialmente durante los años 1990 y 1992 cuando alcanzaron un crecimiento de 60 y 11 respectivamente con relación al año base, lo que representó un crecimiento promedio anual de 33.5.

Los ingresos por otros tesoros, es el rubro que ha tenido el más satisfactorio comportamiento, al crecer a una tasa superior a 274.5 pormedio anual, producto esto de la excelente evolución de las transferencias por el impuesto al Valor Agregado IVA, que recibe el municipio de la Nación.

1.8. COMPOSICION DE LOS INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE LOS IMPUESTOS EN PORCENTAJES.

La composición de los ingresos fiscales provenientes de impuestos, está dda en la Tabla 7, en el cual se muestran desglosados en directos e indirectos señalando su participación dentro del total de los ingresos tributarios.

Los recaudos tributarios directos del municipio provienen principalmente del impuesto predial, circulación y

tránsito, rodaje y otros de menor importancia debido al monto de su recaudo, fueron superiores a los indirectos constituidos fundamentalmente por los impuestos de industria y comercio, deguello, delineamiento, etc, en los años 1989, 1990, y 1992, y menos a estos últimos en los años 1988, y 1991.

TABLA 7. Composición de los ingresos fiscales provenientes de los impuestos en porcentajes.

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS			
	Directos	Participación Porcentual	Indirectos	Participación Porcentual
1988	2.616.352	41.3	3.714.282	58.7
1989	3.436.81	54.5	2.868.754	45.5
1990	3.729.544	52.4	3.3 4.754	47.6
1991	3.234.636	47.3	3.59 .535	52.7
1992	6.195.439	61	3.947.473	39
		X = 11.3		X = 48.7

Fuente : Contraloría Municipal de San Jacinto. (Bolívar)

Sin embargo en términos medios, durante el período en estudio, tanto los impuestos directos como los indirectos han venido presentando un comportamiento bastante

equilibrado entre sí, al notarse que los directos han constituidoo el 51.3% de los recaudos tributarios y los indirectos por consiguiente el 48.7%.

2. LOS IMPUESTOS DEL MUNICIPIO

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

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

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

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

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

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

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

b. Economía. Los impuestos deben ser administrados de tal manera que caucen en su recaudo, la menor erogación posible para el fisco. Un impuesto que demande un gasto de recaudación tan considerable, que sólo deje a favor del tesoro un saldo de poco monto ono deje ninguno, es una carga impuesta al público sin beneficio para la Nación y únicamente en provecho de los encargados de recolectarlos.

c. Elasticidad : Los impuestos deben ser elásticos hasta donde sea posible, de tal manera que en un momento dado puedan acrecentarse, para atender las necesidades imprevistas y a circunstancias extraordinarias que impongan un aumento de los gastos públicos. Aunque en un país lleven esta condición.

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

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

d. Constitucionalidad : Es decir, que la disposición legislativa que lo establece no debe estar en pugna con

Constitución. Al respecto dice el artículo 43 de la Constitución Nacional : "En tiempos de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales, y los Consejos Municipales podrán imponer contribuciones".

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

f. Facilidad para el Contribuyente : Finalmente los impuestos deben ser recaudados en el tiempo, forma, y lugar que más convengaa a los intereses de los contribuyentes, hasta donde lo permitan las circunstancias. Cuando el impuesto grava artículos de consumo naturales se paga a tiempo de adquirir dichos objetos para consumirlos; los impuestos periódicos, como los que grava la renta, deben cobrarse en el tiempo en que según las costumbres de cada localidad es presumible que el tributo haya percibido ya el valor de dicha renta, a fin de que le sea más fácil hacer el desembolso.

En cuanto a la forma, generalmente se hacen pagos en dinero, o en cheques o letras autorizadas por establecimientos respetables de crédito. Respecto al lugar, se acostumbra poner las recomendaciones de los impuestos lo más al alcance posible del contribuyente.

2.1. CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS DEL MUNICIPIO

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

2.1.1. Ordinarios y Extraordinarios. Los impuestos ordinarios son los que se establecen y recaudan de modo permanente y constituyen el recaudo ordinario del Fisco P.E. El Gravámen a la renta y complementarios, impuesto al consumo de licores, etc.

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

2.1.2. Personales y Reales. Los impuestos personales son

los que captan y valoran las capacidades contributivas en función de las personas.

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

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

2.1.3. Directos e Indirectos. El impuesto directo es el que grava al patrimonio y la renta personal del contribuyente por medio de una tarifa previamente establecida y por el sistema de lista nominativas. El gravamen se establece sobre tres elementos conocidos de antemano; la persona, el capital y la renta. Tiene como principal característica la de no ser trasladable, principio de que debe aceptarse con cierta reserva, pues, el impuesto a las rentas y complementarios se torna indirecto en el caso de las grandes industrias

constituidas como sociedades anónimas, las cuales incorpora en su contabilidad los impuestos como costos de producción que trasladan al consumidor en el precio del artículo.

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

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

2.1.3.1. Directos.

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

Este impuesto grava los bienes raíces ubicados dentro de territorio municipal en base al avalúo catastral fijado

para cada predio por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

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

Este impuesto ha sido objeto de diferentes leyes, entre las que se destacan : La ley 20 de 1908, que limitó la tarifa hasta el dos por mil; la ley 48 de 1887 y la ley 49 de 1888, que estableció una estructura fiscal dejando la reglamentación del impuesto sin ninguna base para el efecto, en manos de las Asambleas Departamentales; la ley 78 de 1935, que fijó los "avalúos comerciales de la propiedad", y otras.

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

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

presupuesto de los municipios.

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

Como medida complementaria de actualización, se estableció la obligación de formar y actualizar los catastros municipales en el curso de períodos de cinco años en todos los municipios del país. Este término fué ampliado por la Ley 75 del 86 a siete años.

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

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

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

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

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

En San Jacinto, este impuesto es recaudado por la Tesorería Municipal y actualmente han inscritos como propiedad gravada en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi 6.297 predios urbanos y 2.450 predios rurales. En la Tabla 8 se nos presenta elmonto de los recaudos

provenientes del impuesto predial desde 1988 hasta 1992 debidamente deflactados.

TABLA 8. Comportamiento comparativo del impuesto predial en San Jacinto (Bolívar). 1998-1992

AÑOS	Ing. Ejecut.	Incremento%.	I.N.P.	Ing. Real.	Incremento %
1988	2.250.987.5	-	296.5	759.186.3	-
1989	3.324.822	47.7	350.8	947.982.7	24.8
1990	3.421.904	2.9	429.5	796.718.0	-15.9
1991	2.738.748	-19.9	519.4	527.290.7	-33.8
1992	4.8||5.500	77.2	644.2	753.415	42.8

Fuente : Contraloría Municipal de San Jacinto.

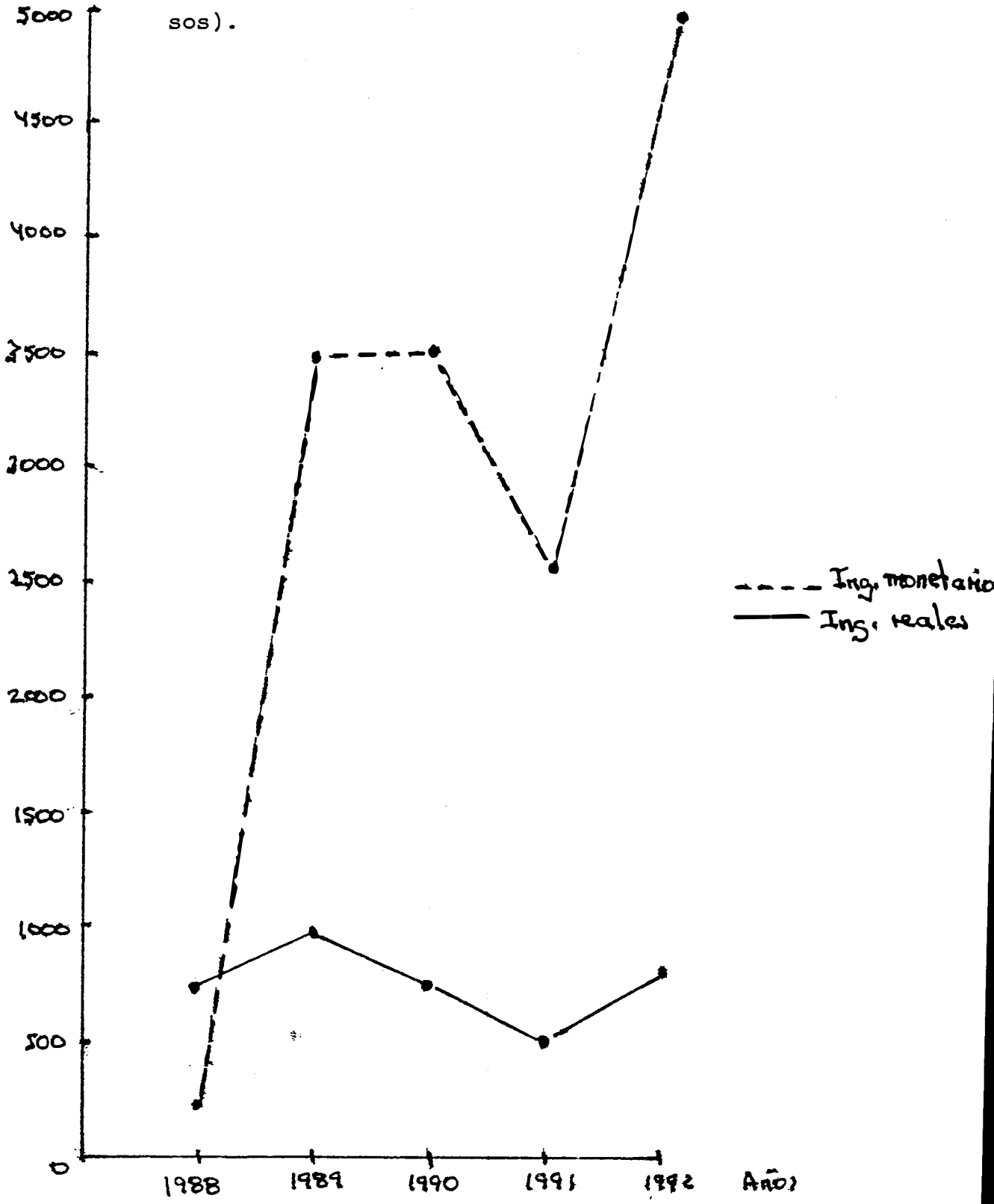
El comportamiento de los recaudos ejecutados por concepto de impuesto predial en el período muestran que dicho monto se hace cada vez mayor, exceptuando el año 1991, en donde disminuye hasta ser negativo su crecimiento, -19.9% con respecto al año anterior. Los años 1990-1991 y se caracterizaan por presentar bajas considerables en sus tasas de crecimiento, esto debido a que en este lapso de tiempo el número de morosos se triplicaron con respecto al año 1989. El maayor incremento se presenta en el año 1992, en donde la tasa de crecimiento toca el 77.2% con

respecto al año inmediatamente anterior. Este crecimiento tan vertiginoso se debió a que en este año fué cuando se le dió aplicación a lo dispuesto por la Ley 14 de 1983, en lo referente al reajuste catastral, esto según resolución Número 13-000-158 del 10 de Enero de 1992 de Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Pero si comparamos este crecimiento con el del año 1989, vemos que tan solo fué del 31.4.%. Mientras que sobrepasa el 50% con respecto al año 1988.

