

TOMO II



TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	1
1. EVOLUCION DEL MUNICIPIO SANTANDEREANO	5
1.1. EVOLUCION POLITICA DEL DEPARTAMENTO	6
1.2. RAICES ETNOLOGICAS	8
1.2.1. Poblamiento indígena	10
1.2.2. El mestizaje	10
1.2.3. Patrón actual de poblamiento	11
1.3. DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE SANTANDER	12
1.3.1. Provincia de Soto	15
1.3.2. Provincia de García Rovira	18
1.3.3. Provincia de Guanentá	21
1.3.4. Provincia Comunera	23
1.3.5. Provincia de Vélez	26
1.3.6. Provincia del Magdalena Medio	28
1.4. ACTIVIDADES ECONOMICAS	29
1.4.1. Evolución económica	33
1.4.2. Actividades económicas de la Provincia	35
1.4.2.1. Provincia de Soto	36
1.4.2.2. Provincia de García Rovira	36

	<i>pág.</i>
1.4.2.3. <i>Provincia de Guanentá</i>	37
1.4.2.4. <i>Provincia Comuncera</i>	37
1.4.2.5. <i>Provincia de Vélez</i>	38
1.4.2.6. <i>Provincia del Magdalena Medio</i>	39
1.5. <i>ASPECTO SOCIAL</i>	40
1.5.1. <i>Transporte y comunicaciones</i>	41
1.5.1.1. <i>Correos y telégrafos</i>	44
1.5.1.2. <i>La radiotelegrafía</i>	45
1.5.1.3. <i>Servicio telefónico</i>	45
1.5.2. <i>Educación</i>	46
1.5.2.1. <i>Educación primaria</i>	48
1.5.2.2. <i>Educación Secundaria</i>	50
1.5.2.3. <i>Educación Superior</i>	51
1.5.3. <i>Salud</i>	57
1.5.4. <i>Acueducto y alcantarillado</i>	58
1.5.5. <i>Entidades crediticias y financieras</i>	61
1.5.6. <i>Energía eléctrica</i>	64
1.6. <i>DIRECCION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO</i>	65
1.6.1. <i>Origen y evolución del municipio</i>	67
1.6.2. <i>Organización y estructura municipal</i>	72
1.6.2.1. <i>El Concejo Municipal</i>	73
1.6.2.2. <i>El Alcalde</i>	75
1.6.2.3. <i>La Personería Municipal</i>	80
1.6.2.4. <i>La Tesorería Municipal</i>	81

	pág.
1.7. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	83
1.7.1. Comienzos de la República hasta 1950	83
1.7.2. Período de 1950 a 1960	84
1.7.3. Período de 1960	85
2. ESTRUCTURA MUNICIPAL	87
2.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO	99
2.2. CONDICIONES PARA SU CREACION	92
2.3. ORGANIZACION INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA	97
2.3.1. Organización del municipio de acuerdo a las ramas del poder público	101
2.3.1.1. Organismo del Poder Legislativo	104
2.3.1.2. Organismos del Poder Ejecutivo	126
2.3.1.3. Organismo del Poder Jurisdiccional	138
2.3.2. Otros Organismos o Dependencias en el municipio	142
2.3.2.1. La Personería	143
2.3.2.2. La Tesorería	147
2.3.2.4. Recaudación de Hacienda Nacional	152
2.3.2.5. Registraduría Nacional del Estado Civil	153
2.3.2.6. Catastro	154
2.3.2.7. Organización Estadística	157
2.3.2.8. Organismo de Control. Contraloría Departamental de Santander	158
2.4. ESTRUCTURA ECONOMICA FINANCIERA DEL MUNICIPIO	171
2.4.1. Sistema de Contabilidad Gubernamental	182
2.4.1.1. Características Generales	184

2.4.2.	El proceso administrativo en el manejo de Ingresos y Gastos	190
2.4.3.	El Control Fiscal	192
2.4.3.1.	Objetivo del Control Fiscal	194
2.4.3.2.	Formas de Control Fiscal Técnico-Legal	195
2.5.	INSTITUCION PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO Y BIENESTAR DE LA COMUNIDAD	196
2.5.1.	Servicios públicos y entidades para el Desarrollo Municipal	197
2.5.1.1.	Empresas de Obras Sanitarias de Santander S.A., ENPOSAN	197
2.5.1.2.	Instituto Nacional de Salud	198
2.5.1.3.	Electrificadora de Santander S.A. ESSA	202
2.5.1.4.	Fondo Vial Nacional	202
2.5.1.5.	Instituto Nacional de Transporte, INTRA	205
2.5.1.6.	Administración Postal Nacional, ADPOSTAL	208
2.5.1.7.	Empresa Nacional de Telecomunicaciones, TELECOM	210
2.5.1.8.	Instituto Nacional de Radio y Televisión INRAVISION	211
2.5.1.9.	Ministerio de Salud	213
2.5.1.10.	Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE	215
2.5.1.11.	Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA	216
2.5.1.12.	Escuela Superior de Administración Pública, ESAP	219
2.5.1.13.	Instituto Colombiano de Cultura, COLCULTURA	221

	pág.
2.5.1.14. Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, COLDEPORTES	223
2.5.1.15. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, I.C.B.F.	227
2.5.1.16. Instituto de Crédito Territorial, I.C.T.	229
2.5.1.17. Departamento Nacional de Planeación	231
2.5.2. Instituciones para el Desarrollo Agroindustrial y Cooperativo	233
2.5.2.1. Fondo Nacional de Caminos Vecinales	234
2.5.2.2. Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI	236
2.5.2.3. Instituto Colombiano Agropecuario, ICA	237
2.5.2.4. Instituto de Mercado Agropecuario, IDENA	240
2.5.2.5. Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA	242
2.5.2.6. Secretaría de Agricultura y Ganadería de Santander	244
2.5.2.7. Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, DANCOOP	245
2.5.2.8. Fondo de Desarrollo Comunal	248
2.5.3. Instituciones para el Financiamiento Municipal	249
2.5.3.1. Instituto de Fomento Industrial, IFI	250
2.5.3.2. Fondo Nacional de Proyectos De Desarrollo, FONADE	251
2.5.3.3. Instituto Nacional de Fomento Municipal, INSFOPAL	252
2.5.3.4. Instituto para el Desarrollo Municipal de Santander, IDESAN	255

2.5.3.5. Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, FFDU	256
3. PRESUPUESTOS INTERNACIONALES, NACIONALES, DE_ PARTAMENTALES Y MUNICIPALES	259
3.1. PRESUPUESTOS INTERNACIONALES	260
3.1.1. El presupuesto municipal en la República Federal Alemana	261
3.1.1.1. Preparación del proyecto de presupuesto	261
3.1.1.2. Estudio y discusión del proyecto de pre- supuesto	263
3.1.1.3. Ejecución del presupuesto	263
3.1.1.4. Control	264
3.1.1.5. Modificación del presupuesto	266
3.1.1.6. Estatuto presupuestario provisional	266
3.1.2. El presupuesto municipal español	267
3.1.2.1. Preparación del proyecto de presupuesto	267
3.1.2.2. Estudio y discusión del proyecto de pre- supuesto	271
3.1.2.3. Ejecución del presupuesto	271
3.1.2.4. Control	273
3.1.2.5. Modificaciones del presupuesto	275
3.1.3. Presupuesto por programas en México	277
3.1.3.1. Preparación del proyecto de presupuesto	277
3.1.3.2. Estudio y discusión del proyecto de pre- supuesto	280
3.1.3.3. Ejecución del presupuesto	280
3.1.3.4. Control	280

	pág.
3.1.4. <i>La experiencia del presupuesto por programas en las Provincias argentinas</i>	281
3.1.4.1. <i>Preparación del proyecto de presupuesto</i>	286
3.1.4.2. <i>Estudio y discusión del proyecto de presupuesto</i>	287
3.1.4.3. <i>Ejecución del presupuesto</i>	289
3.1.4.4. <i>Control</i>	291
3.1.5. <i>Municipio, planeamiento regional y programación presupuestaria. Experiencia en Brasil</i>	292
3.1.5.1. <i>El ámbito municipal</i>	293
3.1.5.2. <i>Planes microregionales de desarrollo integrado.</i>	293
3.1.5.3. <i>Planeamiento y programas para la acción municipal.</i>	295
3.1.5.4. <i>Análisis para el planeamiento micro regional municipal.</i>	298
3.1.6. <i>Seminario interamericano de presupuesto.</i>	301
3.1.7. <i>II Seminario interamericano de presupuesto</i>	303
3.1.8. <i>III Seminario interamericano de presupuesto</i>	307
3.2. <i>EL PRESUPUESTO OFICIAL EN COLOMBIA.</i>	315
3.2.1. <i>Definición del presupuesto oficial.</i>	315
3.2.2. <i>Principios presupuestales</i>	318
3.2.2.1. <i>Universalidad.</i>	318
3.2.2.2. <i>Equilibrio presupuestal.</i>	319
3.2.2.3. <i>Unidad del presupuesto.</i>	319
3.2.2.4. <i>Unidad de caja.</i>	320
3.2.2.5. <i>Exclusividad de la aprobación.</i>	320

	<i>pág</i>
3.2.2.6. Anualidad.	321
3.2.2.7. Programación.	322
3.2.2.8. Especificidad.	323
3.2.2.9. Publicidad.	323
3.2.3. Composición del presupuesto.	324
3.2.3.1. Presupuesto de rentas e ingresos.	324
3.2.3.2. Presupuesto de gastos e inversiones..	327
3.2.3.3. Disposiciones generales.	330
3.2.4. Definición de términos y procedimientos utilizados en los presupuestos oficiales.	330
3.2.4.1 Ingresos Públicos.	331
3.2.4.2. Gastos públicos.	339
3.2.5. ciclo presupuestal.	354
3.2.5.1. Etapa de formulación.	354
3.2.5.2. Presentación, Discusión y Aprobación.	354
3.2.5.3. Ejecución.	354
3.2.5.4. Contabilidad y control.	355
3.3. PRESUPUESTO NACIONAL	365
3.3.1. Bases legales del Presupuesto Nacional.	365
3.3.2. Definición del presupuesto.	369
3.3.3. Preparación del proyecto de presupuesto nacional.	370
3.3.4. Presentación del proyecto del presupuesto al Congreso.	373
3.3.5. Estudio y Discusión del Proyecto de Presupuesto General de la Nación por el Congreso.	376
3.3.6. Ley de presupuesto nacional.	378

	pág
3.3.7. Repetición del presupuesto nacional.	378
3.3.8. Liquidación del presupuesto.	381
3.3.9. Ejecución del Presupuesto.	383
3.3.9.1. Ordenación de Gastos.	384
3.3.9.2. Recaudo de las rentas y giro de los gastos.	393
3.3.9.2. Créditos adicionales.	396
3.3.9.4. Traslados o Traslaciones.	401
3.3.9.5. Apropiaciones y reservas.	403
3.3.10. Control Administrativo y Económico del presupuesto.	408
3.3.11. Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro	409
3.3.12. La contabilidad de la nación.	411
3.4. EL PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL	413
3.4.1. Bases legales.	413
3.4.2. Preparación del proyecto de presupuesto.	414
3.4.3. Presentación del proyecto de presupuesto a la asamblea.	421
3.4.4. Estudio y discusión del proyecto de presupuesto en la Asamblea.	424
3.4.5. Ordenanza de Presupuesto.	428
3.4.6. Repetición del presupuesto.	429
3.4.7. Liquidación del presupuesto.	431
3.4.8. Ejecución del presupuesto.	432
3.4.8.1. Ordenación de gastos.	433
3.4.8.2. Recaudo de las rentas y giro de los gastos	437
3.4.8.3. Créditos adicionales.	440

	<i>pág</i>
3.4.8.4. <i>Traslaciones.</i>	445
3.4.8.5. <i>Regimen de las apropiaciones y reservas.</i>	447
3.4.9. <i>Control Administrativo y Fiscalización del presupuesto</i>	451
3.4.10. <i>Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro</i>	452
3.4.11. <i>Contabilidad del Departamento.</i>	455
3.4.12. <i>Disposiciones varias.</i>	457
3.5. <i>PRESUPUESTO MUNICIPAL</i>	459
3.5.1. <i>Bases legales.</i>	460
3.5.2. <i>Preparación del proyecto de presupuesto.</i>	468
3.5.3. <i>Presentación del proyecto de presupuesto al Concejo.</i>	482
3.5.5. <i>Repetición del presupuesto.</i>	487
3.5.6. <i>Liquidación del presupuesto.</i>	489
3.5.7. <i>Ejecución del presupuesto.</i>	489
3.5.7.1. <i>Recaudo de las rentas y giros de los gastos.</i>	490
3.5.7.2. <i>Ordenación de gastos.</i>	491
3.5.7.3. <i>Apertura de créditos adicionales.</i>	493
3.5.7.4. <i>Traslaciones.</i>	496
3.5.8. <i>Gastos a cargo del tesoro público municipal</i>	498
3.5.9. <i>Control administrativo y fiscal del presupuesto.</i>	499
3.5.10. <i>Patrimonio municipal.</i>	500
4. <i>UNIVERSO, POBLACION Y MUESTRA.</i>	502
4.1. <i>UNIVERSO.</i>	503
4.2. <i>POBLACION.</i>	504

	pág
4.3. MUESTRA	507
4.4. INSTRUMENTO.	512
4.4.1. Formulario I.	514
4.4.2. Formulario II	520
4.4.3. Formulario III	524
4.5. VALORACION.	529
4.6. CRITERIOS.	535
5. DATOS, ANALISIS Y DIAGNOSTICO.	543
5.1. DATOS PROVENIENTES DE LAS ENTREVISTAS.	544
5.2. ANALISIS CUALITATIVO	545
5.3. ANALISIS CUANTITATIVO	548
5.4. DIAGNOSTICO POR PROVINCIA.	550
5.5. DIAGNOSTICO PARA EL DEPARTAMENTO.	551
6. ALTERNATIVAS DE SOLUCION PARA LAS DIFERENTES PROVINCIAS ANALIZADAS	561
6.1. ASPECTOS DE LA NUEVA ORGANIZACION ADMINIS- TRATIVA Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO.	561
6.2. INCREMENTO DE LA INVERSION PUBLICA MEDIANTE LA UTILIZACION DEL CREDITO	561
6.3. APLICACION DEL ANALISIS COSTO-BENEFICIO EN LA PLANEACION PRESUPUESTAL.	562
6.4. BASES PARA LA IMPLEMENTACION DE LA AUDITORIA EN LOS MUNICIPIOS	562
6.5. SINTESIS DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION PARA EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER	562
7. CONCLUSIONES.	570
BIBLIOGRAFIA.	574

LISTA DE ANEXOS

	<i>pág.</i>
ANEXO 1. <i>MODELO DE PRESUPUESTO MUNICIPAL</i>	580
ANEXO 2. <i>FORMULARIO 1</i>	592
ANEXO 3. <i>FORMULARIO 2</i>	595
ANEXO 4. <i>FORMULARIO 3</i>	598
ANEXO 5. <i>CUESTIONARIO DE CONTROL INTERNO. ELABORACION DEL PRESUPUESTO</i>	934
ANEXO 6. <i>CUESTIONARIO DE CONTROL INTERNO. EJECUCION Y CONTROL FISCAL</i>	936
ANEXO 7. <i>MODELO DE INFORME. ETAPA DE ELABORACION</i>	938
ANEXO 8. <i>MODELO DE INFORME. ETAPA DE EJECUCION Y CONTROL</i>	940
ANEXO 9. <i>PAPEL DE TRABAJO MODELO 1</i>	942
ANEXO 10. <i>PAPEL DE TRABAJO MODELO 2</i>	943
ANEXO 11. <i>PAPEL DE TRABAJO MODELO 3</i>	944
ANEXO 12. <i>PAPEL DE TRABAJO MODELO 4</i>	945

LISTA DE CUADROS

	pág.
CUADRO 1. Clasificación y Puntaje Formulario 1	518
CUADRO 2. Clasificación y Puntaje Formulario 2	524
CUADRO 3. Clasificación y Puntaje Formulario 3	529
CUADRO 4. Calificación y Valoración de las preguntas obtenidas en el Formulario I	531
CUADRO 5. Calificación y Valoración de las preguntas obtenidas en el Formulario II	534
CUADRO 6. Calificación y Valorización de las preguntas obtenidas en el Formulario III	536
CUADRO 7. Criterios Formulario I	537
CUADRO 8. Criterios Formulario II	539
CUADRO 9. Criterios Formulario III	541
CUADRO 10. Datos provenientes de las entrevistas	
Provincia de Soto	602
Provincia Comunera	672
Provincia Guanentá	749
Provincia de Vélez	822
CUADRO 11. Análisis Cualitativo	
Provincia de Soto	604
Provincia Comunera	674
Provincia Guanentá	751

	pág.
Provincia de Vélez	824
CUADRO 12. Análisis cuantitativo por municipios	
Provincia de Soto	628
Provincia Comunera	698
Provincia Guanentá	779
Provincia de Vélez	852
CUADRO 13. Análisis cuantitativo por Provincias	
Provincia de Soto	630
Provincia Comunera	700
Provincia Guanentá	781
Provincia de Vélez	854
CUADRO 14. Nuevos gastos de inversión generados Por la Ley 12/86	724
CUADRO 15. Capacidad de endeudamiento en base a transferencias del IVA	731
CUADRO 16. Gastos de inversión, nuevos préstamos e inversión total de los municipios (Valor presente)	742
CUADRO 17. Aspectos geográficos e históricos de los municipios tomados como muestra en la Provincia de Vélez	863
CUADRO 18. Aspectos socio-económicos de los mu- nicipios tomados como muestra en la Provincia de Vélez	863
CUADRO 19. Ejecuciones presupuestales del año 85 Municipios, muestra Provincia de Vélez	871
CUADRO 20. Necesidades más sentidas. Municipios, muestra Provincia de Vélez	881

LISTA DE FIGURAS

	pág.
FIGURA 1. Santander y sus provincias	31
FIGURA 2. Santander. División Política	32
FIGURA 3. Organización del estudio sobre la estructura municipal	89
FIGURA 4. Organización de las ramas del poder público en el municipio	103
FIGURA 5. Otros organismos municipales	145
FIGURA 6. Los ingresos públicos	179
FIGURA 7. Instituciones para el Desarrollo Municipal	199
FIGURA 8. Rentas e ingresos	334
FIGURA 9. Distribución del formulario I por áreas	519
FIGURA 10. Distribución del formulario II por áreas	523
FIGURA 11. Distribución del formulario III por áreas	528
FIGURA 12. Factores Problemáticos	559
FIGURA 13. Síntesis de las alternativas de solución para el departamento	568

	pág.
FIGURA 14. Organigrama de la Administración de un municipio pequeño	647
FIGURA 15. Organigrama de la Administración de un municipio mediano	648
FIGURA 16. Organigrama de la Administración de un municipio grande	650
FIGURA 17. Ciclo de un proyecto	817
FIGURA 18. Ambito de la Auditoría Presupuestal	891

3. PRESUPUESTOS INTERNACIONALES, NACIONALES, DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

Con el propósito de obtener una visión amplia de el desarrollo, manejo, importancia, situación institucional y marco legal de los presupuestos públicos, se han estudiado dichos aspectos partiendo de una reseña sobre los mismos, en países, tales como Alemania Federal, España y México, así mismo se destacan las experiencias que en esta materia han tenido Brasil y Argentina acudiendo también a las conclusiones y recomendaciones de emanadas de Seminarios Internacionales llevados a cabo en Venezuela y Chile.

En segundo término se presenta los principios y características de los presupuestos a nivel Nacional, Departamental y Municipal con el fin de ubicar dentro de un marco teórico básico el desarrollo de las etapas presupuestarias en estas últimas entidades destacando sus diferentes componentes: Presentación, preparación, aprobación, indicando los procedimientos utilizados por funcionarios responsables y organismos de

control.

3.1. PRESUPUESTOS INTERNACIONALES

Con el ánimo de estructurar un cuadro comparativo de lo realizado en Colombia, frente a lo planificado y desarrollado en otros países, se consideró oportuno revisar experiencias de algunos, preferiblemente con condiciones sociales, políticas y económicas similares a las nuestras. Consultadas y revisadas publicaciones Internacionales especializadas en planeación, presupuestos y problemas de desarrollo económico, así como textos de derecho constitucional y finanzas públicas no se ha encontrado material actualizado en cantidad suficiente. A continuación se presenta una síntesis ilustrativa del proceso presupuestario municipal en países tales como Alemania, España y México, a la vez que se reseña la forma como en Argentina y Brasil se han venido discutiendo e investigando aspectos relacionados con los presupuestos locales. Igualmente se presentan algunas de las más importantes recomendaciones de seminarios de Presupuesto Público, que aún habiéndose realizado años atrás (1971, 1972, 1973), arrojan luces sobre la situación existente en los diversos países de Hispanoamérica, tales como Venezuela, Ecuador, Colombia, Perú, Panamá, etc., cuyos repre-

sentantes han expuesto las inquietudes sobre la materia y las perspectivas que entonces se consideraban válidas como solución a los problemas de formulación, ejecución y control eficientes de los presupuestos.

En primer término se presenta el proceso presupuestario y sus etapas básicas en Alemania.

3.1.1. El presupuesto municipal en la República Federal Alemana. (61) Basados en la obra de Otto Gonnénwen "Derecho Municipal alemán" se presenta seguidamente un bosquejo general sobre las propuestas en las entidades locales de esta República, haciendo énfasis en las etapas básicas de su desarrollo.

3.1.1.1. Preparación del proyecto de presupuesto. Corresponde en primera instancia al Alcalde, magistrat o director del municipio, elaborar el proyecto de Estatuto Presupuestario. Sin embargo, donde hay funcionarios técnicos especializados en finanzas, son estos los encargados de elaborarlo en tiempo hábil y presentarlo al órgano presidencial (Alcalde, Magistrat

(61) GONNENWEN, Otto. Derecho Municipal Alemán. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1967. p. 679-682.

o director).

El proyecto de presupuesto se fundamenta principalmente en:

Decreto del Presidente del Imperio sobre aseguramiento de los estados y municipios, agosto 24 de 1931.

Regulación unitaria de los presupuestos municipales del 4 de septiembre de 1937.

El Estatuto presupuestario debe tener en cuenta ingresos y gastos predecibles del ejercicio económico.

Ingresos y gastos necesarios para el cumplimiento de las tareas municipales: Servicio de agua potable, construcción y mantenimiento de escuelas y carreteras, eliminación de basuras, fomento de la agricultura y adecuación de terrenos para la construcción y demás tareas propias o delegadas por el estado. Los ingresos y gastos deben ser estimados cuidadosamente y el plan presupuestario debe mostrar en sus diversas partidas una clasificación que excluya toda reserva oculta y toda posibilidad de destinar dineros para fines especiales no previstos.

El proyecto de estatuto presupuestario debe ser publicado durante una semana para conocimiento de los vecinos, con el único objeto de publicitarlo, pues no se reconoce a los ciudadanos el derecho de impugnarlo.

3.1.1.2. Estudio y discusión del proyecto de presupuesto. Corresponde a la Corporación Municipal en sesión pública el estudio y discusión del proyecto de presupuesto, sometiéndolo posteriormente a la aprobación de la autoridad inspectora básicamente en los siguientes aspectos:

- Suma máxima de los créditos de caja.
- Empréstitos en el plan extraordinario.
- Cuantía de los impuestos.

3.1.1.3. Ejecución del presupuesto. El período en el cual se ejecuta el presupuesto es de un año, correspondiendo al alcalde la ordenación de pagos, mediante la expedición de órdenes escritas expresas, con fundamento en lo contemplado dentro del estatuto presupuestario.

La realización de cobros y pagos, esta a cargo del

cantidades contabilizadas están fundadas y correctamente sentadas objetiva y contablemente; si se ha cumplido el plan presupuestario; y finalmente si se han reflejado correctamente el patrimonio y la deuda municipal.

La oficina de intervención emite un informe acerca de los aspectos mencionados, el cual es presentado por el Alcalde a la corporación municipal para su discusión y aprobación o improbación según el caso, mediante la expedición de un acuerdo.

En los municipios que carezcan de oficina de Intervención de Cuentas la discusión y aprobación corresponde directamente a la corporación municipal. En algunos Estados Federales, -Baden, Wuttemberg y Baviera-, esta contemplada la publicación de las cuentas para conocimiento de los ciudadanos, cuyas objeciones deben ser tenidas en cuenta por la correspondiente Corporación Municipal en el proceso de discusión y aprobación.

La oficina de intervención de cuentas, además tienen por objeto comprobar si el estado de caja está de acuerdo con el resultado de los asientos practicados en los correspondientes libros de contabilidad,

si estos libros son correctamente llevados y si todos los documentos justificativos se encuentran disponibles. Estas labores son de carácter inesperado y las puede practicar el Alcalde, su delegado o los funcionarios adscritos al oficial de intervención de cuentas.

3.1.1.5. Modificación del presupuesto. Se justifica cuando en el curso del año es difícil conseguir el equilibrio entre ingresos y gastos y cuando estos últimos se tornan cuantiosos o extraordinarios. Para el efecto se puede elaborar un "Estatuto Presupuestario Suplementario" cumpliendo las mismas formalidades para el estatuto ordinario.

3.1.1.6. Estatuto presupuestario provisional. Cuando al inicio del período no se han expedido la ordenanzas municipales que autorizan ejecutar el presupuesto ordinario, se establecen autorizaciones para un ejercicio transitorio que se refiere a los gastos estrictamente necesarios para cumplir las tareas legales y obligaciones jurídicas del municipio y mantener en funcionamiento las instituciones municipales. Los impuestos o exacciones se prosiguen percibiendo de acuerdo a los principios del año anterior.

3.1.2. El presupuesto municipal español. (62) Sin duda alguna el municipio Español es hoy uno de los más connotados ejemplos de autonomía y organización, su estado representa una amplia posibilidad de recoger para este trabajo aspectos importantes de su proceso presupuestario, para lo cual se ha tomado como fuente la obra "Manual de Contabilidad de las entidades locales", escrita por Manuel Domínguez Alonso.

3.1.2.1. Preparación del proyecto de presupuesto. El anteproyecto de presupuesto debe ser redactado por el interventor al término del mes de julio.

La formulación del proyecto corresponde al presidente de la corporación local, asistido del secretario y se eleva a las corporación en pleno antes de la primera decena del mes de septiembre.

El proyecto de presupuesto se fundamenta en las instrucciones anuales emitidas por la Dirección General de Administración Local, concretamente por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento que regulan

(62) DOMINGUEZ ALONSO, Manuel. Manual de Contabilidad de las Entidades Locales. INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL. Madrid, 1978. p. 320-385

las siguientes cuestiones:

- Modelación oficial de los presupuestos.
- Contabilización oficial de las subvenciones.
- Gestión de determinados ingresos.
- Claración sobre partidas de gastos.
- Formación y tramitación de expedientes de presupuestos ordinarios extraordinarios y oficiales.

En definitiva estas instrucciones pormenorizan las normas legales de rango superior, descendiendo a detalles que necesitan aclaración o insistiendo en aspectos relacionados con el presupuesto que el servicio nacional de Inspección estima de interés.

Los ingresos son estimados mediante procedimiento automático, esto es, tomar los ingresos del último ejercicio liquidado, a menos que se alteren las tarifas o condiciones de recaudación o existan causas excepcionales que justifiquen la previsión de un mayor importe lo que ha de justificarse en la Memoria que acompañe el expediente de presupuesto.

La técnica para los gastos consiste en determinarlos de acuerdo a los incrementos que experimente el valor de los mismos durante el período proyectado.

Los documentos básicos del proyecto de presupuesto son los siguientes:

- Estado de gasto por capítulos, conceptos y partidas.
- Estado de ingresos, por capítulos, artículos y conceptos.
- Estado de modificaciones, en relación con el ejercicio anterior.
- Estado de gastos y estado de ingresos por capítulos y artículos.
- Resumen de gastos y resumen de Ingresos por capítulos.
- Acta de la reunión del Alcalde, Secretario e Interventor, para la redacción del proyecto.
- Acta de la aprobación del presupuesto por el pleno de la corporación.

- *Certificaciones sobre:*
 - . *Ingresos presupuestados.*
 - . *Gastos presupuestados.*
 - . *De títulos propios de la deuda, pertenecientes a la corporación.*
 - . *De la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior.*
 - . *Del padrón de habitantes de derecho.**
- *Memoria explicativa sobre la situación económica y financiera, reseñando así mismo las causas de las modificaciones esenciales en relación con el presupuesto anterior.*
- *Informe de la Comisión de Hacienda, en los ayuntamientos que la tuvieran, sobre el juicio que le ha merecido el examen del expediente de presupuesto.*

* *Censo de habitantes en la localidad.*

- Boletín Oficial de la Provincia, donde consta el anuncio de exposición al público.

- Edicto de exposición al público.

3.1.2.2. Estudio y discusión del proyecto de presupuesto. Requiere sesión especial de la Corporación en pleno con asistencia del Secretario e interventor de Fondos, que advertirá de la manifiesta ilegalidad de los actos o acuerdos que se pretendan adoptar con infracción de las disposiciones sobre presupuestos y dando cuentas de las mismas, en el plazo de tres días, al gobernador civil de la provincia y al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las corporaciones locales.

El acuerdo exige para su aprobación, el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de integrantes.

El presupuesto, no tiene jurídicamente, existencia como tal hasta que es aprobado por el delegado de la hacienda.

3.1.2.3. Ejecución del presupuesto. Normalmente se elabora para un ejercicio anual, aunque están autori-

zadas las Corporaciones para realizar un presupuesto bienal.

Presupuesto de gastos.

El presupuesto de gastos se ejecuta mediante la materialización de tres acciones.

- Ordenación del gasto. Es el acto en virtud del cual el órgano competente acuerda la realización de un gasto.

- Obligación de pago. Surge cuando se ha adquirido el bien, o se ha prestado el servicio a la corporación, o ésta se ha comprometido formalmente a donar o subvencionar.

- Pago. Es la cancelación de la obligación mediante la entrega del dinero. Es pues una fase dentro del proceso de aplicación de recursos esto es, el proceso de gastar.

Es de resaltar como en la ejecución del presupuesto municipal Español se atribuye la función de ordenar gastos a diferentes órganos entre los que se encuentra: El Alcalde, La Comisión Permanente, el Presidente de

la Diputación y la Diputación Provincial.

Presupuesto de ingresos.

La ejecución del presupuesto de Ingresos es la gestión económica de las corporaciones encaminadas a materializar en las arcas locales los ingresos previstos y debidamente autorizados.

Las etapas más relevantes dentro de la ejecución del presupuesto de ingresos son:

- Imposición y ordenación de exacciones a cargo de la Corporación Local.*
- Liquidación y contratación de cuentas de los derechos liquidados, a cargo de la Hacienda Municipal.*
- Recaudación, a cargo de Recaudadores y Agentes ejecutores.*

3.1.2.4. Control. *Fundamentalmente está a cargo de El Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las corporaciones locales, con las siguientes facultades:*

- El examen y fallo de las cuentas del Presupuesto*

de las corporaciones locales.

- El conocimiento y resolución de los expedientes de cancelación de fianzas de los funcionarios locales y de los administrativos judiciales de alcance y reintegro.
- La resolución de los recursos de aclaración y revisión.
- El conocimiento de los balances y liquidaciones de los servicios municipalizados o provincializados.
- La dirección estadística del servicio de cuentas.

Son también órganos de control los Delegados de Hacienda y el mismo Ministro de Hacienda, en cuanto a la forma en que se confeccionan los presupuestos locales ya que éstos requieren de su aprobación.

Igualmente la intervención Municipal de Fondos constituye un organismo de Control en el ejercicio de las siguientes funciones:

- Informar previamente sobre los documentos, liquidación y reclamaciones relativas a ingresos y pagos y

a actos que impliquen derechos u obligaciones económico-financieras.

- Intervenir las inversiones.
- Dictaminar sobre procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes.
- Fiscalizar los actos administrativos de gestión de ingresos y propulsar el descubrimiento de la riqueza oculta.
- Examinar y censurar toda cuenta o justificante de los mandamientos de pago.
- Todos los demás, que tengan por objeto fiscalizar la ejecución de los presupuestos y el exacto cumplimiento de la ley y sus reglamentos, por las secciones u oficinas de la realización material de los actos de gestión.

3.1.2.5. Modificaciones al presupuesto. Las Corporaciones Locales pueden formular y aprobar presupuestos extraordinarios en los que, salvo el caso de calamidades Públicas, sólo se incluirán gastos de primer establecimiento; ejemplo:

- Construcción de caminos.
- Construcción de edificios para escuelas, hospitales, mercados, mataderos, viviendas.
- Cementerios.
- Estacionamientos de autobuses.
- Hoteles para el fomento del turismo.
- Obras de saneamiento, urbanización, pavimento y aceras.
- Servicios de agua, alumbrado, parques y jardines.
- Municipalización de servicios.

El presupuesto extraordinario sigue las mismas formalidades que el ordinario, tiene una vigencia de acuerdo a la duración de la ejecución de las obras proyectadas y se puede acordar su formación en cualquier momento.

3.1.3. Presupuesto por programas en México. (63).

Ante la dificultad para conseguir información específica sobre los presupuestos en los municipios mexicanos, se presentan a continuación las características, procedimientos y principios generales de presupuestación que rigen para todos los niveles de organización gubernamentales en dicho país.

3.1.3.1. Preparación del proyecto de presupuesto.

La ley orgánica de la Administración Pública Federal establece la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano responsable de la elaboración y conformación de los planes de desarrollo; y la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dispone que los presupuestos deben basarse en programas derivados de los diferentes planes.

Para establecer la vinculación Plan-Presupuesto, el programa de acción del sector público (PASP) es el medio por el cual se traducen las políticas y objetivos contenidos en el Plan global de desarrollo así como los planes sectoriales y regionales, en acciones pro-

(63) FLOREZ ORTIZ, Alberto. El Presupuesto por Programas en México. Revista de Contaduría Pública. Universidad Autónoma de México, diciembre de 1987. p. 14-17.

gramáticas, estratégicas y/o prioritarias que sirven de marco de orientación, definición y vinculación de los programas, objetivos y metas que se concretan en el Presupuesto de Egresos de la Federación; instrumento de ejecución del plan.

La comisión Gasto Financiero, órgano en el que participan las secretarías de programación y presupuesto y de hacienda y Crédito Público, efectúa la compatibilización financiera de la programación del gasto e ingreso público. En esta etapa se determinan las variables básicas del gasto público en base a las tendencias observadas en años anteriores y los crecimientos promedios previstos en el plan global, se examinan las prioridades fijadas a nivel global, sectorial y regional así como las condiciones de la coyuntura económica prevaleciente; a partir de ellos se elaboran los lineamientos sectoriales de congruencia global, en donde se establece pautas específicas de acción para cada sector administrativo sobre cuya base se distribuyen los recursos.

La ley orgánica de la Administración Pública Federal, los Acuerdos y lineamientos de sectorización, la ley de presupuesto contabilidad y gasto público Federal y su reglamento, además de la recién expedida Ley de

Planeación, constituyen el marco normativo básico del proceso de programación-presupuestación.

Adicionalmente, el funcionamiento del sistema Presupuestario, en el ámbito regional, se basa en una serie de acuerdos y decretos que ha dado lugar a mecanismos regionales como son: Los comités de planeación para el Desarrollo de Estados (COPLADES); los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) del gobierno Federal; con los gobiernos estatales.

Por otra parte, se han adecuado y/o actualizado otras leyes que inciden y apoyan el proceso entre las que se encuentran la ley de Obras Públicas y su reglamento, la ley de adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal, la ley general de la deuda Pública.

El avance en materia de legislación presupuestaria a dado lugar a la generación de un conjunto de disposiciones administrativas, metodológicas e instrumentos técnicos que regulan cada una de las fases del proceso, tales como el Manual de Programación Presupuestación, El Catálogo de Unidades de Medida. El manual de responsabilidad en el gasto público Federal, el Manual del Sistema de Seguimiento Físico Financiero del gasto

público entre otros.

3.1.3.2. Estudio y discusión del proyecto de presupuesto. Elaborado el plan o proyecto de presupuesto es presentado al ejecutivo Federal para su aprobación, quien a su vez lo remitirá a la Cámara de Diputados para su examen y opinión misma, que formulará las observaciones necesarias, y en su caso autorización mediante Decreto ley.

3.1.3.3. Ejecución del presupuesto. El período de la ejecución presupuestaria es anual básicamente de carácter financiero; en cuanto a la física es parcial para el programa de obras públicas a nivel central y se realiza por medio del mecanismo de liberación de fondos por la Tesorería de la Federación.

3.1.3.4. Control. En lo que se refiere al control, éste es principalmente de tipo Contable-Financiero, aunque debe destacarse la existencia de un Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero (COSEFF) implementado a partir de 1981.

Debe mencionarse la existencia del manual de responsabilidad en el Gasto Público Federal implementado por la Secretaría de Programación y Presupuesto que

coadyuva en el seguimiento físico financiero de los programas aprobados.

Los órganos que participan en control presupuestario son las entidades ejecutoras de programas, las dependencias coordinadoras de sector, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contraloría de la Federación.

Respecto a la evaluación, es principalmente, de naturaleza financiera-global, existiendo algunos casos como el avance de obras públicas, en que la evaluación es de carácter físico.

Finalmente, se realiza el análisis de los resultados lo que permite realimentar el proceso presupuestario y las medidas correctivas que se aplican son de carácter financiero.

3.1.4. La experiencia del presupuesto por programas en las provincias argentinas. (64). El Consejo Federal de Inversiones de Argentina es un organismo constituido por las provincias de Argentina y la municipalidad

(64) MAKON, Marcos. La experiencia del presupuesto por programas en Argentina. Revista de la Asociación Americana de Presupuesto Público Nº 1. Diciembre de 1973. p. 18-59.

de la ciudad de Buenos Aires, que en conjunto con la nación Argentina tiene entre sus funciones apoyar tecnológicamente a los estados provinciales en el mejoramiento de sus sistemas presupuestarios. Hacia la década de los setenta realizó en coordinación con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), y un experto del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PLUD), investigaciones tendientes a implantar la técnica de presupuestación por programas, desarrollando las siguientes etapas:

- Análisis de la situación.

Este análisis implicaba la realización de un examen de la situación vigente de cada provincia en materia de organización estructural, recursos materiales y humanos y procedimientos básicos, con el fin de:

. Determinar si el organismo responsable de liderar el proceso de reforma presupuestaria, contaba con una organización adecuada y con los recursos humanos en cantidad y calidad necesaria para encarar con éxito dicha reforma.

. Conocer el nivel de desarrollo del sistema de pla-

nificación, a efectos de que, en caso que surgiera la factibilidad de implantación del presupuesto por programas, la reforma presupuestaria se adecuara a cada paso.

. Establecer la situación existente en aquellos organismos responsables de sistemas administrativos directamente ligados a las distintas etapas del proceso presupuestario, especialmente a las de coordinación de la ejecución de la evaluación. Esto permitiría conocer el grado de implementación de los sistemas contables, del tesoro, de personal y de compras y suministros y, por lo tanto, determinar de qué manera dicha situación podría afectar realizaciones mínimas de dichas etapas y aun de la misma elaboración. Por otro lado, hacía posible fijar las prioridades para encarar el proceso de reforma de dichos sistemas, en vinculación al propio proceso de reforma presupuestaria.