Los recaudos reales o sea, aquellos debidamente deflactados, tuvieron un comportamieento fluctuante, siendo el año 1991, el más crítico azotado fuertemente por el fenómeno inflacionario, quedando situado como el de menor recaudo realmente ejecutados en el período. Mientras que en el año 1989 se obtuvieron los recaudos más altos con un crecimiento del 24.8% con respecto al año anterior.

La Figura 4 muestra el comportamiento de los ingresos por impuesto predial recaudados por el municipio. En términos monetarios los ingresos crecen considerablemente, en los ños 1989 y 1992, y se sostienen y decrecen en los años 1990 y 1991 respectivamente. En términos reales vemos que estos tienen una tendencia a mantenerse sin muchas oscilaciones, dentro de un margen de 500.000 a millón de pesos.

FIGURA 4. Ingresos por Impuesto Predial. (En miles de pesos).



Ccntradictoriamente con lo que ocurrió con los ingresos ejecutados en el año 1992, que presentaron el monto más alto del período, en este mismo año los recaudos reales disminuyeron con respecto a los años como 1991 y 1992. En síntesis podemos decir que los ingresos reales no son llo verdaderamente representativos, si tenemos en cuenta que éste, junto con el impuesto de industriaa y comercio representa las principales fuentes de ingresos del municipio.

2.1.3.1.2. Circulación y Tránsito. La creación de este impuesto viene desde 1913 ccn la Ley 97, siendo reglamentada posteriormente por el Decreto Ley 3425 de 1954, y modificado más tarde por la Ley 48 de 1968.

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

La ley 14 establece un gravamen sobre los vehículos automotores de uso particular. Este equivale a un dos por mil anual. Se apllica con base en el valor comercial que determine anualmente el INTRA.

TABLA 9. Comportamiento del Impuesto de circulación y tránsito en San Jacinto. 1988 - 1992.

AÑOS	Ingresos Ejecutados	Incremento %	I.P.N.	Ingresos Reales	Incremento %
1988	245.036	-	296.5	82.642.8	-62.6
1989	108.393	-55.7	350.8	30.898.8	-3|.4
1990	8|.690	-20.0	429.5	19.951.1	-192.7
1991	303.153	253.7	519.4	58.419.6	6.4
1992	400.416	32.0	644.2	62.157.0	

Fuente : Contraloría Municial San Jacinto.

El comportamiento que presenta el impuesto de circulación y tránsito en el período 1988-1992 es alentador, debido a que en sólo cinco años presenta un incremento del 63.45 con respecto al año 1986 a pesar de presentar algunas variaciones de incremento y decremento tal como ocurrió en los años 1989 y 1990. Es de resaltar en este análisis la variación sufrida en el año 1991, en donde los ingresos se incrementaron en un 253.7% con respecto al año anterior; este gran amento coincidió con los reajustes realizados por el Consejo Municipal en las tarifas y actualización de las tablas-valores hechas por el INTRA. También es importante mencionar la campaña de revisión de vehículos realizada por el Instituto de

Transportes y Tránsito en ese mismo año, la cual le reportó entradas al Municipio del orden de los 300.000 pesos por concepto de paz y salvo en rodaje, matrículas, radicaciones, etc.

En términos reales los ingresos muestran un comportamiento semejnte a los ingresos ejecutados, siendo el año 1988 en donde se obtienen los ingresos más altos y en el año 1991 en donde se presenta el mayor incremento en estos, 192.7% con respecto al año anterior. Este comportamiento general de los ingresos reales es debido a la pérdida del poder adquisitivo de nuestra moneda.

2.1.3.2. Indirectos.

2.1.3.2.1. Industria y Comercio. Este impuesto grava las actividades industriales, comerciales, las correspondientes a los Bancos, compañías de Seguros generales, Compañías de seguros de vida, Sociedades de Capitalización, Corporaciones Financieras, Compañías de Financiamientos Comerciales, Corporaciones de Ahorro y Vivienda y Almacenes Generales de Depósitos.

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

artesanales, comerciales, de oficio, etc. Se pagaba en el momento de obtener la respectiva patente de funcionamiento.

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

El Régimen del Impuesto de Industria y Comercio y de su complementario, el de Avisos y Tableros, fué reformado por la Ley 14 de 1983.

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

Se observa por ejemplo, la existencia de Municipios en los cuales la base para calcular el impuesto era el número de metros cuadrados que ocupaba el local, el contrato de arrendamiento o el consumo de energía eléctrica.

La Ley 14 de 1983 adoptó el criterio de que el impuesto de industria y comercio recayera directamente sobre las actividades que se benefician de los recursos, infraestructura y mercadeo del municipio y no solamente sobre artículos aislados.

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

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

La Ley otorga una discrecionalidad limitada a los

Consejos para fijar las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio. Se señala como tope máximo el siete por mil mensual para las actividades industriales y del 10 por mil mensual para las comerciales y de servicio.

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

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

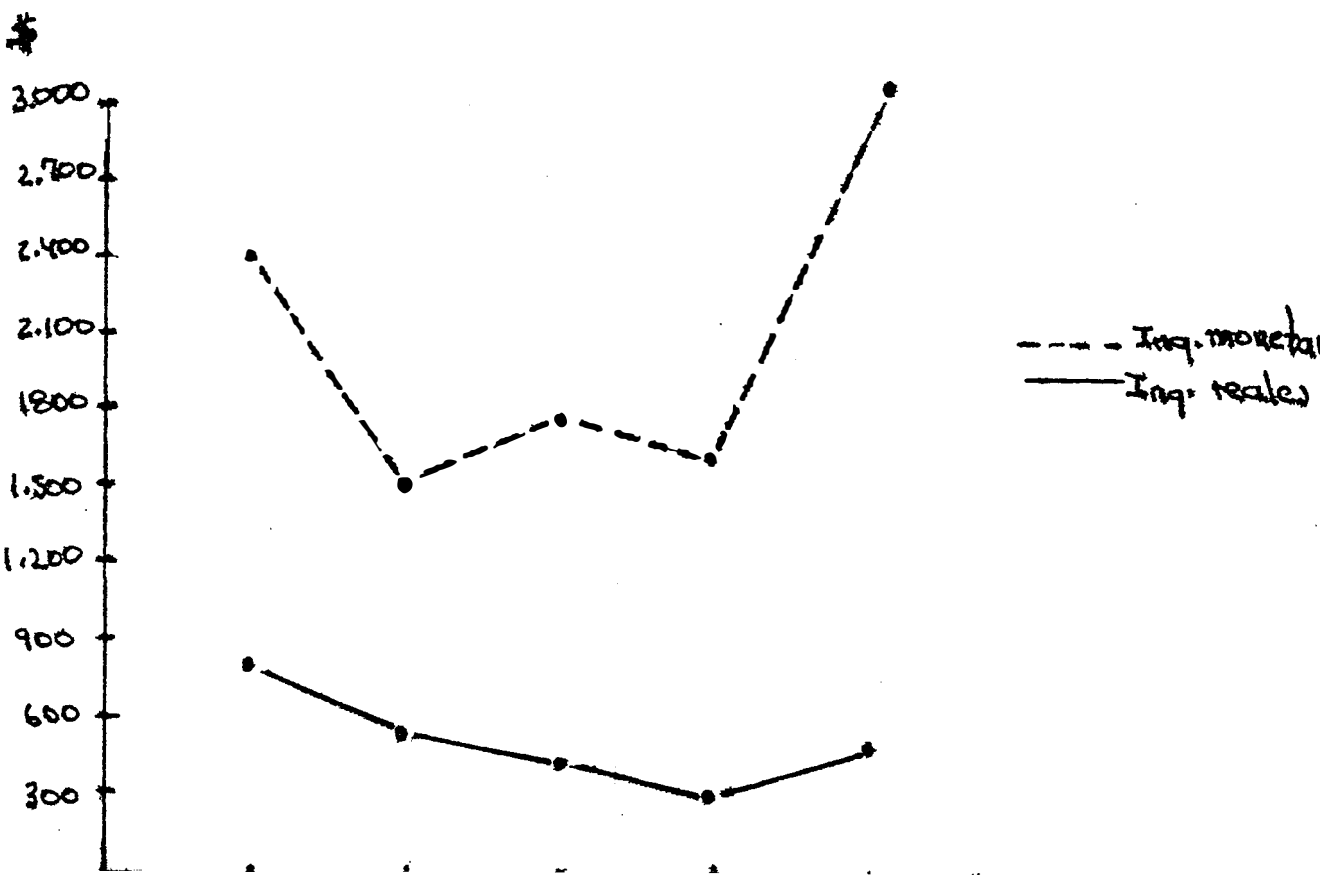
A continuación presentamos el comportamiento del Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio.

TABLA 10. Comportamiento del Impuesto de Industria y Comercio en San Jacinto. (Bolívar). 1988-1992

AÑOS	Ingresos Ejecutdos	Incremento %	I.N.P.	Ingresos Reales	Incremento %
1988	2.490.321	-	296.5	839.905.9	-
1989	1.633.577	-34.4	350.8	465.671.8	-44.5
1990	1.807.492	10.5	429.5	420.836.3	-9.6
1991	1.691.841	-6.3	519.4	325.729.8	-22.5
1992	2.731.691	62.6	644.2	427.148.5	31.1

FUENTE : Contraloría Municipal San Jacinto. (Bolívar).

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



La Figura 5 muestra los ingresos por concepto de Impuestos de Industria y Comercio tanto en términos reales como en términos monetarios. En términos monetarios, vemos que lacurva descrita presenta forma quebradaa lo que nos dice que estos disminuyeron y aumentaron de un año durante todo el período con punto crítico en 1989 y con un ligero auge en 1992. En términos reales la curva desciende en 1989, luego trata de estabilizarse con una pequeña tendencia a disminuir para finalmente ascender tratando de situarse en un punto que equidiste, 1990.

El comportamiento de los ingresos ejecutados por concepto de impuesto de Industria y Comercio es escalonado a lo largo del período con alzas y disminuciones moderadas. Solamente en el último año se presenta un alza considerable 62.6% con respecto al año anterior, pero de sólo 10.4$ con respecto al primer año. Esta alza responde a la puesta en práctica de lo dispuesto en la Ley 14 de 1983.

Los recaudos reales por este concepto, muestran una tendencia a disminuir a lo largo del período con una excelente recuperación en el año 1992, en donde presenta un incremento del 31.1% con respecto al año anterior, esto debido al incremento presentado en el valor absoluto

este mismo año. Este aumento es significativo si tenemos en cuenta la importancia que tiene este impuesto en losingresos totales del municipio.

2.1.3.2.2. Degüello. Este impuesto se cobra por cada cabeza de ganado bovino que se sacrifique dentro del perímetro urbano. Es una renta departamental, intendencial y comisarial, de la cual el municipio percibe el 105 aunque en algunas secciones del país se ha cedido integramente a estos entes locales.

Con el fin de proteger la cría y el levante se ha determinado un impuesto más alto para el sacrificio de hembras. Con la autorización oficial para el sacrificio de caballos deberán establecerse también los respectivos impuestos.

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

Con el fin de controlar aspectos de higiene y de salubridad, las autoriddes se deberán preocupar porque no se mate gnado para la venta en lugares diferentes al matadero municipal. Con ello también se vigila esta renta y se perciben las tarifas establecidas por el uso de las instalaciones para estos fines, de propiedad del

municipio. Por ley el impuesto al degüello de ganado menor no podrá excederdel 30% del valor cobrado para ganado mayor.

TABLA 11. Comportamiento del Impuesto de Degüello de ganado mayor y menor. 1998 - 1992.

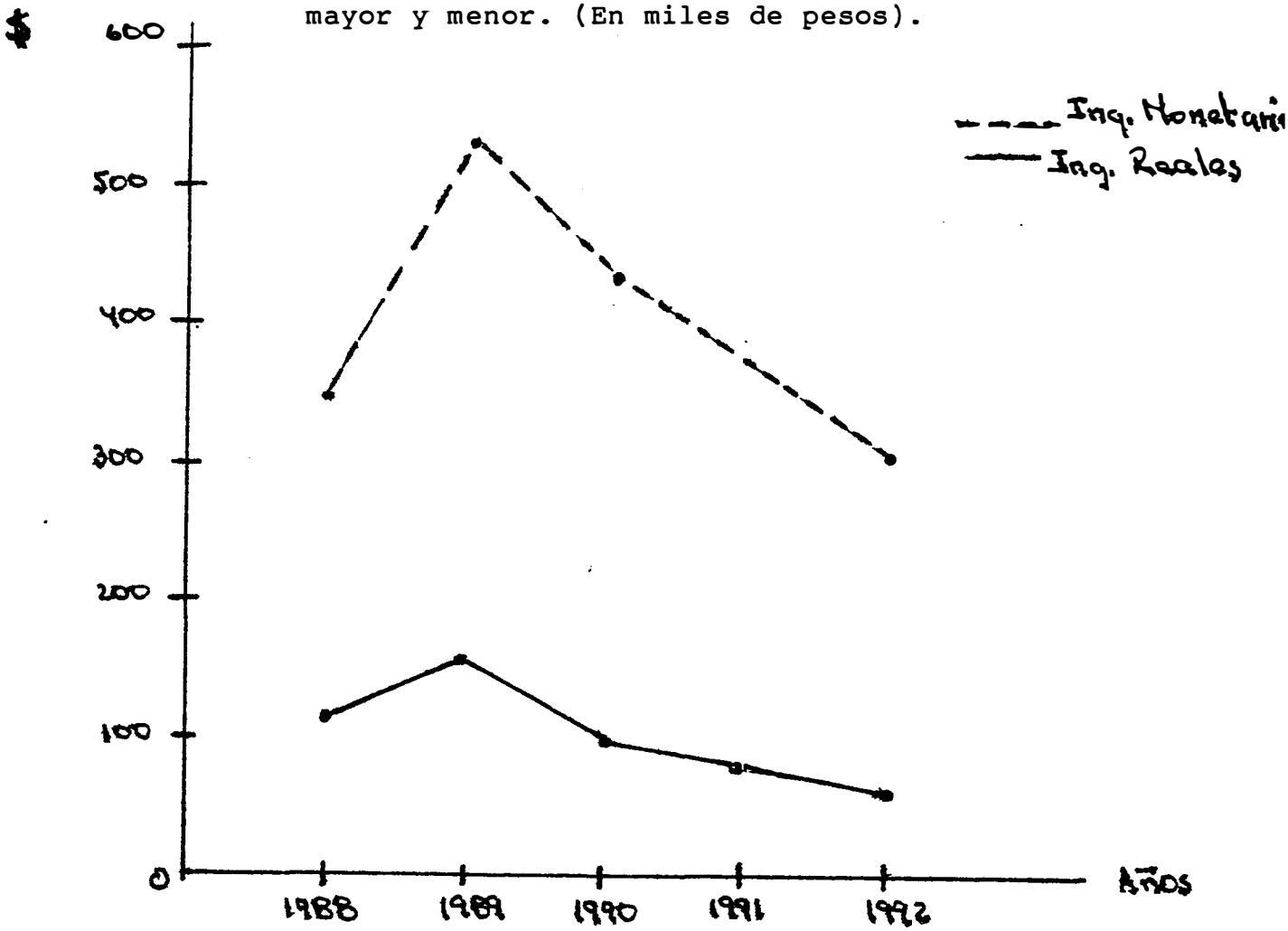
AÑOS	Ingresos Ejecutados	Incremento %	I.N.P.	Ingresos Reales	Incremento %
1988	356.587	-	296.5	120.265.4	-
1989	552.498	54.9	350.8	157.496.5	30.9
1990	425.930	-22.9	429.5	99.168.8	-37.0
1991	372.780	-12.4	519.4	71.771.2	-27.6
1992	324.200	-13.0	644.2	50.325.9	-29.8

FUENTE : Contraloría Municipal San Jacinto.

El comportamiento que presentan los impuestos por degüello de ganado mayor y menor en los años 1988 a 1992, es decreciente. Luego de incrementarse en 54.95 en 1989. La disminución que presenta esterubro es moderado si comparamos que en 1985 decreció en 22.9% y que en 1991 tan solo lo hizo en 41.3%. Este comportamiento tiene su explicación debido a que en estos últimos años al municipio han venido entrando grandes cantidades de carne vacuna provenientes de otras poblaciones vecinas, lo que

ha provocado evasión en el pago por este impuesto.

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



La Figura 6 nos enseña la tendencia en el comportamiento de los ingresos recaudados por concepto de degüello de ganado tanto mayor como menor. En esta observamos que los ingresos tanto monetarios como reales aumentan sólo en el año 1989, para más luego asumir una tendencia a disminuir de manera progresiva hasta el final del período en estudio.

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

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

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

A partir de la vigencia fiscal de 1988 la participación en el impuesto a las ventas continuará en un 30% y se distribuirá en la siguiente forma:

a. El 25% entre el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios de los Departamentos, que será girado por la nación a ellos para atender los gastos de funcionamiento

y de inversión.

b. El 1.5% entre las intendencias y las comisarías.

c. El 3.5% para los Departamentos con destino a las cajas de previsión sociales para los presupuestos de estos cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales.

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

De las transferencis que deben hacerse por concepto de la participación del impuesto a las ventas al distrito especial de Bogotá y a los Municipios de los Departamentos, la Nación hará las siguientes restricciones;

- Para los Municipios entre los 100.000 y 500.000 habitantes el 10% en 1988, el 20% en 1989, y el 30% en 1990 y los años siguientes.

- Para los municipios de más de 500.000 habitantes el 11% en 1990, el 30% en 1989, y el 50% en 1990, y los años siguientes.

La norma más amplia que se haya referido aal tema es el Decreto legislativo número 1988 de 1974.

A partir del 1 de Abril de 1989, el impuesto sobre las ventas se extendió al comercio, lo cual significa que los comerciantes tienen la obligación de presentar declaración anual de ventas, consignar cada dos meses el impuesto liquidado en razón de ls ventas gravadas y aplicar la tarifa respectiva.

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

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

El nuevo sistema de gravación a las ventas se conoce como

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

2.2. CAPACIDAD TRIBUTARIA

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

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

Uno de los problemas centrales que ha de resolverse en la

igualdad de tratamiento fiscal o ante el impuesto, es el de saber cual es el índice que denota de manera más aproximada la capacidad contributiva; si la renta, el gasto o el patrimonio. Otros problemas relacionados con este, son los de saber si aquella igualdad es real o personal, subjetiva u objetiva. Viene luego el problema deltipo impositivo que garantice mejor dicho igualdad, y la pregunta si de aquella igualdad puede o no sufrir excepciones.

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

2.3. EVOLUCION DEL SISTEMA IMPOSITIVO DEL MUNICIPIO

El análisis del sistema impositivo que ha regido en el Municipio de San Jacinto en Bolívar, se puede limitar a cuestionamientos acerca de la forma de establecer las bases tarifarias, del recaudo efectivo de los impuestos y la categorización de los establecimientos objeto de tributación.

Referente al primer punto, el establecimiento por parte de la Junta de aforo de las tarifas de impuestos está viciada desde el momento en que ésta toma como base para el cálculo, censos de industria y comercio que adolecen de fallas protuberantes de fondo y forma lo que implica en el mayor de los casos, tarifas menores a las que verdaderamente deberían ser, con el consiguiente deterioro de los ingresos tributarios del municipio.

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

En síntesis, la evolución que debiera mostrar el sistema impositivo de Municipio debido al establecimiento de la Ley 14 de 1988, no es el mejor, ya todas su intenciones por fortalecer los fiscos municipales quedan en el papel y se da paso a métodos presuntivos poco reales en la tasación de los diferentes impuestos.

3. ANALISIS DE LOS GASTOS MUNICIPALES

TABLA 12. Análisis de los gastos de funcionamiento.