- Capacitación.

Una vez definida la existencia de condiciones mínimas para la implantación del presupuesto por programas, se encaró la realización del plan de capacitación. Dicho plan constaba de tres etapas. La primera de ellas debía ser llevada a cabo, directamente por el

Consejo Federal de Inversiones (CFI), con la colaboración del ILPES y consistía en la realización de un curso de planeación y programación presupuestaria, el cual tenía como objetivo lograr una profundización en la concepción teórica en el presupuesto por programas, dándose un mayor énfasis a la etapa de laboración sin descuidar un análisis de las restantes etapas. La segunda etapa estaba a cargo de funcionarios provinciales asistentes al curso antes mencionado y consistía en conferencias de divulgación y cursillos en los respectivos ámbitos provinciales con el fin de sensibilizar a los niveles políticos y capacitar a un número considerable de funcionarios. La tercera etapa, al ser realizada por el CFI, involucraba el dictado de un curso de programación y administración presupuestaria con las siguientes características:

. Una primera característica general para los participantes, referida a la conceptualización de la programación presupuestaria, con un análisis en profundidad de las etapas de programación de la ejecución y de la evaluación, así como de los requerimientos que la nueva técnica presupuestaria plantea a los sistemas de contabilidad, de personal, de compras y suministros, de organización y métodos.

. Una segunda característica, también general para todos los participantes, referida a la utilización de las técnicas modernas de gestión.

. En la tercera y última característica, el curso debería enfatizar en especialidades, tales como contabilidad, administración de Personal, Compras y Suministros, Informática y Organización y Métodos. En cada una de las especialidades, además de la profundización en la respectiva técnica, se enfatizaría en la contribución que, cada una de ellas debe brindar a la administración presupuestaria.

- Incremento de la dotación del personal de las direcciones de presupuesto.

Otra de las tareas preliminares a la implantación del presupuesto por programas, fue la de incrementar el personal de las direcciones de presupuesto provinciales.

Las características particulares de cada provincia y por ende, de su organización administrativa, determinaron que las soluciones adoptadas fueran de naturaleza diversa. En algunos casos se incorporaron profesionales recientemente egresados de la Universidad y/o estudiantes próximos a finalizar sus estudios uni-

versitarios. En otros casos, en que no se podía contar en cantidad con este tipo de recurso humano, se aceptaron, además, funcionarios de experiencia o profesionales debidamente seleccionados de otras áreas.

3.1.4.1. Preparación del proyecto de presupuesto.

Corresponde a cada uno de los responsables de las Unidades Ejecutoras -Instituciones, Municipios- elaborar el Proyecto de Presupuesto mediante la realización de las siguientes tareas:

- Análisis de los anteproyectos de presupuesto por parte del órgano central del sistema.
- Discusión con los funcionarios de las distintas instituciones.
- Preparación del proyecto de presupuesto con el fin de elevarlo al Ejecutivo para estudio y aprobación.

El proyecto de presupuesto debe fundamentarse en:

- . Apertura programática preliminar: implica una determinación tentativa de objetivos y acciones previstas, con el objeto de disponer de una guía de acción en política presupuestaria.

. Análisis de política fiscal anterior; consiste en examen, en términos financieros, de las políticas seguidas en materia de ingresos, gastos y resultados. que permite determinar si existe correlación entre las políticas presupuestarias previstas y las realmente ejecutados.

. Replanteamiento de la apertura programática preliminar.

. Diseño de formularios e instructivos metodológicos.

. Distribución y discusión de formularios; los cuales se pusieron a disposición de los responsables de "unidades ejecutivas, en su siguiente orden: Primero los referentes a la descripción de las categorías presupuestas, así como los cuadros de metas y tareas; posteriormente los relacionados con recursos humanos, recursos materiales, servicios de terceros y créditos presupuestarios. Lo anterior con el fin de evitar que los responsables incluyeran en ello solo las necesidades financieras olvidando tener en cuenta los objetivos y tareas planteados en la apertura programática.

3.1.4.2. Estudio y discusión del proyecto de presumpues-

to. En la Argentina, en los años en que se implementaron los presupuestos por programas en las tres provincias mencionadas, no existía un gobierno constitucional. El poder ejecutivo Nacional tenía las facultades propias del poder legislativo. En lo que se refiere a la situación hasta entonces vigente en el ámbito provincial, los Gobernadores eran nombrados por el Presidente de la República habiéndose, además, suprimido los poderes legislativos provinciales. Ciertas facultades legislativas a nivel provincial eran ejercidas por los respectivos gobernadores, aunque la mayoría de ellas estaban reservadas al poder ejecutivo Nacional. Entre estas últimas se encontraba la de aprobación de los presupuestos provinciales.

Por lo tanto, una vez finalizada la elaboración del proyecto de presupuesto, las autoridades provinciales lo elevan al poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Interior. El Ministerio de Hacienda de la Nación era el encargado de realizar el análisis técnico respectivo y en caso de merecer su aprobación, sugerirla a la presidencia de la Nación quien utilizaba como norma legal la emisión de un decreto.

El análisis técnico que realizaba el Ministerio de Hacienda de la Nación era, fundamentalmente, de ca-

rácter tradicional; es decir, verificaba el grado de cumplimiento de sus directivas, a la vez que realizaba un examen minucioso de los créditos presupuestarios previstos comparándolos con los referidos al presupuesto del año en curso. Este análisis era también utilizado para las tres provincias que habían implantado la técnica presupuestaria por programas por lo tanto pese a que éstas habían avanzado en la utilización de la técnica presupuestaria, el examen de sus proyectos no se diferenciaba del que realizaba para aquellas provincias que contaban con presupuesto tradicional.

El nivel de aprobación legal era el programa y partidas principales de clasificador por objeto del gasto a excepción de la partida principal personal. En este último caso el nivel legal era las partidas subparciales de dicha principal.

3.1.4.3. Ejecución del presupuesto. La ejecución del presupuesto implica la materialización de los objetivos propuestos, mediante la utilización de los recursos materiales y humanos necesarios previa percepción de los recursos monetarios que permitan su adquisición. Ello implica el establecimiento de un proceso de coordinación, que de acuerdo a la experiencia Argentina,

involucró la realización de las siguientes etapas:

- Programación de la ejecución, que implica una previsión dinámica para los distintos períodos del ejercicio presupuestario, de realizaciones en términos de objetivos y acciones y de requerimientos necesarios para llevar a cabo dichas realizaciones y contar en tiempo oportuno con tales requerimientos. Por lo tanto esta es una tarea que, si bien puede ser efectuada durante todo el ejercicio presupuestario, es previa a la ejecución misma.

- Coordinación concomitantes con la propia ejecución del presupuesto de todas aquellas acciones y procedimientos previstos de manera tal que lo programado se cumpla con un mínimo de alteraciones y con un grado aceptable de eficiencia, siempre y cuando problemas coyunturales no justifiquen introducir modificaciones a lo inicialmente programado.

Como se puede apreciar, la ejecución del presupuesto y, por lo tanto, la coordinación de la ejecución requiere el concurso de una serie de técnicas, tales como las de administración de personal, compras y suministros, organización administrativa, etc.

3.1.4.4. Control. Se refiere a la organización, criterios y labores encaminadas a juzgar el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados al aprobarse el presupuesto y sus modificaciones ocurridas durante la ejecución; la eficiencia con que se realizan las acciones necesarias para tales fines y el grado de racionalidad en la utilización de los recursos correspondientes.

Características:

- Debe ser un elemento fundamental para la toma de decisiones, tanto por parte de los niveles responsables de la realización de objetivos y acciones, como por parte de los niveles políticos, tendientes a corregir desviaciones perjudiciales e innecesarias a lo programado durante la ejecución del presupuesto.

- Debe ser realizado en forma permanente, a lo largo de toda la ejecución del presupuesto y casi simultánea a dicha ejecución.

- Suministra elementos de juicio para la etapa de elaboración ya que brinda a ésta el conocimiento sobre las condiciones y características en que se desenvolvió la ejecución de años anteriores que, en algunos

casos, condicionarán dicha etapa y, en otros casos, permitirán que se adopten las providencias necesarias para eliminar las situaciones anormales anteriores.

- Debe lograr el control de tipo legal que, como es sabido, implica la verificación de la honestidad en el manejo de los fondos públicos, así como la observación de las normas legales vigentes.

- Tiene en la Contabilidad Pública un instrumento que no sólo sirva para evitar la distracción inmoral o ilegal de los fondos, sino que debe brindar también informaciones útiles, y en el tiempo oportuno, para la toma de decisiones.

3.1.5. Municipio, planeamiento regional y programación presupuestaria. Experiencia en Brasil. (65)
La forma como los municipios del Brasil afrontan las responsabilidades a su cargo, a través de la elaboración de presupuestos fundamentados en planes y programas de acción establecidos de acuerdo a las características socioeconómicas regionales, se reseña en el

(65) ISLAN B., Marconi. Municipio planeamiento regional y programación presupuestaria. Experiencia en Brasil. Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público N° 2. abril de 1974. p. 17.

presente trabajo por tratarse de un sistema que aplicado en un país de condiciones aproximadas a las de Colombia a arrojado resultados positivos.

3.1.5.1. El ámbito municipal. Según la Constitución Nacional del Gobierno Federal, Estadual y Municipal tienen, respectivamente, sus áreas específicas de actuación en la prestación de servicios o producción de bienes a la comunidad. A los municipios, particularmente, se les atribuyen las obras -construcción y conservación de caminos vecinales, parques y jardines, etc., los servicios urbanos; limpieza pública y domiciliaria, cementerios, iluminación pública, mercados, alcantarillados, pavimentación de calles, regulación de tráfico urbano, fiscalización de construcciones y, a veces, abastecimiento de agua y red de aguas servidas. En general, tienen una limitada responsabilidad de complementación en los servicios sociales- enseñanza primaria, biblioteca, asistencia social y algunos servicios primarios de salud ambiental y/o ambulatorio, así como en acciones promocionales en el área de auxilios y convenios agrícolas, apoyo para distritos industriales, promoción turística, etc.

3.1.5.2. Planes microregionales de desarrollo integrado. Considerando las micro-regiones homogéneas, es

decir, aquel conjunto de municipios que mantienen estrecha vida de relación y considerando que la misma podría constituirse en zona programa, el Gobierno Federal Brasileiro está impulsando la formulación de los llamados Planes Micro-Regionales de Desarrollo Integrado, siendo el Ministerio del Interior su principal promotor, a través del Servicio Federal de Habitación y Urbanismo (SERFHAU).

El Servicio Federal de Habitación y Urbanismo es un organismo de asistencia financiera y técnica municipal, que impulsa la vinculación de varios Municipios a través de la organización de Asociaciones de Municipios ligados a una Unidad espacial y socioeconómica coherente y dinámicamente armónica, a través de Planes Micro-Regionales de Desarrollo Integrado.

Las instrucciones metodológicas para la elaboración de estos plans señalan que el planeamiento Integrado tiene como su finalidad principal el ordenamiento de la acción del gobierno dentro de un marco comprensivo de la realidad global, enfatizando la interdependencia de los múltiples aspectos que consubstancian un complejo elenco de actividades desarrolladas en un conglomerado humano.

El Plan Micro-Regional de Desarrollo Integrado se constituye en el elenco inicial y básico para la implantación de esa concepción de planeamiento, en aquel conjunto de municipios componentes de una misma micro-región, erigiéndose igualmente como instrumento básico para coordinación del desarrollo a ese nivel, compatibilizando la actuación de los diversos Municipios con la del estado y de la Unión. Deberá ser formulado de acuerdo con los objetivos de promoción del desarrollo de la Micro-Región como un todo y en consecuencia, de cada municipio que la compone con ese propósito. Su formulación deberá ser apoyada en un dispositivo administrativo que armonice y conjugue las acciones a nivel de Municipios con las de nivel del Estado, posibilitando la efectiva articulación de esos dos escalones de Gobierno.

3.1.5.3. Planeamiento y programas para la acción municipal. (66). En el establecimiento de los programas municipales, existen los que son de responsabilidad ejecutiva y operacional de los municipios, según sus atribuciones referidas, cubriendo los siguientes aspec-

(66) ISLAM B., Marconi. op.cit. p. 18.

tos: Físico-Territorial; Económico; Social e Institucional.

Dentro de los aspectos Institucionales están los que se refieren a los servicios de apoyo para la concreción del Plan Municipal y del Plan Micro-Regional. Los aspectos financieros y administrativos adquieren un especial relieve no sólo porque constituyen la indicación y viabilidad de los recursos indispensables y de la estructura orgánica de realización de obras y/o servicios sino porque en ellos se concentra el uso de las técnicas que hacen más eficiente a la administración pública.

La programación prosupuestaria deberá encuadrarse según el sistema de Presupuesto Programa, de forma que el plan tenga una unidad metodológica que permita su instrumentación financiera. Es decir, el presupuesto municipal contendrá unidades programáticas y contables ajustadas en la forma y contenido a las disposiciones del plan. Lógicamente, algunas acciones de éste son de carácter promocional y/o reivindicatoria sin, necesariamente, implicar una asignación presupuestaria.

Una misma Unidad conceptual de programación debe vincular la gestión presupuestaria del gobierno Federal;

del Estado y de los Municipios, vinculados por el Plan Micro-Regional de Desarrollo Integrado. También debe utilizarse una base estadística homogénea para ingresos y gastos públicos. Finalmente debe existir una relación y coordinación institucional entre los órganos y entidades funcionalmente comprometidos con cada programa. Este último vínculo es el que presenta mayores dificultades prácticas para lograrse.

En lo que respecta a la programación presupuestaria y la adopción metodológica del presupuesto por programa como base técnica para implementar los planes, se constituye ya en una necesidad para concretar en ejecución efectiva una buena cantidad de planes de nivel municipal que se han formulado. En algunos casos dicha técnica se ha adoptado solamente en su esquema formal. En otros ya se ha iniciado el desarrollo de técnicas de administración, ejecución y control programático.

El SERFHAU, cuyo apoyo se materializa en la ayuda financiera a los municipios para contratar equipos técnicos de consultores que elaboren los planes, reclama en sus bases para la formulación de éstos, la determinación de su programación operativa y, en varios trabajos realizados, dicha programación ya adopta la téc-

nica de presupuesto por programas.

3.1.5.4. Análisis para el planeamiento micro regional municipal. (67). Es de interés presentar el esquema de análisis y programación que orienta la formulación de estudios de términos de referencia y los planes micro-regionales. El esquema cubre el diagnóstico de la acción de los tres niveles del Gobierno en Brasil, según las directrices del SERFHAU.

Caracterización del papel de la micro-región.

- Se analiza a la micro-región y su gravitación dentro del estado. Se estudia la funcionalidad interna de su espacio, identificando las características de las relaciones entre los municipios que la componen.
- Comprensión de la estructura territorial de la micro-región identificando las jerarquías y polarización de los centros urbanos.
- Caracterización de la infraestructura física micro-regional, identificando las modificaciones programa-

(67) ISLAM B., Marconi. Ibid. p. 18-19.

das por los órganos de las diferentes esferas de gobierno y considerando sobre sus posibles repercusiones en la funcionalidad del espacio micro-regional. Con especial análisis del sistema vial; energía eléctrica y comunicaciones.

Caracterización del marco social.

Hace referencia a su demografía, infraestructura y sistema social.

Caracterización del marco económico.

Analiza las características de los tres sectores económico:

Primario: Agricultura y ganadería.

Secundario: Industria

Terciario: Servicios y la infraestructura existente para su desarrollo, transporte, energía, comunicaciones, silos, almacenes, et.

Definición de las directrices de desarrollo. (68).

Las directrices que se deben definir son de tipo: Económico, sociales, físico, territoriales e institucionales.

La aplicación de estos esquemas de análisis a un conjunto de municipios integrados por el medio físico-social de un área definida como micro región, constituye una vía útil para que las autoridades y los diferentes sectores de actividad visualicen y jerarquicen los problemas del ámbito municipal y las diferentes zonas, si se enfoca el análisis desde la óptica de los gobiernos estatales.

En lo que tiene relación con los Municipios, su vinculación en asociaciones fortalece el limitado poder de sus ámbitos aislados de atribuciones y sus menguadas posibilidades financieras.

En lo que tiene que ver con los gobiernos estatales les facilita la toma de decisiones para la aplicación de recursos promocionales y la orientación de sus programas de obras y servicios socio-económicos.

(68) ISLAM B., Marconi. Ibid. p. 19-20.

En la experiencia puesta en práctica por el servicio federal de habitación y urbanismo, de impulsar la elaboración de estudios de referencia y planes de desenvolvimiento integrado, apuntan esos aspectos positivos. Sin embargo se trata aún de una experiencia no consolidada y cuya maduración requerirá tiempo y fundamentalmente un trabajo muy profundo en el cambio de prácticas administrativas y métodos de relacionamiento y de los distintos ámbitos institucionales.

3.1.6. Seminario interamericano de presupuesto. (69).

En el seminario Interamericano de presupuesto realizado en Caracas del 18 al 21 de octubre de 1971, con la participación de delegados de diferentes países se formularon las siguientes recomendaciones:

- Lograr uniformidad conceptual, y metodológica en algunos elementos del presupuesto por programas.
- Desarrollar procedimientos y metodologías que permitan un mejor vínculo del instrumento presupuestario con la planificación.

(69) REVISTA DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO Nº 2. diciembre de 1974. p. 21-24.

- Efectuar nuevos estudios relativos a la ubicación, funciones y atribuciones de las Direcciones de Presupuesto.

- Promover un intercambio general de experiencias respecto a la programación de la ejecución presupuestaria, particularmente en lo relativo a programación de caja y control financiero y de resultados.

- Efectuar estudios y análisis sobre programación fiscal y económica de los ingresos.

- Efectuar estudios y análisis tendientes a buscar criterios comunes con relación a la apertura de programas.

- Realizar estudios tendientes a concretar el concepto de reforma administrativa a la luz de las necesidades presupuestarias programáticas.

- La necesidad de estudiar la conveniencia de dos versiones separadas del presupuesto, la primera de carácter sintético para fines legales de su aprobación. y otra analítica de naturaleza administrativa.

- Difundir los aspectos técnicos y efectuar nuevas

investigaciones sobre el análisis costo-beneficio, para su aplicación en la determinación de prioridades presupuestarias teniendo en cuenta las diferentes características del gasto público.

3.1.7. II Seminario interamericano de presupuesto. (70).

Del II Seminario Interamericano de Presupuesto realizado en Lima del 24 al 27 de julio de 1972, surgieron las siguientes recomendaciones:

- La conveniencia de considerar el presupuesto como:

Una proyección amplia, en el sentido de que forma parte de un proceso más general de toma de decisiones, y que está particularmente relacionado con la planificación.

Herramienta de Asignación de recursos Públicos en el corto plazo y que constituye, por lo tanto, la expresión de las prioridades del sector público.

- Subsanan la ausencia de medios de coordinación ade-

(70) REVISTA DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO N° 2. op.cit. p. 25.

cuados que no permiten una relación entre presupuestos y planificación, entre otras por las siguientes causas:

Falta de participación de la comunidad en el proceso de planificación en su fase presupuestaria, y de mecanismos que permitan una intervención más activa tanto de los responsables en la ejecución de este proceso, en todas sus etapas y niveles, como de los beneficiarios.

Separación de la planificación del sistema normal de toma de decisiones y de gestión administrativa del Estado, por estar concebida exclusivamente como una función de asesoría.

Deficiencias de las actuales estructuras administrativas de estado que dificulten la integración entre planes y presupuesto.

Conflictos entre las personas que trabajan en ambas áreas, debido a que las diferencias en el desarrollo histórico de los procesos de planificación y presupuesto tienden a engendrar mentalidades, hábitos y procedimientos disímiles.

Fallas en la desagregación de los planes y presupuestos;

la falta de estandarización de las nomenclaturas utilizadas y una excesiva rigidez en la programación de los ingresos y gastos públicos.

- Sugerir a los países que realicen esfuerzos tendientes a integrar los procesos de planificación y de toma de decisiones de los gobiernos, y que den un contenido más funcional a las unidades de presupuestos a fin de hacerlas más útiles a los requerimientos del desarrollo.

- Recomendar a los países que revisen los procedimientos y estructuras actuales de presupuestos con el objeto de compatibilizar las técnicas de planificación y los procesos presupuestarios, especialmente en lo relativo a estructura de programas y clasificaciones en uso.

- Insinuar la conveniencia de que los países refuerzen sus programas de capacitación y adiestramiento de personal vinculado a estas dos áreas. Esta capacitación debería efectuarse procurando sentar las bases para establecer un diálogo y mejor entendimiento entre ambos tipos de funcionarios.

- Los asistentes recomiendan a los países la utili-

zación de planes operativos, como instrumentos de política económica de corto plazo, los cuales deben estar vinculados con los planes de mediano y largo plazo.

- Implantar la programación de la ejecución presupuestario bajo los lineamientos contenidos en las consideraciones anteriores, utilizando además, las experiencias de los países que han iniciado este proceso.
- Perfeccionar los sistemas de información financiera, de recursos humanos, materiales y cumplimiento de metas.
- Las asignaciones para los subperíodos presupuestarios deben realizarse sobre la base de la programación de la ejecución presupuestal y de la evaluación.
- Realizar una investigación más profunda sobre la eliminación de la anualidad presupuestaria.
- Identificar y estudiar aquellas áreas y programas donde el análisis de costo-beneficio puede ser aplicado directa y eficientemente por los encargados de formular políticas, destinando al estudio aplicación de esta técnica a un grupo de sus analistas y expertos, facilitándoles adecuado entrenamiento en este tipo de análisis.

3.1.8. III Seminario Interamericano de Presupuesto. (71)

En este Seminario realizado en Santiago de Chile, del 7 al 11 de mayo de 1973 se hicieron las siguientes consideraciones, para concluir en las recomendaciones que posteriormente se enuncian.

La planificación en su sentido más amplio debe entenderse como el proceso de racionalización inherente a cualquiera actividad que deba realizar una organización o una persona. Tal racionalidad debe considerar al menos las siguientes dimensiones: Amplitud del universo al que se refiera la actividad; el tiempo y el espacio en que deba efectuarse. Referida específicamente al sector público, es el proceso de determinación de objetivos con su correspondiente asignación de recursos, que tiendan al desarrollo socio-económico del país y por tanto, debe involucrar la participación activa de todos sus organismos, en sus distintos niveles. Las tareas que llevan a cabo las oficinas centrales, sectoriales y regionales de planificación constituyen solo la labor directriz y de coordinación del proceso.

(71) REVISTA DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO Nº 2. Ibid. p. 33-41.

El planeamiento y la presupuestación deberían constituir así un único proceso decisional e institucional de las actividades del sector público. La toma de decisiones a base de dicho proceso debería merecer el total sustento del poder gubernamental, que requiere apoyarse en la continuidad de la política y dirección económica.

Con respecto a los aspectos de organización, institucional y de responsabilidad funcional, como factores de desconexión entre la planificación y los presupuestos se estimo lo siguiente:

- En primer lugar que la solución orgánica institucional es una consecuencia de la solución metodológica que vincula los trabajos de planificación y presupuesto y variará las posibilidades y características específicas de cada país en cuanto al desarrollo del sistema y a la ubicación de los centros de decisión política administrativa.

- En segundo lugar se entendió que un sistema integrado de trabajos de planificación y presupuesto se debe vincular estrechamente a las estructuras de poder en el marco de la organización estatal correspondiente.

- En tercer lugar que la tarea de planificar en perspectiva conjunta de mediano y corto plazo debe incorporarse como responsabilidad funcional de toda la línea de jerarquía administrativa, a efectos de que toda la estructura orgánica institucional participe del sistema y genere iniciativa e información suficiente para los trabajos de sintexis y compatibilización, que realizan las unidades sectoriales y nacionales en su función asesora para la definición de los planes de mediano y corto plazo.

- Y en cuarto lugar se planteó que la solución orgánica y de procedimiento debe definir claramente las responsabilidades específicas del trabajo de las unidades de planificación y presupuesto, contemplando áreas conjuntas y áreas de actividades propias que distingan entre la tarea de orientación, asesoría y evaluación de planes que compete a las unidades de planificación y las tareas de programación, ejecución y control de los presupuestos aprobados para cada año que compete a las unidades de presupuesto.

En relación a los aspectos metodológicos se reconoció el desarrollo limitado y desequilibrado en el orden sectorial y/o regional de los trabajos de planificación en la experiencias de América Latina, se consi-

deró especialmente el hecho del insuficiente avance en metodología y organización para la elaboración de plans específicos que se transformen en efectivos orientadores del trabajo práctico de formulación y ejecución presupuestaria. Concretamente se coincidió en la falta de técnicas de ensamble entre las metodologías de planificación experimentadas y las normas legales y reglamentarias que regulan los trabajos referentes a la gestión presupuestaria.

De otra parte se reconoció que los sistemas legales y reglamentarios tradicionales relativos a los asuntos presupuestarios presentan rigideces institucionales, de procedimiento y de administración financiera que son un obstáculo real a la posibilidad de alcanzar un método unificado de trabajo entre las disciplinas de planificación y presupuesto.

En relación a estas limitaciones de tipo metodológico, la comisión estimó que tanto en el área de las disciplinas de planificación como en la de los presupuestos, se han hecho esfuerzos tendientes a cubrir estos vacíos en la coordinación de los mismos. Este aspecto es de interés del trabajo vinculado a la determinación de técnicas de planificación de corto plazo y/u operativas y también en el área de los presupuestos al impul-

so y consolidación de las técnicas de presupuestos por programas. No obstante ello, se considera que estos esfuerzos no han madurado en la forma deseada y esperada en virtud de no estar integrados en un plan sistématico de mejoramiento conjunto de la administración pública.

Recomendaciones.

- Establecer una efectiva coordinación orgánica y de tiempos de trabajo entre las unidades de planificación y presupuesto de tal forma que las responsabilidades funcionales de cada una queden enmarcadas en plazo y responsabilidades completas.
- Incorporar en la legislación y reglamentación que rigen los procesos de programación presupuestaria, los elementos que obliguen a los administradores ejecutivos de los servicios y programas a la elaboración de los proyectos de presupuestos para cada año en el marco de una gestión planificada en mediano plazo.
- Establecer que los proyectos de presupuesto así elaborados puedan efectivamente ser evaluados por las unidades de planificación y estas puedan cumplir su función asesora, en tiempo y forma adecuados. Esto

significa que en el calendario de trabajo para la formulación de los presupuestos de cada año habrá un período específicamente asignado a la participación de las unidades de planificación y que estas evaluarán los programas y proyectos de cada año, guardando la coherencia con los más generales y sectoriales de mediano plazo que estuvieren estudiados y aprobados.

- Tomar las medidas necesarias conforme a las propias características de cada país para lograr la efectiva aplicación de la técnica de la programación presupuestaria en cuanto a la estructura programática y sectorial de los presupuestos, la asignación de recursos en función de objetivos y metas y la ejecución, control y evaluación.

- Dar especial prioridad a la realización de estudios dirigidos a solucionar los aspectos relativos a la integración de técnicas para facilitar la expansión de los planes en los presupuestos y permitir su ejecución, control y evaluación eficiente. Se considera de especial importancia que estos estudios se centren en programas de trabajo conjunto entre las unidades de planificación y presupuesto.

- Identificar como temas prioritarios para la inves-

estigación metodológica tendientes a los objetivos del punto anterior son los siguientes:

Adecuación de las bases estadísticas de información y de criterios de clasificación que requieren los trabajos sectoriales y regionales y los trabajos de programación, ejecución y control de los presupuestos.

Soluciones para que los presupuestos incorporen mecanismos de programación, ejecución y control a niveles regionales y sectoriales además de la tradicional apertura institucional.

- Orientar los programas de capacitación e intercambio de experiencias apuntando los siguientes objetivos:

Formación masiva de cuadros administrativos y técnicos en las metodologías de planificación y presupuestos.

Vinculación técnica de los cuadros administrativos y técnicos de planificación y presupuestos, a través de seminarios o jornadas de especialización en los cuales se apunte a la formación interdisciplinaria de estas áreas de trabajo.

- Incluir en los programas de desarrollo y mejoramien-

to de la administración pública en general la realización de jornadas destinadas a consolidar los conceptos y la significación del trabajo coordinado de planificación y presupuesto, apuntando a la comprensión de los niveles de dirección político-administrativa de la administración central entidades, empresas y organismos regionales y locales de la actividad pública.

- Iniciar los pasos necesarios para la adopción progresiva de la técnica de la planificación operativa anual.

- La elaboración de los planes anuales operativos deberá dar la debida consideración a los aspectos de dirección y a los posibles cambios, que sea necesario llevar a cabo en los procesos de organización, gestión y control, a fin de facilitar la aplicación de los planes, y de servir que mecanismo dinámico y eficiente para dar rápida respuesta a las variaciones coyunturales que se presenten.

- Efectuar una proyección, al menos elemental, de las necesidades reales sectoriales con el fin de lograr el adecuado financiamiento de los sectores económicos básicos.

- Proyectar los mecanismo financieros para cubrir

los desequilibrios sectoriales a través de canalización de ahorro privado al sector público.

3.2. EL PRESUPUESTO OFICIAL EN COLOMBIA

El sistema presupuestal de Colombia se ha venido desarrollando lenta pero continuamente a lo largo del tiempo, integrando, en orden a su perfeccionamiento, tanto los conocimientos técnicos como las experiencias prácticas, hasta conformar un sistema presupuestal armónico que ha pasado progresivamente a constituirse en un instrumento de administración.

Por tal motivo en el desarrollo de este capítulo se incluyen los apartes relacionados con las disposiciones vigentes que tienen que ver con los mecanismos a aplicar especialmente en relación con el régimen presupuestal. También contempla el procedimiento a seguir en la elaboración, presentación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos a nivel nacional, departamental y municipal.

3.2.1. Definición del presupuesto oficial. De manera general es un documento que indica las diversas actividades, planes y programas a cumplir en un período determinado junto con sus costos en el municipio, depar-

tamento o el país por parte de la administración. Su planteamiento, presentación, ejecución y proyección se fundamenta en una serie de funciones y actividades que son responsabilidad de los funcionarios públicos.

En términos generales el presupuesto es un acto administrativo y soberano por medio del cual se calculan anticipadamente todos y cada una de las rentas e ingresos, se autorizan o apropian los gastos de funcionamiento y de inversión de la respectiva entidad para un período de un año, teniendo en cuenta los planes y programas a cumplir en dicho ejercicio fiscal. Se expresa en términos financieros y debe obedecer a normas preestablecidas. (72).

A nivel departamental el presupuesto es un acto administrativo mediante el cual el gobierno departamental computa anticipadamente las rentas e ingresos y asigna partidas para los gastos públicos dentro de un período fiscal. (73).

(72) RODRIGUEZ VEGA, Eduardo. Manual de Presupuesto Municipal. Primera Parte. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, 1983. p. 2.

(73) GACETA DE SANTANDER. Contraloría Departamental de Santander. Bucaramanga, 1981. p. 128-129.

Por otra parte el artículo 550 del regimen fiscal colombiano lo define así:

"Se entiende por Presupuesto anual de rentas e ingreso el monto de las entradas provenientes de impuestos, servicios, bienes aportes de otras entidades de derecho público, participaciones en rentas departamentales o nacionales en la explotación industrial o comercial de empresas oficiales, semioficiales o privadas, en que tenga derecho el respectivo municipio."

Al considerar al presupuesto como una herramienta de política económica se le define como un conjunto sistemático de decisiones gubernativas destinado a propender el crecimiento del desarrollo económico propiciando el mantenimiento de la estabilidad en una organización o extensión territorial.

Como instrumento de programación facilita la evaluación comparativa de los diferentes propósitos y programas en relación a otros y en relación a sus costos relativos; permite en forma regular y periódica hacer una recomendación de los propósitos y objetivos; provee las bases para examinar el papel global que cumple el ejecutivo y sus costos en relación con el sector privado de la economía. En este sentido se define el presupuesto como una cuenta que contiene las estimaciones de ingresos y gastos para un período determi-

nado. También es un medio de control y coordinación, se prepara mediante el cálculo de los ingresos según normas preestablecidas y luego se ajustan los gastos al nivel permitido por el cálculo de entrada; se ejecuta, en seguida a través de un proceso de contabilidad y fiscalización tendiente a evitar fraudes y derroches de fondos y haciendo pesar sobre los infractores las responsabilidades correspondientes. (74).

3.2.2. Principios presupuestales. Los llamados principios del presupuesto son criterios básicos utilizados generalmente como guía en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. A continuación se presentan definiciones sobre los principios más comunes, que rigen la teoría sobre presupuesto:

3.2.2.1. Universalidad. Indica que en la preparación del cómputo de las rentas debe incluirse todos los ingresos provenientes de bienes, servicios o actividades de las dependencias, según su rendimiento bruto, salvo, que se trate de entidades descentralizadas cuyos productos se computaron conforme a lo previsto

(74) CRUZ SANTOS, Abel. El Presupuesto Colombiano. 4ª ed. Bogotá, Temis, 1963. p. 14-15.

en el estatuto (art. 6 Dec. 2407/81).

De lo expuesto anteriormente se puede concluir que no pueden percibirse ingresos que no deban estar contempladas en el presupuesto y por consiguiente no podrá hacerse ningún gasto que no esté incluido en las correspondientes apropiaciones. La existencia de fondos rotatorios extrapresupuestales es una clara violación de este principio.

3.2.2.2. Equilibrio presupuestal. Establece que entre el presupuesto de rentas e ingresos se debe mantener el más perfecto equilibrio con el presupuesto de gastos de inversiones. Para ello el presupuesto de gastos tendrá como base el presupuesto de rentas e ingresos. (Art. 7 Dec. 240/81).

3.2.2.3. Unidad del presupuesto. Se refiere este principio a que habrá unidad de presupuesto y no habrá destinaciones especiales de ingresos corrientes, ni rentas compensadas. Sin embargo las rentas con destinación especial para programas de desarrollo económico y social establecido por la ley se aplicarán a dicho objeto, pero no serán materia de presupuesto ni fondos separados como tampoco lo serán los recursos provenientes del crédito público a los cuales se les

llevará cuentas especiales de contabilidad. Gracias a este principio se facilitará a las corporaciones públicas tener un conocimiento integral de los recursos con que cuentan las respectivas entidades de derecho público para un mejor control de tipo político. (Art. 8 Dec. 2407/81).

3.2.2.4. Unidad de Caja. Habrá unidad de caja cuando con el producto de las rentas e ingresos se forma un acervo común, sobre el cual se girará para atender el pago de los gastos autorizados por el presupuesto; para las rentas de destinación especial se abrirán cuentas especiales en la contabilidad pero no serán objeto de presupuesto ni de fondos separados. Los fondos especiales provenientes de la nación y de otras entidades de derecho público cuando por norma legal deban ser manejados a través del presupuesto del departamento se incorporarán a éste y se registrarán contablemente como fondos especiales oficiales y se abrirá cuenta bancaria especial con el fin de controlar su funcionamiento ya que no tendrán otra destinación (art. 9 decr. 2407/81).

3.2.2.5. Exclusividad de la aprobación. Este principio consiste en que las sumas apropiadas o autorizadas para cada artículo de gastos debe aplicarse exclusivamente

al objeto determinado en el texto del respectivo artículo y no podrá excederse, salvo que la cuantía se modifique por medio de créditos adicionales y por traslados hechos en la forma autorizada en el estatuto presupuestal. También se ha entendido este principio en el sentido de que en el documento de presupuesto se tenga en cuenta únicamente aspectos programáticos y financieros, toda vez que estos sean instrumentos para cumplir las metas y objetivos fijados en planes y programas de desarrollo económico y social y en los planes de inversiones públicos y será presentado de manera que indique las funciones, programas y proyectos del gobierno nacional, de acuerdo a las normas establecidas. (Art. 10 Dec. 2407/81).

3.2.2.6. Anualidad. Indica que el presupuesto se aprueba para períodos anuales contados del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, lapso durante el cual puede afectarse el presupuesto. El ejercicio fiscal se prolongará hasta el 28 de febrero siguiente con el objeto de consolidar los registros contables y cerrar la cuenta general del presupuesto y del tesoro. La vigencia de los presupuestos públicos se considera terminada el último día de diciembre del año a que se refiere, salvo en lo relativo a la legalización de cuentas por servicios ya causados y a la incorpora-

ción de entradas probables de rentas que por cualquier motivo se hubiere demorado, para la cual se considerará prorrogado hasta el 31 de marzo siguiente a su expedición tanto lo relativo a la recaudación de las rentas del año anterior como el pago de los derechos causados a favor de acreedores y a cargo del distrito. Después del 31 de marzo las entradas y gastos correspondientes a los años pasados deberán imputarse al presupuesto vigente en los artículos destinados a las vigencias anteriores, previo acuerdo del concejo en lo relativo a gastos que se reconozcan. Durante el mes de abril de cada año los tesoreros de rentas tendrán obligación de liquidar el presupuesto de la vigencia expirada, es decir, hacer un cuadro en el que conste artículo por artículo el producto real de la recaudación y la suma invertida en los gastos del distrito. (Art. 7 y 8; Ley 5ª de 1918).

3.2.2.7. Programación. Indica que los presupuestos deben obedecer o programar de tal manera que representen los diferentes grupos de actividades homogéneas más reducidas. Será presentado de manera que indique las funciones, programas y proyectos del gobierno. Los programas y subprogramas se presentarán debidamente explicados integrados y en orden numérico. Los gastos dentro de cada sección se clasificarán por capítulos,

programas representan los diferentes grupos de actividades homogéneas que ejecutarán los organismos. Cuando los programas lo requieran podrán dividirse en subprogramas que representen actividades homogéneas más reducidas. (Art. 2 y 5 Dec. 294/73).

3.2.2.8. Especificidad. Se refiere a que en el presupuesto deben figurar todos y cada uno de los rubros tanto de ingresos como de gastos de manera que se conozcan lo más realmente posibles sus programas y recursos.

En cumplimiento de este principio las apropiaciones asignadas por objeto del gasto, se utilizarán para las finalidades que fueron previstas en el presupuesto y se podrán controlar política, administrativa y fiscalmente. También facilitará el estudio de cifras de ingresos y de gastos por parte de las corporaciones públicas.

3.2.2.9. Publicidad. Indica este principio que tan pronto sea aprobado el presupuesto por la respectiva corporación, debe publicarse y darse a conocer tanto por los funcionarios que tienen que ver con el control, contabilización y ejecución como por el público en general. De esta forma se tendrá mayor conciencia

en cuanto a las obras y actividades programadas, como en lo referente a la evaluación y producción de informes de labores de costos, etc. (75)

3.2.3. Composición del presupuesto. El presupuesto se compone de tres partes fundamentales: Presupuesto de rentas e ingresos, Presupuesto de gastos e inversiones o denominado también de apropiaciones y disposiciones generales.