Años	Gastos de Funcionami.	Incremento Porcentual	Indice de Precios	Gastos Constante	Increm. %
1988	36.765.096	-	296.5	12.399.695.1	-
1989	33.405.082	-9.1	350.8	9.522.543.3	-23.2
1990	54.683.220.3	63.7	429.5	12.731.832.4	33.7
1991	91.682.101.5	67.9	519.4	17.686.195.9	38.9
1992	129.445.331.6	40.9	644.2	20.093.966.4	13.6

Fuente : Contraloría Municipal San Jacinto.

Los gastos de funcionamiento de cualquier municipio, se establecen de acuerdo a la capacidad de ingresos que tiene éste. Para el año de 1989 el incremento que tienen los ingresos del municipio se destinan en mayor proporción hacia la inversión, lo que determina que los gastos de funcionamiento disminuyan favorablemente en 9.1%; a partir de 1990 y favorecidos por la Ley 14 de 1983, que trata sobre el fortalecimiento de los fiscos municiples y departamentales, que determinan aumentos

sustanciales en los ingresos, los gastos de funcionamiento se elevan consecuencialmente en 63.7% paa 1990; 67.9% para 1991, y 40.9% para 1992.

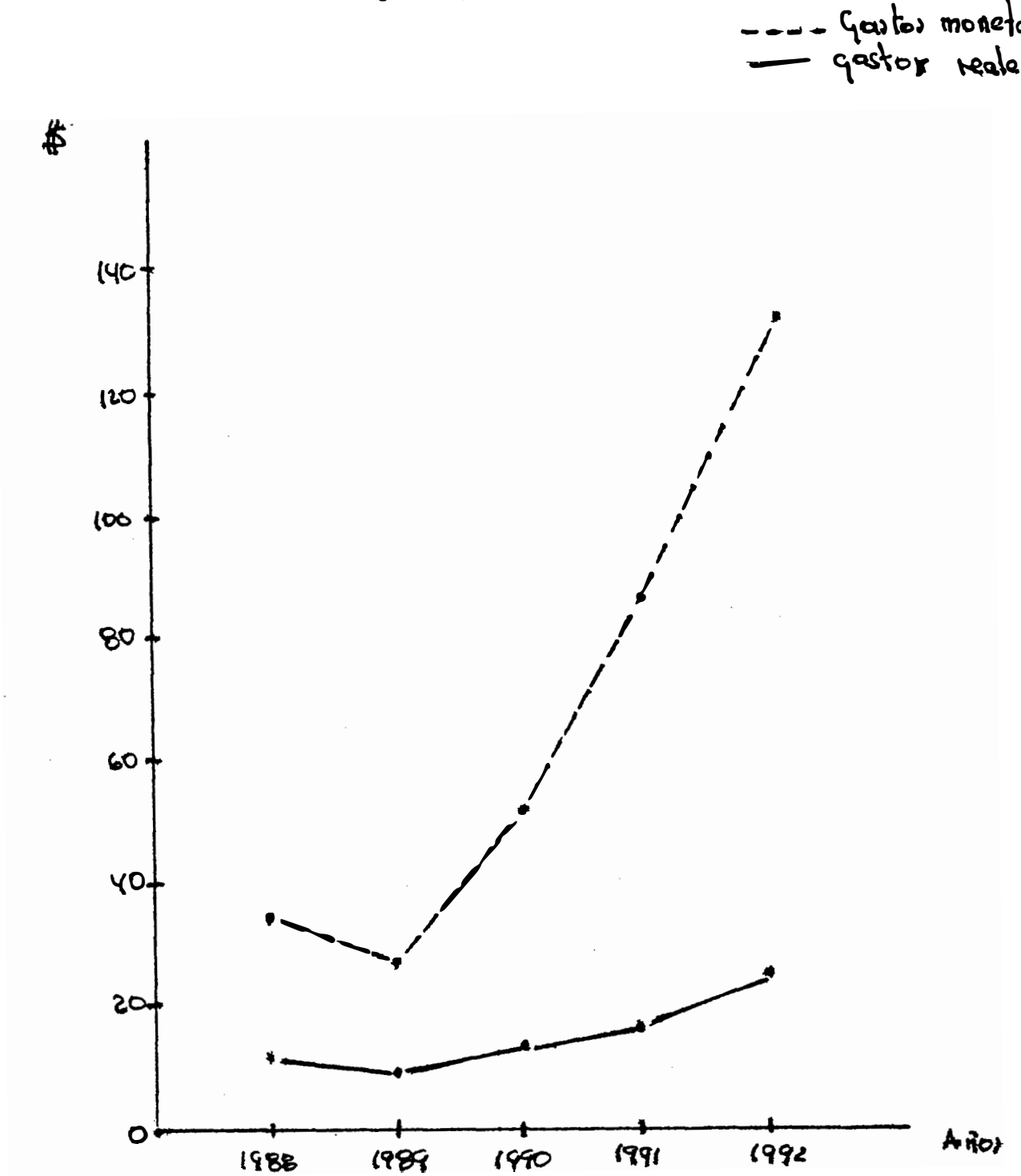
En términos constantes, los gastos de funcionamiento disminuyenen 23.2% para 1989; aumentan a partir de 1990 a ritmos de 33.7%, 38.9% y 13.6% para los años subsiguientes hasta 1992.

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

En ella vemos que los gastos comienzan con una cifra cercana a los 37 millones de pesos, disminuyen levemente en 1984 y se elevan bruscamente a partir de ese año hasta 1992, cuando alcanza un monto aproximado a los 130 millones de pesos.

FIGURA 7. Comportamiento de los gastos de funcionamiento.

(Millones de pesos).



3.1. GASTOS DE INVERSION

Tabla 13. Análisis de los Gastos de Inversión.

Años	Gastos de Inversión				
	Gastos Nominales	Incremento Porcentual	Indice de Precios	Gastos Reales	Increm. %
1988	11.254.402	-	296.5	3.795.751	-
1989	20.482.765.2	81.9	350.8	5.838.872.6	53.8
1990	19.791.359.7	-3.3	429.5	4.607.999.9	-21.0
1991	40.073.489.6	202	519.4	7.71[illegible].342.6	67.4
1992	34.920.918.4	-12.8	644.2	5.420.819.3	-29.7

Fuente: Contraloría Municipal San Jacinto.

Los gastos de inversión en San Jacinto durante el período 1988-1992 han estado canalizaados casi exclusivamente hacia el Departamento de Obras Públicas, el cual absorbe la casi totaalidad de los recursos asignados a este capítulo, para dirigirlos principalmente hacia la construcción y reparación de calles urbanas, caminos vecinales y obras varias.

Nominalmente los gastos de inversión disminuyen en los años 1990 y 1992, en 3.3% y 12.8% respectivamente, aumentando en 81.9% para 1989 y 202% para 1991, lo que

podría indicar la tendencia de incrementarlo y disminuirlos en forma intercalada por años.

En términos constante los egresos por inversiones, asumen el mismo comportamiento que los egresos nominles, es decir, aumentan para 1989 con relación a 1990, en 53.8% y en 1991 crecen con relación a 1990 en 67.4%; para disminuir en 1990 y 1992 a tasas del 215 y 29.7% respectivamente.

La tendencia en los gastos de inversión la muestra la Figura 8 en ella vemos que estos gastos disminuyen en términos monetrios en los años 1988, 1990, y 1992 y aumentan en 1989 y 1991, no muestran una tendencia al crecimiento sostenido. En términos reales el mismo comportamiento con el agravante que la inversión no llega en su año de máximo crecimiento (1991) a los ocho millones de pesos.

3.2. GASTOS POR CAPITULOS

La Tabla 14 muestra el comportamiento comparativo de los gastos por capítulos para cada año, lo mismo que su participación dentro del total de los gastos anuales.

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

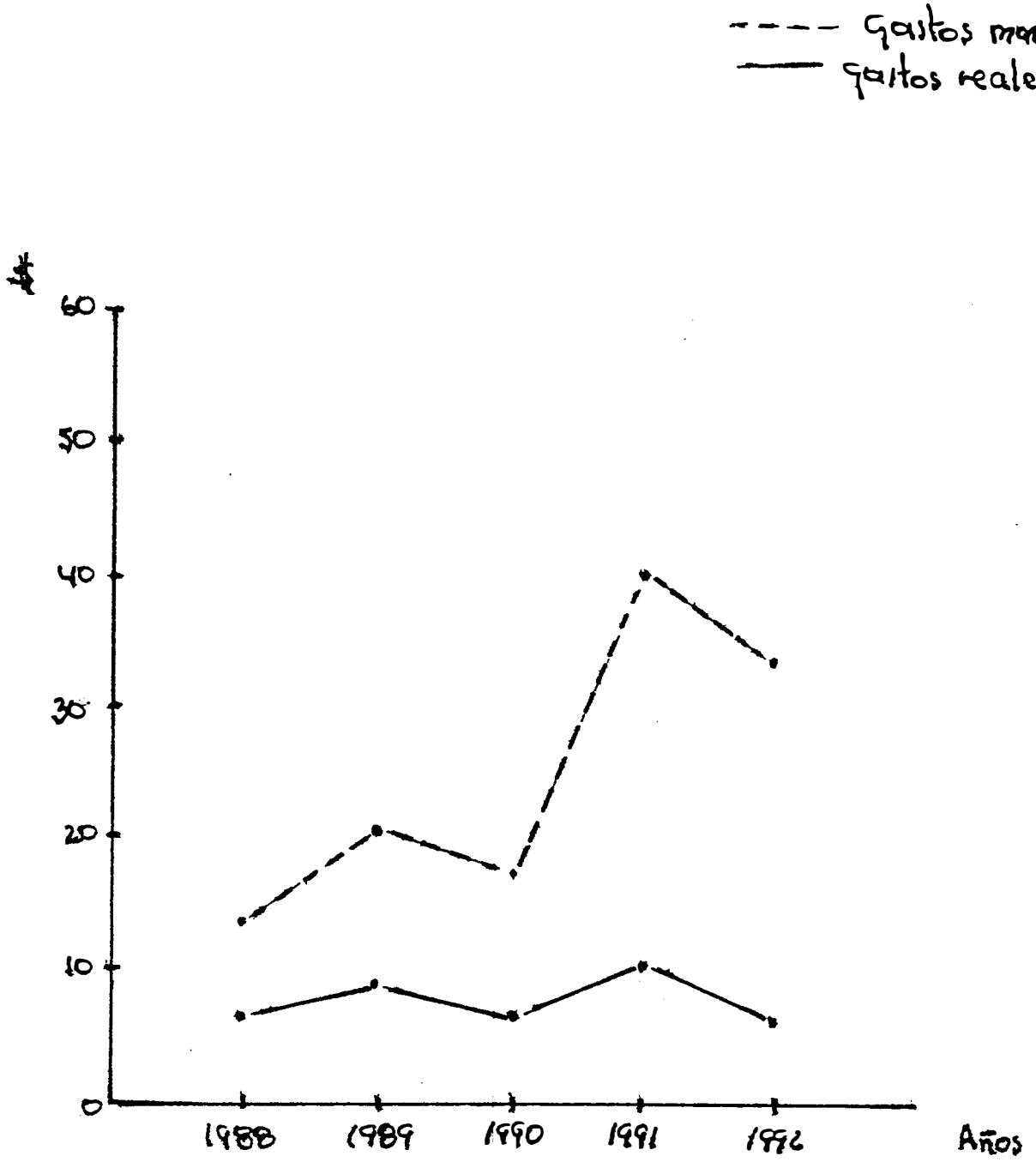


TABLA 14. Gastos por Capítulos.

Años / Capítulos	1988		1989		1990		1991		1992	
	Gasto	%	Gasto	%	Gasto	%	Gasto	%	Gasto	%
Consejo	235.675	0.49	193.200	0.35	552.964	0.7	1.522.880	1.1	2.095.847.5	1.27
Contraloría	2.512.872.2	5.20	1.1 0.176.8	2.13	1.364.287	1.83	6.217.999	4.70	7.300.109.4	4.44
Gobierno	14.918.049	31.0	15.101.063.8	28	22.887.100	30.7	43.384.174	32.8	38.976.409	23.7
Hacienda	6.363.333	13.2	5.149.978.8	9.55	8.193.674.3	11.00	11.077.8 9	8.39	30.413.731.3	18.5
Educación	6.017.107.9	12.51	5.896.676.2	10.9	7.427.898.5	9.97	11.144.436	8.44	23.496.1 1	14.3
Justicia	48.350	0.1	338.031	0.6	634.867	0.8	50.000	0.037	55.000	0.005
Asistencia Social	5.552.627.4	11.56	5.575.955.3	10.3	5.301.162.8	7.1	11.941.137.5	9	14.8 7.998.99	
Inversiones	11.254.402	23.44	20.482.76 .2	38	19.791.359.6	26.5	40.073.489.6	30.3	34.920.918.4	21.2
Otros Gastos	1.127.080.6	2.34	-	-	8.874.230.7	11.9	6.623.61 .4	5	12.249.989.5	7.45
Totales	48.019.998	100	53.549.816	100	74.474.579	100	131.935.591	100	114.366.250	100

Como podemos ver, los capítulos que más demandan ingresos del fisco municipal son: Gobierno, Hacienda, Educación, Asistencia Social e Inversiones. Este conjunto de capítulos representaron para 1988 el 91.7 % del total de los gastos; para 1989, el 96.75%, para 1990 el 85.2% del presupuesto total del municipio, disminución que tiene explicación debido a que se incrementaron otros gastos, como son los embargos e intereses por sobregiros; para 1991 estos gastos representaaron el 88.9% y para 1992 el 86.7%.

Los gastos de los capítulos del Concejo, Contraloría y Justicia, contribuyeron con el 5.79% de los gastos para 1988, el 3.08% de los de 1989; el 3.33% de las erogaciones de 1990; el 5.88% de los gastos de 1991 y 5.71% para 1992.

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

Es importante recalcar el aumento de las participaciones del capítulo de la educación dentro del total de los gastos y la disminución del capítulo de inversiones para el año 1992 con relación a 1991.

3.3. PRESUPUESTOS DE GASTOS DEL MUNICIPIO SAN JACINTO DURANTE EL PERIODO DE 1988 - 1992.

TABLA 15. Presupuestos de gastos de el Municipio de San Jacinto, durante el período de 1988 - 1992.

Años	Presupuesto de Gastos				
	Gastos Ejecutado Nominal	Incremento Porcentual	Indice de Precios	Gastos Ejecut. reales	Increm. Porcent.
1988	48.019.498.0	--	296.5	16.195.446.2	-
1989	53.549.816.1	11.51	350.8	15.265.055.9	-5.7
1990	74.474.579.9	39	429.5	17.339.832.3	13.6
1991	131.935.591.1	77.1	519.4	25.401.538.5	46.5
1992	164.366.250.0	24.5	644.2	25.514.781.7	0.45

Fuente : Contraloría Municipal San Jacinto.

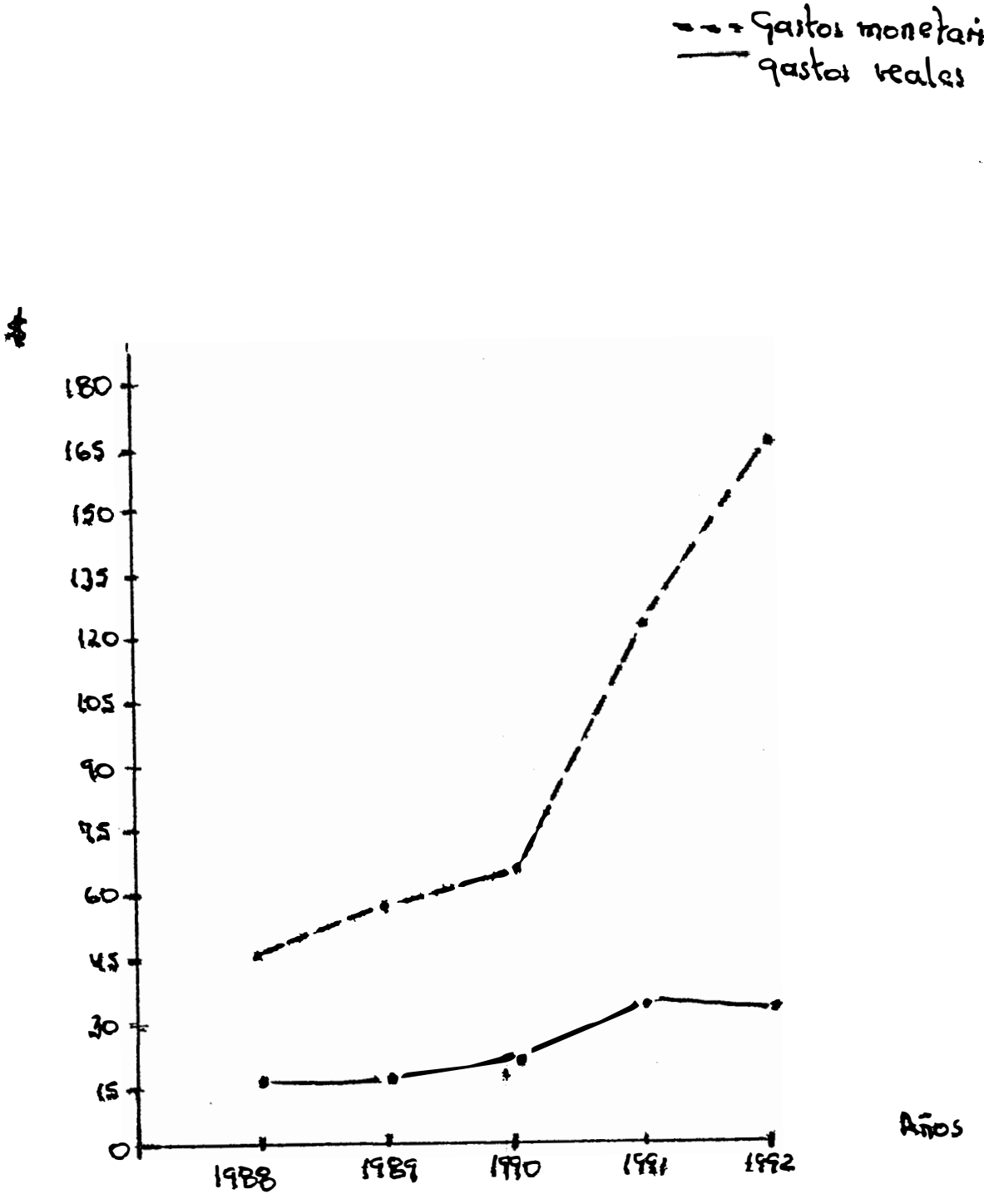
La Tabla 15, muestra el crecimiento de los gastos tanto en términos nominles ccmo en términos constantes o de un año base. El crecimiento nominal fué positivo durante todo el período en estudio, destacándose el elevado crecimiento de estos para los años 1991 y 1992, producto esto del proceso de descentralización administrativa y fiscal, que le proporciona más ingresos a los Municipios y por consiguiente más gastos para atender las nuevas necesidades que por ley debe ahora asumir el Municipio,

las cuales son crecientes a medida que la población también se incrementa. Los ingresos nominales se elevaron de $ 74.474.579.9 en 1991 a $ 131.935.591.1 en 1991, lo que representó un incremento de 77.1%. Para 1992 el incremento fué de 24.5% con relación a 1991.

Deflactando los gastos nominales vemos que el crecimiento real de estos fué negativo para el año 1989, cuando disminuyó el 5.7% producto esto de que el elemento nominal fué tan sólo del 11.5%, incremento que no podía atenuar el impacto inflaccionario representado en un índice de precios al consumidor de 350.8 con relación a los precios de 1978. Paara 1990, los gastos reales crecen en 13.6% con relación a 1989. Para 1991 se elevan los gastos en 46.5% y al final del período en estudio el aumento real de los gastos no fué muy significativo, creció 0.45%.

La tendencia en la ejecución del gasto se observa en la Figura 9. Alcanzamos a notar que estos se elevan bruscamente a partir de 1989, año en que el municipio empieza a recibir los nuevos ingresos producto de las leyes que buscan el fortalecimiento de los fiscos municipales. En términos reales, los gastos ejecutados durante el período no alcanzan cifras significativas dignas de mención, debido al gran golpe de la inflación. Estas no llegan a los 30 millones de pesos en el año 1992.

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



3.4. CRECIMIENTO DE LOS GASTOS EN SAN JACINTO DURANTE EL PERIODO DE 1988 - 1992.

TABLA 16. Crecimiento de los gastos en San Jacinto durante el período 1988 - 1992.