3.2.3.1. Presupuesto de Rentas e Ingresos. Incluye todo recurso que se compute en el presupuesto, o sea que corresponde al listado de los rubros o nombre de cada entrada que se calcule habrá de recaudarse en el año fiscal medida en pesos colombianos. (76).

Contiene dos grandes secciones, a saber: Ingresos corrientes y recursos de capital. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. A su vez los ingresos tributarios pueden ser según su fuente, impuestos directos e indirectos y

(75) VERA RODRIGUEZ, Eduardo. Manuel de presupuesto Municipal. 2ª parte. ESAP Publicaciones, Bogotá, 1984. p. 12-13.

(76) Ibid. p. 17

los ingresos no tributarios comprenden las tasas, multas, rentas contractuales, las rentas ocasionales, producto de monopolios y de empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, auxilios, aportes y participaciones de otros organismos oficiales.

Los recursos de capital comprenden el cómputo de los recursos del balance del tesoro y el cálculo de los recursos del crédito interno y externo, el cual se hará con base en los empréstitos y operaciones de créditos con término mayor de un año, debidamente autorizados y contratados. Los recursos provenientes de operaciones de tesorería, tales como el recibo de depósitos o de avances sobre las rentas, el descuento de documentos que deban cancelarse dentro del mismo año fiscal sin afectar el presupuesto de gastos o los sobregiros bancarios, no podrán ser incluidos dentro de los cálculos del presupuesto de rentas y de recursos de capital.

El cómputo de las rentas debe incluirse dentro del proyecto de presupuesto, tomando por base los montos del producido de cada renglón rentístico durante el año fiscal inmediatamente anterior a aquel en que se prepara el proyecto, promediando el valor reconocido del primer semestre del año en que se prepara este,

sin tomar en consideración el costo de su recaudo.

Teniendo en cuenta la base señalada, el gobierno puede aumentar el cálculo de cada renglón de las rentas periódicas hasta en un 10% o disminuirlo hasta en un 30% según las perspectivas económicas y fiscales que se contemplan para el año en que se va a regir el presupuesto; salvo en ambos casos, que circunstancias económicas excepcionales que calificará el secretario de hacienda, o que normas jurídicas o disposiciones contractuales, modifiquen el rendimiento del respectivo renglón de rentas. Cuando el gobierno incremente en más de un 10% el estimativo de una renta, deberá explicarlo detalladamente ante la asamblea, mediante un informe en que se muestre el cálculo del aumento y los factores jurídicos o económicos que lo respalden.

Cuando se trate de incorporar rentas e ingresos nuevos, creados por disposiciones sancionadas después de presentado el proyecto de presupuesto el gobierno hará el cálculo de tales rentas e ingresos por el sistema de evaluación directa teniendo en cuenta las perspectivas económicas y el rendimiento probable de tales rentas e ingresos. Si el gobierno considera necesario proponer nuevas fuentes de ingresos debe realizar un proyecto adicional con el estimativo de esas rentas

o recursos y al mismo tiempo incluirá las apropiaciones que deban atenderse con tales recursos. Este proyecto debe ser presentado a la asamblea antes del 31 de octubre del año respectivo, se tramita por separado y si es aprobado se consolida con el presupuesto básico mediante el decreto de liquidación.

Cuando se trate de ingresos provenientes de monopolios o de empresas industriales y comerciales o de sociedades de economía mixta del departamento, el cálculo tiene como base la participación señalada en las disposiciones vigentes a la utilidad liquidada durante el año fiscal inmediatamente anterior. (Dec. 2607/81 Art. 11 al 17).

3.2.3.2. Presupuesto de gastos e inversiones. Incluye los desembolsos en dinero que durante el período fiscal debe realizar la administración para cumplir con el normal funcionamiento, la prestación de servicios públicos y con el plan de inversión previsto. (77).

El presupuesto de gastos está dividido en dos partes: Gastos de funcionamiento y gastos de Inversión. Cada

(77)
VERA RODRIGUEZ, Eduardo. Ibid. p. 21.

una de estas partes se presenta dividida en secciones que corresponden a las diferentes dependencias administrativas.

Los capítulos en orden numérico dentro de cada sección, representan los distintos Ministerios, Secretarías y Departamentos Administrativos. Los programas representan los diferentes grupos de actividades homogéneas que ejecutan las unidades operativas. Cuando los programas lo requieran, pueden dividirse en subprogramas que representan actividades homogéneas más reducidas. Los artículos en orden numérico estricto y continuo dentro de cada sección representan el objeto mismo del gasto y cuando sea necesario contendrán ordinales en el presupuesto de funcionamiento y proyectos específicos en el presupuesto de inversión, los programas y subprogramas deben presentarse debidamente explicados, integrados y en orden numérico continuo dentro de cada capítulo.

En el presupuesto de gastos de funcionamiento se incluyen las apropiaciones para los gastos ordinarios que requiera el funcionamiento normal de la administración, para el pago de las obligaciones contractuales y los créditos judicialmente reconocidos y en general para los gastos que se destinen a fines de consumo.

Las partidas para gastos de funcionamiento se presentan separadas en servicios personales, gastos generales, transferencias y servicios de la deuda pública oficial, clasificadas de acuerdo al objeto del gasto.

En el presupuesto de gastos no debe incluirse partida alguna que no corresponda a un gasto ordenado legalmente u obligaciones contractuales, a créditos jurídicamente reconocidos o a inversiones autorizadas en los planes debidamente aprobados.

Cuando en el balance del tesoro de la vigencia anterior a aquella en que se prepara el proyecto de presupuesto, resulte un déficit fiscal, el funcionario encargado debe incluir forzosamente la partida necesaria para amortizarlo, salvo que ya haya sido cancelado o que la corporación pública encargada haya indicado la manera de hacerlo.

Si los gastos decretados por las disposiciones legales anteriores exceden el cómputo total de las rentas de ingresos el gobierno prescindirá de solicitar apropiaciones para los gastos que estime menos urgentes, y en cuanto sea necesario, disminuirá las partidas o los porcentajes señalados en disposiciones anteriores. (Dec. 2407 de 1981 Art. 18 al 21).

3.2.3.3. Disposiciones generales. Las disposiciones generales aseguran la correcta ejecución del presupuesto y rigen únicamente durante el año fiscal para el cual se expidieron. Por medio de estas no se pueden crear recursos de crédito con carácter permanente, ni nuevas rentas, ni abolir las existentes, ni derogar, ni modificar las leyes vigentes, ni disponer nuevos gastos. (Art. 3º Dec. 294 de 1973).

Las disposiciones generales contienen las normas relacionadas con las rentas y gastos a que debe sujetarse la ejecución del presupuesto. Mediante ellas no se pueden crear nuevos impuestos, ni modificar los existentes, ordenar nuevos gastos, dictar normas sobre la organización y el funcionamiento de las distintas dependencias, ni autorizar la contratación de empréstitos. (Art. 2407 de 1981).

Estas disposiciones rigen únicamente en el período fiscal para el cual se expiden.

3.2.4. Definición de términos y procedimientos utilizados en los presupuestos oficiales. Para una mejor comprensión del presente estudio a continuación se definen los términos principales y algunos procedimientos que integran los diferentes rubros de los pre-

supuestos oficiales.

3.2.4.1. Ingresos Públicos. Son los recursos necesarios de los cuales debe disponer el gobierno para efectuar los gastos y financiar las diferentes obras. El ingreso público como vamos a ver más adelante al tratar de las fuentes, se genera o se constituye de transferencias de recursos del sector privado al sector público, bien sea transferidos en calidad de préstamo o sustraídos a los particulares y a las empresas por tributación. De manera que es parte que se resta de capacidad económica del sector privado y que afecta la variable consumo y la variable de bienes de producción. Pero a su vez el estado al utilizar dichos fondos genera la corriente de funcionamiento del estado, como el pago de los empleados y las compras para la prestación de los servicios. Por otra parte, también se afectan los ingresos con los gastos en obras nuevas, en pago de la deuda pública y en una tercera forma mediante la cual se restituye a la economía privada sin ninguna contrapartida, el ingreso en forma de subsidio.

- Fuentes de los ingresos del Estado: En los actuales momentos podemos clasificar las fuentes de ingresos del estado de la siguiente manera.

. Ingresos de derecho público: Son los captados a través de lo que normalmente llamados impuestos. Los cuales definidos como los tributos obligatorios exigidos por el estado, con las características especiales, primeo, de que el estado no le entrega al contribuyente contraprestación directa y segundo sirven para financiar necesidades del servicio público en general.

. Ingresos de Derecho Privado del Estado: Son aquellos que provienen de la explotación de los bienes patrimoniales del estado y según la legislación colombiana comprende también los "Bienes Fiscales". Dentro de esta clase de ingresos, podemos contar: Las tierras baldías, bosques, minas y las explotaciones a nivel empresarial del estado, como los ferrocarriles, las licoreras, loterías y la explotación de sal etc.

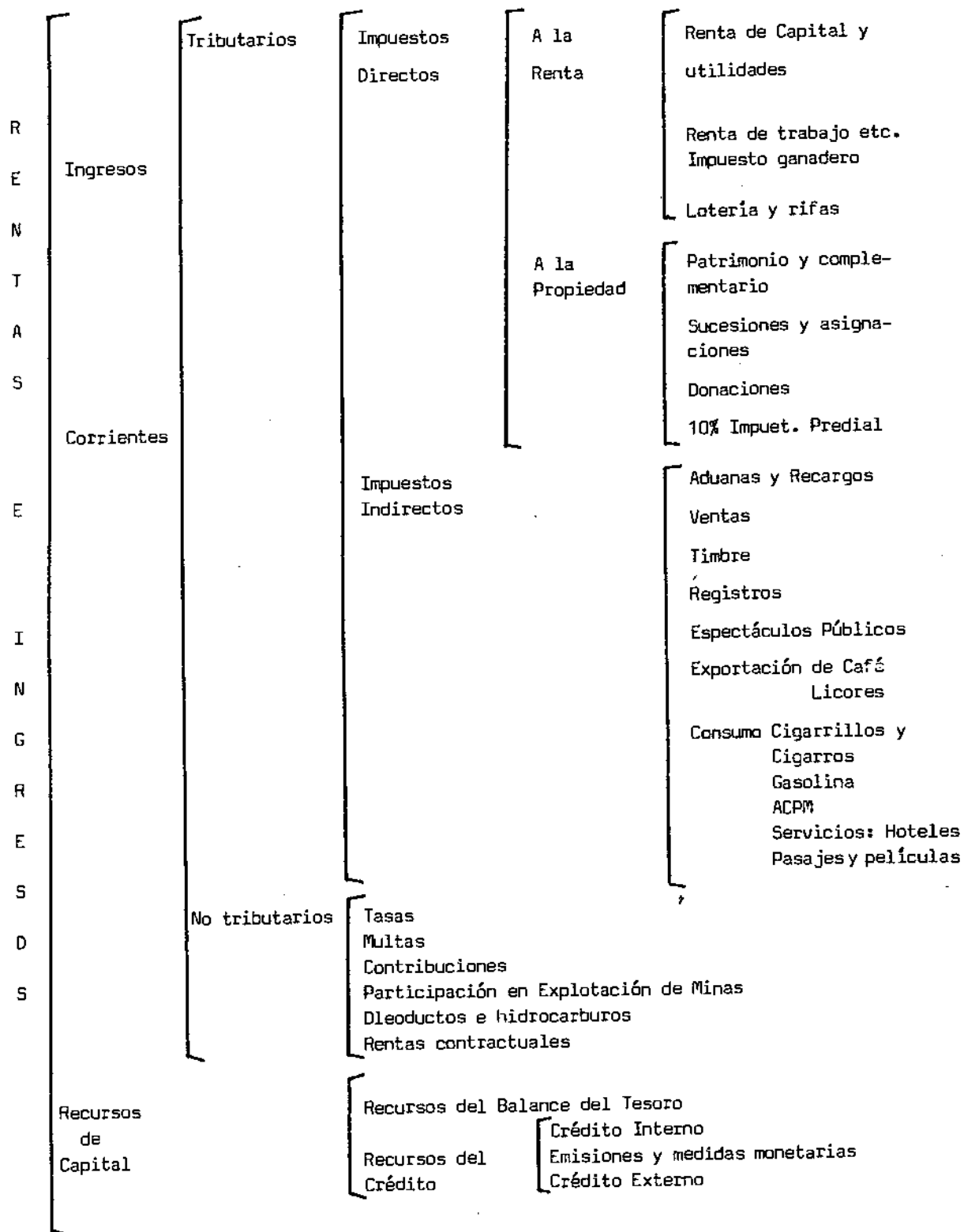
. Créditos Internos y Externos: Son los préstamos que el gobierno adquiere de parte de los particulares y del exterior, con el compromiso de devolverlos dentro de un plazo dado más unos intereses. En otros términos es la misma deuda pública.

- Clasificación Presupuestal de los ingresos. De manera general la figura resume la clasificación de las rentas e ingresos de la nación, como ingresos co-

rrientes y recursos de capital. Los primeros son tributarios y los segundos no tributarios; los tributarios provienen de los impuestos directos e indirectos, tales como a la renta y a la propiedad. Los Directos comprenden el impuesto al consumo que puede ser por licores, cigarrillos, combustibles y prestación de servicios lo mismo que el impuesto a las ventas, timbres, aduanas, registros, espectáculos públicos y por exportaciones.

En los no tributarios tenemos las multas, tasas, contribuciones, participaciones por explotación de hidrocarburos y minas, al igual que las rentas contractuales. Los recursos de capital incluyen los recursos del balance del tesoro y los recursos del crédito tanto externo como interno.

FIGURA 8. Rentas e Ingresos



. **Ingresos Corrientes:** Bajo ésta denominación se clasifican aquellos ingresos que según otros criterios serían ordinarios es decir los más frecuentes y normales desde el punto de vista financiero. Lo cual indica que los ingresos denominados de capital, serán, los no muy normales u extraordinarios.

. **Ingresos Tributarios:** Están comprendidos todos aquellos que reúnen las características de los impuestos, es decir que son obligatorios pero sin contraprestación y para financiar gastos generales. De manera que los no tributarios comprenden aquellos recibidos por conceptos diferentes a los impuestos.

. **Impuestos Directos:** Varias características tipifican ésta clase de impuestos, pero la más importante consiste en aquella propiedad que tienen de no poderse trasladar a otra persona diferente a quien le recae el impuesto. Es decir que a quien le recae el impuesto es el mismo quien lo tiene que pagar como el caso del impuesto de renta. Por el contrario el impuesto indirecto sí se puede trasladar a otra persona, como el caso del impuesto a las ventas que recae sobre el vendedor del producto gravado, pero en la factura le cobran un excedente al comprador con el fin de cubrir el impuesto.

. Sucesiones y asignaciones: Son también denominados éstos impuestos "Impuestos a las Transacciones" ya que gravan el traspaso de propiedad de una persona a otra, y en éste caso específico, el traspaso de propiedad, de un difunto a sus herederos. En el caso de la sucesión se grava la masa global hereditaria, o sea el total de bienes dejados por el difunto y la asignación grava la cuota herencial que le corresponda a cada heredero.

. Impuesto Predial: Es el impuesto a la propiedad raíz (Inmobiliaria) municipal. De manera que es un impuesto netamente municipal, pero se relaciona como ingreso nacional, dentro de su clasificación presupuestal, por corresponderle a ese nivel el 10%.

. Aduanas y Recargos: Grava las importaciones, exportaciones y el tránsito de las mercancías. Tiene una doble finalidad, la fiscal y la económica,

. Ventas: Está comprendido dentro de los impuestos que gravan las transacciones, pero por su importancia y características especiales tiene disposiciones específicas. Grava el traspaso de propiedad de ciertos bienes relacionados en las disposiciones.

. **Timbre:** También está comprendido lo mismo que como el impuesto a las ventas y el registro dentro de los impuestos a las Transacciones y éste concretamente grava el traspaso de la propiedad de los bienes muebles, que por la naturaleza de la transacción no se registra.

. **Registro:** Grava el traspaso de propiedad de bienes Inmuebles, como el caso de la venta de un apartamento finca etc., y también cumple como el timbre funciones de tipo legal, es decir que una escritura sin registro no ha llenado todos los requisitos legales. En éste momento es un impuesto cedido por la nación al departamento, pero éste a la vez había encargado a la Beneficiencia de su administración y lo había destinado para solucionar problemas relacionados con la salud.

. **Espectáculos Públicos:** Grava las presentaciones al público que tengan ánimo de lucro, como el caso de los circos teatrales etc. Se cobra en el orden nacional y municipal.

. **Consumo:** Grava el consumo de los productos, como los licores, gasolina, A.C.P.M., cigarrillos y los servicios como los hoteles, los pasajes y las películas.

Además de la función fiscal este impuesto contribuye a la redistribución del ingreso y al aspecto social ya que los productos de primera necesidad son exentos y los demás entre más suntuarios son más gravados.

. **Tasas:** Son las medidas porcentuales para cobrar el valor de los servicios públicos, tales como el acueducto, la energía, etc.

. **Multas:** Ingresos que se obtienen como sanción por la infracción a normas legales, como a las del código de policía, tránsito, etc.

. **Rentas contractuales:** Se obtienen en virtud a los contratos que efectúa el estado por la venta de materiales, maquinaria en desuso, etc. También se incluyen bajo ésta clasificación, los ingresos obtenidos por las empresas industriales y comerciales del estado. En otras clasificaciones denominados, ingresos fiscales o de derecho privado.

. **Recursos del Balance del Tesoro:** Se denominan como tal, aquellos sobrantes de tesorería liquidados al terminarse una vigencia fiscal o presupuestal. Es decir, al terminarse un año presupuestalmente, los sobrantes pueden utilizarse para financiar el año siguiente.

En realidad no constituye una nueva fuente de ingresos, sino un concepto de algo que ya había ingresado.

. Recursos de crédito: Son los ingresos catalogados también como extraordinarios y obtenidos por los préstamos al exterior, en moneda extranjera, y a los particulares del interior del país en moneda nacional.

3.2.4.2. Gastos Públicos. Según Aurelio Camacho Rueda "es la erogación monetaria, principalmente, realizada por autoridad competente y con las formalidades legales, destinadas al pago de los servicios públicos o a fines de interés general". (78)

La anterior es una definición, adaptada a las circunstancias particulares del estado Colombiano, por eso se dice que es una erogación monetaria, en razón a que dentro del funcionamiento de nuestra economía la moneda es la medida de pago más usual. Decimos también que la erogación debe hacerla la autoridad competente y con las formalidades legales, porque los gastos públicos requieren de un ordenamiento especial, establecido en las disposiciones presupuestales. Además

(78) CAMACHO RUEDA, Aurelio. Hacienda Pública. Contraloría General de la República. Bogotá, 1974. p. 85-96

han sido reglamentados especialmente, para poderle responder a la comunidad por unos dineros que han salido de sus propios recursos y como tal deben poseer el más claro y correcto manejo. De tal manera que en las entidades públicas se encarga y responsabiliza a determinada persona del ordenamiento de los gastos, para un mejor control del presupuesto y pensando en la autoridad que posee más claridad sobre las funciones públicas. Lo debe ordenar previos los requisitos legales, que son las normas dadas por la contratación administrativa y el control fiscal de la Contraloría General de la República. Lo demás, en cuanto a que debe resolver problemas de interés general y servicios públicos concuerda con el principio de la razón del funcionamiento de estado, que es precisamente, resolver las necesidades públicas.

- Características de los Gastos Públicos y diferencias con los privados: Esencialmente los gastos públicos se deben efectuar para satisfacer necesidades de interés general, lo contrario de los gastos privados que tan solo llenan necesidades particulares o individuales. El gasto público tiene unos efectos que pueden considerarse un poco retardados llegando a prolongarse en el tiempo y dar resultados en el futuro. Mientras que en lo privado lo que tratamos de buscar es la velo-

cidad en la ejecución y obtención de resultados. Los efectos obtenidos por los gastos públicos son muchas veces de aspectos inmateriales y muy complejos de analizar.

En el aspecto privado el efecto del gasto tiene que ser material, luego el lucro se tiene que ver pronto y en forma tangible. Los gastos privados muchas veces tienden a efectuarse en ciertas zonas donde los resultados son los mejores. En el aspecto público los gastos se deben cumplir indiscriminadamente sin preferir regiones ni actividades porque, se debe dar la influencia en todo el municipio, departamento y país. Desde el punto de vista legal los gastos públicos en la actualidad tienen la particularidad de que su iniciativa parte del poder ejecutivo.

- *Clasificación presupuestal de los gastos:* Los gastos pueden presentarse clasificados de varias maneras de acuerdo a la conveniencia, destino y necesidad de los mismos. La clasificación más común es:

. *Servicios Personales:* Se entiende por servicios personales los trabajos ejecutados por miembros del Congreso Nacional y el personal de nómina, supernumerario, técnico y a jornal, bien sera que predomine en

ellos la actividad intelectual o manual. Los gastos de servicios personales se dividen en los siguientes rubros o conceptos que indican la capacidad de cada apropiación para sufragar los giros que la afectan.

- Dietas. Comprende la remuneración legal diaria de los Senadores y representantes durante el período constitucional para el cual fueron elegidos.

- Sueldos del personal de nómina. Comprende el pago de las asignaciones legalmente establecidas para retribuir a los funcionarios o empleados públicos debidamente posesionados que figuren en la nómina, la prestación de sus servicios y el reconocimiento de la prima de antigüedad; para el personal militar en servicio activo, comprende, además el pago de primas, bonificaciones y gastos de representación que legalmente hagan parte del salario.

El pago de los profesores de las escuelas de policía se hace con cargo a este rubro.

- Gastos de Representación. Comprende el pago del reconocimiento hecho por la Ley como compensación de los gastos que ocasiona el desempeño en propiedad o internamente, de un cargo de especial categoría.

- Sueldo del personal supernumerario. Comprende la remuneración del personal accidental que la ley autorice nombrar según las necesidades del servicio y que por su carácter transitorio, no figura en nómina. Los nombramientos se hacen por medio de resoluciones administrativas motivadas y con la aprobación de la División de Presupuesto correspondiente, la cual se abastendrá de hacerlo cuando no se justifique el gasto. Su vinculación, remuneración y término de prestación de servicios se hace de acuerdo a lo establecido en el artículo 83 del Decreto Ley 1042 de 1978.

El pago de estos servicios se hace mediante cuentas de cobro o nóminas en las cuales debe constar, de manera expresa, el número y la fecha de resolución de nombramiento y las demás circunstancias, requisitos y firmas necesarias para legalizar la erogación.

- Remuneración por servicios técnicos. Comprende el pago pactado en contratos por servicios personales prestados por expertos nacionales o extranjeros de idoneidad reconocida, en las ramas de la ciencia, el arte o la técnica y cuyas labores por su extraordinaria especialidad, no pueden ser desarrolladas por los empleados de nómina.

- **Honorarios:** Comprende el pago de los estipendios autorizados por la ley para retribuir los servicios personales de Consejeros, asesores, miembros de Juntas, profesionales y tribunales de arbitramento siempre y cuando no estén comprendidas tales funciones dentro de las correspondientes al personal de nómina y que quien las desempeño no sea funcionario público, salvo las excepciones legales.

- **Jornales:** Comprende la remuneración o salarios de los obreros por concepto de trabajos manuales que requieren las diferentes actividades del Gobierno. Es absolutamente prohibido pagar personal de oficina con cargo a este rubro, y quien lo haga se hace responsable de tales desembolsos ante la Contraloría General de la República.

- **Horas extras y días feriados.** Comprende el pago del trabajo suplementario del personal, es decir, el que realiza fuera de la jornada ordinaria o dentro de la jornada nocturna con recargo y en días dominicales o feriados, en razón de la naturaleza del trabajo, con las limitaciones establecidas en las disposiciones legales.

- **Prima técnica:** Esta asignación está destinada a

atraer o mantener personal altamente calificado para cargos de especial responsabilidad o superior especialización técnica en la forma prevista por la Ley. La asignación de la misma se hace por decreto del Gobierno, previo concepto favorable del Consejo Superior del Servicio Civil.

- Prima de Navidad. Comprende el pago de la prestación social reconocida por la Ley a favor de los empleados y trabajadores oficiales como retribución especial por los servicios personales prestados durante cada año o fracción de él. El pago de prima de navidad se hace en el mes de diciembre.

La prima de navidad autorizada a favor de los trabajadores en obras nacionales cuyos salarios o asignaciones se atiendan con partidas especiales de la Ley de Apropiaciones para los gastos de los programas de inversión en los distintos Ministerios y Departamentos administrativos, se paga con cargo a la apropiación correspondiente en los casos en que haya lugar a ello.

- Prima de Alimentación, Lavado y Peluquería. Comprende el pago de las primas que por tales conceptos legalmente se reconozca al personal de las Fuerzas Armadas y de Policía, incluyendo el personal civil

de cualquier dependencia a la cual la Ley conceda esta prestación.

- *Prima de Vacaciones.* Comprende el pago equivalente a 15 días de sueldo por cada año de servicios para los empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, de conformidad con los artículos 10 y 11 del Decreto número 174 de 1975.

- *Prima de Servicio.* Comprende la remuneración por cada año de servicio a que tengan derecho los empleados públicos de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

- *Bonificación por servicios prestados.* Es la remuneración a que tiene derecho el empleado público por cada año continuo de trabajo equivalente al 25% del sueldo, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

- *Otras Primas.* Comprende el pago de las primas de alojamiento construcción, antigüedad, actividad, clima, instalación y traslado, reconocidos legalmente al personal de las Fuerzas de Policía, Aduanas, Prisiones y demás entidades que tengan derecho a ellas.

- *Indemnización por Vacaciones.* Comprende el pago de las indemnizaciones en efectivo por concepto de vacaciones que se adeuden al personal cesante o a que tengan derecho los empleados que no puedan disfrutar en tiempo sin ocasionar graves perjuicios a la Administración, de conformidad con el artículo 10 del Decreto Ley 3135 de 1968.

Estos pagos se hacen mediante resoluciones de reconocimientos debidamente motivadas que suscriben los Ministerios y Jefe de Departamentos Administrativos o sus Delegados y para su validez, requieren la refrendación de la División de Presupuesto respectiva. La Contraloría General de la República deja a cargo de los cuentadantes las vacaciones en dinero que se paguen contraviniendo estas normas o con imputación presupuestal diferente a la de este rubro.

- *Subsidio Familiar.* Comprende el pago de reconocimiento legalmente hecho al personal de las Fuerzas de Policía y de otras entidades sobre la base cuantitativa de la composición de la familia.

- *Auxilio de Transporte.* Comprende el pago de este reconocimiento a los empleados y trabajadores oficiales que tengan derecho a él de conformidad con las

disposiciones de las Leyes 15 de 1959 y 1ª de 1963 y el Decreto 237 de este último año; los Decretos número 1072 de 1967, 008 de 1969 y 1042 de 1978.

. Gastos Generales. Se entiende por Gastos Generales los causados por conceptos de adquisición de bienes y servicios para el normal funcionamiento de la administración pública. Estos gastos se clasifican en los siguientes rubros:

.. Mantenimiento y seguros. Este rubro comprende las siguientes clases de gastos: Conservación, reparación y repuestos de los equipos de oficina, mobiliarios y automotor; reparaciones menores, adaptación de locales; conservación y reparación de la red de radiocomunicaciones, faros y boyas, y seguros de muebles e inmuebles.

.. Compra de Equipo. Comprende los siguientes gastos: muebles, enseres y equipos de oficina, mobiliario y automotor, maquinaria y herramienta para talleres, armamento, material de guerra, semovientes, equipos, correaje y vestuario para las Fuerzas Militares de seguridad y de policía.

.. Viáticos y gastos de viaje. Comprende este rubro

los gastos autorizados para cubrir al personal del Congreso Nacional, de los diferentes Ministerios, Departamentos Administrativos, Contraloría General de la República, Ministerio Público y Rama Jurisdiccional, los viáticos y gastos de transporte de conformidad con la reglamentación que debe expedir cada dependencia cuando salgan en comisión oficial fuera del lugar de su residencia en razón del desempeño de sus cargos.

.. Servicios de Comunicaciones. En este rubro se agrupan los gastos correspondientes a portes aéreos y terrestres, empaques, acarreos, seguros y transportes de elementos, radio-comunicaciones, servicios postales radiotelegráficos, alquiler de líneas y demás gastos menores inherentes a estos servicios. El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) puede afectar este rubro para el pago de pasajes y demás gastos inherentes a la deportación o expulsión de extranjeros y extradición.

Incluye además, los gastos de traslado para funcionarios nombrados con carácter permanente para ocupar un cargo de la misma dependencia en otra ciudad.

- Servicios Públicos. Agrupa los gastos correspondientes a los siguientes servicios: Alumbrado y energía

eléctrica, acueducto, servicio telefónico, aseo y desinfección, traslado y demás gastos de sostenimiento y reparación de los mismos servicios. Los servicios no pagados en el mes de diciembre se reservan debidamente.

- Materiales y Suministros. Comprende los siguientes gastos: Útiles de escritorio, formularios, formas continuas, libros de registros, pastas e índices para los mismos, encuadernación y empaste, confección de registros de marcas, títulos de patentes de invención y placas; blusas de trabajo para empleados, overoles para obreros, uniformes para conserjes, choferes, porteros y mensajeros; combustibles, lubricantes, grasas, impuestos, placas, garajes y demás gastos similares inherentes al servicio de los vehículos, material de enseñanza para uso de los alumnos y profesores de los planteles nacionales y de las campañas educativas. Así mismo, las dependencias legalmente autorizadas para hacerlo pueden afectar este rubro con la compra de drogas, elementos de curación, prevención de enfermedades, gastos de laboratorios, servicios médicos y hospitalarios de las Fuerzas Armadas y demás materiales necesarios para la salud pública y elementos para campañas agrícolas.

También se afecta este rubro por compra de película virgen y material fotográfico para cedulaación. Los Ministerios de Defensa, obras Públicas y Transporte y Justicia en el ramo de prisiones, la Policía Nacional y el DAS pueden afectar este rubro para el pago de gastos funerarios y de culto.

- *Impresos y Publicaciones.* Comprende los gastos de compra de libros de consulta, suscripciones a periódicos y revistas nacionales y extranjeras, avisos y publicaciones oficiales.

- *Arrendamientos.* Comprende los gastos ocasionados por el pago de cánones de arrendamiento de bienes inmuebles de propiedad particular, ocupados por los ministerios y Departamentos Administrativos, de máquinas, equipos especializados y semovientes.

- *Sostenimiento de semovientes.* Comprende las siguientes clases de gastos: Alimentación, sanidad, herrajes y atalaje de ganado, mantenimiento y conservación de criaderos.

- *Transporte de Presos.* Son los gastos que demanda la remisión de presos incluyendo los del personal de guardianes encargados de su conducción.

- *Primas de Pólizas de Manejo.* Comprende el pago o reembolso de primas por pólizas de seguro para manejo y cumplimiento de fondos fiscales, cuando la Ley lo autorice.

- *Gastos varios e imprevistos.* Comprende los gastos oficiales no incluidos especialmente dentro de los rubros de servicios personales y gastos generales que se presenten durante la vigencia fiscal con carácter de imprevistos, accidentales o fortuitos, cuya erogación sea imprescindible e inaplazable para la buena marcha de la Administración Pública. No puede cargarse a gastos varios e imprevistos ninguna erogación que corresponda a algunos de los conceptos anteriormente definidos, por el solo hecho de que el programa carezca de partida o la apropiación sea insuficiente. En cuyo caso, debe solicitarse el crédito o traslado correspondiente. Tampoco puede pagarse por este rubro gastos de vigencias expiradas e indemnizaciones no autorizados por la ley. La afectación de la partida para gastos varios e imprevistos requiere resolución motivada que debe ser aprobada por el Jefe de la División de Presupuesto, por medio de la cual se reconoce el gasto y ordena el pago.

. *Transferencias.* Se entiende por gastos de transfe-

rencias las erogaciones que haga el Gobierno Nacional a través de las diferentes entidades sin recibir una contraprestación directa o inmediata en servicios personales o en bienes de servicios con carácter de ayuda financiera o con destinación específica. Estos gastos se clasifican en los siguientes rubros o conceptos que indican la capacidad de cada apropiación para amparar los giros que la afecten.

- Pagos de Previsión Social. Comprende los gastos de pensiones cesantías y servicios médicos, legalmente reconocidos.

- Aportes. Son las obligaciones legales del Gobierno Nacional con otras instituciones públicas o privadas que consiste en la cesión de fondos para la prestación de un determinado servicio público o cuotas a organismos nacionales o internacionales.

- . Deuda Pública Nacional. Comprende todas aquellas obligaciones contraídas por el Gobierno Nacional conforme a la constitucional y a la Ley a través de contratos de empréstitos, convenios gubernamentales o emisión de títulos de deuda pública. (79)

(79) SUAREZ, Alvaro. Presupuesto Nacional. Contraloría General de la República. 5ª ed. Bogotá, 1974. p. 21-26

3.2.5. Ciclo presupuestal. Lo integran las diferentes etapas a seguir en la formulación, presentación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos oficiales. En esta parte del capítulo se estudian cada una de ellas y su importancia.

3.2.5.1. Etapa de formulación. Consiste en la elaboración o confección del presupuesto en lo pertinente a sus ingresos y gastos respectivos de las diferentes dependencias y sometido desde luego a las disposiciones legales que lo rigen para poder lograr su aprobación.

3.2.5.2. Presentación, Discusión y Aprobación. En esta etapa es preciso conocer las fechas y procedimientos respectivos con el fin de cumplir y hacer cumplir las disposiciones que existan para éstos trámites. El código de régimen político y municipal, el reglamento interno del concejo y el código fiscal departamental y municipal, en donde existan podrán guiar a la administración en este sentido.

3.2.5.3. Ejecución. En esta etapa se debe tener en cuenta la estructura organizativa de la institución y las normas específicas que hacen relación a la ejecución del presupuesto no sólo en sus aspectos finan-

cieros si no en los físicos y de gestión. Es necesario conocer el organigrama de la administración y los requisitos para el normal funcionamiento de la entidad y las responsabilidades de cada uno de ellos, las líneas de autoridad, el flujo y periodicidad de la información, etc.

3.2.5.4. Contabilidad y Control. Se refiere a la importancia que reviste dentro del ciclo presupuestal, todo lo referente a la imputación en los libros de ejecución presupuestal y de contabilidad oficial, que demuestran hechos cumplidos como consecuencia de la acción administrativa emanada por normas contempladas como programas, planes, objetivos, funciones, etc. De ahí que los instrumentos a utilizar sean:

- **Normas Generales.** Son las contempladas en leyes, Decretos, ordenanzas, resoluciones, de Contraloría y acuerdos (ya anteriormente se han comentado algunas de ellas). Generalmente debe existir un manual presupuestario y un manual contable.

- **Principios Contables y de Auditoría.** Existen principios universalmente aceptados de tipo contable y de auditoría los cuales deben ser tenidos en cuenta por quienes ejercen esta labor.

Aunque con relación a la contabilización presupuestaria no se haya escrito principios ni se les haya prestado mayor atención es conveniente que se establezcan de acuerdo con las necesidades de cada entidad y con las sanas prácticas de incorporación, en tarjetas, libros o cualquier sistema que se lleve para registrar los datos que permitirán hacer comparaciones y estudios sobre el manejo y custodia de fondos y sobre el comportamiento rentístico y de gastos.

Un ordenador debe estar enterado a diario del flujo de fondos, de la situación de tesorería, estado de la deuda, giros y compromisos a debido cobrar, saldos en bancos, etc., puesto que de dicho conocimiento puede tomar decisiones.

El monto de los acuerdos de gastos depende del estado actual e inmediato de tesorería y del comportamiento rentístico. Los giros que se hagan se basan en dichos acuerdos.

- Procedimientos. Los manuales contables y de presupuestos deben ser complementados con procedimientos y flujogramas de papeles, soportes o comprobantes con el fin de disponer oportuna y fácilmente de la información registrada en los libros. No sobra insinuar la

importancia que reviste un manual de funciones a nivel de cargo, el cual si está bien elaborado, facilita y simplifica el trabajo, como también asigna responsabilidades a cada empleado quien debe apersonarse de sus actividades.

- *Nomenclatura y definición de Cuentas.* Es de gran importancia para una institución contar con manuales, técnicamente preparados en donde se puedan guiar los contabilistas, tenedores, auxiliares, etc., de las dependencias del presupuesto, contabilidad y contraloría y lógicamente la dirección respectiva, puesto que de acuerdo con el tipo de información y análisis que se produzcan se podrá decidir la gestión, tomar los correctivos, tabular datos, efectuar cálculos, etc.

Parece apropiado unificar las cuentas financieras de las de presupuesto, especialmente si se desean llevar a computador; todo dependerá de la codificación y destino de la información.

Los objetivos de un Manual de estos son los de servir de guía a los funcionarios tanto de la administración como de la respectiva contraloría, para el análisis, clasificación, registros y resumen de las operaciones

financieras y patrimoniales realizadas; así como también para la preparación e interpretación de los estados demostrativos del resultado de actividades desarrolladas comparativamente con las presupuestadas. Todo ello con el fin de medir y evaluar el grado de eficiencia en la utilización de los recursos, de tal manera que facilite la adopción de políticas y decisiones relacionadas con la programación de las actividades futuras.

La definición o significado de cada cuenta o rubro permite unificar conceptos evitando la ambigüedad, la cual podría acarrear graves perjuicios a la entidad o a sus administradores. Con el significado se debe conocer el manejo de cada cuenta y en lo posible el tipo de formatos y libros o sistemas en que deben llevarse pormenorizada o resumidamente.

Finalmente se debe elaborar el listado de los informes financieros que se tienen que producir el contenido de cuentas que incluyen y en lo posible unos ejemplos o ejercicios que facilita a los funcionarios de esta área efectuar dichos estados.

- Control Contable y de Presupuesto. La esencia del control es ante todo el cumplimiento del mandato del

poder soberano expresado por la Corporación Pública respectiva o por el poder legislativo contemplado en normas especiales y en la Ley de presupuesto. Si se refiere al propósito y finalidad del control presupuestal se tiene que considerar los siguientes:

- Exactitud numérica contable.
- Observancia de las disposiciones legales.
- Conformidad y disponibilidad presupuestal.
- Economía y efectividad del gasto.
- Ejecución, comparada con programación presupuestada.

En lo referente al control contable y de tesorería de almacenes y de activos fijos o patrimoniales se consideran los siguientes propósitos:

- Exactitud numérica contable.
- Cumplimiento del principios y normas contables en cuanto a:
 - . Oportunidad.

- . Precisión.
- . Conservatismo.
- . Presentación.
- . Personificación.
- . Rendición de cuentas.
- . Incorporación de datos, etc.
- Cumplimiento de disposiciones de contraloría en cuanto a las formas y contenido de los soportes o comprobantes contables y sus procedimientos.
- Existencias de archivos, kárkex, tarjetas referentes a inventarios, etc.
- Cumplimiento de normas internas y de auditoría sobre el manejo y custodia de valores, por Tesorería.
- Control Fiscal. El control fiscal se efectúa en tres etapas que son:
 - . Control Previo.