Años	Gastos Efectuados	Crecimiento Anual Absoluto	Relativo
1988	48.019.498	-	-
1989	53.549.816.1	5.530.318	11.5
1990	74.474.579.9	20.924.763.8	39
1991	131.935.591.1	57.461.011.2	77
1992	164.366.250	32.430.658.9	24.6

Fuente: Contraloría Municipal San Jacinto.

La Tabla 16, muestra el crecimiento de los gastos tanto en cifras absolutas como en cifras relativas. En ella se observa el crecimiento continuo de las cifras debido fundamentaalmente a las nuevas funciones que tiene que desempeñar la administración pública municipal, al crecimiento de los ingresos, la creación de nuevas dependencias administrativas que aumentan la nómina del municipio y por último el afán personalista por el lucro de los ingresos del municipio, que impide que se realice un eficiente control de estos recursos.

Cabe destacar que fué en 1992, el año en que más se elevó el gasto público municipal, con respecto aal año inmediatamente anterior, al incremento de $ 74.474.579.9 a $ 131.93[illegible].591.1, lo que representó una elevación del 775; para 1992 el incremento decreció al situarse a una tasa de 24.6% con relación a 1991.

3.5. POITICAS PARA ORIENTAS EL GASTO MUNICIPAL

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

No es muy conveniente una política exagerada de economías, porque muchas veces resulta contraproducente, como por ejemplo, el ahorro ficticio a que se refiere Gunnard Myrdal; "Gran cantidad de ahorro presupuestario hechos con el fin de mantener bajos los aumentos tributarios, son de

---

[1] SAMUELSON, Paul. Curso de Economía Moderna. p. 153

carácter ficticio y en realidad tienen un sentido totalmente distinto".[2]

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

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

Actualmente la política exigida por el Gobierno Nacional a los administradores locales es la de una mayor austeridad en los gastos. La política fiscal es un término que no

---

[2]MIRDAL, Gunnard. Los efectos económicos de la política fiscal. p. 265

tiene significado preciso y tampoco existe una clara linea divisoria entre la política fiscal y las finanzas públicas o política económica gubernamenta. (Históricamente el término se deriva de la antigua palabra Fiscla, talego para guardar dinero o la tesorería), más en uso corriente la política fiscal tiene un significado más amplio asociado con los esfuerzos gubernamentales para estabilizar o estimular los niveles de actividad económica.

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

3.6. EL GASTO DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO Y LAS NECESIDADES PRIORITARIAS DE LA POBLACION.

Resultaa imposible satisfacer para la comunidad San Jacintera ciertas necesidades prioritarias como el agua, el alcantarillado y el mercado público por ejemplo, cuando estas demandan grandes erogaciones y el rubro destinado para inversión apenas alcanza un 26.8% promedio del total

de los gastos del municipio, durante el período 1988 - 1992.

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

Para terminar señalemos que el Departamento de Educación, sólo recibió durante el período 1988-1992 el 11.42% del total de los gastos, y el sector de la salud no tuvo ningún aporte.

3.7. SECTORES DEL MUNICIPIO QUE NECESITAN MAS ATENCION DE PARTE DEL EJECUTIVO MUNICIPAL.

Los principales problemas que deben recibir la urgente atención del Ejecutivo Municipal son; el suministro de agua potable y el alcantarillado sanitario, tanto en el caso urbano como en el sector rural.

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

En cuanto al segundo, es inconcebible que una población de las características históricas, económicas, sociales y poblaciones de San Jacinto, no tenga este servicio.

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

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

crecimiento económico y desarrollo social.

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

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

3.8. NECESIDADES DE UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

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

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

Sólo a partir de 1988, la administración municipal se ha venido a percatar de la importancia de disponer de un plan

integral de desarrollo, el cual se encuentraa en su etapa de preparación.

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

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

ingresos y gastos públicos para la futura vigencia ni muy corta ni muy larga, no tan excesivamente riguroso que impida su adaptación a aquella circunstancias y procesos, ni demasiado discrecional, en forma tal que no pueda controlarse, o que se deje a la improvisación. Para lograr que el presupuesto se encamine a hacer efectivo los propósitos de la hacienda mediante la asignación de ciertos recursos, en lo referente a los procesos ecónomicos y sociales, debe formarse de acuerdo con el plan de desarrollo.

Las relaciones necesarias entre la política fiscal y económica del gobierno, se plasman como vinculación del plan financiero con el plan económico. La estructura interna del presupuesto limitda por su estructura externa encuentra en el plan de desarrollo el punto primario de referencia y, por ende, de mayor influencia, ya que en ese plan se revelan la mayor parte de los problemas del desarrollo económico y social.

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

La importancia fundamental del presupuesto radica en que se considera como una guía de acción, como una herramienta útil, para cumplir los objetivos y fines que persigue una institución, como un documento que debe indicar la estructura administrativa, las diversas actividades, planes y programas a cumplir en un período determinado.

4.1. EL CICLO PRESUPUESTAL

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

Instrumento	Etapas	Resultados
Normas generales - Principios presupuestarios. - Planes de desarrollo M/pal. - Clasificación de ingresos y gastos - Criterios de formulación. - Formularios e instructivos. - Cronograma de actividades.	Formulación	Proyecto de Presupuesto.

Instrumentos	Etapas	Resultados
- Cronograma de presentación y de aprobación. - Estructura y responsabilidades. - Requísitos presentación. - Mecanismos de aprobación. - Disposiciones generales. - Disposiciones específicas.	Presentación Discusión y Aprobación	Presupuesto Municipal
- Instrumento de Admón. - Requísitos, responsabilidades.	Ejecución	Ciclo de Administración.
- Cronogramas, guías, etc. - Normas generales - Principios contables y de auditoría. - Procedimientos - Nomenclatura y definición de ciertos códigos de gastos por dependencia. - Significado y manejo de cierto control contable y de presupuesto, análisis de saldos.	Control y Contabilidad	Estados de Ejecución.

Instrumento	Etapas	Resultados
- Procedimientos - Indicadores - Informes - Tipificación de correctivos.	Evaluación	Reprogramación

4.2. EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO 1988 - 1992.

Tabla 17. Presupuestos ejecutados en San Jacinto de 1998 - 1992.

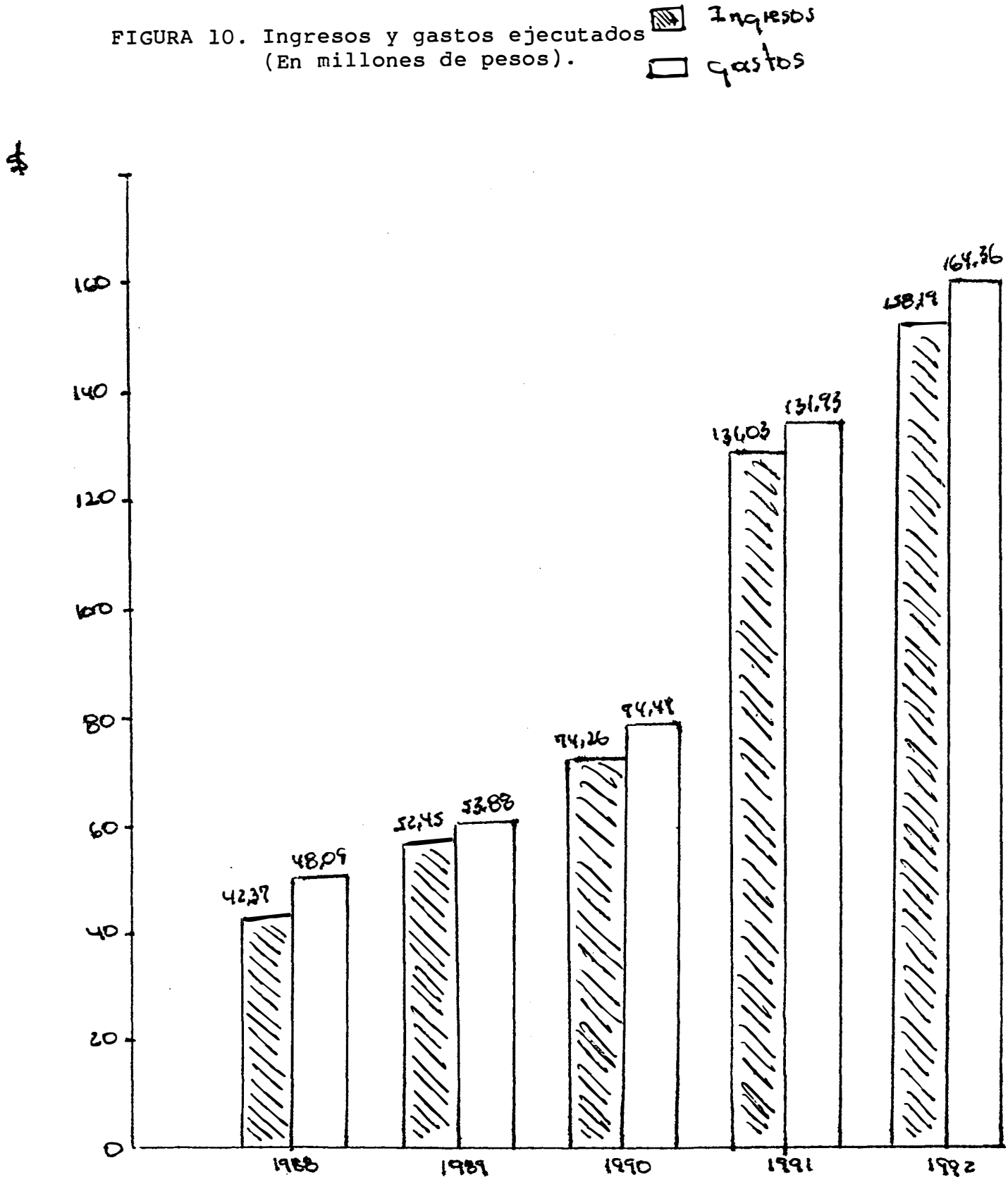
AÑOS	Ingresos	Gastos	Diferencia Absoluta.
1988	42.376.887	48.019.498	-5.642.611
1989	52.454.911	53.807.847	-1.432.932
1990	74.267.019	74.474.579	- 207.560
1991	131.035.360	131.935.591	- 900.231
1992	158.191.422	164.366.250	-6.174.838

Fuente: Contraloría Municipal

Analizando la Tabla anterior sobre presupuestos ejecutados en San Jacinto,en el período 1988-1992, vemos que en todos los años se presenta déficit presupuestal originados más que todo por el mal comportamiento de los ingresos y una expansión de los gastos municipales. También es notable que el myor déficit se presenta en 1988 con un incremento del 96.6% en relación al del año 1990 en donde se da el menor déficit del período en estudio. Este incremento resulta contradictorio si tenemos en cuenta que en el año de 1991 se promulga la Ley 12 de 1986, mediante la cual la nación transfiere recursos del impuesto al valor agregado (IVA) en mayor proporción que en los años anteriores.

En la siguiente representación gráfica se presenta el ccmportamiento de los ingresos y los gastos ejecutados en el Municipio de San Jacinto de 1988 a 1992.

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



En la Figura 10, podemos ver la diferencia de altura en las baras de un mismo año, lo que nos representa los diferentes déficit que se dan en el transcurso del período en estudio, alcanzando su mayor proporciónen el año de 1992.

4.3. RELACION ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS EJECUTADOS. 1988 - 1992.

TABLA 18. Relación entre los ingresos presupuestados e ingresos ejecutados. 1988 - 1992.

AÑOS	Ingresos Pre supuestados	Ingresos Eje cutados	Diferencia ab soluta.
1988	42.360.312	42.376.887	253.425
1989	52.821.443	53.454.915	366.533
1990	59.276.632	74.267.019	-14.990.387
1991	89.369.496	131.035.360	-76.265.960
1992	140.383.289	158.191.422	-17.808.133

Fuente: Contraloría Municipal San Jacinto.

nalizando la Tabla anterior, relación entre los ingresos presupuestados e ingresos ejecutdos vemos que se presentan diferencias, tanto en los ingresos como en los gastos lo que indica falta de cálculos para determinar estos rubros

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

4.4. PROYECCIONES PRESUPUESTALES. 1992-1996.

Aplicaremos el método de los mínimos cuadrados, a series de tiempos para proyectar los presupuestos. Haremos la proyección solamente de los ingresos recaudados, o sea, sin incluir las participaciones nacionles para el período 1992-1996.

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

También es necesario anotar que se cuenta con las proyecciones de la cesión del impuesto al valor agregado de parte de la nación al municipio de San Jacinto, realizadas por el Consejo Regional de Política Económica y Social.

TABLA 19. Proyecciones de las rentas municipales.

Años	X	Presupuestos ejecutados Y.	X.Y.	X^2
1988	-2	7.436.273	-14.872.546	4
1989	-1	7.076.502	-7.076.502	1
1990	0	7.325.193	0	0
1991	1	7.299.865	7.299.865	1
1992	2	10.238.555	20.477.110	4
Total	0	39.376.385	5.827.927	10

Fuente : Contraloría Municipal San Jacinto

Y = a + bx la. Ecuación

Ex = 0 Ey = 39.376.385

Ex.y = 5827.927

Ex^2= 10

n = 5

Entonces:

Ey = na + bEx. 2a. Ecuación

39.376.38|ŧ = 5a + b.0

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

Luego:

$Exy = aEx + bEx^2$ 3a. Ecuación

5.827.927 = a.0 + b.10

b = 5.827.927 = 582.792.7

Reemplazando a y b en la ecuación la. tenemos;

y = a + bx

y = 7.875.277 + 582.792.7 (x)

Para darles valor a x partimos del año 1990, en el cual (x) tiene valor de 2, 1992 valor de 3, 1993 valor de 4, 1996, valor de 5, y así sucesivamente, hasta llegar a 1997. Entonces obtendremos los ingresos que se recaudarían en el Municipio en el período 1988-1992.

Y_{1992} = 7.875.277 + 5.82782.7(3) = 9.623.655

Y_{1993} = 7.875.277 + |ŧ82.792.7 (4) = 10.206.448

Y_{1994} = 7.875.277 + |ŧ82.792.7 (5) = 10.789.241

Y_{1995} = 7.875.277 + 582.792.7 (6) = 11.372.033

Y_{1996} = 7.875.277 + 582.792.7 (7) = 11.954.826

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

Si a las proyecciones obtenidas de los posibles ingresos que podrá recaudar el municipio se le adicionan las proyecciones hechas por el Consejo Regional de Política Económica y Social (CORPES).

TABLA 20. Proyección de los ingresos totals en San Jacinto de 1988- 1992.

AÑOS	Recaudado en San Jacinto	Cesión	Ingreso Total
1992	9.123.655	296.770.000	255.893.655
1993	10.206.448	345.351.245	355.557.693
1994	10.789.241	567.070.000	577.859.241
1995	11.372.033	1.267.660.300	1.279.032.333
1996	11.954.826	1.623.330.100	1.635.284.926

FUENTE: Proyecciones del Corpes y de los realizadores del estudio.

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

4.5. CRITICAS AL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO

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

El presupuesto no ha respondido a un plan de desarrollo municipal alguno.

El presupuesto se debte en forma maratónica por el ausentismo característico en las secciones del cabildo municipal. Además, es viciado por las presiones de los diferentes grupos políticos; tratando de obtener provecho personal de éste.

- Los ingresos presupuestados no se calculan de acuerdo a la evolución del sistema captativo del municipio, sino, a través de ajustes anuales arbitrarios.

Las obras financiadas con recursos del presupuesto sólo favorecen a una parte de la población.

Falta de funcionarios idoneámente preparados en Hacienda Pública, que garanticen una correcta elaboración y ejecución del presupuesto en pro de alcanzar y satisfacer las necesidades y expectativas de la comunidad.

5. EL CONTROL FISCAL

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

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

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

5.1. FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL

El control de la ejecución presupuestaria se fundamenta en

dos razones principales: una de carácter política y otra de índole financiera. De tales fundamentos emanan sus características generales.

5.1.1. Fundamento Político del Control Fiscal. La norma Constitucional establece que no solo el Congreso, los Concejos y las Asambleas deben participar de la formación y aprobación de los presupuestos de ingresos y gastos para cada vigencia, sea esta para la Nación, el Municipio o el Departamento respectivamente, sino que le es atinente a estos ejercer las funciones de control y vigilancia de las operaciones ejecutivaas en la percepción de los ingresos y efectividad del gasto por parte de los agentes gubernamentales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

y de acuerdo con las normas generales sobre la ejecución del ingreso y gasto público, los procedimientos establecidos para liquidar, recaudar, contabilizar, y depositar los ingresos: y para ordenar, liquidar y pagar los gastos.

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

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

5.2. TIPOS DE CONTROL FISCAL

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

5.2.1. Control Administrativo. Este puede ser de dos formas: Contralor interno y Contralor Externo.

a. Control Administrativo Interno: Los funcionarios obligados a ejecutar determinadas operaciones de ingresos y gastos públicos, son vigilados por sus superiores jerárquicos; Ministros, Directores, Jefes de División de los Departamentos administrativos, etc, puesto que están encargados de gestionar los correspondientes servicios públicos. Esta vigilancia se confunde con la inherente al desarrollo y buena marcha de la entidad en lo referente al correcto desempeño de los cargos y ejercicios de las funciones encomendadas a los empledos y funcionarios adscritos a ella. Pero, en especial a las divisiones o

secciones del presupuesto en cada ministerio les incumbe el control administrativo interno de la ejecución presupuestaria.

b. Control Administrativo Externo. La modalidad más importante del Control Administrativo externo en la ejecución presupuestaria, corresponde a la dirección general del presupuesto del Ministerio de Hacienda, entidad encargada además, de preparar el proyecto de presupuesto del Estado. Esta especie de vigilancia fiscal se ejerce de diferentes maneras; visitas e inspecciones, preparación del acuerdo mensual de ordenación de gastos y aprobación de compromisos.

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

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

5.2.2. Control Jurisdiccional. La vigilancia fiscal de carácter jurisdiccional es externa y la ejercen la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales administrativos y el Concejo de Estado. Es el control de la legalidad.

a. Control por la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema de Justicia puede declarar inexequible todo o parte del presupuesto aprobado por el Congreso, mediante demanda por inconstitucionalidd. El presupuesto declarado inexequible no puede ejecutarse, si la inexequibilidad se refiere solamente a una parte del plan, no se ejecuta dicha arte. Es un control a priori.

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

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

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

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

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

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

Esta vigilancia busca establecer ante todo

responsabilidades de carácter político, en consecuencia más que atender a aspectos de índole númerica y legal, mira aquellas circunstancias de oportunidad y convivencia calificadas y definidas por el ejecutivo en lo tocante a la efectividad del plan financiero público.

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

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

5.2.4. Control Técnico. Del legisladr, a quien compete el control político, emana también el control técnico o númerico-legal, que en realidad es el más decisivo. Por la índole política que define la composición y funciones de la rama legislativa del poder público, el control técnico no puede ejercerlo de modo directo el legislador, para ello se instituye un organismo especializado lllamado

Contraloría General de la República, Departamental o Municipal, con independencia del poder ejecutivo, a fin de garantizar la necesaria imparcialidad en esta clase de vigilancia de la ejecución presupuestaria por parte de aquél.

- ETAPAS INTEGRADAS DEL CONTROL TECNICO:

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

b. Control perceptivo: Consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondoos, valores y bienes nacionales y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.

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

5.3. LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA

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

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

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

El nombramiento del Contralor General ha de corresponder

Congreso, pues se trata de ejercer una función que emna su naturaleza política, aunque no se trate de un control político sino técnico.

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

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

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

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

5.3.2. La responsabilidad de los ordenadores y de los empleados de manejo. La Contraloría no ejerce funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. Esto significa que posee funciones administrativas, pero referidas a su exclusiva organización interna.

Sin embargo para facilitar el control fiscal que le compete se le atribuyen poderes de juzgamiento con miras a establecer responsabilidades en la gestión financiera. Tales procesos o juicios son:

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

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

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

CONCLUSIONES

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

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

Si tenemos en cuenta el período 1988-1992, sólo para el último año se presentó crecimiento tanto nominal como real de los ingresos tributarios. El aumento nominal fué de 48.5% con respecto a 1991 y del 19.8% en términos reales.

El poco efectivo control a los ingresos de tipo no tributarios, facilita la evasión administrativa con el consiguiente decrecimiento de estos. En cifras absolutas los ingresos no tributarios del municipio bajaron de $1.105.639 en 1988, a $122.644 para 1992.

Los ingresos por otros tesoros representan el renglón que más aporta el financiamiento de los gastos municipales, estos financiaron en promedio para el período 1988-1992 el 91% del total de los presupuestos.

Los ingresos totales del municipio presentan una tendencia a incrementarse anualmente en 14.2% promedio en términos reales.