"Que consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos." (Artículo 2., Decreto 925 de 1976).

. Control Perceptivo.

"Que consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros." (Artículos 3º., Decreto 925 de 1976).

. Control Posterior.

"Consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros y en determinar si se ajustan a las normas, leyes, reglamentos y procedimientos establecidos." (Artículo 4º., Decreto 925 de 1976).

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

- Examen de Cuentas. El cual tiene como objetivos primordiales (Extractados de la Resolución Orgánica N° 7008 de 1978, de la Contraloría General de la República, Artículo 12), los siguientes:

Establecer si quienes deben rendir cuentas, "han incluido en los elementos integrantes de sus cuentas, la totalidad de las sumas de dinero, de los documentos con poder liberatorio del pago de impuestos, de las especies y de los materiales y elementos, cualquiera que sea su origen.

- "Verificar si los cuentadantes han efectuado los pagos de su competencia y satisfecho las demás erogaciones de fondos y bienes relacionados en sus cuentas, a las personas o beneficiarios, en las cantidades, valores y en la forma en que debían efectuarlos".

- "Verificar si los cuentadantes comprobaron las operaciones con los documentos prescritos..."

- "Constatar, en general si se ciñeron en su gestión a las disposiciones legales y fiscales vigentes."

- Juicios Fiscales. Denominados también juicios de Cuentas, es el proceso que adelanta la contraloría con el objeto de definir y determinar las responsabilidades fiscales de los empleados de manejo, cuyas cuentas hayan sido materia de observaciones de fondos.

Al final de estos juicios resultan providencias que

son de tres clases:

- Fallo sin responsabilidad fiscal.
- Fallo con responsabilidad Fiscal.
- Reapertura de Juicio.

Estos fallos se comunican o notifican y contra ellos caben los recursos de reposición y de apelación.

Al final de este proceso existen los títulos Ejecutivos, del fallo, que ponen fin al juicio Fiscal, seguido contra las personas responsables del manejo y sus garantes.

- Finiquitos. Son aquellos documentos por medio de los cuales la Contraloría respectiva declara a paz y salvo (con la nación, departamento o municipio según el caso), a quienes hayan ejercido manejo y obtenido el fenecimiento de sus cuentas o fallo sin responsabilidad fiscal y no aparecen vinculados en procesos penales por delitos contra la Administración Pública.

- Visitas Fiscales. De acuerdo al artículo 84 de la Resolución N° 7008 de 1978, emanada de la Contralo-

ría General de la República, la visita fiscal es el conjunto de diligencias de carácter fiscal y contable realizadas a las dependencias u oficinas de manejo, tendientes a comprobar la existencia, inversión y correcto manejo de fondos, valores y bienes nacionales puestos a su cuidado y a la actuación de las personas encargadas de la restión fiscal.

Del resultado de la visita fiscal puede llegarse en forma simultánea o posterior a la:

- *Investigación Fiscal.* Que es la diligencia encaminada a esclarecer hechos detectados durante la visita fiscal o denunciados como irregulares.

- *Análisis de Saldos.* Esta actividad considerada como un instrumento de contabilidad y de control se refiere a la verificación y comprobación de los saldos en caja, bancos, almacenes, presupuestos, acuerdos de gastos, etc.

- *Etapas de Evaluación.* En esta etapa se utiliza en gran medida las estadísticas y los informes y análisis de tipo financiero, contable y presupuestal. De ahí se toman los indicadores que permiten establecer muchas comparaciones, tomar decisiones correctivas, tener

puntos de referencia, analizar procedimientos utilizados, hacer el seguimiento de actividades encaminadas a modernizar la Administración Pública, etc.

También gracias a la labor desarrollada en evaluación se podrá programar fácilmente el presupuesto de la siguiente y subsiguiente vigencias. (80).

3.3. PRESUPUESTO NACIONAL

A través de la historia del desarrollo de las finanzas públicas de los Estados se ha tenido al presupuesto como una herramienta o instrumento que le permite al gobernante hacer un cálculo anticipado de los recursos financieros, y proyectar razonablemente el gasto público. De manera general se tratan a continuación las diferentes etapas por los cuales ha pasado el presupuesto nacional colombiano, siempre amparado en las disposiciones legales que dan vida jurídica,

3.3.1. Bases legales del Presupuesto Nacional. En Colombia nació la idea de un presupuesto en la primera constitución política que creó el estado soberano de

(80)

VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. op.cit. p. 43.

Cundinamarca en el año de 1812 atribuyendo su iniciativa al gobierno en la constitución de Cúcuta en el año de 1821, para que fuera él quien estableciera y promulgará dicho presupuesto. En ésta constitución se faculta al congreso para fijar cada año los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presenta el poder ejecutivo; es, pues, el gobierno a quien le corresponde elaborar y presentar el presupuesto y el poder legislativo darle su aprobación. (81). La Constitución de 1832 no consagra reforma alguna en materia presupuestal a las ya existentes.

En la Constitución de 1863 se modifica en sus principios básicos en artículo 84 "Ninguna renta, contribución o impuesto nacional será exigible sin que se haya incluido nominalmente en el presupuesto que el Congreso debe expedir cada año"; y en su artículo 85 "No se hará del Tesoro Nacional ningún gasto para el cual no haya sido aplicado expresamente la suma por el Congreso, ni en mayor cantidad que la aplicada."

La Constitución de 1886 conservó varios principios presupuestales, pero aplazó para cada dos años la pre-

(81)

CRUZ SANTOS, Op.cit. p. 24-25.

sentación del presupuesto a las cámaras legislativas. Mediante la ley 33 de 1892 se obligó al gobierno a presentar el proyecto en forma equilibrada, disminuyendo los gastos si fuera posible cuanto éstos sean superiores. La Ley 34 de 1923 adoptó para el cálculo de las rentas, el promedio de sus productos en los tres años anteriores, en épocas de normalidad económica y las rentas tienen un aumento progresivo.

La misión Kemmerer en segunda visita a Colombia en el año de 1930, elaboró dos proyectos uno para modificar la Ley 34 de 1923, sobre fuerzas restrictivas del presupuesto y el otro para reformar la organización fiscal. Así se decretó que los años fiscales, para el cómputo de las rentas, debían contarse por los del calendario, conservando para el cálculo el promedio de los tres años anteriores, con la autorización de apartarse de él en los casos en que la realidad del ejercicio en curso demuestre que el producto determinado en un renglón resultaba inferior a ese cálculo.

La Ley 64 de 1931 atribuyó privativamente al Ministerio de Hacienda la responsabilidad de la gestión presupuestal, en lo relacionado con la preparación, discusión y ejecución del presupuesto Nacional. También consagra algunos aspectos que vale la pena resaltar:

Dispuso que las partidas de gastos tuvieran tres columnas; en la primera los gastos verificados en el año anterior; en la segunda lo apropiado para el año en curso y en la tercera la cantidad apropiada para el año venidero. (82).

En cuanto a los créditos adicionales exigió el requisito de su financiación de la cual debía consistir, no en el mayor producto de una renta, si no en una entrada nueva no incluida en el presupuesto, o en un superávit del ejercicio anterior, certificado por el contralor general de la República. En el año de 1958 en el gobierno del Doctor Alberto Lleras Camargo se dicta la Ley 19 y el decreto 1016/6, se fijaron los procedimientos para la programación del presupuesto y se empieza a utilizar el método de presupuesto por programas, sustituyendo el de partida llevado hasta entonces.

La constitución política de Colombia en su artículo 210, inciso segundo conceptúa sobre lo siguiente:

(82)

CRUZ SANTOS, Ibid. p. 29

"El Congreso de la República establecerá y fijará los gastos de la administración en cada legislatura y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley normativa se expedirá el presupuesto general de rentas y la ley de Apropriaciones."

Con base en el precepto constitucional el gobierno dictó el decreto 294 de 1973, considerado el Estatuto Orgánico del presupuesto Nacional, y es así como en la actualidad la preparación, elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto nacional colombiano, se basa en ésta disposición que se apoya en principios que la ciencia de las finanzas públicas, señala como esenciales para la ejecución de una correcta política presupuestaria, del cual se contemplan los siguientes aspectos.

3.3.2. Definición del Presupuesto. Como ya se dijo ante el Presupuesto general de la nación es el instrumento para cumplir las metas y objetivos fijados en los planes y programas de desarrollo económico y social y en los planes de inversiones públicas, presentado de manera que indique programas y proyectos del gobierno nacional; también es el acto de la autoridad soberana por medio del cual se aprueba un programa de gobierno, fijando los ingresos y autorizando los

gastos para un período determinado. (83)

El presupuesto Nacional se compone de las siguientes partes:

- El presupuesto de Rentas.
- El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, para las ramas legislativa, ejecutiva, judicial, al igual que la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría general de la República para el año fiscal.
- Las disposiciones generales, como tercera y última división contiene ciertas normas de carácter general relacionadas con las rentas y los gastos teniendo por finalidad regular la ejecución activa y pasiva del presupuesto, teniendo como vigencia sólo el año para el cual se expide.

3.3.3. Preparación del proyecto de presupuesto nacional.

El gobierno prepara anualmente el proyecto de presupuesto de la nación en forma tal que refleje los planes

(83) SUAREZ, op.cit. p. 7.

y programas de acuerdo con las disposiciones vigentes.

El Consejo nacional de política económica y social estudia y define las bases de los programas de inversión y de los gastos públicos de desarrollo sobre los cuales se elabora el proyecto de presupuesto que el gobierno presenta a consideración del Congreso Nacional. El Contralor General de la República presenta al gobierno el informe financiero de apropiación de cada ejercicio fiscal a más tardar el 1º de marzo de cada año y el informe definitivo antes del 15 de mayo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto hace el cálculo de las rentas y recursos de capital que son incluidos en el proyecto de presupuesto; éstos cálculos se hacen una vez oídos los conceptos del departamento nacional de planeación sobre la estimación de los recursos financieros provenientes de las rentas y recursos de capital que se espera reconocer durante el año fiscal cuyo presupuesto se prepara.

El Departamento Nacional de Planeación con base en los planes de inversiones públicas estudia los requerimientos para inversión en el año fiscal, una vez haya consultado al Ministerio de Hacienda y Crédito

Público dirección general de presupuesto, sobre la cuantía de los recursos financieros disponibles para inversión, y efectúe una distribución tentativa de los recursos por entidades y comunica a los ministerios y a los jefes de departamentos administrativos y a los establecimientos públicos adscritos, con el fin de programar y revisar el plan de inversiones públicas. El cómputo de las rentas que se incluye en el proyecto de presupuesto tienen como base el monto del reconocimiento de cada renglón de rentas durante el año fiscal inmediatamente anterior, sin tomar en cuenta el costo de su recaudo, con un aumento de un 10% de cada renglón de ingresos corrientes, o una disminución hasta de un 30%, según las perspectivas económicas y fiscales que se contemplen para el año en el cual va a regir el presupuesto.

En estos dos casos de variación el gobierno debe demostrar detalladamente al Congreso mediante un informe que indique el cálculo de la variación aumento o disminución y los fundamentos jurídicos y económicos que la respaldan. Para calcular la cuantía de los recursos de crédito se hace un análisis de endeudamiento de la nación para establecer su capacidad crediticia teniendo en cuenta las obligaciones contraídas de acuerdo con el concepto emitido por la dirección general

de crédito público.

Si se considera necesario proponer nuevas rentas o recursos de capital, se forma un proyecto de presupuesto adicional con el cálculo de ellas y al mismo tiempo presenta las partidas de gastos que van a ser financiadas con tales rentas o recursos, antes del 15 de septiembre del año respectivo, para que sea consolidado con el proyecto de presupuesto inicial y continúe con su trámite correspondiente.

3.3.4. Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso. El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público somete a consideración del Congreso de la República durante los primeros 10 días hábiles de las sesiones ordinarias que se inician el 20 de julio de cada año, el proyecto de presupuesto nacional.

Junto con el proyecto de presupuesto el gobierno envía un informe presupuestal consolidado del sector público y un informe económico en el cual expone al congreso las políticas presupuestales y fiscales para el año respectivo. Dicho proyecto de presupuesto se presenta a la cámara de representantes en forma comparativa y con una exposición de motivos que justifique las

partidas propuestas.

El presupuesto de rentas y recursos de capital se presenta detallado por renglones numerados en orden continuo, dentro de cada capítulo, y acompañado de los siguientes datos:

- Disposición legales en que se funda la incorporación de cada renglón de rentas o recursos capital.
- Nombre con que se distingue el renglón o recursos de capital.
- Valor de los reconocimientos y los recaudos de cada renglón de rentas y recursos de capital en el año anterior a aquel en que se prepara el presupuesto.
- Cálculo con que aparezca cada renglón de rentas y recursos de capital en el presupuesto en ejecución.
- Valor de los reconocimientos y recaudos de cada renglón de rentas y recursos de capital hasta el mes de mayo del año fiscal en que se prepara el presupuesto.
- Cálculo de cada renglón de rentas y recursos de

capital para el año que se presupone.

- El proyecto de presupuesto de gastos o ley de apropiaciones se presenta a la Cámara de Representantes acompañado de los siguientes datos:

. Ley o sentencia en que se basa la incorporación de cada partida.

. Gastos comprobados y reservas por separado, hechos con cargo a cada apropiación durante el año anterior, a quel en que se presenta el proyecto de presupuesto.

. Apropiación para el mismo objeto del gasto en la ley de apropiaciones en ejecución con inclusión de los créditos y contra créditos que se hayan hecho hasta el 31 de mayo.

. Partida propuestas para el mismo objeto del gasto en el proyecto de presupuesto.

. El aumento o disminución que resulte respecto de lo apropiado para el año fiscal en curso.

. Explicación de tales aumentos o disminuciones y de las partidas nuevas que se hubiesen incorporado en el proyecto de la ley de apropiaciones.

. Resultado del balance del tesoro el 31 de mayo del año en curso, según el informe de aproximación del Contralor General de la República.

. Las partidas para sueldos se justifican con la nómina y sus asignaciones.

3.3.5. Estudio y Discusión del Proyecto de Presupuesto General de la Nación por el Congreso. Le corresponde al Congreso la función de expedición del presupuesto nacional para cada legislatura. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta al Congreso en duplicado, en los primeros 10 días hábiles de las sesiones ordinarias de cada año, por intermedio de la Secretaría de la Cámara de Representantes, el proyecto de presupuesto general de la nación, junto con el informe económico y el presupuesto de los establecimientos públicos nacionales. El presidente de la Cámara de Representantes dispone lo necesario para que la comisión de presupuesto de la Cámara pueda deliberar conjuntamente con la comisión de presupuesto del senado para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones de la nación y de los establecimientos públicos nacionales. Al recibir los proyectos en dicha comisión su presidente o los miembros que él designe como ponentes, los estudian

y proponen que se devuelvan o se estudien en primer debate.

El presidente de la comisión de presupuesto de la cámara o del senado, preside las sesiones conjuntas de ambas comisiones. El Quórum tanto deliberatorio como decisorio, se calcula como si al reunirse ambas comisiones formarían una sola.

Si las comisiones de presupuesto de las Cámaras en decisión conjunta resuelven que un proyecto no se ajusta a las normas establecidas, lo pasa al Ministerio de Hacienda antes del 15 de agosto, si se trata del presupuesto nacional y antes del 25 de septiembre, si se trata del proyecto de presupuesto de los establecimientos públicos, para que se realicen las enmiendas pertinentes. El Ministerio presenta de nuevo al Congreso, antes del 25 de agosto o del 5 de octubre del mismo año, según el caso, el proyecto de presupuesto con las correcciones efectuadas.

Las comisiones de presupuesto de las dos cámaras deliberan conjuntamente para dar primer debate a los proyectos de presupuesto, y votan conjuntamente los proyectos del 30 de septiembre.

Durante el primer debate se pueden presentar observaciones sobre el proyecto de apropiaciones para el funcionamiento del Congreso elaborado por las comisiones de la mesa de las Cámaras Legislativas. Las comisiones de presupuesto del gobierno. Una vez cerrado el primer debate, los presidentes de las comisiones del presupuesto de las dos Cámaras Legislativas, si no deciden hacerlo ellos mismos, pueden pasar el proyecto a dos nuevos ponentes, para su revisión, e informe de cada uno para segundo debate, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado.

3.3.6. Ley de presupuesto nacional. Una vez estudiados los proyectos de presupuesto nacional y de los establecimientos públicos nacionales, el Congreso de la República procede a dictar la ley de presupuesto antes de la media noche del 20 de noviembre del año respectivo.

Esta ley tiene una vigencia de un año y sólo podrá empezar a ejecutarse el primero de enero del año para el cual se aprueba.

3.3.7. Repetición del presupuesto nacional. Si uno o ambos proyectos no se presentan en los primeros 10 días de las sesiones ordinarias del Congreso, regirá

el presupuesto del año anterior, que comprende el de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones y de los establecimientos públicos nacionales que fueron aprobados para el año fiscal anterior; los créditos adicionales tanto de rentas como de apropiaciones y los créditos adicionales administrativos.

Antes del 30 de noviembre el gobierno expide el decreto de repetición de presupuesto nacional y el de los establecimientos públicos si fuere el caso. Expedidos estos decretos y en guarda del equilibrio presupuestal, la dirección general de presupuesto hace los cálculos de las rentas e ingresos para el nuevo año fiscal; teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Se eliminan los renglones de rentas ocasionales, que no puedan ser recaudados nuevamente.
- Suprime los renglones correspondientes a los empréstitos autorizados por una sola vez.
- No se computen los recursos del balance del tesoro, correspondientes al año anterior.
- Estima cada uno de los renglones de rentas y recur-

sos de capital, para el nuevo año fiscal sin exceder los reconocimientos del presupuesto repetido, pero teniendo en cuenta, en cada caso, todos los factores de disminución que puedan presentarse.

- Si sólo uno de los presupuestos es el que se repite, el gobierno adopta las medidas necesarias para armonizar el presupuesto aprobado o expedido con el repetido, aplicando el principio del equilibrio presupuestal. El cálculo así obtenido es sometido a la consideración del Presidente de la República, por conducto del Ministro de Hacienda y es publicado en el diario oficial.

El gobierno con base en el cálculo antes mencionado de rentas y recursos de capital, expide un decreto de reajuste en las forma siguiente:

- Se eliminan los gastos que hayan sido autorizados para una sola vez.

- Elimina las apropiaciones para cubrir pasivos ya extinguidos.

- Suprime en general todas aquellas sumas que hubiesen sido apropiadas y gastadas por el monto señalado

en la ley que decreta el gasto, pudiendo hacer los correspondientes contracréditos en el presupuesto de rentas y recursos de capital.

- Si las rentas y recursos de capital no alcanzan a cubrir el total de las apropiaciones para gastos, el gobierno puede, haciendo uso de facultades constitucionales, reducir los gastos, suprimir o refundir empleos hasta la cuantía del cálculo de las rentas y recursos de capital del nuevo año fiscal y efectuar los correspondientes contracréditos para ajustar los gastos a dicho cálculo.

El presupuesto de inversiones se repite hasta por su cuantía total, quedando el gobierno facultado para distribuir el monto de los ingresos calculados de acuerdo con los requerimientos del plan de inversiones públicas.

Las disposiciones generales que versen sobre ejecución del presupuesto regirán, asimismo, en el año siguiente, cuando no lo expida el Congreso, siempre que no sean incompatibles. (Decreto 294/73 Artículos 66 al 71).

3.3.8. Liquidación del presupuesto. Es función del

gobierno dictar decretos de liquidación de los presupuestos aprobados por el Congreso. En la preparación de tales decretos el Ministerio de Hacienda por intermedio de la dirección general de presupuestos observa las siguientes normas:

- Toma como base los proyectos de presupuestos presentados por el gobierno a consideración del Congreso.
- Agrega, rebaja o suprime todo lo que haya sido agregado, rebajado o suprimido por el Congreso.
- Corrige los errores aritméticos y de leyendas en que haya incurrido, ajustando en la forma más conveniente, los renglones de rentas y recursos de capital o las apropiaciones para gastos en que se cometieron dichos errores, para mantener el equilibrio presupuestal.
- Repite con exactitud las leyendas de las partidas que aparezcan tanto en el proyecto original como en las modificaciones introducidas por el Congreso.
- En la parte de las disposiciones generales incluye las que el Congreso haya aprobado.

- Como anexo al decreto de liquidación inserta el detalle de las apropiaciones para el año fiscal de que trata.

- Si sólo uno de los presupuestos es aprobado el gobierno adopta las medidas necesarias para armonizar el presupuesto aprobado o expedido con el repetido.

Antes del 20 de diciembre de cada año el gobierno expide los decretos de liquidación del presupuesto general de la nación.

Cuando fuere el caso de poner en vigencia, uno de los proyectos de presupuesto presentados por el gobierno, éste expide dentro de los 10 días siguientes al de la clausura de sesiones ordinarias del Congreso, el decreto de liquidación respectiva; que comprende el proyecto de presupuesto general de la nación, tal como fue presentada al Congreso, más las reformas al mismo proyecto que hubiesen sido aprobadas por la reunión conjunta de las comisiones de presupuesto de ambas cámaras en el consentimiento del gobierno. (Artículo 72 al 74 Decreto 294/73).

3.3.9. Ejecución del Presupuesto. Una vez aprobado por el Congreso Nacional el presupuesto de ingresos

y recursos de capital, al igual que la ley de apropiaciones o de gastos y dictado el decreto de liquidación del presupuesto se puede dar comienzo a la etapa de ejecución considerada una de las más importantes, teniendo en cuenta las siguientes disposiciones y mecanismos.

3.3.9.1. Ordenación de Gastos. La ejecución del presupuesto nacional en lo que corresponde a gastos se efectúa sobre la base de aprobación de los acuerdos de obligaciones y acuerdos de ordenación de gastos por el Consejo de Ministros.

Se establece un sistema de control de obligaciones para las apropiaciones de gastos de inversión en forma que se adecúe la ejecución del presupuesto nacional o los cambios de la economía y de la administración. También se crea un sistema de control de ordenación de gastos para regular la expedición de giros a las disponibilidades efectivas de los recursos financieros. El gobierno puede extender el sistema de control de obligaciones a las apropiaciones para gastos de funcionamiento. Este sistema de control opera sobre la base de los acuerdos de obligaciones, que aprueba periódicamente, dentro del año fiscal, el Consejo de Ministros. Se determina en los acuerdos el monto de las obliga-

ciones que puede crear cada ministerio y departamento administrativo dentro del período para el cual se aprueba, con cargo a sus programas presupuestarios de inversión.

Los acuerdos de obligaciones se aprueban conforme a los siguientes requisitos y procedimientos:

- Los ministerios y departamentos administrativos presentan al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sus solicitudes para estudio y aprobación en el acuerdo de obligaciones. Las solicitudes se presentan 10 días antes de la fecha de iniciación del primer período y 15 días antes de la iniciación, de los períodos siguientes.

En la solicitud se expresan los programas dentro de los cuales se habrán de crear las obligaciones y el monto que se estime autorizar.

- La dirección general del presupuesto estudia la existencia de saldo no comprendido por obligaciones creadas con cargo a las apropiaciones de inversión, comprendidas en cada programa presupuestario, saldo equivalente por lo menos al que se vaya a determinar en el acuerdo.

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fija el tiempo de duración del período, en que rige el acuerdo y hace conocer su decisión al consejo de ministros y a las dependencias administrativas. Si se trata de conseguir uniformidad en la duración de los períodos, su determinación sin embargo, se hace conforme a las necesidades por un lapso no menor de dos meses.

- La dirección general del presupuesto prepara el programa de obligaciones para el correspondiente período, tomando en consideración las condiciones económicas, administrativas y financieras que prevea el período y las solicitudes de las dependencias administrativas. Se puede determinar, si es necesario, la clase de obligaciones que puedan crearse con indicación del objeto de las mismas.

El director general del presupuesto somete el programa de obligaciones preparado al estudio, y revisión del Ministro de Hacienda, quien lo presenta al Consejo de Ministros para su aprobación.

Si alguna de las obligaciones propuestas implica la ejecución de programas cuyo cumplimiento toma más de un año fiscal, el director general de presupuesto y el director general de crédito público, toman nota

de ello y el gobierno está obligado a incluir en los proyectos de presupuesto de nuevos años fiscales apropiaciones suficientes para atender en forma completa los gastos a que den lugar dichas obligaciones. En tales caso, el valor del acuerdo de obligaciones puede exceder el monto de la apropiación presupuestal del año fiscal en curso, pero los acuerdos de gastos producidos con cargo a esa apropiación no excederan el monto de la apropiación aprobada en cada año por el congreso. En todo contrato de obra pública se estipula en forma precisa el ritmo de ejecución, para ajustar los pagos a los acuerdos de obligaciones y gastos.

- Una vez aprobado el acuerdo de obligaciones por el consejo de ministros, es responsabilidad de cada ministro y jefe de departamento administrativo distribuir el monto que le corresponda a cada programa y a los subprogramas y proyectos con determinación de la cantidad que corresponda a cada una de las apropiaciones de inversión por objeto del gasto.

La dirección general del presupuesto hace la contabilización de la distribución efectuada, para tal efecto los ministerios y departamentos administrativos envían original de la distribución, dentro de los 10 días siguientes a la aprobación del acuerdo de obligaciones.

Los saldos no utilizados de las sumas aprobadas en el acuerdo de obligaciones caducan al fin del período para el cual se aprueban y en consecuencia no pueden utilizarse en períodos siguientes.

El sistema de control de ordenación de gastos tiene como base el acuerdo aprobado por el consejo de ministros; se fija en dicho acuerdo las sumas que pueden girarse para el pago de las obligaciones creadas por los ministerios y los departamentos administrativos.

El acuerdo de ordenación de gastos es aprobado mensualmente con sujeción a los siguientes requisitos y procedimientos:

- La dirección general del presupuesto prepara un programa de las sumas que puedan girarse con cargo a la ley de apropiaciones durante el mes que se trata para el pago de las obligaciones de funcionamiento e inversión y toma en cuenta:

. Las solicitudes que presentan al Ministerio de Hacienda los ministerios y departamentos administrativos.

. Las disponibilidades del tesoro nacional.

. Los saldos de funcionamiento e inversión legalmente creadas en el año fiscal y para cuyo pago no se hubiesen constituido reservas y efectuado giros.

- El Ministerio de Hacienda revisa el programa y lo envía a consideración del Consejo de Ministros.

El acuerdo mensual de ordenación de gastos tiene dos secciones, una para los gastos pagados con el producto de las rentas y del balance del tesoro y otra para las apropiaciones para gastos financiados con empréstitos.

Los acuerdos mensuales de ordenación de gastos están sometidos al cumplimiento de las siguientes normas:

. Las apropiaciones específicas liquidadas para cubrir los gastos de funcionamiento de la administración que se deben pagar mensualmente se acuerdan por doceavas partes. En los servicios personales se puede autorizar un mayor acuerdo cuando el valor de la nómina excede el de la apropiación, mientras se hacen los correspondientes ajustes en el presupuesto.

. El servicio de la deuda pública es acordada por el monto de los respectivos vencimientos mensuales.

de acuerdo con el informe del director general de crédito público.

. Las apropiaciones liquidadas para el presupuesto de inversiones se acuerdan en tal forma que el fondo disponga siempre de recursos para atender los gastos de inversión, según los vencimientos pactados en los respectivos contratos.

El departamento nacional de planeación informa a la dirección general del presupuesto el valor del acuerdo mensual para que el fondo de gastos de inversión pueda atender en forma oportuna todas las obligaciones.

. Las transferencias se acuerdan por doceavas partes, salvo que circunstancias especiales aconsejen otras formas, con autorización de la dirección general del presupuesto.

. Los pagos a organismos internacionales se acuerdan en forma que permitan la atención puntual de las cuotas pactadas en los convenios.

. Los gastos pagados con fondos provenientes de empréstitos se acuerdan por las cuantías necesarias, en cuanto lo permitan las disponibilidades, previo

certificado de la dirección general de tesorería.

- El monto del acuerdo mensual de ordenación de gastos de cada ministerio o departamento administrativo que se cubra con recursos provenientes de los ingresos corrientes o del balance del tesoro, no puede exceder de la doceava parte del total del respectivo presupuesto.

Durante los primeros ocho meses del año el monto de los acuerdos mensuales de gastos que deban cubrirse con el producto de los ingresos corrientes y los recursos de balance del tesoro, no puede exceder de la doceava parte del presupuesto de las rentas mencionadas y de los recursos del año fiscal. Del mes de septiembre en adelante, el límite máximo de los acuerdos de ordenación de gastos globalmente considerados, es el promedio del producto conocido de las rentas y de los recursos del balance del tesoro durante los meses transcurridos del año.

Cuando no sea presentado el acuerdo mensual de gastos en las fechas establecidas, la dirección general del presupuesto le fija una partida global.

Los acuerdos de obligaciones pueden reformarse mediante adiciones o traslados dentro del período para el cual fueron aprobados, solamente en casos de reconocida urgencia calificadas por el Ministerio de Hacienda. La solicitud de reforma de la entidad interesada se envía por conducto de la dirección general de presupuesto, al Ministerio de Hacienda quien lo remite al Consejo de Ministros para la aprobación de un nuevo acuerdo, si fuere el caso.

Para la ejecución presupuestal sobre la base de los acuerdos de obligaciones y de los acuerdos de ordenación de gastos, las apropiaciones para el Ministerio de Hacienda y el servicio de la deuda pública nacional a cargo del mismo ministerio, y las apropiaciones del ministerio de justicia y la rama jurisdiccional, se consideran como una sola unidad respectivamente.

Estando reunido el Congreso, el gobierno puede solicitar las modificaciones a la ley de apropiaciones que estime conveniente por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Consejo de Ministros puede aprobar límites máximos anuales a los gastos de las empresas comerciales o industriales del estado y de las sociedades de economía mixta, por concepto de servicios personales, viáticos, publicidad, publi-

caciones y relaciones públicas. La aprobación de límites de gastos por el congreso y de las cuotas de cada entidad constituye el máximo de la obligaciones que pueden crearse durante el año fiscal por tales conceptos; en conveniencia, las obligaciones que se crean en exceso de éstos límites, no obligan a la empresa del estado o sociedad de economía mixta, sino a los funcionarios responsables por la creación de obligaciones ilegales quienes responden pecuniariamente de los perjuicios que puedan resultar.

3.3.9.2. Recaudo de las rentas y giro de los gastos.

Corresponde al Ministro de Hacienda y Crédito Público efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital presupuestados, por conducto de las oficinas de manejo de su dependencia; algunas de ellas pueden ser recaudadas por funcionarios de otros ministerios, o por otras entidades de derecho público o privado, pero en tales casos dichos funcionarios consignarán el monto de los recaudos, en la dirección general de tesorería. Las obligaciones contraídas dentro de un período de ejecución del presupuesto nacional con cargo a un programa presupuestario, no puede exceder de las cantidades fijadas en el respectivo acuerdo de obligaciones. Los giros que se hagan no pueden exceder de las cantidades fijadas en el respectivo acuerdo de ordenación

de gastos. Las obligaciones contraídas, los giros que se efectúen y los pagos pueden hacerse legalmente sólo cuando coincidan con las respectivas apropiaciones del presupuesto nacional; el monto de las obligaciones, de los giros de los pagos no puede exceder de la cantidad establecida en las respectivas apropiaciones del presupuesto nacional y sus reformas.

Los ministerios y los jefes de departamentos administrativos y los representantes legales de los establecimientos públicos nacionales son los únicos que tienen autoridad legal para autorizar giros para el pago de las obligaciones; al igual los jefes antes citados, o sus delegados, pueden autorizar giros contra las cuentas bancarias especiales de la tesorería, asignadas a la respectiva entidad para el manejo de los recursos que reciban del presupuesto nacional.

Dichos giros solo podrán hacerse en absoluta conformidad con las fechas, las cuantías máximas, las apropiaciones y los objetos del gasto, que consten en los acuerdos mensuales. Los giros no pueden proveer de fondos, cuentas bancarias de los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, sino atender el pago de las obligaciones asumidas frente a su personal y a terceros en desarrollo de las apro-

piaciones presupuestarias.

El Ministro de Hacienda por medio de la dirección general de tesorería abre una cuenta especial denominada fondos de gastos de inversión con destino a atender dichos gastos. Los recursos que obtengan, los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos nacionales del presupuesto nacional deben manejarse únicamente en cuentas a nombre de la dirección general de tesorería.

El gobierno puede contratar con el Banco de la República la constitución y administración de un fondo de monedas extranjeras destinadas a asegurar el pago puntual y exacto de todos los compromisos derivados de la deuda pública externa de la nación, así como a la sustitución o renegación de esa deuda. Este fondo puede constituirse bien con crédito del Banco de la República, con cargo a la cuenta especial de cambios, o por otro sistema que garantice el propósito expuesto.

El trámite legal para hacer los giros a éste fondo es más sencillo y ágil que el ordinario, por lo cual pueden suprimirse algunos requisitos, para pagar y girar según dispongan los contratos respectivos. (Decreto 294/73 Artículo 93 al 97).

3.3.9.3. Créditos adicionales. Si durante la ejecución del presupuesto, se hace indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, bien para completar o para completar o para aumentar los servicios existentes, o para establecer nuevos servicios autorizados por la ley, es posible abrir créditos adicionales, por el Congreso o por el gobierno. Cuando el Congreso esté en receso y se presenta la necesidad de aumentar las apropiaciones para gastos, el gobierno puede abrir los créditos suplementales o extraordinarios del caso, con la aprobación del Consejo de Ministros y el concepto previo favorable del Consejo de Estado. Una relación de tales créditos, junto con las copias de los documentos que los autoricen, se someten al Congreso para su legalización dentro de los 10 días siguientes a su expedición, la legalización se surte con la aprobación que hagan conjuntamente las comisiones permanentes de presupuesto del Congreso, de los expedientes respectivos; si pasado 10 días después del envío al Congreso éste no se ha pronunciado, se presume la aprobación de las modificaciones respectivas.

Los créditos adicionales abiertos por el gobierno durante el receso del Congreso no pueden exceder en cada año fiscal, del 25% del monto total de la ley de apropiaciones aprobada inicialmente por el Congreso pa-

ra el respectivo año, salvo que trate de gastos causados por conmoción interior, de carácter internacional, calamidades públicas, estado de emergencia económica, o correspondiente al pago de pasivos exigibles de ejercicios fiscales anteriores que deban cubrirse con recursos provenientes de la cancelación de reservas del balance del tesoro.

Todo crédito adicional debe basarse en alguno de los siguientes hechos certificado por el Contralor General de la República a saber:

- Que el ejercicio fiscal inmediatamente anterior fue liquidado con superávit fiscal no apropiado en el presupuesto en curso y que está disponible para atender el pago de los nuevos gastos.

- Que exista un recursos ordinario, o una operación de crédito legalmente autorizada, que no se ha incorporado al presupuesto en curso y que por tanto, puede servir de base para la apertura del crédito de que se trate.

- Que exista un saldo crédito, no afectado e innecesario, durante todo el año fiscal en la ley de apropiaciones en ejecución, que en concepto del respectivo

ministro o jefe de departamento administrativo, pueda contracreditarse, mediante resolución que será refrendada por el Ministro de Hacienda.

- Que en el balance del tesoro, se haya cancelado una reserva correspondiente al año anterior, por haber desaparecido la obligación que la originó, o por haber expirado el término para su pago o que se haya extinguido otro crédito pasivo que, constituyendo un activo no comprometido, debe servir de recurso para la apertura del crédito adicional, siempre que no exista déficit fiscal. Ni el Congreso, ni el gobierno pueden abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recursos que ha de servir de base para su apertura y con el cual se va a incrementar el presupuesto de rentas y recursos de capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones. El mayor valor, del reconocimiento de las rentas sobre el promedio de los cómputos presupuestados, no sirve de recurso para la apertura de créditos adicionales; si después del mes de mayo de cada año, el reconocimiento de las rentas globalmente consideradas permite establecer que éste excede al calculado en el presupuesto inicial, ese mayor valor, estimado por el ministerio de hacienda puede ser certi-

ficado como un excedente en el presupuesto de rentas por el Contralor General de la República y servir hasta en un 80% para la apertura de créditos adicionales.

Los créditos adicionales destinados a pagar gastos durante estado de sitio o estado de emergencia económica, para los cuales no se ha incluido apropiación en el presupuesto, pueden ser abiertos en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan. Los créditos adicionales destinados a pagar gastos ocasionados por calamidad pública, son abiertos según el procedimiento antes visto, pero si no hay recursos para obtenerlos, se puede contra-creditar o aplazarse el uso de apropiaciones, aún indispensables. El gobierno debe reponer estos contra-créditos, cuando se trate de apropiaciones de carácter regional, si dentro de la vigencia obtiene recursos suficientes.

Toda solicitud de apertura de créditos adicionales, es sometida por el respectivo ministro o jefe de departamento administrativo a la consideración del Ministro de Hacienda, por medio del director general de presupuesto y con el concepto previo del departamento nacional de planeación cuando se trate de gastos de inversión. Aprobada la conveniencia del crédito por

el gobierno, se pide, por conducto del Ministro de Hacienda, al Contralor de la República, la certificación de disponibilidad que ampare su apertura; obteniendo dicho certificado, el Ministro de Hacienda somete el expediente del crédito a la aprobación del consejo de ministros y una vez aprobado, lo envía al consejo de estado para su dictamen. Si el consejo emite concepto favorable, el gobierno dicta el decreto de apertura del crédito; en caso de ser desfavorable el concepto, el gobierno archiva el expediente. Cuando se trate de apertura de créditos, estando reunido el Congreso, los respectivos ministros o jefes de departamento administrativos, hacen sus solicitudes al Ministro de Hacienda, en la forma vista anteriormente. Aceptada la conveniencia la dirección general de presupuesto, hace la solicitud de la certificación de disponibilidad al Contralor General y somete el expediente a consideración de la Cámara de Representantes con el proyecto de ley respectivo. El Gobierno no puede abrir créditos adicionales para objetos o fines que hubiesen sido expresamente negados por el congreso al aprobar la respectiva ley de apropiaciones o al decidir sobre un crédito adicional. Los créditos adicionales al presupuesto de gastos no pueden ser abiertos por el congreso, sino a solicitud del gobierno, por conducto del Ministro de Hacienda. (Decreto 294/73 Art. 98

al 112).

3.3.9.4. Traslados o Traslaciones. Los traslados de apropiaciones entre artículos de un mismo ministerio o departamento administrativo, pueden ser hechos por el gobierno, cuando no esté reunido el congreso, previa certificación del Contralor General de la República de que la apropiación que se va a transferir está libre de afectaciones. Los traslados solo pueden hacerse por el gobierno para adicionar partidas insuficientes de la ley de apropiaciones, cuando se trate de abrir apropiaciones para gastos no previstos en el presupuesto, mediante contracréditos. El expediente, se tramita como un crédito adicional, sujeto al concepto favorable del consejo de estado y al cumplimiento de los demás requisitos ya consignados.

Cuando se trate de traslados entre apropiaciones del presupuesto de gastos de inversión será necesario el concepto previo del Departamento Nacional de Planeación.