El municipio de San Jacinto sólo recibe aportes de la Nación a manera de participación de los Impuestos al Valor Agregado (IVA), y a las rentas. En el pasado recibía participaciones del Departamento. En promedio las participaaciones nacionales para el municipio se han incrementado en 45.4% anualmente.

Dentro del total de los ingresos tributarios, los impuestos directos representaron en promedio el 51.3% del total de los recaudos, los indirectos el restante 48.7%.

El municipio no cuenta con archivos en donde se pueda encontrar información acerca de las operaciones de la administración municipal. La poca información archivada desaparece fácilmente a falta de un control más estricto.

No se utilizan métodos correctos y eficaces para el recaudo de los impuestos.

El censo de Industria y Comercio elaborado en el año 198|| para establecer la imposición a los comercintes, presentó fallas de fondo y forma en su elaboración y ejecución.

Existe una alta concentración burocrática en todas las dependencias administrativas, por lo que ésta pierde funcionalidad y eficiencia.

Los impuestos en donde se presentan mayor evasión son el Predial y el de Industria y Comercio.

A pesar de cumplir su décimo año de promulgada la Ley 14 de 1983, su aplicación apenas comenzó en 1987.

Entre las necesidades más apremiantes del municipio tenemos; agua potble, alcantarillado, pavimentación de calles urbanas, arreglo de las vías de comunicación y creación de infraestructura económica ysocialque generaa

empleo.

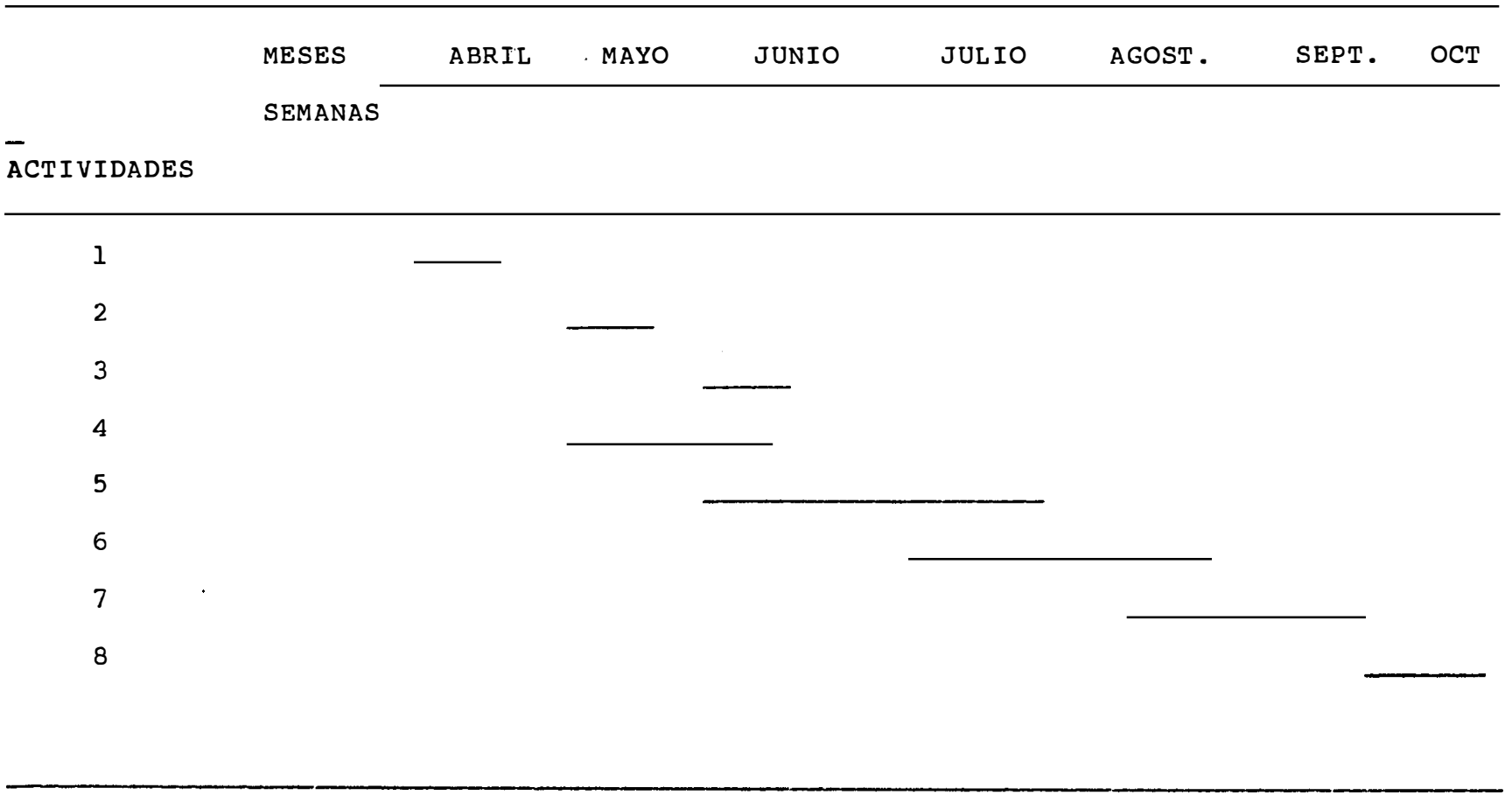
El municipio no ha tenido en su ya larga vida como ente administrativo, plan de desarrollo alguno que canalice en mejor forma los ingresos hacia las necesidades y expectativas que la comunidad presenta.

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

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

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

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES 1993.



RECOMENDACIONES

Para elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y rentas municipales se deben aplicar las técnicas existentes para tal fin evitando la subestimación de estos teniendo que recurrir al mecanismo de las adiciones presupuestales.

Los gastos para inversión deben asignarse según la distribución geográfica de la población, así, en San Jacinto debe destinarse el 50% del presupuesto de inversión para llevarlo a cabo en el sector rural, debido a que la población rural es más o menos el 50% de la población total.

Ejercer un efectivo control a los ingresos no tributarios de tal forma que se corijan males como lo es la evasión administrativo.

Dotar al municipio de archivos adecuados, encargando para su manejo personal especializado y ejercer un estricto control a éste.

El Alcalde Municipal debe encargar la elaboración del proyecto de presupuesto a una comisión integrada por profesionales con suficiente conocimientos en Hacienda Pública, para garantizar su correcta elaboración.

Elaborar un nuevo censo de Industria y Comercio que reuna los requisitos necesarios de tal forma que sus resultados sean benéficos y puedan incidir en el recaudo del impuesto.

El ejecutivo municipal debe preparar y poner en prácticas planes y programas de desarrollo, previa aprobación del Concejo Municipal, a fin de seleccionar las necesidades y los mecanismos técnicos para solucionarlas, tendientes a mejorar las condiciones de vida de la comunidad de San Jacinto.

Se debe tener especial cuidado en el manejo de las transacciones financieras y legales del municipio a fin de evitar los consabidos y perjudiciales embagos que tanto abundan en los ejercicios fiscales del municipio y que distraen los recursos que bien podrían destinarse a solucionar otras necesidades.

Las administraciones presentes y futuras deben centrar su atención y empeño a la solución no de problemas de poca

importancia relativa, como ha sido la constante hasta el momento, sino de grandes necesidades como el agua potable, y el alcantarillado sanitario.

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

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

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

Recomendados al ejecutivo municipal que al momento de elaborar los proyectos de presupuesto de ingresos, se tenga presente no cálculos incrementados simplemente en el presupuesto del año anterior en un porcentaje determinado

arbitrariamente, sino que se analice la tendencia histórica de cada uno de los temas que signifiquen ingresos y sus proyecciones futuras.

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

BIBLIOGRAFIA

CASTRO, Jaime. Cartilla de Concejal. 6 ed. Bogotá; Oveja Negra. 1987.

COLOMBIA. Leyes, Decretos, etc. Código de Régimen Municipal. Bogotá: Oveja Negra, 1988.

EASTMAN, Jorge Mario. Manual de Administración Municipal (Legislación, doctrina, jurisprudencia). Bogotá; Ministerio de Gobierno. 1988.

GALEANO, Jorge. La Planeación a su alcance. Bogotá; Norma, 1988.

LASCARRO, Leopoldo. Administración Fiscal, Presupuesto, Descentralización. Bogotá; Andes, 1986.

VEGA ROSAS, Gabriel. Las mentiras presupuestales. Nueva Frontera. Bogotá; (Marzo 2 de 1988). No. 572

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

RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Sistema de Hacienda Pública. Tercera Parte. Bogotá; Temis. 1984.

A N E X O S

ANEXO 1. FORMULACION DE ENCUESTAS A PERSONAS NATURALES PARA EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO (BOLIVAR).

Nombre _____ EDAD : _____

Estado Civi : _____Ocupación : _____

Educación: _____ Personas a cargo : _____

Trabajn : _____

1. ¿Qué bienes poseen ?

Carro _____

Casa _____

Finca _____

Otros _____

2. ¿Qué actividades desarrolla ?

Agricultor _____

Ganadero _____

Profesor _____

Comerciante _____

Empleado Público _____

Otros _____

3. Ha pagado impuesto en los últimos sieteaños?

Si _____ No _____

4. Si la respuesta es SI. ¿Porqué concepto? _____

_____

5. Si la respuesta es NO. ¿Por qué? _____

_____

6. Declaró renta el año pasado?

SI _____ NO _____

7. Tenencia de Vivienda :

Propia _____ Arrendatario _____ Pagándola _____

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

SI _____ NO _____ PORQUE? _____

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

SI _____ NO _____ PORQUE ? _____

10. Qué obras considera prioritarias en el Municipio?

Escuelas _____

Hospitales _____

Mercado _____

Parques _____

Otros _____

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

SI _____ NO _____ PORQUE? _____

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

Hasta 10.000

De 10.000 - 20.000

De 20.001 - 30.000

De 30.001 - 40.000

De 40.001 - 50.000

De 50.001 y más

OBSERVACIONES : _____

_____

_____

_____

_____

Ciudad y Fecha : _____

_____

Encuestador.

ANEXO 2. Cronograma de Actividades

A C T I V I D A D E S.	A S U N T O S
1	Observación directa de los hechos y escogencia del tema.
2	Contacto con personas y entidades útiles en el trabajo.
3	Consultas bibliográficas.
4	Elaboración y Revisión del Anteproyecto.
5	Entrega del Anteproyecto al Comité de Graduación.
6	Recolección de la Información para los diferentes capítulos.
7	Organización de la información y elaboración de Tesis.
8	Presentación de tesis para su aprobación.