Si el Congreso está reunido, la solicitud de traslados la presenta el Ministro de Hacienda, a la consideración de la Cámara de Representantes, acompaña de la certificación del Contralor General, sobre la inexistencia de obligaciones con cargo a los saldos de las apropia-

ciones que se proyecta transferir.

En los siguientes casos no puede hacerse la declaración de que el total o parte de una apropiación está disponible para ser contracreditada:

- Cuando se trate de apropiaciones destinadas al pago de sueldos o gastos fijos, salvo que legalmente se haya disminuído el costo de respectivo servicio.

- Cuando se trate de apropiaciones destinadas al pago de servicios permanentes, como el de la deuda pública, salvo que se demuestre sobrante innecesario.,

- Cuando se trate de apropiaciones que correspondan al valor de la construcción o del desarrollo de un plano programa, para un año.

- Cuando el objeto para el cual fue destinada la apropiación no se haya cumplido totalmente, a menos que se demuestre que al cumplirlo queda un sobrante que es el que se propone transferir.

- No puede hacerse traslado de apropiaciones del presupuesto de inversión para incrementar apropiaciones del presupuesto de inversión para incrementar apropiaciones

ciones del presupuesto de funcionamiento, salvo cuando haya concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. Tampoco se puede abrir créditos adicionales ni efectuar traslados presupuestales del 15 de diciembre de cada año. (Decreto 294/73 Art. 113 al 117).

3.3.9.5. Apropriaciones y reservas. El producto de las rentas se contabiliza sobre la base de su reconocimiento y corresponde al año fiscal en que éste se efectúe. El reconocimiento es el acto de liquidar o determinar la cuantía de lo que debe recibirse por concepto de impuestos o de cualquier otra renta o recurso de capital. A fin de evitar superávits ficticios para efectos de los balances de meses intermedios del año fiscal, las liquidaciones privadas sobre impuesto a las rentas y complementarias, mientras se hace liquidación definitiva, las incorpora la dirección general del presupuesto pro doceavas partes, correspondientes al mes del respectivo balance.

El valor de las liquidaciones recorridas en la vía gubernativa, será protegida con una reserva del 100% de la parte objeto del recurso y mientras no se agote la vía gubernativa esa parte no será útil para abrir o adicionar apropiaciones presupuestales. Los saldos

no recaudados de rentas reconocidas y contabilizadas, al liquidar cada año fiscal, se computan en el correspondiente balance del tesoro, como un activo disponible hasta por un año, y continúa luego en el balance de hacienda como un activo diferido, hasta que se obtenga su recaudo. Tales saldos de rentas por recaudos, incorporados en los resultados de un ejercicio fiscal, no pueden figurar como recursos en un nuevo presupuesto. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto con autorización que el Congreso da al gobierno expiran el 31 de diciembre de cada año. Después de dicha fecha las apropiaciones de ese año no pueden adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. En consecuencia, los saldos de los acuerdos de obligaciones y de los acuerdos de ordenación de gastos que no hubiesen sido utilizados hasta esa fecha expiran también.

Para atender el pago de las obligaciones contraídas por el gobierno antes del 31 de diciembre, y pendientes en esa fecha, con cargo a las apropiaciones del presupuesto nacional correspondiente al año fiscal que termina en tal día, la dirección general del presupuesto hace reservas de apropiaciones al liquidar el año fiscal, las cuales son contabilizadas como pasivos exigibles en el balance del tesoro. La contabilización de las reservas de apropiaciones se hace una vez que

la Contraloría General de la República haya calificado como legales las obligaciones respectivas; en tales casos son contabilizadas reservas de apropiaciones por los conceptos siguientes:

- Para amparar compromisos contractuales, que hubiesen quedado pendientes de pago el 31 de diciembre del respectivo año fiscal hasta la concurrencia del saldo de apropiación, en caso de que ésta no sea superior al valor del respectivo contrato.

- Para atender las obligaciones pendientes de pago en 31 de diciembre en las oficinas de manejo, que los responsables denuncien al director general del presupuesto antes del 31 de enero siguiente y que hayan sido contraídas con base en los giros para gastos que haya expedido el gobierno, contabilizado la dirección general de presupuesto y refrendado la Contraloría General de la República antes de terminar el año.

- Para atender el servicio de la deuda pública nacional.

- Para obligaciones pagaderas con recursos del crédito hasta la cuantía de los fondos disponibles o de los saldos no ingresados cuando el Ministro de Hacienda

por medio de la dirección general de crédito público, así lo determine por estar garantizado el ingreso del recurso.

- Para atender las obligaciones con cargo o apropiaciones por concepto de servicios personales, gastos de transporte y comunicaciones, servicios públicos y de previsión social.

La dirección general del presupuesto constituye y contabiliza reservas con cargo a las apropiaciones respectivas, una vez que la Contraloría General haya auditado dichas obligaciones.

No pueden constituirse reservas globales para amparar programas anuales de compras; para la adquisición de suministros, materiales y equipos por los ministerios o departamentos administrativos, para lo cual es indispensable el cumplimiento previo de cada uno de los siguientes requisitos en su orden:

- Saldo libre y disponible en el acuerdo de obligaciones.

- Solicitud de reservas específicas del ministerio de hacienda por medio de la dirección general del presu-

puesto y aprobación de éste.

- Informe favorable de auditoría practicada por la Contraloría general de la República, sobre la documentación respectiva.

- Constitución y contabilización de la reserva específica con cargo al acuerdo de obligaciones respectivo y a la apropiación correspondiente.

- Certificado de Constitución de reserva expedido por la dirección general del presupuesto y refrendado por la Contraloría General de la República.

Los saldos utilizados de las reservas constituidas durante el año fiscal, que tengan compromisos pendientes a 31 de diciembre y las obligaciones para cuyo pago no se hayan efectuado los giros correspondientes hasta esa misma fecha, son computados en el balance del tesoro como pasivos corrientes. Estos saldos así computados permanecen abiertos durante el año siguiente, para cargar a esos saldos los giros que se hagan para el pago de las obligaciones correspondientes; si a su terminación quedan saldos de reserva no girados, se cancelan de oficio, en la contabilidad. Las reservas que no hayan sido refrendadas por la Contraloría

General de la República, no pueden ser utilizadas para abrir créditos adicionales, trasladar apropiaciones, ni para acordar obligaciones de gastos. (Decreto 294/73 Art. 118 al 126).

3.3.10. Control Administrativo y Económico del presupuesto. Esta función le corresponde adelantarla a la dirección general de presupuesto nacional, ejerciendo una vigilancia económica y administrativa de las actividades presupuestales de todas las dependencias del gobierno, conforme a las instrucciones del Presidente de la República, sin perjuicio del control numérico legal que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República. Haciendo uso de su facultad puede establecer en forma permanente delegaciones de presupuesto en los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos nacionales y ordenar visitas de control y vigilancia a esas entidades, inspeccionando las dependencias de contabilidad y las oficinas de tesorería y pagaduría.

También ejerce una vigilancia administrativa del uso que se da a los aportes o préstamos del presupuesto nacional por parte de las empresas comerciales o industriales del estado o por las sociedades de economía mixta. (Decreto 294/73 Art. 127 al 130).

3.3.11. Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

La Contraloría General de la República rinde a la Cámara de Representantes, la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que es elaborada por el Contralor General con base en la contabilidad que lleva el Ministerio de Hacienda y presentada al gobierno antes del 15 de mayo de cada año.

Esta cuenta contiene los siguientes aspectos:

- Estados que muestren en detalle los reconocimientos de las rentas y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio, cuya cuenta se rinde con indicación del cómputo de cada renglón y los aumentos y disminuciones respecto del cálculo presupuesto.
- Resultados de la ejecución de la ley de apropiaciones, detalladas por el ministerio y departamentos administrativos, a nivel de capítulos, programas, subprogramas y artículos presentados en forma comparativa la cantidad votada inicialmente por el congreso por cada apropiación, el monto de las adiciones, los contra créditos, el total de las apropiaciones; el monto los gastos comprobados; el de las reservas constituidas por la dirección general del presupuesto y refrendadas por la Contraloría General de la República al liqui-

dar el ejercicio; el total de las reservas para cada artículo y la cantidad sobrante.

- Estado comparativo de las rentas y recursos de capital y los gastos y reservas presupuestas para el año fiscal, en que se muestre globalmente el reconocimiento de las rentas; el de los empréstitos; el monto de los gastos y reservas; el superávit o déficit que haya resultado de la ejecución del presupuesto.

- Estado de la deuda pública nacional al finalizar el año fiscal, con clasificación de deuda interna y externa; detalle de los empréstitos, cantidad emitida, capital amortizado durante el año, monto de la amortización causada, pagada y debida; saldo en circulación al final de la vigencia, monto de los intereses causados pagados y pendientes, comisiones y otros gastos pagados.

- Balance de la nación cortado en 31 de diciembre del año cuya cuenta se rinde, mostrando el déficit o superávit fiscal y comprende:

. Balance del tesoro: Los saldos de las cuentas de activos corrientes, frente a los saldos de las cuentas de pasivos corrientes.

. *Balance de Hacienda:* Los saldos de las demás cuentas de activo, frente a los saldos de las demás cuentas de pasivos y de patrimonio; con el detalle de todas las cuentas en que se basa a manera de anexo.

. *Relación detallada de los gastos pagados durante el año fiscal* cuya cuenta se rinde con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior.

. Las recomendaciones que el Contralor General de la República, tenga a bien presentar al gobierno y a la Cámara de Representantes sobre la expresada cuenta general.

Una vez recibida por la Secretaría de la Cámara, es remitida a la comisión de presupuesto para que la examine y proponga el proyecto de resolución que corresponda; dicho proyecto será sometido a estudio y aprobación de la Cámara de Representantes, si transcurrido un año contado desde la fecha de rendición de la cuenta y la Cámara de Representantes no ha tomado ninguna decisión, se entiende que la cuenta ha sido aprobada. (Decreto 294/73 Art. 131 al 134).

3.3.12. La contabilidad de la nación. Le corresponde esta función al Ministerio de Hacienda a través de

la dirección del presupuesto con el fin de distinguir las funciones de contabilidad y auditoría facilitando así la ejecución presupuestal.

El sistema de contabilidad de la nación comprende:

- La contabilidad presupuestaria, que tiene que ver con el presupuesto de rentas e ingresos y el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.

- La contabilidad financiera que se encarga de movimiento de fondos de la dirección general de tesorería, no presupuestaria tales como avances y descuentos, fondos de terceros llamados depósitos y cuentas de orden, el movimiento de valores, y de la deuda pública del estado según los datos del libro que lleva el Contralor sobre la materia.

- La contabilidad patrimonial contiene el movimiento de los bienes nacionales y existencia de materiales para inversiones de capital.

- En la contabilidad de responsables se registra en detalle el movimiento de cargos y descargos de las personas naturales o jurídicas que en forma permanente o esporádicas tengan a su cargo la custodia o el manejo de bienes fondos y valores públicos que estén

obligados a rendir cuentas a la Contraloría General.

3.4. EL PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL

En esta parte del capítulo se hará un esfuerzo por establecer los principales componentes del presupuesto departamental, que como ya se vio anteriormente, "es un acto administrativo mediante el cual se computan anticipadamente las rentas e ingresos y se autorizan los gastos públicos para un ejercicio fiscal conforme a los planes y programas departamentales." (84)

3.4.1. Bases legales. Para avanzar en el tema del presupuesto es preciso señalar algunas leyes formuladas con el fin de analizar la evolución del mismo a nivel departamental y sus fundamentos legales. Es así como el acto legislativo N° 3 de 1910 artículo 55 impuso a las asambleas la obligación de votar anualmente el presupuesto de rentas y gastos del respectivo departamento. En el acto Legislativo N° 1 de 1945, artículo 84, inciso 1°, esta atribución de las asambleas quedó sometida a la reglamentación del Congreso al adicionar la reforma del texto vigente con la expresión "de acuer-

(84) CONTRALORIA DEPARTAMENTAL. Código Fiscal. Frid Impresores. Bucaramanga, 1987. p. 96.

do con las normas que establezca la ley."

El constituyente de 1968 al señalar las atribuciones de las asambleas, modificó la normas anterior, pero dejó sometida la función presupuestal al reglamento de la ley. El congreso de 1945 en desarrollo de la reforma constitucional de ese año en la parte correspondiente al artículo 189, expidió la ley 47 de 1945 que en materia presupuestal consagra para los departamentos idéntica norma a la adoptada para la Hacienda nacional, por el acto legislativo N° 1 de 1945. En desarrollo del artículo 8°. Decreto 294 se expide el decreto 2407 de 1981, por el cual se dictan normas sobre elaboración, presentación y ejecución de los presupuestos departamentales, y se aplica actualmente en materia presupuestal a nivel departamental. (85)

A continuación se exponen los principales aspectos que contempla este decreto.

3.4.2. Preparación del proyecto de presupuesto. El Contralor General del departamento debe presentar a

(85) MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Normas para la preparación, presentación, trámite y manejo de los presupuestos departamentales. Bogotá, 1974. p. 28-30.

mar tardar el 31 de mayo al gobierno, un informe de aproximación sobre las operaciones financieras del departamento y la ejecución del presupuesto en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior, acompañado de los análisis demostrativos de la situación fiscal al cerrar dicho ejercicio y el informe definitivo antes del 1º de julio. Si no se presenta este informe la Secretaría de Hacienda elabora el cálculo de las rentas para el año siguiente, con base en el informe de aproximación complementado con sus propias estadísticas.

El gobierno departamental por conducto de la Secretaría de Hacienda, prepara anualmente a partir del 1º de julio, el cálculo de las rentas para incluir en el proyecto del presupuesto el cual debe estar terminado antes del 31 de julio, para fijar la cuantía de los recursos del crédito que convenga hacer uso en el respectivo año fiscal se toma en consideración, además de los planes y programas establecidos, las operaciones de crédito aprobadas y la capacidad económica del departamento para su utilización.

La programación del presupuesto de gastos debe sujetarse a las siguientes normas:

- Todas las secretarías y demás unidades ejecutoras

del gobierno, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales departamentales deben elaborar en los primeros seis meses de cada año, un programa de acción para el año siguiente con una clara especificación de sus objetivos, que indique la cantidad de recursos humanos, materiales y equipos necesarios para realizarlo y esté formulado en términos de asignaciones presupuestarias y de conformidad con los planes adoptados.

- Las unidades ejecutoras y las entidades descentralizadas deben presentar programas alternativos de acción con objetivos máximos, medios y mínimos, a fin de hacer posible una evaluación técnica y presupuestal de los mismos con el señalamiento de las prioridades más urgentes.

- Todo programa debe contener el detalle de los costos globales y unitarios, de los recursos requeridos para su cumplimiento, de las metas físicas propuestas y su justificación desde el punto de vista administrativo, económico y social. Estos programas se presentan a la Secretaría de Hacienda en los formularios elaborados por este despacho.

Los secretarios departamentales, los jefes de secciones

administrativas y oficinas asesoras deben remitir a la Secretaría de Hacienda, a más tardar el 30 de junio de cada año, un cálculo motivado y discriminado de las apropiaciones para gastos requeridos para el año fiscal siguiente, en forma de anteproyecto de presupuesto y de conformidad con las siguientes normas:

. Las partidas para servicios personales deben ser suficientes en su cuantía para el pago del personal vinculado al departamento. Los sueldos se justifican con la nómina y sus asignaciones.

. Las partidas para gastos estimados o de cuantía variable serán iguales al monto de las apropiaciones para el año en que se prepara el proyecto de presupuesto, salvo que se explique satisfactoriamente el motivo del aumento o la disminución.

. Las transferencias con destino a los establecimientos públicos del orden nacional que tengan origen en la ley, son de forsoza inclusión.

. Las transferencias con recursos departamentales, en la cuantía necesaria para atender los servicios de educación y salud que se prestan a través de los fondos educativos regionales y de los servicios seccio-

nales de salud, de acuerdo con los compromisos adquiridos por los departamentos con el gobierno nacional.

. Las partidas para el pago de la deuda pública deben corresponder exactamente al monto del valor de los servicios de los empréstitos, conforme a los respectivos contratos o disposiciones que lo autoricen, clasificados en amortización, intereses, comisiones y otros pagos.

. Las partidas para gastos de inversión deben corresponder a los proyectos involucrados dentro de los planes y programas debidamente adoptados.

. Para gastos varios e imprevistos se deben incluir en cada unidad ejecutora, una cantidad que no podrá exceder del uno por mil del monto total de las apropiaciones de la respectiva dependencia para gastos de funcionamiento, con exclusión de las transferencias.

. No pueden incluirse partidas globales para funcionamiento ni de inversión, pues deben discriminarse por objetos del gasto para funcionamiento y por proyectos específicos para inversión.

Las solicitudes de partidas, tanto de funcionamiento

como de inversión se presentan de acuerdo a las instrucciones impartidas por la Secretaría de Hacienda y contiene los siguientes datos:

- Descripción de las funciones de la dependencia a la cual corresponden los gastos.
- Descripción de la cantidad de personal, de los recursos materiales y de la organización disponible para ejecutar los programas y sub-programas propuestos.
- Detalle de las partidas que solicite cada dependencia o entidad descentralizada, clasificadas por programas, sub-programas, proyectos y por objeto del gasto.
- Descripción de los objetivos, prioridad e importancia de los programas, subprogramas y proyectos, de los recursos necesarios; de sus costos globales y unitarios y justificación de los aumentos o de las disminuciones de las partidas que se soliciten para ejecutarlos. Además las razones de su necesidad cuando se trate de nuevos programas.
- En el detalle de las partidas solicitadas se debe indicar la norma que autoriza el gasto o la sentencia que lo motivó.

- Valor de lo apropiado para los mismos gastos en la vigencia en curso; de los gastos y reservas del año anterior y monto de la partida solicitada en cada programa.

La Secretaría de Hacienda envía a la oficina departamental de planeación antes del 15 de julio, las solicitudes formuladas por las dependencias departamentales correspondientes a los gastos de inversión; dicha oficina las estudia y elabora un anteproyecto de distribución de las cuotas de inversión entre las distintas unidades ejecutoras, de acuerdo con la disponibilidad de recursos de inversión que le suministre la Secretaría de Hacienda y los requeridos en los programas de inversiones públicas. Este anteproyecto se remite a la Secretaría de Hacienda antes del 1º de agosto.

Con base en los anteproyectos de distribución de cuotas de inversión y distribución de cuotas para funcionamiento el Secretario de Hacienda somete el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal siguiente a consideración del gobernador antes del 15 de agosto; quien señala la orientación definitiva del proyecto y fija las cuotas de funcionamiento e inversión para cada dependencia del gobierno, la asamblea departamental y la Contraloría departamental, las cuales

serán comunicadas a los jefes antes del 31 de agosto.

El contralor debe presentar el anteproyecto del presupuesto de la Contraloría a la Secretaría de Hacienda para su inclusión en el proyecto de presupuesto departamental. El gobernador puede objetarlo cuando éste exceda del porcentaje fijado por la asamblea.

Si el jefe de alguna dependencia estima que las partidas asignadas resultan insuficientes, debe comunicarlo al gobernador antes del 10 de septiembre exponiendo las razones, quien decide e informa su decisión antes del 20 de septiembre por conducto del Secretario de Hacienda. A las dependencias que no cumplan con el requisito de presentar sus anteproyectos, el gobernador de acuerdo con el Secretario de Hacienda les asigna las partidas que estime convenientes (Decreto 2407 de 1981, Artículos del 23 al 34).

3.4.3. Presentación del proyecto de presupuesto a la asamblea. El gobernador somete el proyecto de ordenanza del presupuesto a consideración de la asamblea por conducto del Secretario de Hacienda dentro de los cinco primeros días de sus sesiones ordinarias. El proyecto debe acompañarse de: Exposición de motivos sobre la situación fiscal y las perspectivas econó-

micas del departamento, fundamentos de los estimativos de los ingresos, resultados del ejercicio fiscal anterior, estado de la deuda pública, justificación de las solicitudes de apropiación para gastos, información sobre las actividades emprendidas, informe del ejercicio fiscal anterior de las entidades descentralizadas departamentales y mensaje del gobernador y secretario de hacienda que exponga la política presupuestal y fiscal del gobierno departamental para el respectivo año.

El presupuesto de rentas debe presentarse detallado por renglones numerados en orden continuo, con la siguiente información.

- Disposición legal en que se fundamenta su inclusión.*
- Nombre de cada renglón de rentas o recursos.*
- Producto de cada renglón de rentas e ingresos del año anterior.*
- Estimativo de cada renglón de rentas e ingresos en el presupuesto del ejercicio.*
- Producto de cada renglón de rentas e ingresos hasta*

el mes de junio de la vigencia en que se prepara el presupuesto.

- Cálculo de cada renglón de rentas e ingresos para el año que se presupone.

- Razones del aumento o disminución del cómputo de cada renglón respecto del producto del año anterior.

El proyecto del presupuesto de gastos debe presentarse acompañado de la siguiente información:

- Disposiciones legales en que se basa su incorporación.

- Gastos comprobados y reservas con cargo a cada artículo durante el año anterior, según el informe de la Contraloría.

- Cantidad votada para el mismo artículo en la ordenanza de apropiaciones en ejercicio, con inclusión de los créditos y contracréditos que se hayan hecho durante el período transcurrido.

- Cantidad propuesta para el mismo artículo en el proyecto.

- Explicación de aumentos o disminuciones y partidas nuevas incorporadas en el proyecto.

- Situación del tesoro departamental en 30 de junio del año en curso.

- Justificación de las solicitudes para sueldos y primas con el proyecto de ordenanza sobre asignaciones civiles. (Decreto 2407 de 1981, Artículo del 35 al 39).

3.4.4. Estudio y discusión del proyecto de presupuesto en la Asamblea. El Secretario de Hacienda puede solicitar a nombre del gobierno la creación de nuevas rentas, modificación de tarifas de rentas, traslado de partidas para los gastos incluidos en el proyecto de presupuesto, consideración de nuevas partidas y las autorizaciones para contratar empréstitos.

El proyecto de presupuesto para convertirse en ordenanza debe ser sometido en la plenaria de la asamblea a tres debates en días diferentes; para lo cual debe figurar inalterablemente en primer lugar del respectivo orden del día. El mismo día de presentación del proyecto de ordenanza de presupuesto a la asamblea se pasa a la comisión respectiva para que lo estudie en su aspec-

to legal y numérico y rinda su informe correspondiente antes del 15 de octubre para ser sometido a debate o devuelto al gobierno según el caso. Si vencido el término no se hubiere rendido el informe el presidente de la asamblea somete a primer debate el proyecto. Para rendir el informe la comisión debe verificar:

- Existencias de disposiciones que autoricen el recaudo de las rentas incluidas en el proyecto.

- Si el cálculo de las mismas se hizo de acuerdo a las normas.

- Si las apropiaciones para gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión están autorizadas por disposiciones preexistentes.

- Si se han incluido las partidas necesarias y suficientes para atender los servicios esenciales de la administración y las obligaciones contractuales del departamento.

- Si se han incluido las partidas con recursos departamentales propios, en la cuantía necesaria para atender los servicios de educación y salud.

- Si se adjuntó al proyecto los informes correspondientes.

Si el proyecto de presupuesto no cumple los requisitos pertinentes se envía al Secretario de Hacienda, quien debe devolverlo con sus correcciones y adiciones antes del 20 de octubre para someterlo a primer debate.

Aprobado el proyecto en primer debate, vuelve a la comisión respectiva para estudiarlo y rendir informe para segundo debate en un término de 10 días. Si cumplido el término la comisión no ha devuelto el proyecto se exige su devolución y abre el segundo debate.

El estudio y aprobación del proyecto en segundo debate se hace en la asamblea con sujeción a las siguientes normas:

- El estimativo de las rentas ordinarias, de los recursos del crédito y de balance presentados por el gobierno, no puede ser aumentados por la comisión ni por la asamblea, sino dentro de los límites legales y con el concepto del secretario de hacienda.

- Ni el gobierno departamental ni la inclusión de nuevos gastos en el proyecto de presupuesto, si con ello se altera el equilibrio presupuestal; solamente

pueden incorporarse los nuevos recursos en proyecto separado con sus correspondientes apropiaciones cuando la asamblea haya expedido la ordenanza correspondiente.

- La asamblea conserva el derecho de introducir en los proyectos de presupuesto y respecto de las materias específicas que versen las modificaciones que acuerden; las cuales se refieren a los créditos y contracréditos tanto a las rentas como a los gastos que se introduzcan en el proyecto de presupuesto.

- Cuando se requiera introducir modificaciones de redacción del respectivo artículo se procede de acuerdo a lo dispuesto por el reglamento de la asamblea para las discusiones del segundo debate.

- Las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, se tramitan en proyecto de ordenanza separado, el cual debe expedirse con anterioridad al de presupuesto.

Para que el proyecto se convierta en ordenanza requiere haber sido aprobado en tercer debate, el cual también se realiza en sesión plenaria de la asamblea antes de la medianoche del 15 de noviembre. (Decreto 2407 de 1981, Artículo del 40 al 47).

3.4.5. Ordenanza de Presupuesto. Aprobado por la asamblea el proyecto de ordenanza sobre presupuesto pasa al gobernador quien dispone de un máximo de 10 días para su sanción y promulgación u objeciones, por motivo de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia.

Si la asamblea aprueba el proyecto de ordenanza de presupuesto sin el cumplimiento de los requisitos pertinentes, el gobernador debe objetar el proyecto. Si la asamblea declara infundadas las objeciones, el proyecto pasa en el término de 24 horas, al tribunal de lo contencioso administrativo, el que decide la controversia en cuatro días improrrogables.

Si el tribunal decide que las objeciones son infundadas, el gobernador está obligado a sancionar el proyecto de ordenanza dentro de las 24 horas siguientes y si no lo hace, se entiende sancionada por el sólo hecho de la expiración del plazo. En este caso el presidente de la asamblea hace que se promulgue.

Si la jurisdicción contenciosa administrativa declara ilegal o inconstitucional la ordenanza de presupuesto, rige para la respectiva vigencia el presupuesto del año anterior, con las modificaciones que se introduzcan.

Si la declaratoria de ilegalidad o inconstitucionalidad afecta algún artículo del presupuesto de rentas e ingresos, el gobierno suprime las apropiaciones que no sean forzosas por una cantidad igual a las rentas anuladas; si afecta varias partidas del presupuesto de gastos, el gobernador poner en ejecución del presupuesto en la parte válida y contracredita las partidas afectadas.

Si no se expide la ordenanza de presupuesto antes de la media noche del 15 de noviembre rige el proyecto de presupuesto presentado por el gobierno con las modificaciones expuestas a consideración de la asamblea.

3.4.6. Repetición del presupuesto. Si el proyecto de presupuesto no fue presentado por el gobierno dentro del término legal o si la ordenanza recibió objeción total rige, para la respectiva vigencia el presupuesto del año anterior.

Se entiende por presupuesto anterior, las rentas e ingresos y apropiaciones aprobadas por la asamblea y liquidadas por el gobernador para la vigencia anterior; los créditos adicionales tanto a las rentas como a las apropiaciones para gastos debidamente abiertos y las traslaciones efectuadas por el gobierno depar-

tamental o por la asamblea.

Para la elaboración del proyecto de decreto de repetición el Secretario de Hacienda toma en consideración los siguientes procedimientos:

- Cálculos de las rentas e ingresos para lo cual elimina los renglones de rentas ocasionales que no pueden ser recaudados nuevamente; suprime los renglones correspondientes a empréstitos autorizados por una sola vez, en la cuantía en que hayan sido utilizados; no computa los recursos del balance del tesoro correspondientes al año anterior; estima cada uno de los renglones de rentas e ingresos del nuevo ejercicio sin exceder del producto del presupuesto repetido, pero teniendo en cuenta los factores de disminución que puedan presentarse.

- Reajuste del presupuesto de gastos eliminando los gastos que hayan sido autorizados por una sola vez, las partidas para cubrir los créditos ya extinguidos y todas aquellas sumas que hayan sido apropiados y gastados por el monto señalado en la norma que decretó el gasto. Con base en lo anterior se hacen los correspondientes contracréditos en el presupuesto de rentas e ingresos. El presupuesto de inversión se repite

hasta por su cuantía total quedando facultado el gobernador para distribuir dicha cuantía de acuerdo con los requerimientos de plan de inversiones públicas departamentales.

Si hechas tales eliminaciones las rentas no alcanzan a cubrir el total de las apropiaciones de gastos, el gobierno puede reducir, suprimir o refundir empleos en el nuevo ejercicio y efectuar los correspondientes contracréditos para ajustar los gastos a las rentas.

- Las disposiciones generales rigen así mismo en el año siguiente si no las expide la asamblea, siempre que no sean incompatibles con la situación.

El secretario de hacienda somete el proyecto de decreto a consideración del gobernador antes del 10 de diciembre; quien expide el decreto de repetición del presupuesto antes del 20 de diciembre y se publica en la gaceta departamental. (Decreto 2407 de 1981, Artículos 48 y 57).

3.4.7. Liquidación del presupuesto. El gobernador dicta el decreto de liquidación del presupuesto aprobado por la asamblea antes del 20 de diciembre de cada año, para lo cual se tiene en cuenta las siguientes

reglas:

Se toma como base el proyecto de presupuesto presentado a la asamblea; se agrega, rebaja o suprime todo lo que haya agregado, rebajado o suprimido la asamblea; se corrigen los errores aritméticos y de leyendas en que se haya incurrido, ajustando convenientemente los renglones a efecto de mantener el equilibrio presupuestal; se repiten con exactitud las leyendas de los artículos para apropiaciones del proyecto original con las modificaciones introducidas por la asamblea. En la parte de disposiciones generales se incluyen las aprobadas por la asamblea; las apropiaciones para gastos de personal de los distintos servicios se ajustan a las señaladas en la ordenanza que adopte la respectiva escala de remuneraciones. Los créditos resultantes de la liquidación del presupuesto se clasifican por secciones, capítulos y artículos en numeración continua, como anexo se inserta el detalle de las apropiaciones para el año fiscal de que se trata y se publica en la gaceta departamental. (Decreto 2407 de 1981, artículos del 58 y 59).

3.4.8. Ejecución del presupuesto. A continuación se exponen los principales aspectos que contemplan la ejecución presupuestal a nivel departamental con

relación a los gastos, renta e ingresos, créditos adicionales, traslaciones, apropiaciones y reservas.

3.4.8.1. Ordenación de gastos. El secretario de hacienda prepara durante los 10 últimos días de cada mes, un programa de las sumas que pueden girarse por las distintas dependencias, con cargo a sus respectivas apropiaciones para gastos, mediante la asignación de partidas globales, teniendo en cuenta las solicitudes que le hagan antes del 20 de cada mes, el recaudo probable de las rentas y la disponibilidad de los recursos del crédito incluidos en el presupuesto. Este programa de ingresos y gastos se somete a la aprobación del consejo de gobierno.

El acuerdo mensual de ordenación de gastos tiene una sección para los gastos calculados con el producto de las rentas y los recursos del balance del tesoro y otra sección para las apropiaciones que deban atenderse con fondos provenientes de empréstitos y se somete a las siguientes normas:

Las apropiaciones específicas liquidadas para cubrir gastos ordinarios de la administración que deben cubrirse mensualmente, se acuerdan por doceavas partes, en los servicios personales se puede autorizar un acuer-

do mayor si el valor de la nómina excede la apropiación; el servicio de la deuda pública es acordado por el monto de los respectivos vencimientos mensuales, las apropiaciones para los proyectos del presupuesto de inversión, se acuerdan con base en los vencimientos pactados en los respectivos contratos y en las reservas especiales constituidas por la Contraloría departamental; las inversiones directas se hacen de conformidad con las necesidades de los respectivos proyectos; las transferencias se ejecutan por doceavas partes; los auxilios en la misma forma y se pagan a partir del mes de marzo, en el cual se giran las tres primeras cuotas; los gastos que se cubran con fondos provenientes de empréstitos o recursos del crédito se realizan por cuantías necesarias, en cuanto lo permitan las disponibilidades de fondos, el monto de los gastos que se cubran con recursos provenientes de las rentas ordinarias o recursos del balance, no pueden exceder de la doceava-parte del total del presupuesto; las apropiaciones del presupuesto de inversión, cuando las circunstancias lo requieran pueden acordarse en exceso de las doceavas con sujeción a lo previsto legalmente.

La inversión de los fondos provenientes de los recursos del crédito externo o interno está limitada al produc-

to efectivo de los empréstitos o al monto de los desembolsos parciales hechos por los prestamistas como cuantía máxima, pero la secretaría de hacienda puede reducirla al monto de las reservas certificadas por la Contraloría departamental cuando ésta sea menor.

Para señalar la cuantía de los acuerdos de gastos se tiene como base el promedio del producto de las rentas en los últimos 12 meses conocidos sin exceder de la doceava global del presupuesto financiado con ingresos corrientes, de acuerdo con los informes enviados por el Contralor. Las partidas votadas por la asamblea para cancelar en un solo pago o aquellas en las que la división del pago por cuotas pueda perjudicar su finalidad pueden incluirse en su totalidad en los acuerdos de gastos siempre que la situación de tesorería lo permita.

Si no se presenta antes del 20 de cada mes anterior la solicitud de ordenación de gastos, la secretaría de hacienda le fija una partida global a la cual debe someter su ejecución presupuestal la unidad correspondiente. El acuerdo de gastos debe ser aprobado por el consejo de gobierno a más tardar el 5 de cada mes, de no ser así rige el proyecto presentado por el secretario de hacienda. El presupuesto de la secre-

taría de hacienda y el de la deuda pública es considerado como una unidad.

Los acuerdos de ordenación de gastos pueden ser adicionados, mediante solicitudes formuladas del 15 al 25 del mes en que rige el acuerdo en caso de urgencia comprobada. Estas adiciones las efectúa la secretaría de hacienda y se comunican al consejo de gobierno y a la Contraloría departamental.

Si el secretario de hacienda a partir del mes de mayo de cada año, observa que el producto o recaudo de rentas es inferior a las obligaciones y gastos contraidos propone al gobernador la expedición del decreto de reducción o aplazamiento del programa de gastos.

Los acuerdos mensuales de gastos deben ser refrendados por la contraloría departamental. El Contralor General del Departamento tiene dos días hábiles para presentar las objeciones que tenga, las cuales son resueltas por el consejo de gobierno dentro de los dos días siguientes.

Los saldos no gastados de los acuerdos mensuales son acumulables y puede girarse contra ellos en los meses subsiguientes. (Decreto 2407 de 1981, Artículos del

60 al 71)).

3.4.8.2. Recaudo de las rentas y giro de los gastos.

La secretaria de hacienda efectúa el recaudo de las rentas e ingresos presupuestales por conducto de las oficinas de manejo de su dependencia. Si se trata del recaudo de rentas que hayan sido pignoradas a favor de entidades de crédito, el secretario solicita mensualmente a estas entidades un informe de los recaudos efectuados, las aplicaciones a la deuda pendiente y el saldo a favor del departamento; para incorporar a las rentas y la presupuesto de gastos las partidas correspondientes.

Si existe un decreto de reducción de gastos el gobierno no puede contraer compromisos ni autorizar acuerdos y giros sobre las partidas reducidas.

La afectación sobre las apropiaciones para gastos está a cargo del gobernador, quien puede delegar esta función en los secretarios del despacho y jefes de los departamentos administrativos. Para la ordenación del gasto se deben tomar en consideración los siguientes aspectos:

- Debe entenderse como compromiso la autorización

administrativa mediante la cual se ordena la prestación de un servicio o la adquisición de un bien, este compromiso debe estar amparado con el saldo disponible de apropiación.

- Una vez perfeccionando el compromiso el ordenador de proceder a efectuar su reconocimiento. Las obligaciones asumidas durante la vigencia para ser válidas deben registrarse como compromiso y estar amparadas en el acuerdo mensual de ordenación de gastos.

- El ordenador con su firma autoriza la cancelación de un pasivo.

Todo gasto del tesoro para ser válido requiere:

- Que exista en el presupuesto apropiación suficiente para atender el gasto.

- Que en el acuerdo mensual de gastos se haya apropiado partida suficiente para el mismo efecto.

- Que la Contraloría Departamental constituya la reserva correspondiente cuando se requiera.

- Que el crédito se liquide y reconozca a cargo del

tesoro.

- Que el pago se ordene por el funcionario competente y refrende por el respectivo auditor fiscal.

La afectación de las partidas contenidas en los acuerdos mensuales se hacen mediante documentos de giros de tres clases:

- Ordenes de pago definitivas: Son aquellas destinadas a atender los gastos que deban cubrirse a los acreedores directamente por la tesorería general del departamento.

- Ordenes de anticipos cuando quien recibe el pago es un pagador habilitado o un contratista, quienes deben legalizar ante el tesoro general las partidas recibidas antes de proceder a otorgar otras nuevas.

- Relaciones de autorización. Para todos los pagos que se hagan por el tesoro general para fuera de la capital del departamento. Estas relaciones son ordinarias si se refieren a un pago por una sola vez y permanentes si se refieren al pago de cuotas fijas durante varios meses. Con base a estas relaciones de autorización el tesoro departamental hace mensual-

mente los pagos que en ellas se indiquen y envía los fondos que se requieran a los pagadores regionales para los gastos que se les delega. Los saldos no utilizados no comprometidos de los giros efectuados al finalizar el período fiscal son reintegrados a la tesorería departamental. (Decreto 2407 de 1981, Artículos del 72 al 79).

3.4.8.3. Créditos adicionales. Los créditos adicionales según su origen pueden ser:

Ordenanzas cuando son expedidos por la asamblea a iniciativa del gobierno cuando durante la ejecución presupuestal sea indispensable introducirle modificaciones; gubernamentales cuando son expedidos por el gobierno departamental estando en receso la asamblea. Una relación de tales créditos junto con copias certificadas de los documentos que los autoricen se somete a la asamblea para su legalización durante los primeros 20 días de sus sesiones ordinarias. Los créditos anteriores son suplementales cuando afectan tanto a las rentas como a las apropiaciones y se hacen durante la ejecución del presupuesto, cuando sea indispensable complementar rentas o apropiaciones ya previstas por resultar insuficientes y son extraordinarios cuando es indispensable incorporar una nueva renta o recur-

so para atender un gasto imprescindible a juicio del gobierno y que no ha sido votado en el presupuesto inicial, con el fin de dar cumplimiento a normas especiales, establecer nuevos servicios o por calamidad pública.

Los créditos adicionales gubernamentales no pueden exceder en cada año fiscal del veinticinco por ciento del monto total de la ordenanza de apropiación aprobada inicialmente por la asamblea, salvo que se trate de gastos causados por calamidades públicas, gastos de inversión con base en préstamos internos o externos o gastos correspondientes al pago de pasivos exigibles de vigencias anteriores que deban cubrirse con recursos provenientes de la cancelación de reservas del balance.

Todo crédito adicional debe basarse en alguno de los siguientes hechos certificados por el Contralor Departamental:

- Que la vigencia anterior a la del ejercicio haya sido liquidada por el contrato con superávit fiscal, no apropiado en el presupuesto en curso y que esté disponible para atender el pago de los nuevos gastos.

- Que exista un recurso ordinario o una operación

partamental hasta en un 80% y servir para la apertura de créditos adicionales destinados exclusivamente a cubrir gastos impresindibles. En caso de existir déficit fiscal en la vigencia anterior, el mayor producto de las rentas se destina en primer lugar a cancelarlo.

Toda solicitud de apertura de créditos adicionales debe ser sometida a la consideración del secretario de hacienda acompañada de las siguientes informaciones:

- Monto de lo votado en el presupuesto para la apropiación que se propone adicionar.
- Monto de lo girado y comprometido por cuenta de esa apropiación.
- Saldo no girado ni afectado en la apropiación que se proyecta adicionar en la fecha de la solicitud.
- Motivos por los cuales resultó insuficiente la apropiación y explicación sobre los perjuicios para el departamento en caso de no abrirse el crédito.
- Recursos a utilizar para respaldar el crédito solicitado.

Si se trata de un crédito extraordinario se debe informar lo siguiente:

- Ordenanza que autoriza el gasto que se desea incluir o sentencia judicial que reconoció el crédito.
- Cantidad requerida para el gasto.
- Recursos que puedan utilizarse para cubrir los nuevos gastos.
- Razones que hagan aconsejable la apertura del crédito.

Aprobaba la conveniencia del crédito por el gobierno se pide al contralor del departamento la certificación de disponibilidad que ampara su apertura. Después el secretario de hacienda somete el expediente del crédito a la aprobación del consejo de gobierno. Si está reunida la asamblea somete el expediente a consideración de ella con el proyecto de ordenanza respectivo.

Los créditos adicionales al presupuesto de gastos solo pueden ser abiertos por la asamblea a solicitud del gobierno, por conducto del secretario de hacienda;

el gobierno departamental no puede abrir créditos para fines que hayan sido negados por la asamblea al aprobar el presupuesto inicial o al decidir sobre un crédito adicional tampoco puede aumentar las partidas reducidas por la asamblea, si no se cumplen los requisitos anteriores el contralor no debe refrendar los giros que se libren con cargo a tales apropiaciones ni constituir reservas sobre ellas. (Decreto 2407 de 1981, artículos del 79 al 93).

3.4.8.4. Traslaciones. Cuando no esté reunida la asamblea el gobierno puede efectuar traslaciones de apropiaciones entre artículos de un mismo capítulo o entre artículos de distintos capítulos de una misma secretaría o unidad administrativa, previa certificación del contralor departamental de que la apropiación que se va a transferir está libre de afectaciones. Estas traslaciones solo pueden hacerse por el gobierno para complementar partidas insuficientes en el presupuesto, si se trata de abrir apropiaciones nuevas, con recursos provenientes de contracréditos a las apropiaciones, el expediente se tramita por la vía del crédito adicional.

Si está reunida la asamblea, la solicitud de traslaciones la presenta el secretario de hacienda a conside-

suplementarios o traslaciones abiertas administrativas, las apropiaciones que haya disminuido y tampoco puede trasladar apropiaciones del presupuesto de inversión para incrementar apropiaciones del presupuesto de funcionamiento.

Las traslaciones efectuadas por el gobierno en un año fiscal, no pueden exceder del 30% del monto total de las apropiaciones votadas inicialmente por la asamblea. El gobernador por conducto del secretario de hacienda debe presentar anualmente a la asamblea, junto con el proyecto de presupuesto, un informe sobre las operaciones de crédito adicionales y traslaciones verificadas en el presupuesto del año en curso. (Decreto 2407 de 1981. Artículos del 94 al 99).

3.4.8.5. Regimen de las apropiaciones y reservas.

El producto de las rentas se contabiliza sobre la base de su reconocimiento y corresponde al año fiscal en que éste se efectúe. Se entiende por reconocimiento el acto de liquidar o determinar la cuantía de lo que deba pagarse por concepto de impuestos o cualquier otra renta. Los saldos no recaudados de rentas reconocidas y contabilizadas al liquidar cada ejercicio fiscal, se computan en el correspondiente balance del tesoro como un activo disponible hasta por un año y

continúan luego en el balance de la hacienda como un activo diferido hasta que se obtenga su recaudo. Tales saldos no podrán figurar como recursos en un nuevo presupuesto.

Las apropiaciones para gastos incluidas en el presupuesto son autorizaciones que la asamblea da al gobierno departamental y que expiran el 31 de diciembre de cada año al terminar el período fiscal. Por ello después de dicha fecha las apropiaciones de ese año no pueden adicionarse, transferirse, contracreditarse, ni modificarse.

Los gastos que el gobierno efectúe, así como las obligaciones que el mismo contraiga en el curso de un período fiscal, deben registrarse sobre la base de su causación. Para pagar las obligaciones contraídas por el gobierno antes del 31 de octubre con cargo a las apropiaciones de la vigencia e insolutas en dicha fecha, la Contraloría Departamental a solicitud de la secretaria de hacienda hace reservas de apropiaciones en el balance, al liquidar el ejercicio, que registra como pasivos exigible. En tales casos solo se pueden contabilizar reservas de apropiaciones por los siguientes aspectos:

- Para amparar compromisos contractuales que hayan quedado pendientes de pago en 31 de diciembre del respectivo período hasta la concurrencia del saldo de la apropiación, con sujeción a las obligaciones contractuales.

- Para atender compromisos que se deriven de la adquisición de suministros, materiales y equipos, siempre y cuando el pedido haya sido hecho con anterioridad al 31 de diciembre de la respectiva vigencia y llenando las formalidades que determine el código fiscal del departamento.

- Para apropiaciones respaldadas con fondos provenientes de empréstitos, hasta la cuantía de los fondos disponibles o de saldos no ingresados, cuando el secretario de hacienda así solicite por estar garantizado el ingreso del recurso.

- Para atender a los compromisos que tengan apropiación presupuestal y que se originan en gastos personales de transporte y comunicaciones, servicios públicos y previsión social.

Las deudas pendientes de pago en 31 de diciembre en las oficinas de manejo que los funcionarios responsables

denuncien antes del 31 de enero siguiente y que hayan sido contraídas con base en las autorizaciones de giro que haya expedido el gobierno departamental y refrendado el Contralor antes de terminar el año se contabilizan como reservas para cuentas por pagar.

Los programas anuales de compras requieren de la constitución de reservas de apropiación en la medida en que han perfeccionado los respectivos pedidos y contratos. Estas reservas se solicitan a la Contraloría por conducto de la Secretaría de Hacienda quien califica su conveniencia antes de aprobarlas.

Para constituir reservas con cargo a las apropiaciones en los dos últimos meses del año fiscal la dependencia que lo solicite debe explicar al Secretario de Hacienda los motivos que influyeron para no haberlas solicitado durante los 10 primeros meses del año fiscal, quien puede considerar inaceptables las razones dadas y negar la tramitación de las reservas.

Está prohibido abrir créditos y efectuar traslados presupuestales después del 15 de diciembre. El Contralor está facultado para recibir las providencias hasta el 17 del mismo mes.

Las reservas que se contabilicen en el balance del

tesoro con cargo a las apropiaciones de cada año fiscal, pueden ser giradas y pagadas durante el curso del año siguiente pero al cerrarse el período fiscal se cancela de oficio por la Contraloría cualquier saldo pendiente del giro de tales reservas. Si existen reservas con respaldo en fondos provenientes de recursos del crédito o provenientes de obligaciones contractuales que tengan compromisos pendientes de pago al efectuar la cancelación, se solicita al contralor departamental que expida el certificado de disponibilidad correspondiente para proceder a abrir el crédito adicional respectivo, con el fin de amparar las mismas obligaciones. La Contraloría no expide este certificado, ni contabiliza la reserva cuando el crédito se destina con otro propósito. (Decreto 2407 de 1981, Artículos del 100 al 107).

3.4.9. Control Administrativo y Fiscalización del Presupuesto. Corresponde a la Secretaría de Hacienda la vigilancia administrativa y financiera de las actividades presupuestales de todas las dependencias del Gobierno Departamental, conforme a las orientaciones que le señale el gobernador del departamento, sin perjuicio del control numérico legal que le corresponde ejercer a la Contraloría Departamental. En uso de esta facultad el Secretario de Hacienda vigila y re-

gistra la ejecución presupuestal, ordena visitas de control a las secretarías, unidades administrativas, oficinas de manejo, pagadurías y entidades descentralizadas y fija las demás funciones de vigilancia administrativa que esta dependencia deba ejercer sobre dichos organismos. Corresponde a la Contraloría del Departamento ejercer el control fiscal en forma permanente, a las personas o entidades que reciban o manejen fondos del Departamento y en general que administren bienes pertenecientes al mismo (Decreto 2407 de 1981, artículos 108 y 109).

3.4.10. Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.
El Contralor del Departamento rinde a la Asamblea la cuenta general del presupuesto y del tesoro del año inmediatamente anterior, dentro de los 10 primeros días de sus sesiones ordinarias. Tal cuenta será elaborada por el Contralor con base en la contabilidad que para tal efecto lleve la Contraloría. La cuenta del presupuesto y del tesoro contiene los siguientes aspectos:

- Estados de ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital que muestre en detalle los reconocimientos contabilizados durante el ejercicio cuya cuenta se rinde, con indicación del cómputo de cada

renglón y los aumentos y disminuciones respecto al estimativo presupuestal.

- Resultados de la ejecución del presupuesto de gastos, detallados por capítulos, programas, subprogramas, proyectos y artículos, presentando en forma comparativa la cantidad votada por la Asamblea inicialmente para cada apropiación; el monto de las adiciones, los traslados, el total de las apropiaciones, el monto de los gastos comprobados, el de las reservas solicitadas por la Secretaría de Hacienda constituidas y refrendadas por la Contraloría del Departamento al liquidar el período fiscal; el total de los gastos y reservas para cada artículo y la cantidad sobrante.

- Estado consolidado de la ejecución presupuestal en que se demuestre en forma comparativa las rentas y recursos de capital con relación a los gastos y reservas propuestas para el año fiscal y el resultado de la ejecución del presupuesto de superávit o déficit.

- Estado de la deuda pública Departamental al finalizar el año con clasificación de deuda interna y externa; detalle de los empréstitos, cantidad emitida, capital amortizado, monto de la amortización causada, pagada y debida; saldo al final de la vigencia, monto de

los intereses causados, pagados y pendientes y comisiones y otros gastos efectuados.

- Balance General del Departamento cortado a 31 de diciembre del año cuya cuenta se rinde. Este balance puede presentarse en dos partes:

. Balance del Tesoro, que relaciona los saldos de las cuentas de activos corrientes, frente a los saldos de las cuentas de pasivos corrientes y el superávit o déficit fiscal resultante.

. Balance de la Hacienda, que relaciona los saldos de las demás cuentas del activo frente a los saldos de las demás cuentas del pasivo y del patrimonio.

Los dos balances llevan como anexos el detalle de todas las cuentas en que se basa.

- Relación detallada de los gastos pagados durante el año fiscal con cargo a las reservas constituidas en el período fiscal inmediatamente anterior.

- Estado de Tesorería en que se demuestre los saldos disponibles en caja, en bancos y las órdenes de pago pendientes de cancelación en 31 de diciembre.

- Las recomendaciones que el Contralor tenga a bien presentar a la Asamblea y al Gobierno.

La cuenta General del presupuesto y del tesoro, una vez recibida por la Secretaría de la Asamblea, se remite a la Comisión de Presupuesto para que la examine y proponga la resolución que corresponda. El proyecto de resolución que resulte del estudio de la Comisión de presupuesto es sometido al estudio y aprobación de la Asamblea en pleno. Si transcurrido un año, contado desde la fecha de rendición de la cuenta, la Asamblea no ha tomado ninguna determinación, se entiende que la cuenta general del presupuesto y del tesoro ha sido aprobada. (Decreto 2407 de 1981 Artículos del 108 al 114).

3.4.11. Contabilidad del Departamento. De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, la Contraloría del Departamento prescribe y aplica las normas contables que el manejo y registro de la ejecución presupuestal requiera.

El sistema de contabilidad del Departamento comprende: La contabilidad presupuestal; la contabilidad financiera; patrimonial y de responsables. La Contraloría vigila la contabilidad que lleven los estable-

cimientos públicos y empresas industriales y comerciales, en sus operaciones presupuestales y financieras. Para efectos del registro patrimonial, las Contralorías Departamentales tienen que llevar un registro pormenorizado y actualizado de los bienes de propiedad del Departamento, junto con el de inventario de almacenes y talleres que posean. Las entidades descentralizadas presentan anualmente a la Contraloría a más tardar el 31 de marzo, una relación de los bienes bajo su responsabilidad para que sean incorporadas en el Balance de la Hacienda.

En el balance del tesoro sólo podrán incluirse operaciones que correspondan a la ejecución del Presupuesto de la Administración Pública Departamental. En consecuencia no se puede incluir dentro de los activos disponibles las sumas provenientes de fondos especiales, salvo que tengan su correspondiente contrapartida equivalente en el pasivo exigible.

Tampoco se puede incluir dentro de los activos disponibles del tesoro, los avances y anticipos pendientes de legalización en 31 de diciembre, a menos que los saldos de estas cuentas se hallen respaldados con una reserva equivalente dentro de los pasivos del balance del tesoro (Decreto 2407 de 1981, Artículos del 115

al 117).

3.4.12. Disposiciones varias. Las rentas e ingresos incluidos en el presupuesto no pueden ser cedidos en la respectiva vigencia en su totalidad ni en parte, a favor de ninguna entidad de derecho público o privado, mientras la Asamblea no provea el recurso fiscal necesario para compensar el desequilibrio que la cesión ocasione en el presupuesto. Mientras los nuevos recursos no se hayan incorporado a éste, las rentas e ingresos cedidos continuarán ingresando al tesoro Departamental. Durante el año fiscal no pueden modificarse las plantas de personal al servicio del Departamento, ni variarse los grados ocupacionales de los cargos comprendidos en ellos, si con ello se exceden las apropiaciones presupuestales para servicios personales de las respectivas Secretarías o Unidades Administrativas.

Cuando sea necesario ampliar la planta de personal para atender a necesidades imperiosas del servicio a campañas que requieran ejecución inmediata, excediendo las apropiaciones para servicios personales de la respectiva dependencia, debe tramitarse la correspondiente adición presupuestal conforme al procedimiento establecido. Ninguna autoridad puede obligarse a hacer

gastos imputables al presupuesto de gastos sobre partidas inexistentes o en exceso del saldo disponible, con anticipación a la apertura del crédito adicional correspondiente y quienes lo hagan responden personalmente por las obligaciones que contraigan. La Contraloría toma las providencias necesarias para que los funcionarios del Gobierno que violen esta disposición sean sancionados de acuerdo a la Ley. Igual responsabilidad asume el Secretario de Hacienda que haciendo uso de su facultad de ordenador del gasto, autorice avances al Tesoro General que no sean legalizados posteriormente en base a las apropiaciones del presupuesto. Todo contrato que celebre el Gobierno Departamental con personas naturales o jurídicas, oficiales o particulares, está limitado en cuantía por el monto de la respectiva apropiación presupuestal. En el caso de los contratos de obras públicas, si el contratista se compromete a suministrar en préstamo los fondos para la obra y si el Gobierno Departamental está autorizado para celebrar las operaciones de crédito para tal fin, los respectivos recursos deben incorporarse en el presupuesto de rentas e ingresos y en consecuencia, se abren al mismo tiempo las apropiaciones necesarias. Cuando el contrato abarque más de una vigencia, en cada año debe ampararse la obligación con la constitución por parte del Contralor Departamental

de la correspondiente reserva presupuestal. (Decreto 2407 de 1981, Artículos 119 al 122).

3.5. PRESUPUESTO MUNICIPAL

Los presupuestos fiscales municipales son un cálculo anticipado de las rentas e ingresos, entendiéndose por estos los impuestos, tasas, multas, aportes nacionales y departamentales, los ingresos provenientes de la prestación de servicios, las participaciones en la explotación comercial o industrial de empresas oficiales, semioficiales y de economía mixta y aún privadas en las cuales tenga derecho al municipio, ingresos extraordinarios por operaciones de crédito e ingresos varios que tengan establecidos conforme a las leyes, ordenanzas y acuerdos; como también el cálculo de los gastos a cargo del tesoro público municipal, los cuales comprenden los gastos de funcionamiento, los de fomentos municipal, los de inversiones en contrucciones y conservación de obras públicas, los correspondientes al pago de la deuda pública del municipio, las contribuciones para el sostenimiento de otras entidades y a la parte correspondiente a Educación Pública. El presupuesto tomado en su significado más amplio designa un plan de acción expuesto en términos financieros que determina el programa de opera-

ciones y que fija un tiempo previamente señalado como período fiscal o presupuestario cuya vigencia es de un año. Puede decirse entonces, que del presupuesto se desprenden determinados propósitos que son tanto políticos como administrativos y en cuyo proceso se formulan normas políticas, se ponen en marcha programas de acción y se implantan controles tanto jurídicos como administrativos, por contener cálculos estimativos de los servicios, los impuestos, los bienes, los proyectos abarcados en sus programas, las fuentes provenientes de los desembolsos y los recursos utilizados en su apoyo, que como consecuencia viene a crear repercusiones tanto económicas como sociales. (86)

A continuación se indican algunas normas a las cuales deben señarse los presupuestos municipales y se exponen los principales aspectos que son de vital importancia para la elaboración, presentación, estudio, discusión, repetición, liquidación y ejecución de los presupuestos municipales.

3.5.1. Bases legales. El presupuesto municipal comenzó

(86)

CRUZ SANTOS, op.cit. p. 35.

a regir por medio de la Ley 4ª de 1913. Artículo 169, numeral 1, en donde se estableció como función legal de los consejos de formación del presupuesto de ingresos y gastos para el servicio del municipio o distrito municipal. La reforma constitucional de 1968 dio atribuciones independientes a los concejos, en materia presupuestal, para ejercerlas conforme a la Ley. Se consagró en forma definitiva el regimen vigente para expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio con base en el proyecto presentado por el Alcalde, el cual expresa que la programación y ejecución presupuestal a nivel municipal, además de estar regida por acuerdos del concejo municipal debe tener como fundamento jurídico la constitución nacional y las leyes de la república que le sean aplicables. En la constitución nacional se encuentran varias disposiciones sobre la materia tales como: Artículo 76, "corresponde al congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer las siguientes atribuciones: numeral 2. Dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional. Numeral 4, fija los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional y las obras públicas determinando los recursos e inversiones autorizadas para su ejecución.

Artículo 206. "En tiempo de paz no se podrá recibir contribución o impuesto de renta que no figuren en el presupuesto de ingresos, ni hacer erogaciones del tesoro que no figuren en el presupuesto de gastos.

Artículo 207. "No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el congreso, asambleas departamentales o los concejos municipales, ni transferirse ningún crédito no previsto en el respectivo presupuesto2.

La ley 5ª de 1918 fue la primera norma que rigió sobre los presupuestos municipales y contempla:

Artículo Primero: "Los presupuestos municipales se firmarán para períodos anuales contados desde el primero de enero hasta el 31 de diciembre".

Artículo Segundo: "El proyecto de presupuesto deberá ser presentado por el alcalde al concejo a más tardar el 10 de noviembre anterior a la vigencia respectiva."

Artículo Tercero: "El presupuesto constará de dos partes: Presupuesto de rentas y presupuesto de gastos conservando el principio de equilibrio. Comprenderá la totalidad de las rentas y de los gastos del distrito

y por lo tanto en el deberán incorporarse los presupuestos especiales de vigilancia forestal, caminos, becas educación primaria, biblioteca popular, habitaciones higiénicas, prestaciones sociales, aporte para sostenimiento de organismos de salud, Seguro Social y Caja de Previsión Social, sociedad de acueductos y alcantarillados, sostenimiento de presos y las demás que las Asambleas departamentales ordenen formular; así como los de las empresas municipales que no administre directamente el Concejo, aunque sus productos y gastos no pasen por la tesorería."

Artículo Cuarto: El presupuesto de rentas comprenderá cinco capítulos así:

Primer Capítulo: Producto de bienes municipales; incluirá los productos de arrendamientos y venta de propiedades, los de las acciones y derechos en compañías y empresas municipales que presten servicios.

Segundo Capítulo: Producto de contribuciones municipales. Se incluirá el producto de los impuestos municipales propiamente dichos directos o indirectos.

Tercer Capítulo: Entradas procedentes del tesoro departamental; se incluyen las participaciones que por

leyes u ordenanzas correspondan al distrito de las rentas departamentales de licores, de tabaco, degüello de ganado mayor u otras, así como los auxilios especiales decretados por las asambleas.

Cuarto Capítulo: Se incluirán las entradas extraordinarias, tales como los productos de empréstitos y auxilios del tesoro nacional. También comprenderá este capítulo las participaciones por impuestos sobre las ventas y las sumas que se reciban por concepto del "Situado Fiscal".

Se denomina situado fiscal las partes de los ingresos ordinarios de la nación y que ésta ceda a los departamentos, intendencias y comisarias para atención de sus propios servicios y los de sus respectivos municipios.

Quinto Capítulo: Comprenderá los créditos, productos o contribuciones que han debido percibirse durante las vigencias anteriores y por cualquier motivo se estime que sólo podrán recaudarse en aquella a que se refiere el proyecto.

Artículo Quinto. El Presupuesto de gastos se dividirá en los siguientes departamentos:

- Departamento de Gobierno: Incluye los gastos del concejo, la alcaldía, la personería, la policía y sus análogos.
- Departamento de Hacienda: Incluye los gastos de tesorería de rentas y los demás que exija la recaudación de las entradas municipales.
- Departamento de Obras Públicas: Se incluirán los gastos que demanden la compra, construcción y reparación de vías públicas, acueductos, edificios, etc. a excepción de los que se refieren a propiedades destinadas a la instrucción pública.
- Departamento de Instrucción Pública: Incluye todos los gastos relativos a este ramo, inclusive lo que se invierta en locales para escuelas.
- Departamento de Justicia: Se incluirán los gastos de los juzgados municipales, cárceles y sus análogos.
- Departamento de Beneficencia: Se incluirán las sumas destinadas a establecimientos de caridad o sociedades benéficas, así como todo lo relativo al ramo de higiene.

- Departamento de Deuda Pública: Se incluirán las sumas destinadas al pago de capital e intereses de las deudas del distrito.

- Departamento de Gastos de Vigencias Anteriores: Se incluirán las erogaciones por servicios prestados, objetos suministrados o cantidades no cubiertas en la última vigencia.

Artículo Sexto: "El Secretario de Gobierno del Departamento presentará a la Asamblea anualmente un cuadro resumen de los presupuestos municipales de todos los distritos de su jurisdicción, en el cual consten las rentas y gastos de cada uno en la vigencia corriente, con la división en capítulos y departamentos de que hablan los dos artículos anteriores de esta ley".

Este cuadro será remitido al Ministerio de Hacienda y publicado en el diario oficial del departamento respectivo.

Artículo 7. "La vigencia de los presupuestos municipales se considera terminada el último día de diciembre del año a que se refiere, salvo en lo relativo a la legislación de cuentas por servicios ya causados y a incorporación de entradas probables de rentas que por cualquier motivo se hubieran demorado, para la cual se considera prorrogado hasta el 31 de marzo siguiente a su expiración, tanto en lo relativo a la recaudación de las rentas del año anterior, como para el pago de los derechos causados en favor de acreedores y a cargo del Distrito. Después del 31 de marzo las entradas y los gastos correspondientes a los años pasados deberán computarse al presupuesto vigente en los artículos destinados a vigencias anteriores, previo acuerdo del Concejo en lo relativo a los gastos que se reconozcan".

Artículo 8. "Durante el mes de abril de cada año, los tesoreros de rentas tendrán obligación de liquidar el presupuesto de la vigencia expirada, es decir, hacer un cuadro en que conste artículo por artículo, el producto real de la recaudación y la suma invertida en los gastos del distrito".

"Los tesoreros deberán enviar copia de la liquidación del presupuesto al Secretario de Hacienda del departamento a más tardar el 10 de mayo de cada año, incu-

riendo en una multa por cada mes o fracción de mes que demoren el cumplimiento de esta obligación".

Artículo 9. "Los secretarios de hacienda de los departamentos y el Ministro de Hacienda formarán los cuadros-resúmenes de liquidación de los presupuestos municipales en la misma forma indicada en el artículo 6º de esta ley. Tales cuadros deberán ser publicados en los periódicos oficiales y presentados a la respectiva Asamblea Departamental y al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias anuales".

3.5.2. Preparación del proyecto de presupuesto. En el mes de octubre de cada año, el Alcalde, asesorado por el Consejo de Gobierno iniciará la preparación del proyecto de presupuesto para el período fiscal del año inmediatamente siguiente. Cuando el Alcalde por cualquier circunstancia no obtiene dicha asesoría no por ello queda exento de preparar y presentar el proyecto oportunamente, de lo cual es responsable en todo caso (decreto 120/46 artículo 11).

Para la elaboración del proyecto de presupuesto el Alcalde debe tener en cuenta los datos que a continuación se expresan y que deben ser suministrados por el Tesorero Municipal, en la última década del mes de

octubre.

- Un cuadro con las siguientes especificaciones: En la primera columna, el nombre de las rentas o fuentes de ingresos que deben computarse en el presupuesto del año siguiente; en la segunda, la suma en que se hizo figurar cada renta o ingreso en el presupuesto anterior; en la tercera, el producto o recaudo efectivo de cada una de esas rentas o ingresos en la vigencia inmediatamente anterior o la cuota parte si junto con otras fue dada en arrendamiento y el producto aparece englobado, según las actas de remate respectivo; en la cuarta, el cómputo de nuevas rentas o ingresos; en la quinta se anotará el producto bruto de lo recaudado por cada una de las rentas hasta el 31 de octubre del año en que se esté elaborando el cuadro y en la sexta, el cálculo presupuestal para el año siguiente.

- Una relación detallada de los créditos por cobrar cuyos plazos vengán y por lo que sean exigibles dentro de la vigencia siguiente a la que esté corriendo.

- Una relación detallada de los gastos por pagar de vigencias expiradas debidamente reconocidas, no incluidas en el presupuesto vigente.

- Los demás datos e informaciones que el Tesorero

estime necesarios y convenientes para explicar claramente la situación presupuestal y financiera del municipio, y los que le soliciten el Concejo y el Alcalde para la correcta formación del presupuesto (Decreto 120/46 artículo 12).

Los administradores y demás empleados que manejen fondos exclusivamente minicipales cuyos productos y gastos no pasen por la tesorería, están obligados a suministrar los datos en forma semejante a los prescritos al Tesorero y dentro del mismo plazo fijado a este último funcionario (decreto 120/46, artículo 13) si vencido el término de que se habla, los funcionarios antes nombrados no hubieren suministrado tales informaciones, el Alcalde procederá inmediatamente a levantar los datos de los libros, registros y archivos de las oficinas municipales, e informará lo del caso a la Contraloría Departamental para que ésta aplique a los remisos la multa correspondiente. Los datos que suministren los empleados de manejo ya dichos, se revisarán y confrontarán, si se dudare de la veracidad o exactitud de los mismos (decreto 120/46, artículo 14 y 15).

Una vez el Alcalde haya obtenido los datos anteriores procederá a formar el proyecto de la siguiente forma:

Agrupación primera-parte primera: presupuesto de rentas

ordinarias, se computarán todas las rentas que produzcan entradas fijas o periódicas, previamente establecidas en acuerdo vigente, de seguro recaudo por pago voluntario o cobro ejecutivo, durante el período a que se refiere el proyecto, con las siguientes bases:

- Cálculo de rentas: Se tomará como base el producido total de cada una de ellas en el año inmediatamente anterior a aquel en que se proyecte el presupuesto. Sin embargo, cuando se observare que durante la vigencia en que esté formando el proyecto los recaudos efectivos de una renta hasta el 31 de octubre, sumados con los posibles ingresos de los dos meses siguientes, registran un mayor valor sobre los recaudos en el año anterior, el aumento que resulte de tal comparación, podrá tenerse en cuenta para el cálculo del estimativo, siempre y cuando que, por circunstancias especiales, no se presuma que tal renta va a producir menos en el año para el cual se presupuesta, pues en este caso, como es natural, el aumento debe destacarse. En cambio, si con los mismos factores, en lugar del aumento se registra un descenso, deberá entonces reducirse forzosamente en tal suma el estimativo, porque en general, los cálculos deben basarse en la situación real y especial de cada renta, es decir, en lo que venga produciendo o se presuma que puede producir en la vigencia siguiente. En todo caso,

los más indicado es calcular los estimativos por lo bajo, con el fin de que todos los servicios y gastos que se contemplen puedan tener durante la vigencia su más segura realización.

Cuando se trate de una nueva renta, del aumento o rebaja de un impuesto, o de una renta no abolida que por motivos especiales no se recaudó en el año anterior y sí en otros anteriores; los ingresos serán calculados teniendo en cuenta los diversos factores que puedan intervenir para la efectividad de su recaudo, siendo entendido que todo nuevo impuesto indirecto, aumenta o rebaja de los ya existentes, sólo puede hacerse efectivo seis meses después de promulgado el acuerdo respectivo.

Las deudas de años anteriores, principal e intereses, a favor del fisco municipal por impuesto predial, contribución para caminos y demás que se cobren por lista o censo, no se calcularán sino hasta un 60% del total que arrojen las listas de deudores morosos.

- Existencias en Caja; en ningún caso podrán presupuestarse existencias en caja, pues tales existencias una vez conocido el monto de ellas, se destinarán por acuerdo adicional al presupuesto, preferentemente al

pago de los gastos que hubieren quedado pendientes de la vigencia expirada o anteriores a ésta.

No habiendo quedado gastos por pagar, las existencias se destinarán a incrementar las apropiaciones que hubieren resultado manifiestamente insuficientes o a la apertura de créditos para atender nuevos servicios. El acuerdo sobre destinación de existencias en caja en 31 de diciembre debe ser presentado al Concejo por el Alcalde, sobre los datos que a su debido tiempo le rinda el tesorero.

- Documento de Crédito; tampoco deberá presupuestarse partida alguna por operaciones de crédito que no aumenten el activo o el pasivo del fisco, tales como emisión de documentos de deuda, etc., pues estos valores pertenecen a la contabilidad.

- Rentas de Destinación Especial. Cada renta o ingreso que deba invertirse en determinados gastos, irá señaladas con las palabras "destinación especial".

Determinadas y calculadas las rentas de la agrupación primera conforme a lo previsto se clasificarán dentro de los siguientes grupos:

- En el de bienes y servicios municipales; los estima-

tivos de entradas por dividendos, derechos en compañía, producto de empresas industriales, producto de frutos naturales, arrendamiento de propiedades del municipio, y por los servicios municipales retribuidos, como de acueducto, luz, mercado, mataderos, acarreo de carnes y otros efectos, aseo, etc.

En caso de que algunos de estos servicios sean administrados por entidades denominadas empresas públicas municipales o análogas, cuyos fondos no pasen directamente por la Tesorería Municipal, el monto de los ingresos calculados en el presupuesto de esas empresas deberá incluirse en este grupo, en numeral separado y a la vez votarse por oposición el total de tales estimativos con destino a la empresa respectiva, lo que se hará en capítulo especial dentro del Departamento de Obras Públicas. En este caso, los estimativos no se tendrán en cuenta para la ejecución del presupuesto y en consecuencia deberán excluirse para la determinación de la base y el plan de gastos de los acuerdos mensuales, pero si por disposición del concejo se estableciere que la empresa debe pasar mensualmente a la Tesorería los remanentes que resulten, el valor total de éstos, que naturalmente debe computarse en el presupuesto general, se descontará del total calculado por la empresa, y el valor de tales remanentes si se tendrá en cuenta para

la ejecución presupuestal.

- En el de impuesto y contribuciones municipales; el estimativo de cada uno de los impuestos y contribuciones que tenga establecido el municipio, directos o indirectos, por separado, principal e intereses por razón de contribución de "años anteriores" como si fueran rentas primitivas y no de "créditos por cobrar".

- En el de multas y conmutaciones, el estimativo de las sanciones pecuniarias impuestas a los ciudadanos y por separado el que corresponde a multas por "Higiene y sanidad" que tienen destinación especial.

- En el de participaciones y cuotas departamentales; los estimativos de las sumas o porcentajes que el departamento reconozca mensual o periódicamente dentro de la vigencia al municipio en el recaudo de ciertas rentas tales como la de licores destilados, degüello de ganado mayor, etc.

- En el de participantes y cuotas nacionales, conforme a lo prescrito anteriormente.

- En el de Previsión Social Municipal se computarán los ingresos por razón de los descuentos que se hagan

a los empleados y obreros municipales para dicho fin.

- En el de otros ingresos, los estimativos ordinarios que reciba el municipio y que no encajen en algunos de los grupos anteriores tales como: Reintegro, aprovechamiento, etc., a excepción de los intereses de mora y recargo que se acumularán a la renta respectiva. (Decreto 120/46, artículo 16-17-18).

Sobre la base del proyecto de rentas ordinarias, se procederá a formar el plan de apropiaciones y gastos ordinarios bajo las siguientes normas:

- Acuerdo sobre asignaciones civiles; cuando los sueldos de los funcionarios municipales tengan variación de una vigencia a otra ya sea en pro o en contra, es indispensable para la formación del proyecto de gastos, que aquellos estén fijados por acuerdo, el cual deberá estar aprobado, como acto previo al proyecto con el fin de que las partidas que en éste se incluyan correspondan exactamente al valor de los sueldos fijados.

- Gastos de destinación especial. El monto de las rentas o ingresos de "Destinación Especial" será apropiado total y únicamente para los gastos y servicios respectivos.

- Partidas de forzosa inclusión; estas partidas son las calificadas así por leyes y ordenanzas vigentes y cuya no inclusión en el presupuesto será motivo para que la Gobernación objete el acuerdo.

- Cada gasto debe apropiarse en partidas separadas que corresponda a un numeral del presupuesto en serie no interrumpida sin distinción de ordinarios o eventuales.

- Las partidas estimativas de gastos; denominadas así las destinadas a aquellos cuyo costo en detalle de servicio no puede precisarse por antelación como los honorarios por porcentajes, etc. Se calcularán por la renta o suma que debe servir de base al gasto. Las partidas limitativas llamadas así las correspondientes a gastos fijos, como sueldos, etc., se votarán por el importe del servicio anual. (Decreto 120 de 1946, artículo 20).

Agrupación primera-Parte segunda. Presupuesto de gastos ordinarios; se incluirán todos aquellos reconocidamente indispensables para la buena administración y el sostenimiento del servicio público y municipal y todos aquellos que obligan a los municipios conforme a las leyes y ordenanzas vigentes, clasificadas así:

- En el departamento de gobierno, los de concejo, alcaldía, personería, policía, inspecciones de policía, otros servicios, como los de director de cárcel y sus análogos, director banda de músicos, etc., y otros gastos como arrendamientos, útiles de escritorio, etc.

- En el Departamento de Hacienda, los de tesorería y demás que exija la recaudación de rentas, estadísticas, sostenimientos de empresas de servicios municipales, retribuidos y gastos varios, como participación al tesorero departamental y otras entidades, arrendamientos, útiles de escritorio, etc., pertenecientes a este ramo.

- En el departamento de Obras Públicas; los que demanden la dirección de todas las obras públicas municipales, pago de jornales, compras de materiales y elementos para la construcción y sostenimiento de las mismas, excepto los que se refieren a propiedades destinadas a la educación pública; los de nomenclatura de la ciudad y los demás gastos para el conveniente desarrollo e incremento de las obras públicas.

- En el departamento de Educación; los de personal, becas, bibliotecas, aportes para construcciones escolares, suministros de premios y drogas para los escolares pobres, roperos escolares, excursiones, y propa-

gandas físicas y cultural.

- En el departamento de acción social; los auxilios para hospitales, asilos, orfelinatos y demás establecimientos de caridad o sociedades benéficas; los de personal sanitario; los porcentajes que por leyes y ordenanzas deban apropiarse para fines de carácter social, como construcción de casas para obreros, etc.; conducción de enfermos pobres y cadáveres de indigentes, ataúdes y cruces, inhumeros, cementerios, drogas, boticas de turnos, médicos, aseo y demás gastos correspondientes a este ramo.

- En el departamento de previsión social, los porcentajes y apropiaciones que destine el concejo para los fines de previsión social como pagos de cesantías, seguros, vacaciones, etc.

- En el departamento de vigencias anteriores, los gastos por pagar debidamente reconocidos de vigencias expiradas, con citación del nombre del acreedor, motivo de la deuda y período a que corresponda. También debe apropiarse partida global para cancelar los gastos que pudieren quedar pendientes de pago al finalizar la vigencia inmediatamente anterior a aquella para la cual se esté formando el proyecto, los cuales serán

reconocidos por acuerdo especial.

- En el departamento de deuda pública, se destinarán las sumas para el pago de capital, intereses de la deuda del municipio, que deba pagarse con fondos ordinarios. (Decreto 120 de 1946 artículo 22).

Agrupación primera-Parte segunda. Presupuesto de ingresos eventuales; se computarán los ingresos de carácter extraordinarios o eventual, como el producto de la venta de bienes muebles e inmuebles del municipio; los auxilios nacionales o departamentales, que son entradas distintas de las participaciones en el producto de las rentas departamentales o nacionales; las dádivas o donaciones que se reciban; las deudas a cargo de la nación, departamento o de particulares, cuando su ingreso no deba tener como parte del producto de la respectiva renta ordinaria de la vigencia correspondiente el producto empréstitos a largo plazo, distintos de las simples operaciones de tesorería, y cualquier otro ingreso eventual que se espere recaudar durante la vigencia que se presupuesta (Decreto 120 de 1946 artículo 24).

Los ingresos o rentas, computables en este presupuesto se clasificarán en grupos semejantes a los de ordinarios

y en los que además sea indicado abrir. De consiguiente las entradas por venta de propiedades se llevarán al de "bienes y servicios municipales", los auxilios especiales del tesoro nacional, al de "participaciones y cuotas nacionales", las deudas a favor del municipio distintas a las que procedan de contribuciones, al de "créditos por cobrar". (Decreto 120 artículo 25).

Agrupación segunda-Parte segunda. Presupuesto de gastos eventuales; se incluirán todos los que deban atenderse con los ingresos eventuales. La clasificación de los gastos eventuales se hará en forma semejante a la de los gastos ordinarios. Los presupuestos deben quedar equilibrados entre sí necesariamente y si para establecer el equilibrio no pudieren apropiarse partidas para gastos de servicios en actividad o para otros que estén autorizados en acuerdos vigentes, el alcalde pasará al concejo junto con el proyecto una relación de tales gastos no incluido a fin de que éste resuelva lo conveniente. (Decreto 120/46 artículo 26'-27-28).

Junto con el proyecto de acuerdo sobre presupuesto el alcalde presentará los datos que le sirvieron de base para la formación del proyecto y la exposición de motivos que estime conveniente. Los miembros del concejo de gobierno que no estuvieren de acuerdo con

el alcalde acerca de la manera definitiva, como éste haya dado forma al proyecto, ya por haberse apartado de las normas prescritas en el presente decreto o porque consideren errados los cálculos de renta o inconvenientes las apropiaciones hechas las harán saber al concejo por escrito o verbalmente a más tardar en la sesión en que se le dé el primer debate al presupuesto (Decreto 120 artículo 30 y 31).

Los presupuestos especiales de entidades municipales que no administre directamente el concejo, serán elaborados conforme a la organización que se haya dado a tales entidades; y en cuanto a las de aquellas que sí administren directamente y cuyos productos y gastos no pasen por la tesorería, serán elaborados separadamente del general de rentas y gastos con sujeción a las normas. (Decreto 120 de 1946 artículo 32).

3.5.3. Presentación del proyecto de presupuesto al concejo. Corresponde al alcalde, como una de sus más importantes y delicadas atribuciones, en su carácter de jefe administrativo municipal, presentar a consideración del concejo el proyecto de acuerdo sobre presupuesto general de rentas y gastos del municipio para el período fiscal del año inmediatamente siguiente a más tardar el 1º de noviembre de cada año y deberá

ser expedido por la corporación antes del 20 de diciembre. En los municipios que tengan más de 100.000 habitantes, el presupuesto deberá expedirse antes del 10 de diciembre.

3.5.4. Estudio y discusión del proyecto de presupuesto en el concejo. Presentado el proyecto de presupuesto, el concejo lo considerará en primer debate, durante el cual, quien lo presentó hará mérito de los cálculos de renta y de las apropiaciones propuestas en orden a la política fiscal que dicho proyecto trace o comprenda para el municipio en la nueva vigencia. Si el concejo encontrare errado o impropios los cálculos de rentas, teniendo en cuenta las normas prescritas anteriormente, se abstendrá de aprobarlo y lo devolverá al alcalde para su reposición si éste aceptare los puntos impugnados o en caso contrario lo pasará a la comisión para que ésta lo estudie e informe con plazo no mayor de 10 días. Devuelto el proyecto, se aprobará en primer debate y se pasará a la comisión reglamentaria con un término máximo de cinco días. Esta comisión lo estudiará y si resolviere introducirle modificaciones lo presentará en forma tal que queden claramente establecidos los cálculos de renta y las partidas de gastos de cada agrupación. (Decreto 120 de 1946 artículos 35 y 36).

En la discusión y expedición del presupuesto deben observarse las siguientes reglas:

- "No se admitirá la introducción, modificación o supresión de partida alguna que se aparte de los preceptos ya expuestos para la preparación y formación del proyecto."

- "El cómputo de una renta o ingreso podrá ser reducido si el concejo estimare en menor suma las entradas por tal concepto, más no podrá excederlo de la base de calculación establecida en el presente decreto."

- "Si para la correcta nivelación de equilibrio del presupuesto hubiere necesidad de crear para la nueva vigencia otros arbitrios o fuentes de ingresos permitidos por leyes y ordenanzas y con esos recursos eliminar el déficit, a ello procederá el concejo activamente para que el nuevo acuerdo entre en vigencia lo más pronto posible. Más si el concejo no optare por tal recurso prescindirá de apropiar partidas para los gastos no forzosos y menos urgentes y para aquellos servicios cuya supresión no quebrante la administración pública y el buen crédito del municipio. Cuando la supresión se refiera a un servicio permanente; por medio de otro acuerdo procederá a suprimirlo o suspen-

derlo, hasta tanto la situación fiscal permita reanudarlo."

- "Cada partida de rentas o ingresos y cada partida de gastos, se discutirá y aprobará por separado y en todos los debates estarán presentes el alcalde, el personero, el tesorero y el contralor municipal o auditor si lo hubiere." (Decreto 120 de 1946, artículo 37).

Una vez aprobado en segundo debate el proyecto de presupuesto que requiere la mayoría absoluta de los concejales se pasará al alcalde quien a los cinco días siguientes a su recibo lo sancionará o devolverá con observaciones, esto último por motivo de inconstitucionalidad, ilegal o inconveniencia. Una vez observado el acuerdo, el alcalde convocará inmediatamente al concejo para que considere las observaciones y si éste las declarare infundadas procederá a sancionarlo (Decreto 120/46, artículo 41) y luego lo remitirá al gobernador para su revisión. (87)

Todo proyecto de acuerdo debe sufrir dos debates en

(87) SUAREZ, Op. cit. p. 36.

dos días distintos; y para ser aprobado necesita la mayoría absoluta de miembros presentes en la sesión celebrada con quórum reglamentario. El proyecto de presupuesto se elaborará en ocho ejemplares del mismo tenor con el fin de enviar seis (6) de ellos al gobernador para la aprobación del ejecutivo seccional y dejar dos (2) ejemplares en el archivo. No debe emplearse papel seda para las copias, porque no lo permite la ley. (88)

Recibido y aprobado el acuerdo de presupuesto por el gobernador, se procederá a su publicación en un día de concurso y en el periódico oficial del municipio si lo hubiere, y su observancia principiará al iniciarse el período fiscal para el cual fue expedido. De la promulgación se dejará constancia en el acuerdo certificado por el alcalde y su secretario.

Como se dijo anteriormente al gobernador se le enviarán seis (6) ejemplares de los cuales una vez aprobado el proyecto de presupuesto devolverá tres ejemplares al alcalde respectivo para que, junto con los dos ejemplares que dejará en su poder, los distribuya a quien

(88) *Ibíd.* p. 75-76.

corresponda. Por su parte el gobernador remitirá un ejemplar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, otro a la Contraloría Departamental y conservará el tercero en su archivo.

3.5.5. Repetición del presupuesto. Si el proyecto de presupuesto no fuere presentado por el gobierno municipal o lo hiciere fuera del término legal, regirá para la respectiva vigencia el presupuesto del año anterior, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- "El presupuesto de rentas y egresos aprobado para el período fiscal anterior"
- "Los créditos adicionales, tanto a las rentas como a las apropiaciones para gastos debidamente abiertos en el mismo presupuesto"
- "Los traslados efectuados por el ejecutivo municipal o por el concejo antes del 31 de diciembre."

El gobierno municipal expedirá el decreto de repetición del presupuesto y hará los cálculos de las rentas e ingresos y egresos del nuevo ejercicio, efectuando las siguientes modificaciones:

- Estimaré los renglones de renta o de ingresos oca-

sionales que no puedan ser incorporados nuevamente.

- Suprimirá los renglones correspondientes a los recursos del crédito autorizados por una sola vez en cuantía que hayan sido utilizados.

- No computará las existencias en caja, incorporadas al presupuesto anterior si no los remanentes que certifiquen la tesorería municipal a diciembre 31.

- Estimaré cada uno de los renglones de renta e ingresos del nuevo ejercicio sin exceder del cálculo de presupuesto repetido pero teniendo en cuenta en cada caso, todos los factores de disminución que puedan presentarse.

- Los renglones de gastos que fueren necesarios reajustar, serán tenidos en cuenta para ser financiados con los mayores recursos, si es que se presentan.

- Suprimirá los gastos que hayan sido autorizados por una sola vez.

- Eliminaré las apropiaciones para cubrir créditos ya extinguidos.

- Suprimirá en general todas aquellas sumas que hu-

bieren sido apropiadas y gastadas por el monto señalado en la norma que decretó el gasto. De acuerdo con las supresiones anotadas podrá efectuar los contracréditos a que haya lugar en el presupuesto de rentas e ingresos.

3.5.6. Liquidación del presupuesto. Durante el mes de abril de cada año, los tesoreros de renta tendrán la obligación de liquidar el presupuesto de la vigencia expirada, es decir, hacer un cuadro en que conste, artículo por artículo, el producto real de la recaudación y la suma invertida en los gastos del distrito.

Los tesoreros deberán enviar copia de la liquidación del presupuesto al secretario de hacienda del departamento a más tardar el 10 de mayo de cada año, incurriendo en una multa por cada mes o fracción que demoren el cumplimiento de esta obligación.

3.5.7. Ejecución del presupuesto. La ejecución del presupuesto corresponde al alcalde, quien tendrá en cuenta la siguiente prelación de gastos: orden público, deuda pública, asignaciones, prestaciones sociales, gastos generales, aportes de transferencias, subvenciones y becas.

La ejecución activa del presupuesto corresponde a la

tesorería de cada municipio, oficina que efectuará el recaudo de las rentas e ingresos y llevará el registro de lo recaudado por renglones presupuestarios, así como del movimiento de las apropiaciones a medida que se efectúen los pagos. En los primeros 10 días del mes de enero, el concejo o el alcalde autorizado por aquel incorporará al presupuesto, previa certificación del tesorero municipal, las existencias en caja a diciembre 31, que correspondan al presupuesto de la vigencia inmediatamente anterior.

3.5.7.1. Recaudo de las rentas y giros de los gastos.

Por regla general; a la tesorería municipal corresponde el recaudo de todos los ingresos municipales por los diferentes conceptos que quedarán consignados en el presupuesto, con las excepciones prescritas en normas superiores. Las entidades descentralizadas del orden municipal por lo general realizarán los recaudos correspondientes a través de sus propias tesorerías. La Contraloría prescribirá las normas y los diseños para realizar los recaudos municipales.

Corresponde al alcalde como ordenador exclusivo con arreglo a las disposiciones legales, la ordenación de todos los giros con cargo a las apropiaciones que figuren en el presupuesto de cada vigencia.

El alcalde que autorice gastos que excedan las partidas apropiadas en el presupuesto, con imputación distinta a la correspondiente, el auditor que los refrende y el pagador que cubra esos gastos irregulares; sin la insistencia escrita del ordenador, serán responsables de los perjuicios que sufra el municipio por tales actuaciones, además de la sanción penal correspondiente.

El tesorero municipal se abstendrá de pagar gastos que violen acuerdos, ordenanzas o leyes que regulen los presupuestos municipales pero si el ordenador insiste, el pago se efectuará bajo la responsabilidad personal del mismo. Ningún tesorero podrá hacer gastos sobre partidas insuficientes o que excedan las disponibles y quienes así lo hicieren, responderán personalmente de las obligaciones que contraigan. Cuando el ordenador del gasto en el municipio o el tesorero municipal contraigan obligaciones por fuera de las determinaciones contempladas en el presupuesto serán enjuiciados por el Contralor por la vía del juicio fiscal de cuentas y podrán imponérseles multas hasta de un mil pesos (\$1.000,00), por cada infracción sin perjuicio de las investigaciones de carácter penal.

3.5.7.2. Ordenación de gastos. La ejecución del presupuesto se regirá por medio de acuerdos mensuales de

ordenación de gastos que elaborará el concejo de gobierno a más tardar dentro de los ocho (8) primeros días del mes respectivo, con base en el producto efectivo de las rentas. Los acuerdos mensuales de ordenación de gastos tendrán dos secciones:

Una para los gastos pagaderos con el producto de las rentas e ingresos ordinarios y los recursos del balance del tesoro, y otra para las apropiaciones que deban atenderse con fondos provenientes de empréstitos, los cuales se incluirán por las cuantías necesarias en cuanto lo permitan las disponibilidades de tales fondos.

En el contenido del acuerdo mensual de ordenación de gastos deberá incluirse la doceava parte de los gastos fijos de la administración municipal en el mes respectivo, la cuota correspondiente al servicio de la deuda pública, y las cuotas que correspondan al pago de contratos y pedidos que se hayan registrado en la alcaldía. En ningún caso el acuerdo mensual de ordenación de gastos podrá exceder, durante los primeros cuatro (4) meses del año fiscal, de la doceava parte del monto del presupuesto y a partir del quinto mes para señalar la cuantía de los acuerdos de ordenación de gastos, se tendrá como base el promedio del producto de las rentas en los meses corridos de la vigencia.

3.5.7.3. Apertura de créditos adicionales. Cuando durante la ejecución del presupuesto se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones para complementar partidas insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por normas obligatorias, podrán abrirse créditos adicionales por el concejo, a solicitud del alcalde o por éste.

La apertura de créditos adicionales corresponde al concejo o al alcalde de cuando haya sido expresamente autorizados por aquel. Para mantener el equilibrio presupuestal, todo crédito deberá basarse en los siguientes hechos:

- Que en el transcurso de la ejecución presupuestal se presente una operación de crédito legalmente contratada y que dichos recursos hayan ingresados efectivamente a caja.
- Que ingresen recursos nuevos.
- Que exista un recurso ordinario no incorporado en el presupuesto, distinto de los anteriores.

Si transcurridos seis (6) meses de la vigencia fiscal, el rendimiento de las rentas globales permite establecer que su producto excederá el cálculo inicial, ese mayor

producto, certificado por el tesorero municipal, servirá hasta en un 80% para la apertura de créditos adicionales destinados a cubrir exclusivamente los gastos vigentes de la administración.

El ejecutivo municipal no podrá abrir créditos adicionales durante el receso del concejo que excedan en cada ejercicio del veinte por ciento (20%) del monto total del acuerdo de presupuesto inicialmente aprobado, salvo que se trate de gastos causados por calamidades públicas. Tampoco podrá abrir créditos adicionales para fines que hubieren sido expresamente negados por el concejo al aprobar el presupuesto.

Con el fin de lograr una ordenada ejecución del presupuesto prohíbese abrir créditos y efectuar traslados presupuestales después del 15 de diciembre de cada año. Los créditos denominados genéricamente adicionales, serán de dos clases: Créditos suplementarios y créditos extraordinarios.

Son créditos suplementarios los que se autorizan para aumentar las apropiaciones existentes incluidas en el presupuesto vigente, cuando las apropiaciones han resultado reconocidamente insuficientes para atender al servicio a que se destinaron; y créditos extraordinarios los que se abren para atender a un servicio

urgente, imprescindible y necesario, no previsto en el presupuesto vigente, el cual no podrá aplazarse sin grave perjuicio para la administración y para los intereses del municipio como por motivos de calamidad pública o por fuerza mayor o caso fortuito. Para la apertura de créditos suplementales a la vigencia en curso será indispensable establecer o llenar las siguientes condiciones:

- Que el concejo establezca una nueva renta o señale otra fuente de ingresos, por medio de acuerdo, no computada aquella o ésta en el presupuesto de la vigencia, cuyo producto cubra el valor del crédito que se trata de abrir estimado conforme a las reglas establecidas para el cálculo de las rentas.

- Que el concejo suprima en todo o en parte, por medio de acuerdo, un servicio para el cual haya apropiación con saldo no gastado comprometido en el presupuesto y cuyo importe cubra el valor del crédito que se trata de abrir.

- Que exista en el presupuesto un saldo crédito en una partida de gastos no comprometida e innecesaria, por no haberse causado el servicio para el cual se hizo la apropiación y que pueda contracreditarse por

valor no menor del crédito que se proyecta.

- Que la liquidación de la vigencia anterior, resulte un sobrante de fondos que no se necesiten para los gastos de la que éste corriendo por no haber déficit de tesorería y siempre que no haya gastos por pagar de vigencias anteriores o de la actual, demorados por falta de fondos y que tal sobrante cubra el valor del crédito de que se trate y que no existiendo déficit fiscal ni cuentas por pagar debidamente reconocidas y habiendo transcurrido los primeros seis meses de la vigencia, exista un mayor producto de las rentas ordinarias sobre los promedios presupuestados. En este caso podrá servir de recurso para la apertura de créditos hasta el 80% del exceso del producto de las rentas ordinarias sobre el promedio presupuestado.

En lo general para la apertura de créditos extraordinarios se requiere el lleno de los mismos requisitos anteriores, salvo cuando se trate de gastos ocasionados por fuerza mayor o caso fortuito, en que podrá contra-creditarse algunos de las partidas del presupuesto destinadas a gastos accidentales, como medio de obtener el recurso para la apertura del crédito.

3.5.7.4. Traslaciones. En receso del concejo, podrá

el alcalde efectuar traslados presupuestales, si está autorizado previamente por dicha corporación, siempre que la tesorería certifique las disposiciones correspondientes. Sin embargo, la Contraloría Departamental podrá autorizar los traslados, cuando se presenten situaciones imprevistas o especiales que puedan producir la suspensión de un servicio o pago urgente a cargo de la administración municipal, de lo cual se deriven perjuicios notorios para el municipio. Estando reunidos el concejo, los traslados presupuestales se tramitarán a través de proyectos de acuerdo presentados por el alcalde, acompañados de la respectiva certificación de disponibilidad expedida por el tesorero municipal. No podrá trasladarse el total o parte de una apropiación para gastos en los siguientes casos:

- Cuando se trate de partidas destinadas al pago de asignaciones o gastos fijos a menos que por una norma expresa se haya disminuido el costo del respectivo artículo.

- Cuando se trate de partidas destinadas al pago de servicios permanentes, como el de la deuda pública, salvo que se demuestre que exista un sobrante innecesario.

- Cuando el objeto para la cual fue destinada la apro-

piación no se hubiere cumplido totalmente, a menos que se demuestre que al cumplirlo quedará un remanente que es susceptible de transferir.

- Tampoco podrá hacerse traslado de apropiaciones del presupuesto de inversión para incrementar apropiaciones del presupuesto de funcionamiento, pero si de éste a aquel. El monto de las traslaciones que en un año fiscal pueda hacerse por el ejecutivo municipal, dentro de las apropiaciones inicialmente aprobadas por el concejo, no podrá exceder de 10% del monto total. Los traslados solo podrán efectuarse a partir del 1º de abril del respectivo período final. (89)

3.5.8. Gastos a cargo del tesoro público municipal.
Deben atenderse con cargo al tesoro municipal los siguientes:

- Los inherentes a la dirección y administración del municipio.
- Los de servicios de la deuda pública del mismo municipio.

(89) GACETA DE SANTANDER. Contraloría Departamental de Santander. op.cit. p. 127.

- Los ocasionados por la administración de sus propias rentas de los servicios públicos que atienda el municipio.
- Los aportes y subvenciones que se apropien en el presupuesto para contribuir al sostenimiento de otras entidades.
- Los de fomento municipal, construcción y conservación de obras públicas.
- Los relacionados con la educación pública, en la cuantía determinada libremente por cada concejo, pero con sujeción a los análisis mínimos impuestos por la ley.

No podrá imponerse a los municipios por ordenanzas; la obligación de sufragar, en total o en parte, gastos distintos de los que por ley están obligados a satisfacer, ni la formación de fondos especiales.

3.5.9. Control administrativo y fiscal del presupuesto.

La administración de la hacienda municipal corresponde al alcalde y tesorero, para lo cual, estarán sujetos a las normas expedidas sobre la materia por el Concejo Municipal, de conformidad con las prescripciones de

la Constitución y demás normas legales. Los Concejos Municipales vigilarán la gestión administrativa y conocerán de los informes que anualmente rindan los funcionarios de la administración municipal. (90)

Corresponde a la Contraloría Departamental la vigilancia de la gestión fiscal de conformidad con lo dispuesto por la Constitución leyes y ordenanzas, excepto donde se hayan creado contralorías municipales. Mantener al día el inventario y avalúo de los bienes muebles e inmuebles del municipio es una obligación de la administración, y anualmente el alcalde presentará al Concejo, como balance de la hacienda, los análisis detallados del inventario general del municipio.

"El alcalde es el representante legal del municipio para todos los efectos a que hubiere lugar" (91)

3.5.10. Patrimonio municipal. Son de propiedad municipal los siguientes:

- Los muebles e inmuebles que tenga o adquiera.

(90) CRUZ SANTOS, op.cit. p. 23.

(91) LASCARRO, Leopoldo. Administración fiscal. Presupuesto descentralización. Bogotá, 1965.

- Los derechos, acciones, bonos y demás documentos públicos negociables que le pertenezcan.
- Los demás que adquiriera a título oneroso o gratuito.
- El producto de los bienes y servicios municipales.
- El producto de los impuestos que tenga establecidos, conforme a las leyes, ordenanzas y acuerdos.
- Los ingresos extraordinarios que puedan ser por operaciones de crédito, auxilios o aportes nacionales o departamentales.
- Los créditos por cobrar.
- Los reintegros, multas y aprovechamientos.
- Las participaciones ordinarias o extraordinarias en rentas departamentales o nacionales.
- Los ingresos varios.

Los Concejos Municipales pueden decretar exenciones y exoneraciones de los impuestos y contribuciones que, por la Constitución, las leyes y ordenanzas les corresponde.

4. UNIVERSO, POBLACION Y MUESTRA

El objeto de este capítulo es explicar la metodología y las técnicas empleadas en el establecimiento del universo, la delimitación de la población y la selección de la muestra. Para ello se emplean métodos estadísticos de reconocida validez, se enuncian el cómo y el por qué de la clasificación y valoración de datos; de conformación de los grupos de trabajo; la distribución de las provincias y la facilidad de recolección de la información.

También se describe la forma cómo se llegó a la selección del instrumento, personas a quienes se dirigió, áreas contempladas en cada uno de ellos y tipo de preguntas a realizar.

Finalmente se presentan los criterios de valoración fijados de acuerdo a la importancia de las respuestas.

4.1. UNIVERSO

En este estudio se tiene en cuenta como universo la República de Colombia, país ubicado al noroeste de América del Sur con costas sobre el Océano Atlántico por el Norte y sobre el Océano Pacífico por el Occidente; circunstancia que permite la comunicación con casi todos los países del mundo, por aire, mar y tierra, máxime si se tiene en cuenta su cercanía al Canal de Panamá. Colombia ocupa una posición envidiable en el mundo, pues su situación en la Zona Tórrida, hace que tenga una gran variedad de climas, cultivos y una riquísima fauna y flora.

Su sistema de gobierno es democrático-centralista y para una mejor atención de cada una de sus regiones se encuentra dividida político-administrativamente en 23 Departamentos, cuatro Intendencias y cinco Comisarias.

Debido al relieve, la variedad de climas, la fauna y la flora, el territorio colombiano se encuentra dividido en cinco regiones naturales, a saber: Región del Caribe; Región del Pacífico; Región de la Orinoquía; Región de la Amazonía y la Región Andina, que es la más importante de todas por tener asiento en ella la

mayor parte de la población, debido al relieve montañoso que produce cambios muy favorables en el clima, creando los pisos térmicos y como consecuencia la variedad de cultivos. En esta zona se encuentra ubicado el Departamento de Santander cuya extensión territorial representa el 8% del total del área de la Región Andina.

4.2. POBLACION

Se escogió Santander por ser un Departamento muy representativo dentro del contexto nacional, ocupando un cuarto lugar entre las unidades político-administrativo después de Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca; su economía está basada en agricultura, ganadería, industria, minería y comercio. En cuanto a la participación en la economía del país, por sectores, se debe destacar la minería que alcanza el 21% del total de la producción nacional, mientras que los sectores agropecuarios, comercial e industrial apenas tienen una participación que fluctúa entre el 5% y el 7%.

También se tiene en cuenta para el estudio el conocimiento de cada uno de los integrantes del proyecto, en cuanto a sus costumbres, tradiciones y los lazos afectivos que los unen al Departamento por ser oriundos de esta región.

Actualmente el Departamento está dividido política y administrativamente en 86 municipios que a su vez se hallan agrupados en seis Provincias, a saber:

PROVINCIA DE GUANENTA	PROVINCIA DE VELEZ
San Gil	Vélez
Aratoca	Albania
Barichara	Barbosa
Cabrera	Bolívar
Curití	Cimitarra
Charalá	Chipatá
Encino	Florián
Jordán	Guavatá
Nogotes	Güepsa
Ocamonte	Jesús María
Onzaga	La Belleza
Páramo	La Paz
Pinchote	Landázuri
San Joaquín	Puente Nacional
Valle de San José	Puerto Parra
Villanueva	San Benito
Coromoro	Sucre
	La Aguada

PROVINCIA DE SOTO

Bucaramanga

Lebrija

Floridablanca

Girón

Tona

Piedecuesta

Rionegro

Santa Bárbara

El Playón

Vetas

Suratá

Charta

Los Santos

Matanza

California

PROVINCIA COMUNERA

Socorro

Confines

Contratación

Chima

Guacamayo

Galán

Gámbita

Guadalupe

Guapotá

Hato

Oiba

Palmar

Palmas del Socorro

Santa Helena del Opón

Simacota

Suaita

PROVINCIA DE GARCIA ROVIRA

Málaga

Capitanejo

Carcasí

Cepitá

Cerrito

Concepción

Enciso

PROVINCIA MAGDALENA MEDIO
(DE MARES)

Barrancabermeja

Betulia

Puerto Wilches

Sabana de Torres

San Vicente de Chucurí

Zapatoca

El Carmen

*PROVINCIA DE GARCIA ROVIRA**Guaca**Macaravita**Molagavita**San Andrés**San José de Miranda**San Miguel***4.3. MUESTRA**

*De estas Provincias fueron seleccionadas cuatro: Comuna-
ra, Guanentá, De Soto y Vélez, siendo las más represen-
tativas para el Departamento, puesto que cada una de
ellas posee un número de 16 municipios en promedio
respecto a otras que sólo tienen 10.*

*No se incluyeron en el proyecto las Provincias del
Magdalena Medio y García Rovira, debido al mal estado
que presentan las vías de comunicación y por encontrarse
muy distantes entre sí los municipios que las integran.
Además, en el caso específico de la Provincia del Magda-
lena Medio, la mayoría de sus municipios (Barrancaberme-
ja, Sabana de Torres, Puerto Wilches, El Carmen), reci-
ben ingresos especiales por concepto de regalías de
las compañías petroleras, los cuales les permiten desa-
rrollar otros frentes de trabajo y costear estudios*

de planificación presupuestal.

Para poder determinar una muestra confiable se hizo necesario revisar algunos fundamentos de estadística descriptiva e inferencial, para ello se utilizó el texto que sobre estadística con aplicaciones a las ciencias sociales y a la educación, publicó Daniel Wayne. (92)

Según este texto, la fórmula más aplicable al caso presente sería la de:

$$n = \left[\frac{Np \cdot q \cdot z^2}{(N - 1)d^2 + z^2 p \cdot q} \right]$$

Donde:

N : Población

z : Valor de la distribución normal estandarizada correspondiente al nivel de confianza escogida
(90% = 1.645)

p : A la proporción de la población que tiene la característica de interés.

q : $1 - p$

d : A la mitad del intervalo de confianza deseado, indica que tan cerca se desea la estimación.

n : ?

(92) WAYNE, Daniel W. Estadística con aplicaciones a las ciencias Sociales y a la Educación. Bogotá : Mc Graw Hill, 1985. p. 504.

Una primera aproximación para el cálculo de municipios donde se desarrollará la entrevista está representada por la siguiente consideración: De un total de 86 municipios se excluyeron 18, que pertenecen a las Provincias no incluídas en el universo, lo cual da un total de 68 municipios hábiles. Ahora bien, al utilizar la relación dada por Wayne: (93)

$$n = \left[\frac{N \cdot p \cdot q \cdot z^2}{(N - 1)d^2 + z^2 p \cdot q} \right]$$

Donde:

N : 68

p : 0.3

z : 1.645

d : 0.04

q : 0.7

n : ?

$$n = \left[\frac{68 \times 0.2 \times 0.8 \times (1.645)^2}{(68-1)(0.04)^2 + (1.645)^2 \times 0.2 \times 0.8} \right]$$

Lo que conduce a un n = 55 municipios.

Si se toma el 50% de esta cantidad, se obtendrán 28 municipios.

(93) WAYNE. Op. Cit. p. 174.

Esto quiere decir que el número de municipios a tomar como muestra debe estar entre 25 y 35.

Los municipios fueron seleccionados teniendo en cuenta los siguientes factores: Por cercanía, facilidad de transporte e información y porque algunos miembros del grupo de investigación conocen personalmente a los funcionarios encargados de su administración.

Una vez estudiados los factores anteriores se seleccionaron los siguientes municipios por Provincia:

PROVINCIA COMUNERA

Confines

Hato

Oiba

Palmar

Palmas del Socorro

Simacota

Socorro

PROVINCIA GUANENTA

Aratoca

Barichara

Curití

Pinchote

San Gil

Valle de San José

Villanueva

PROVINCIA DE SOTO

Charta

Playón

Matanza

Rio Negro

PROVINCIA DE VELEZ

Bolívar

Chipatá

Jesús María

La Aguada

*Suratá**La Paz**California**Puente Nacional**Tona**Sucre**Vetas*

En la Provincia de Soto sólo se obtuvo información de seis municipios, por motivos de orden público.

Con el fin de poder desarrollar en el menor tiempo posible el mayor número de entrevistas, se estimó conveniente establecer equipos de trabajo, que a la par de visitar los municipios y obtener la información pertinente, pudieran realizarla y presentar el diagnóstico correspondiente de la Provincia seleccionada. Por otra parte, estos mismos grupos en el capítulo sexto deberán presentar una alternativa de solución diferente en cada caso para mejorar la situación actual presentada o diagnosticada en la Provincia en que desarrollaron el estudio.

El equipo total de trabajo quedó constituido por once miembros y posteriormente se subdividió en cuatro subgrupos conformados por la siguiente manera:

<i>SUBGRUPO</i>	<i>INTEGRANTES</i>	<i>PROVINCIA</i>
1	Ana Delia Zárate Morales Ana del Carmen Díaz Arguello Eduardo Rueda Ojeda	De Soto
2	Amalia Pineda Duarte Manuel J. Torres Triana Agustín Hernández Moreno	Comunera
3	Alfonso Atuesta Neira Maria Elvira Mendoza Salinas María Helena Espinosa de Prada	Guanentá
4	Iván Díaz Mateus Cielo Castilla Pallares	Vélez

4.4. INSTRUMENTO

Se estimó conveniente centrar el instrumento en aspectos que permitieran obtener información sobre el manejo presupuestal, desarrollo municipal y planeamiento del presupuesto.

Por otra parte el instrumento debía ser lo más sencillo, confiable y ágil posible. Para lograrlo, se estudiaron los instrumentos de recolección de datos existentes,

seleccionándose la entrevista personal, como el más confiable para obtener la información del caso.

Esta selección estuvo de acuerdo con el propósito anterior de visitar en lo posible cada región y así observar de cerca sus necesidades. Sin embargo una exigencia para el diligenciamiento del instrumento escogido lo constituía el tener comunicación directa con aquellos ciudadanos a entrevistar.

Para obtener la información se estratificó la población, diseñando tres formularios que permitieran calificar los diferentes sectores que elaboran, ejecutan y controlan el presupuesto y de aquellos que se ven afectados por los alcances de las medidas presupuestales, que se adoptan en los municipios estudiados. También se elabora para cada uno de estos instrumentos, un sistema de calificación diferente, fundamentando en el grado de confiabilidad de la información suministrada y en aquella opción que fuera más favorable al proyecto.

Las preguntas se elaboraron en forma sencilla y en lenguaje común, con el objeto de que fueran bien interpretadas por parte del interrogado. Se hizo prueba de los cuestionarios antes de darle la aprobación final, con una muestra de once voluntarios, lo que permitió

ajustes en la forma de dirigir la pregunta, la extensión de la misma y la preparación de preguntas auxiliares que permitieran precisar las respuestas ofrecidas.

4.4.1. Formulario 1. Está dirigido a aquellas personas que tienen participación directa en la administración municipal como son: Alcalde, Personero, Tesorero y Presidente del Concejo de cada municipio de las Provincias mencionadas anteriormente.

En la elaboración de este formulario se tomaron en cuenta los siguientes factores:

- Elementos de planeación del presupuesto que se llevan en cada municipio.
- Presentación del proyecto sobre el presupuesto por parte del Alcalde ante el Honorable Concejo.
- Aprobación del presupuesto por el Honorable Concejo.
- Distribución equitativa del presupuesto.
- Estudio de necesidades.
- Conocimiento de los rubros que contiene el presupuesto

- Dificultades en la elaboración y ejecución del presupuesto.
- Calidad de la información para la elaboración del presupuesto.
- Estudio de datos históricos de proyectos anteriores por parte de quienes elaboran el nuevo presupuesto.
- Control de rentas e inversiones del municipio.
- Tecnificación de sistemas que conlleve el incremento de recursos.
- Reducción de gastos e incremento de programas de inversión.

El instrumento se diseñó para ser diligenciado en un tiempo máximo de cuarenta minutos, teniendo en cuenta factores relacionados con la movilización hacia los municipios, tiempo de permanencia en ellos, comodidad para los entrevistados y necesidad de continuar desarrollando los demás formularios. Consta de 13 preguntas clasificadas y valoradas en las diferentes áreas.
(Ver Anexo 2)

El área I, hace referencia a la planeación, elaboración, análisis y aprobación del presupuesto. Se consideró lo más importante por relacionarse con las etapas básicas del ciclo presupuestal. Está conformada por siete preguntas que representan el 60% del total, siendo la más importante la número cinco, a la cual se le dio un valor de 10 puntos, porque su respuesta refleja la eficacia del presupuesto como herramienta de atención a las necesidades de cada municipio. La pregunta número seis fue señalada como la de menor importancia y se le asignó un puntaje de uno por tratarse de información fácil de obtener en otras fuentes. (Ver Cuadro 1)

El área II, evalúa el proceso de ejecución del presupuesto y se mide en base a la objetividad y procedimientos técnicos que implementan dicha función para programar, coordinar y proponer la gestión presupuestal. Está integrada por dos preguntas que representan el 15% del total, siendo la más importante la número nueve, con un valor de cinco puntos ya que las respuestas permiten conocer las principales dificultades que se presentan en la ejecución presupuestal. (Ver Cuadro 1)

El área III, mide la eficacia de los métodos, técnicas y procedimientos del control presupuestal. Consta de dos preguntas que representan el 15% del total,

de las cuales la más importante es la número once con un puntaje de cinco, puesto que pondera la eficacia de los controles establecidos por parte de los organismos competentes. (Ver Cuadro 1)

El área IV, cuestiona sobre las medidas que se adoptan periódicamente para incrementar inversiones y disminuir gastos, con el objeto de que los recursos se canalicen hacia el desarrollo del municipio. Se le dio el nombre de retroalimentación y está constituida por la pregunta número doce que representa el 5% del total, con un puntaje de tres. (Ver Cuadro 1)

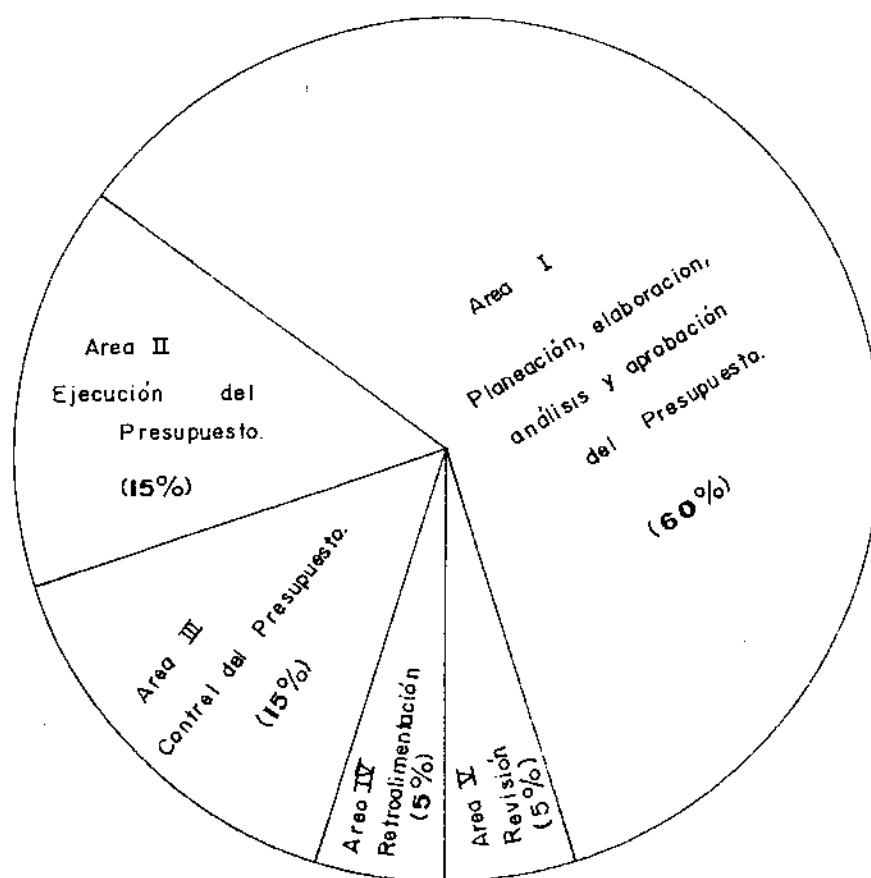
El área V, busca medir los criterios utilizados para aceptar o corregir los planes y objetivos del presupuesto, se denominó revisión. Está integrada por la pregunta número trece que representa el 5% del total, con un valor de tres puntos. (Ver Cuadro 1)

A continuación se presenta la Figura 9, que ilustra la distribución del formulario en sus diferentes áreas, y el Cuadro 1, con el número de preguntas que la constituyen, orden de importancia y puntaje de las mismas. (Ver Anexo 2)

CUADRO 1. Clasificación y Puntajes Formulario 1.

AREAS	PREGUNTA	ORDEN DE IMPORTANCIA	PUNTAJE
AREA I	1	5	4
	2	6	2
	3	3	6
	4	2	8
	5	1	10
	6	7	1
	7	4	5
AREA II	8	2	3
	9	1	5
AREA III	10	2	3
	11	1	5
AREA IV	12	1	3
AREA V	13	1	3

FIGURA 9. Distribución del formulario I por áreas.



4.4.2. Formulario II. Este formulario se estableció para las personas que conocen las necesidades del municipio y que pueden dar una opinión crítica acerca del manejo y ejecución del presupuesto municipal.

La entrevista va dirigida al Párroco, al Comandante de Policía, a un representante del sector de la salud, al Presidente de la Acción Comunal y para su realización se tuvieron en cuenta los siguientes factores:

- Obras prioritarias del municipio.
- Eficacia en la utilización del presupuesto por parte de la administración municipal.
- Obras ejecutadas a través del presupuesto durante los últimos cinco años.
- Participación de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto.
- Objetividad del presupuesto en las obras ejecutadas.
- Efectividad en la ejecución de las obras planeadas.
- Cobertura de las necesidades públicas por parte de

los ingresos municipales.

- Contribución de la ciudadanía en la solución de las necesidades públicas. (Ver anexo 3).

El tiempo destinado al desarrollo del instrumento se fijó en 30 minutos, con base en las mismas consideraciones señaladas para el Formulario I. Consta de 10 preguntas clasificadas y valoradas en las diferentes áreas:

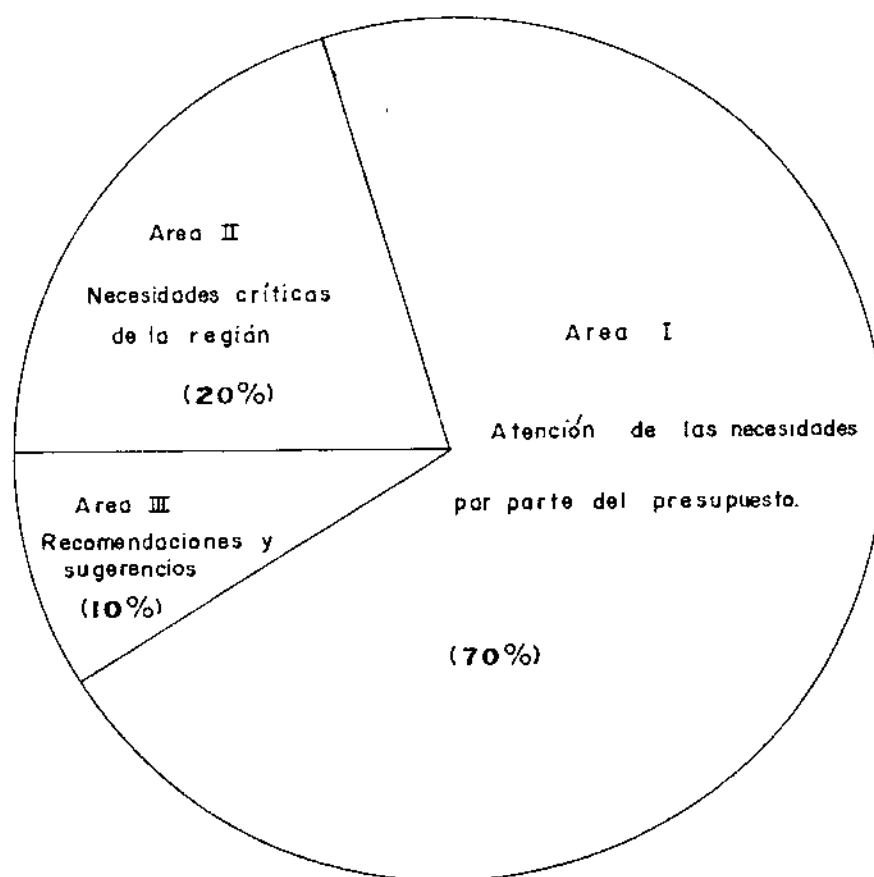
El Area I, relacionada con la atención de las necesidades por parte del presupuesto, mide la capacidad de solución que haya tenido el presupuesto municipal en la cobertura de las necesidades prioritarias de la región. Está conformada por siete preguntas que representan el 70% del total, siendo la más importante la número seis a la cual se le dio un valor de 10 puntos, ya que su respuesta nos permite obtener una amplia opinión crítica acerca de la real contribución de los presupuestos al desarrollo local. La pregunta número cinco se consideró de menor importancia y se le asignó un puntaje de dos, porque a pesar de que se tengan varias respuestas, la gran mayoría de ellas no encajan dentro del marco legal y administrativo existente. (Ver Cuadro 2)

El Cuadro 2, concerniente a las necesidades críticas de la región proporciona una visión clara de las más sentidas y que no han tenido solución en las diferentes administraciones encargadas del manejo de los recursos presupuestales del municipio. Está integrada por dos preguntas que representan el 20% del total, siendo la más importante la número uno, a la cual se le dio un valor de cinco puntos, porque su respuesta nos muestra las necesidades reales de la región. (Ver Cuadro 2)

Area III, pertinente a las recomendaciones y sugerencias, recopila las diferentes recomendaciones y sugerencias de las personas que participan en el desarrollo municipal; opiniones que pueden ser importantes en la solución de los problemas planteados. Consta de una pregunta que representa el 10% del total, con un puntaje de dos. (Ver Cuadro 2)

A continuación se presenta la Figura 10, que ilustra la distribución del formulario en sus diferentes áreas, y el Cuadro 2, con el número de preguntas que constituyen, orden de importancia y puntaje de las mismas.

FIGURA 10. Distribución del formulario II por áreas.



CUADRO 2. Clasificación y Puntajes Formulario II.

AREAS	PREGUNTA	ÓRDEN DE IMPORTANCIA	PUNTAJE
I	2	3	6
	3	2	8
	4	4	5
	5	7	2
	6	1	10
	7	5	4
	9	6	3
II	1	1	5
	8	2	2
III	10	1	2

4.4.3. Formulario III. Existen en los municipios sectores que tienen una acción directa sobre los procesos económicos de la región y por tanto se ven afectados por el manejo presupuestal de las administraciones que en el momento se encuentran al frente de esta responsabilidad. Han sido seleccionados los sectores industrial, financiero, comercial o cooperativo, por considerarse que son los de mayor participación en el proceso

económico de las diferentes regiones del Departamento.

En la elaboración de las preguntas se tuvieron en cuenta los siguientes factores:

- Integración municipio-empresa en la realización de las obras prioritarias.
- Confrontación del grado de desarrollo de los municipio en la provincia.
- Comercialización de los productos de la región.
- Participación de los sectores económicos en el fortalecimiento del fisco municipal.
- Incentivos de la administración municipal a los sectores económicos. (Ver Anexo 4).

Este instrumento se diseñó para ser contestado en un tiempo máximo de 30 minutos, teniendo en cuenta los factores enunciados en el Formulario I; contiene 10 preguntas clasificadas y valoradas en cuatro áreas:

Area I, atañe a las obras de infraestructura básica y las preguntas que la integran pretenden medir con

objetividad las necesidades que los sectores económicos perciben como prioritarias; necesidades que no han sido solucionadas trayendo como consecuencia el estancamiento de la economía regional. Está conformada por tres preguntas que representan el 30% del total, siendo la más importante la número uno, a la cual se le dio un valor de cinco puntos, porque su respuesta refleja información pertinente a realizaciones concretas iniciadas con dineros presupuestales. La pregunta número dos fue considerada como la de menor importancia y se le asignó un puntaje de uno. (Ver Cuadro 3)

El área II, tiene relación con los programas asociativos, entidades oficiales y comunidad y se denominó desarrollo de obras comunitarias.

Esta área establece cuál ha sido el desarrollo municipal a través de la asociación empresa-municipio, integración que permite alcanzar avances económicos en la región.

Está integrada por tres preguntas que representan el 30% del total, siendo la más importante la número cuatro, a la cual se le dio un valor de tres puntos, por tratarse de una respuesta que permite medir la capacidad de los sectores económicos en la realización de obras comunitarias conjuntamente con el municipio. La pregun-

ta número seis fue calificada como la de menor importancia y se le asignó un puntaje de uno. (Ver Cuadro 3)

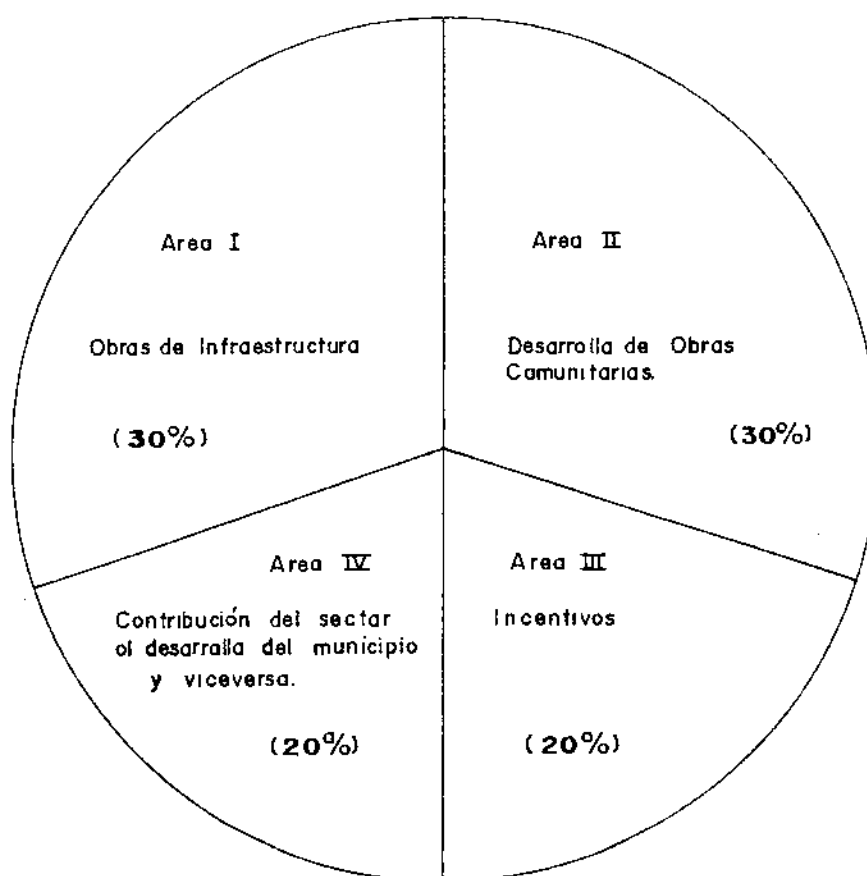
El área III, Incentivos. Establece la efectividad de los métodos empleados para estimular el desarrollo de los sectores económicos, así como también, verifica el aporte real obtenido por el municipio. Está conformado por dos preguntas que representan el 20% del total, siendo la más importante la número siete con un valor de dos puntos porque su respuesta nos permite conocer cuáles han sido los mecanismos empleados por la Administración Municipal para incentivar los sectores económicos y obtener de ellos una mayor participación que redunde en el fortalecimiento del fisco municipal. La pregunta número ocho fue señalada como la de menor importancia y se le asignó un puntaje de uno. (Ver Cuadro 3)

El área IV, Contribución del sector al desarrollo del municipio y viceversa, refleja en qué forma la participación de los sectores económicos del municipio permiten el aumento de los ingresos municipales, como también el desarrollo y la creación de nuevas empresas; está integrada por dos preguntas que representan el 20% del total, siendo la más importante la número 10 con un puntaje de dos; ya que las respuestas indicarán

las fuentes primordiales de ingresos que se deben fortalecer para que de la misma forma se vinculen al incremento del presupuesto. La pregunta número nueve es la de menor importancia y se le asignó un puntaje de uno. (Ver Cuadro 3)

A continuación se presenta la Figura 11, que ilustra la distribución del formulario en sus diferentes áreas, y el Cuadro 3, con el número de preguntas que la constituyen, orden de importancia y puntaje de las mismas.

FIGURA 11. Distribución del formulario III por áreas.



CUADRO 3. Clasificación y puntaje Formulario III.

AREA	PREGUNTA	ORDEN DE IMPORTANCIA	PUNTAJE
I	1	1	5
	2	3	1
	3	2	2
II	4	1	3
	5	2	2
	6	3	1
III	7	1	2
	8	2	1
IV	9	2	1
	10	1	2

4.5. VALORACION

Para las respuestas obtenidas se definió un procedimiento de calificación que involucra: El % del área a que corresponde la pregunta, el puntaje asignado a la pregunta correspondiente, el número de personas que coincidieron en las respuestas y finalmente el

puntaje fijado para la respuesta. Para el último factor se establecieron diferentes tipos de respuestas esperadas, en atención al número del formulario correspondiente.

En el caso del formulario I, se determinaron dos tipos de respuesta, Tipo I, donde se da mayor puntaje a aquellas que representan un aporte más acorde con los objetivos de la investigación. Tipo II, calificadas como respuestas de lista (aquellas que consisten en un enumeración de funciones, dificultades, obras, etc.), con un puntaje similar. En el Cuadro siguiente se ilustra lo enunciado anteriormente. (Ver Cuadro 4)

Para el formulario II, se establecieron tres tipos de respuesta: Las respuestas tipo I, cuya valoración tiene como base el mismo criterio utilizado en el caso del formulario I. Se incluyeron como tipo II aquellas respuestas que llevan implícitas consideraciones personales del entrevistado, por lo que se requiere aplicar el juicio del investigador para calificar la procedencia o improcedencia práctica de las sugerencias.

Dentro del tipo III, se incluyeron las respuestas que consisten en una enumeración sumaria de obras, planes y proyectos, asignándole los puntajes correspondientes

CUADRO 4. Calificación y valoración de las preguntas obtenidas en el formulario I.

AREAS	PREGUNTA	ORDEN DE IMPORTANCIA	PUNTAJE	RESPUESTAS ESPERADAS		
				TIPO I		TIPO II
				SI	NO	LISTA
Area I (60%)	1	5	4	1	5	
	2	6	2	1	5	
	3	3	6			2
	4	2	8			2
	5	1	10	5	1	
	6	7	1			2
	7	4	5			2
Area II (15%)	8	2	3			2
	9	1	5			2
Area III (15%)	10	2	3			2
	11	1	5	5	1	
Area IV (5%)	12	1	3	5	1	
	13	1	3	5	1	

a las coincidencias y no coincidencias.

En el Cuadro 5, se muestra la forma como se clasificaron y valoraron las preguntas del formulario II y sus respectivas respuestas. (Ver Cuadro 5)

Finalmente para el formulario III se acordaron cuatro tipos de respuestas características, como se indica a continuación: Respuestas tipo I, calificadas en forma similar a la de los formularios I y II, respuestas tipo I.

Como tipo II, se clasificó la pregunta número tres, que eventualmente puede ser objeto de tres respuestas alternativas, otorgándosele el mayor puntaje a la más crítica, es decir, aquella indicativa de que el municipio está en condiciones menos favorables en relación con otros dentro de la Provincia.

Dentro del tipo III, se ubicaron las respuestas correspondientes a las preguntas 2, 6 y 8, las cuales tienen la particularidad de solicitar a los entrevistados plantear algunas posibilidades, tomándose como base tres por persona. Se decidió calificar con 0.33 cada una de las alternativas válidas, esto con el fin de que una respuesta óptima se llegue a calificar máximo,

con un punto.

Por último, se calificó dentro del tipo IV la respuesta a obtener en la pregunta número 10, dándose el valor de un punto, a la que señale el pago de impuestos como la principal contribución al presupuesto, por tratarse de un hecho apenas normal, en tanto que a otras contribuciones enumeradas se les concedió un valor de 0.5 en virtud a su inferior participación en términos monetarios.

El Cuadro 6, muestra la calificación y valoración de las preguntas contenidas en el formulario III y sus eventuales respuestas. (Ver Cuadro 6)

A continuación se ilustra por medio de un ejemplo el procedimiento aplicado en la calificación de las respuestas correspondientes a cada una de las preguntas que conforman las diferentes áreas de cada instrumento. Para el caso, se utilizó la pregunta número uno, con respuestas tipo I, formulario I. Partiendo del supuesto de que tres personas contestaron afirmativamente y una negativamente.

CUADRO 5. Calificación y valoración de las preguntas obtenidas en el
Formulario II.

AREAS	PREGUNTA	ORDEN DE IMPORTAN.	PUNTAJE	TIPO I		RESPUESTAS TIPO II		TIPO III	
				SI	NO	LOGICA	ILOGICA	DISIMILES	REPETITIVAS
Area II (70%)	2	3	6	1	2				
	3	2	8					1	3
	4	4	5					1	3
	5	7	2			1	0		
	6	1	10	2	1				
	7	5	4					1	3
	9	6	3	1	2				
	1	1	5					1	3
	8	2	2	1	2				
Area III (10%)	10	1	2			1	0		

RESPUESTA RECIBIDA	PUNTAJE AREA		PUNTAJE PREGUNTA		PUNTAJE RESPUESTA		NUMERO PERSONAS	
SI	60	x	4	x	1	x	3	= 720
NO	60	x	4	x	5	x	1	= <u>1200</u>
								<u>1920</u>

$$720/1920 = 37.5\%$$

$$1200/1920 = 62.5\%$$

(Ver Cuadro 4)

4.6. CRITERIOS

El procedimiento para fijar los criterios básicos de acción en cada una de las Provincias analizadas fue el siguiente: Se obtuvo un promedio ponderado por respuesta a nivel de Provincia, con el objeto de ubicarlo dentro de unos parámetros porcentuales, establecidos con anterioridad. Para dichos parámetros se definieron una serie de criterios indicativos, el cual debe ser el tipo de propuesta a formular como resultado final de la investigación.

Los Cuadros 7, 8 y 9, muestran los diferentes parámetros y criterios que se aplican a los resultados obtenidos.

CUADRO 6. Calificación y valorización de las preguntas obtenidas en el formulario III.

RESPUESTAS ESPERADAS

AREAS	PREGUN- TAS	ORDEN DE IMPORT.	PUNTA- JE	TIPO I			TIPO II			TIPO III			TIPO IV		
				SI	NO		SUPERIOR	IGUAL	INFERIOR	UNA POSI- BILIDAD	DOS POSI- BILIDADES	TRES POSI- BILIDADES	PAGA IM- PUESTOS		OTROS
Area I (3D%)	1	1	5	1	3										
	2	3	1							0.33	0.66	1			
	3	2	2				1	2	3						
Area II (30%)	4	1	3	2	1										
	5	2	2	2	1										
	6	3	1	1	2										
Area III (20%)	7	1	2	1	2										
	8	2	1							0.33	0.66	1			
Area IV (20%)	9	2	1							0.33	0.66	1			
	10	1	2										1		0.5

CUADRO 7. Criterios formulario I.

PREGUNTAS 1-2

%

90 - 100%	NO	Se debe tomar una acción correctiva inmediata.
75 - 89%	NO	Vale la pena hacer una revisión de los municipios en la Provincia.
55 - 74%	NO	Vale la pena hacer una revisión de los municipios en el Departamento.
55%	NO	Se considera satisfactoria la información suministrada a los responsables del presupuesto.

PREGUNTAS 5-11-12-13

%

90 - 100%	SI	Se debe tomar acción correctiva inmediata.
75 - 89%	SI	Vale la pena hacer una revisión de los municipios en la Provincia.
55 - 74%	SI	Vale la pena hacer una revisión de los municipios en el Departamento.
55%	SI	No existen factores problemáticos que impidan el desarrollo normal de las etapas presupuestales básicas.

PREGUNTAS 3-6-8-10

%

100 - 75%	Completa	Situación normal.
60 - 75%	Completa	Es conveniente publicar y hacer llegar a los administradores municipales información acerca de los procedimientos y responsabilidades en esta materia.
50 - 60%	Completa	Es recomendable indicar al cuerpo administrativo municipal mediante programas de capacitación directa, los procedimientos y responsabilidades en esta materia.

CUADRO 7. Continuación

PREGUNTAS 3-6-8-10

%

50% Comple Se hace necesario una acción correctiva inmedia-
ta ta.

PREGUNTAS 4-7 y 9

%

90 - 100% Coinci- Situación normal.
den

75 - 89% Coinci- Se hace recomendable mejorar los mecanismos de
den coordinación existentes con el objeto de que en
el futuro se unifiquen los criterios sobre la
materia.

50 - 74% Coinci- Es necesario establecer mecanismos prácticos que
den permitan a los administradores en los municipios
tener una visión conjunta acerca de los princi-
pales problemas que afrontan en la planeación,
elaboración y ejecución del presupuesto.

50% Coinci- Se hace necesario aplicar una acción correctiva
den inmediata dirigida a lograr una mayor coordina-
ción entre los responsables del proceso presu-
puestal en los municipios de la Provincia.

CUADRO 8. Criterios formulario II.

PREGUNTAS 2-8-9

	%		
90 -	100%	NO	Acción correctiva inmediata.
75 -	89%		Revisión en conjunto de los municipios de la Provincia.
50 -	75%		Revisión en conjunto de los municipios del Departamento.
	50%		Situación normal.

PREGUNTA 6

	%		
90 -	100%	SI	Acción correctiva inmediata.
75 -	89%	SI	Revisión en conjunto de los municipios en la provincia.
50 -	75%	SI	Revisión en conjunto de los municipios del Departamento.
	50%	SI	Situación normal.

PREGUNTAS 1-3-4-7

	%		
90 -	100%	Conocen	Situación normal.
89 -	65%	Conocen	Revisión en conjunto de los municipios en el Departamento.
64 -	50%	Conocen	Promover o diseñar una campaña de información a nivel de Provincia.
	50%	Conocen	Revisión de la situación municipio por municipio.

CUADRO 8. Continuación

PREGUNTAS 5 y 10

	$\%$		
80 -	100%	Lógica	Vale la pena tener en cuenta las sugerencias recibidas.
50 -	79%	Lógica	Se debe hacer una selección de las sugerencias recibidas de acuerdo a su viabilidad.
	50%	Lógica	Promover una campaña municipal de información.

CUADRO 9. Criterios formulario III.

PREGUNTA 1-6-7

	%		
90 -	100%	NO	Acción correctiva inmediata.
75 -	89%	NO	Revisión en conjunto de los municipios de la Provincia.
50 -	75%	NO	Revisión en conjunto de los municipios del Departamento.
	50%		Situación normal.

PREGUNTA 3

	%		
80 -	100%	Cond. Inf.	Acción correctiva inmediata municipio por municipio.
50 -	79%	Cond. Inf.	Revisión en conjunto de los municipios de la Provincia.
	50%	Cond. Inf.	Revisión en conjunto de los municipios del Departamento.

PREGUNTAS 4-8-9

	%		
80 -	100%	Lógica	Vale la pena tener en cuenta las sugerencias recibidas.
50 -	79%	Lógica	Se debe hacer una selección de las sugerencias recibidas de acuerdo a su viabilidad.
	50%	Lógica	Promover una campaña municipal de información.

PREGUNTA 2

	%		
90 -	100%	Conocen	Situación normal.
89 -	65%	Conocen	Revisión en conjunto de los municipios en el Departamento.

CUADRO 9. Continuación

PREGUNTA 2

%

- 64 - 50% Conocen Promover o diseñar una campaña de información a nivel de Provincia.
- 50% Conocen Revisión de la situación municipio por municipio.

PREGUNTA 10

%

- 80 - 10% Otros Situación normal.
- 50 - 79% Otros Vale la pena sugerir ampliar el marco de actividades municipales para obtener recursos.
- 50% Otros Orientar de manera inmediata los esfuerzos de la administración hacia la obtención de recursos diferentes a los tributarios.

PREGUNTA 5

%

- 90 - 100% SI Acción correctiva inmediata.
- 75 - 89% SI Revisión en conjunto de los municipios de la Provincia.
- 50 - 75% SI Revisión en conjunto de los municipios del Departamento.
- 50% Situación normal.

5. DATOS, ANALISIS Y DIAGNOSTICO

Después de haber explicado en el capítulo anterior la forma como se diseñó el instrumento, los tres tipos de formularios a utilizar y los puntajes dados; en este capítulo se presentan los resultados obtenidos una vez desarrolladas las entrevistas en los distintos municipios de cada Provincia seleccionada. (Ver Cuadro 10)

Con el fin de facilitar la lectura de cifras, análisis y el mismo diagnóstico, cada uno de los grupos participantes en el estudio, presenta en forma separada los datos obtenidos en las entrevistas, los análisis y diagnóstico correspondientes, así:

Sub-Tomo III-1 Provincia de Soto

Sub-Tomo III-2 Provincia Comunera

Sub-Tomo III-3 Provincia Guanentá

Sub-Tomo III-4 Provincia de Vélez

Sin embargo, para unificar criterios, formatos y forma

de presentación, a continuación se indican algunas pautas de organización en los Cuadros que muestran la información pertinente; por otra parte el diagnóstico para el Departamento se fundamenta en aquellos aspectos que sean común denominador en cada una de las Provincias analizadas y se expone en este capítulo en forma general.

5.1. DATOS PROVENIENTES DE LAS ENTREVISTAS

Los datos se tabularon por formulario y por Provincia, obteniéndose una gran familia de Cuadros No. 10; cada Provincia tiene un Cuadro de acuerdo a cada clase de formulario. Según esta distribución, se tiene:

PROVINCIA	FORMULARIO	CUADRO
De Soto	1	10-1
	2	10-2
	3	10-3
Comunera	1	10-4
	2	10-5
	3	10-6
Guanentá	1	10-7
	2	10-8
	3	10-9
Vélez	1	10-10
	2	10-11
	3	10-12

5.2. ANALISIS CUALITATIVO

Con fundamento en las respuestas dadas por los entrevistados y tabuladas en la familia de Cuadros No. 10, se elaboró la familia de Cuadros No. 11, que presenta para cada municipio, el análisis de cada respuesta para cada formulario.

PROVINCIA	MUNICIPIO	FORMULARIO	CUADRO
De Soto	Charta	1	11-1
		2	11-2
		3	11-3
	El Playón	1	11-4
		2	11-5
		3	11-6
	Matanza	1	11-7
		2	11-8
		3	11-9
	Rionegro	1	11-10
		2	11-11
		3	11-12
	Tona	1	11-13
		2	11-14
		3	11-15

<i>PROVINCIA</i>	<i>MUNICIPIO</i>	<i>FORMULARIO</i>	<i>CUADRO</i>
<i>Comunera</i>	<i>Vetas</i>	1	11-16
		2	11-17
		3	11-18
	<i>Confines</i>	1	11-19
		2	11-20
		3	11-21
	<i>Hato</i>	1	11-22
		2	11-23
		3	11-24
	<i>Oiba</i>	1	11-25
		2	11-26
		3	11-27
	<i>Palmar</i>	1	11-28
		2	11-29
		3	11-30
	<i>Palmas del Socorro</i>	1	11-31
		2	11-32
		3	11-33
	<i>Simacota</i>	1	11-34
		2	11-35
		3	11-36
	<i>Socorro</i>	1	11-37
		2	11-38
		3	11-39

<i>PROVINCIA</i>	<i>MUNICIPIO</i>	<i>FORMULARIO</i>	<i>CUADRO</i>
<i>Guanentá</i>	<i>Aratoca</i>	<i>1</i>	<i>11-40</i>
		<i>2</i>	<i>11-41</i>
		<i>3</i>	<i>11-42</i>
	<i>Barichara</i>	<i>1</i>	<i>11-43</i>
		<i>2</i>	<i>11-44</i>
		<i>3</i>	<i>11-45</i>
	<i>Curití</i>	<i>1</i>	<i>11-46</i>
		<i>2</i>	<i>11-47</i>
		<i>3</i>	<i>11-48</i>
	<i>Pinchote</i>	<i>1</i>	<i>11-49</i>
		<i>2</i>	<i>11-50</i>
		<i>3</i>	<i>11-51</i>
	<i>San Gil</i>	<i>1</i>	<i>11-52</i>
		<i>2</i>	<i>11-53</i>
		<i>3</i>	<i>11-54</i>
	<i>Villanueva</i>	<i>1</i>	<i>11-55</i>
		<i>2</i>	<i>11-56</i>
		<i>3</i>	<i>11-57</i>
	<i>Valle de San José</i>	<i>1</i>	<i>11-58</i>
		<i>2</i>	<i>11-59</i>
		<i>3</i>	<i>11-60</i>
<i>Vélez</i>	<i>La Paz</i>	<i>1</i>	<i>11-61</i>
		<i>2</i>	<i>11-62</i>
		<i>3</i>	<i>11-63</i>

PROVINCIA	MUNICIPIO	FORMULARIO	CUADRO
	<i>Puente Nacional</i>	1	11-64
		2	11-65
		3	11-66
	<i>Jesús María</i>	1	11-67
		2	11-68
		3	11-69
	<i>Chipatá</i>	1	11-70
		2	11-71
		3	11-72
	<i>Bolívar</i>	1	11-73
		2	11-74
		3	11-75
	<i>La Aguada</i>	1	11-76
		2	11-77
		3	11-78
	<i>Sucre</i>	1	11-79
		2	11-80
		3	11-81

5.3. ANALISIS CUANTITATIVO

Para poder desarrollar este análisis, en primer término se debió cuantificar cada tipo de respuesta para cada formulario según lo especificado en el Capítulo IV.

Esta cuantificación dio origen a la familia de Cuadros No. 12.

<i>PROVINCIA</i>	<i>FORMULARIO</i>	<i>CUADRO</i>
<i>De Soto</i>	<i>1</i>	<i>12-1</i>
	<i>2</i>	<i>12-2</i>
	<i>3</i>	<i>12-3</i>
<i>Comunera</i>	<i>1</i>	<i>12-4</i>
	<i>2</i>	<i>12-5</i>
	<i>3</i>	<i>12-6</i>
<i>Guanentá</i>	<i>1</i>	<i>12-7</i>
	<i>2</i>	<i>12-8</i>
	<i>3</i>	<i>12-9</i>
<i>Vélez</i>	<i>1</i>	<i>12-10</i>
	<i>2</i>	<i>12-11</i>
	<i>3</i>	<i>12-12</i>

Con fundamento en las cifras obtenidas de la familia de Cuadros anteriores, se prepararon los análisis cuantitativos por Provincias y se presenta la familia de Cuadros No. 13.

<i>PROVINCIA</i>	<i>FORMULARIO</i>	<i>CUADRO</i>
<i>De Soto</i>	<i>1</i>	<i>13-1</i>
	<i>2</i>	<i>13-2</i>
	<i>3</i>	<i>13-3</i>

PROVINCIA	FORMULARIO	CUADRO
Comunera	1	13-4
	2	13-5
	3	13-6
Guanentá	1	13-7
	2	13-8
	3	13-9
Vélez	1	13-10
	2	13-11
	3	13-12

5.4. DIAGNOSTICO POR PROVINCIA

Este diagnóstico involucra no solamente la cuantificación y los análisis ya trabajados en los Cuadros anteriores, sino también algunos aspectos físicos percibidos por los investigadores y que contribuyen en forma positiva a determinar en algunos casos la tendencia del funcionario o del municipio en algunas preguntas. Estos diagnósticos se presentan así:

- 5.4.1. Provincia de Soto (Ver Sub-Tomo III-1)
- 5.4.2. Provincia Comunera (Ver Sub-Tomo III-2)
- 5.4.3. Provincia Guanentá (Ver Sub-Tomo III-3)
- 5.4.4. Provincia Vélez (Ver Sub-Tomo III-4)

5.5. DIAGNOSTICO PARA EL DEPARTAMENTO

La presentación del diagnóstico departamental se fundamenta en aquellos factores de común denominador hallados y ya indicados en los diagnósticos particulares de cada Provincia visitada. Con él no se pretende generalizar la existencia de situaciones problemáticas idénticas en todos los municipios del Departamento, pero en atención a la validez de la muestra, se considera que son de iguales características para los municipios que están en condiciones físicas, geográficas, económicas y administrativas similares a los que fueron objeto de estudio.

Concebido el presupuesto como una herramienta de carácter técnico y económico utilizable para que los municipios asuman la responsabilidad de promover el desarrollo a través de la prestación de servicios públicos, crear condiciones favorables de infraestructura y lograr el buen funcionamiento de la administración local; se puede establecer mediante el análisis de la información obtenida en la aplicación de los instrumentos, que el actual manejo presupuestal presenta una serie de situaciones anómalas en sus diferentes etapas entre las cuales podemos mencionar:

- No existe a nivel departamental una política definida y coherente tendiente a propiciar el desarrollo técnico adecuado de la etapa de elaboración, análisis y discusión de los presupuestos, debido a que no se proyectan sobre bases confiables los ingresos del año correspondiente; no se presupuestan con base en un comportamiento esperado los gastos de funcionamiento y no se distribuyen los recursos destinados a inversión con fundamento en prioridades previamente establecidas, cuantificando el valor de su solución y sus etapas de desarrollo. Estos hechos fueron detectados en la mayoría de los municipios, pero su incidencia específica en cada uno de ellos es difícil de cuantificar.

- No se ha implementado un sistema que oriente hacia la utilización de una guía indicativa de cuáles deben ser los criterios básicos a seguir para lograr que el presupuesto cumpla con su objetivo social; sobre cuáles son las normas reguladoras de su elaboración y cómo llevarlas a la práctica; que indique los pasos y procedimientos elementales de esta etapa y además unifique las denominaciones de los rubros. A pesar de existir manuales y documentos ilustrativos en algunos municipios, éstos han sido obtenidos por iniciativa de los funcionarios y su aplicación práctica está distante de ser instituable a nivel departamental.

- La asesoría que se está prestando a los municipios es de carácter esporádico y se circunscribe a una exposición teórica pero poco funcional y dinámica de los textos legales sin tener en cuenta la realidad de las regiones donde se desempeñan los interesados, la capacidad de asimilación de los mismos; lo cual da lugar a que se generalice un sentimiento de apatía.

Se debe reconocer que se ha intentado una descentralización de la capacitación por parte de algunos organismos, mediante la realización de eventos en cabeceras de provincias o centros regionales, lo cual, aún así, no ha subsanado las deficiencias señaladas con antelación.

- Las circunstancias políticas y administrativas del Departamento y sus municipios han dado lugar a que tradicionalmente se presente en ellos el fenómeno de la inestabilidad laboral de los funcionarios públicos, lo cual no permite a estos últimos adquirir los conocimientos básicos necesarios para el buen desempeño de sus obligaciones.

- La ausencia de un método técnico para la proyección de los ingresos fiscales, hace que la mayoría de los municipios se vean obligados en el curso del año a

llevar a cabo ajustes (adicionales) a los presupuestos iniciales.

Además la norma que limita el aumento de los ingresos en un 10% y la disminución en un 30% es inconveniente porque desconoce la dinámica administrativa, fiscal y social de los municipios santandereanos, en virtud de la cual se producen cambios cuya cuantificación no se puede definir por una disposición legal.

- La falta de una presencia eficiente y oportuna de las entidades nacionales y departamentales, teóricamente responsables de cumplir algunas funciones en los municipios, notoria especialmente en aquellos ubicados en regiones menos accequibles y tradicionalmente aisladas de Santander, ha llevado a los entes locales a la obligación de atender tal magnitud de responsabilidades y funciones que su acción es apenas tangencial en cumplimiento de cada una de ellas en virtud de los exiguos recursos económicos disponibles para atenderlas.

- Se detectan en la mayoría de los municipios visitados situaciones calificables como hechos comunes en el Departamento, cuya ocurrencia perjudica un proceso óptimo de elaboración, análisis y discusión de los presupuestos:

- Se presentan frecuentes enfrentamientos entre los Concejos y los Alcaldes.

- Los criterios para la determinación de prioridades presupuestarias se fundamentan más en lo político que en lo social.

- No se tienen recursos humanos y técnicos para la ejecución de los planes de desarrollo.

Como situaciones problemáticas inherentes a la ejecución podrían señalarse las siguientes:

- Los recursos manejados por la mayoría de los municipios santandereanos en términos generales son escasos frente a las excesivas responsabilidades que deben atender. En el caso de los ingresos propios, los recaudos provenientes del impuesto predial se basan en avalúos catastrales desactualizados y los de impuesto de industria y comercio, que tienen un segundo nivel de importancia en cuantía, no son muy significativos debido a los pocos establecimientos comerciales e industriales existentes. En el caso de las transferencias establecidas por la Ley 12 de 1986, resulta apresurado emitir un juicio crítico sobre su incidencia en los fiscos municipales, y aunque de hecho es positiva en

términos económicos nominales, ya se ventila entre los enterados de la vida municipal una discusión sobre el beneficio real de las mismas.

Es preocupante además, que los recursos municipales sean destinados, en un alto porcentaje, a gastos de funcionamiento, con una tendencia baja hacia la apropiación para inversiones, resultando estas últimas insignificantes como categorías de gastos. También es claro que los recursos destinados a la inversión no responden a proyectos y/o planes previstos anticipadamente, pues por lo general estos gastos se hacen con el producto marginal de los ingresos y hacia el final de la vigencia. Inclusive se estableció que la ejecución de éstos es muy inferior a lo presupuestado.

- Los municipios de Santander con las características de los visitados, no llevan a cabo obras de infraestructura ya que los trabajos se limitan al desarrollo de pequeñas obras o al mantenimiento de las existentes y las pocas realizaciones significativas se han logrado a través de auxilios del orden nacional y departamental, siendo las ejecutadas por los municipios sólo soluciones parciales.

- Se encontró una tendencia común de las administracio-

nes a no sentirse obligadas o dispuestas a dar a conocer sus acciones, con las siguientes consecuencias: No se han adelantado programas tendientes a mostrar a los distintos sectores socio-económicos las realizaciones a través del presupuesto como medio de vinculación en la ejecución de beneficios comunitarios que a su vez redunden en un aumento de los ingresos municipales; no se tiene en cuenta la capacidad y condiciones de los gremios, asociaciones, Juntas de Acción Comunal y demás estamentos para aportar a la planeación del presupuesto. Por tanto no existen planes y proyectos que involucren a la comunidad, desperdiciándose el potencial aporte de la misma en cualquier orden.

- Como se evidencia en diferentes estudios sobre la situación del Departamento, los municipios cuentan con pésimos servicios públicos y ello ha dado lugar a que las comunidades desconfíen de la capacidad organizativa y directiva de las administraciones municipales, a lo cual coayuda la ausencia de incentivos para el desarrollo de los diversos sectores económicos actantes en cada una de las regiones.

En relación al Control, se pudo apreciar que:

- Los encargados de llevar a cabo el control presupuestal, por lo general, desconocen en gran parte sus fun-

ciones y se limitan simplemente a firmar documentos, cuentas y órdenes de suministro o trabajo; teniendo en cuenta solamente el cumplimiento de requisitos formales, la exactitud de los cálculos aritméticos y el registro de las operaciones en los libros correspondientes, sin que haya seguimiento a los ingresos presupuestados y a los gastos e inversiones previstas que se traduzca en la formulación de recomendaciones dirigidas a superar los problemas que a juicio de los auditores estén contribuyendo a dificultar la gestión administrativa municipal y específicamente el presupuesto de rentas y gastos en el período fiscal.

- La estructura del control fiscal en Santander, a cargo en la mayoría de los municipios de la Contraloría Departamental, cuyas directivas son nominadas por la Asamblea, teniendo en consecuencia origen político, ha dado lugar a que los Auditores Fiscales designados lo sean en razón a recomendaciones y no a la realización de un concurso de méritos. Aunque no es posible desconocer el interés de la Contraloría de Santander por capacitar a sus funcionarios, tampoco se puede descartar el hecho de que la inestabilidad y posible falta de idoneidad e interés de los mismos dificulten un ejercicio eficaz del control fiscal.

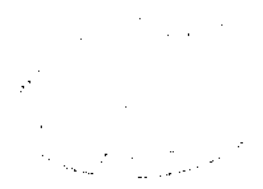
En la Figura 1.2, se resumen los factores problemáticos más relevantes que afectan el proceso de presupuestación en el Departamento.

FIGURA 1.2. Factores problemáticos.

ETAPA	FACTORES PROBLEMATICOS
ELABORACION, ANALISIS y DISCUSION	. Inadecuada proyección de ingresos, gastos e inversiones. . Ausencia de una guía para la elaboración de los presupuestos . . Asesoría de carácter esporádico, teórica y poco funcional. . Inestabilidad laboral de los funcionarios públicos municipales. . Limitaciones legales a la presupuestación sobre bases legales. . Excesivas responsabilidades y funciones a cargo de los municipios. . Enfrentamiento entre Concejos y Alcaldes. . Criterios políticos en la determinación de prioridades municipales.
EJECUCION	. Insuficiencia de recursos e irregularidad de los recaudos. . Altos gastos de funcionamiento. . Falta de planificación de la ejecución presupuestal. . Desvinculación administración-comunidad. . Ausencia de realizaciones municipales concretas.

FIGURA 1.2 Continuación

ETAPA	FACTORES PROBLEMATICOS
CONTROL	. Desconocimiento de las funciones por parte de los responsables. . Alcance limitado de los procedimientos de control. . Estructura administrativa de la Contraloría Departamental. . Inestabilidad de funcionarios.



6. ALTERNATIVAS DE SOLUCION PARA LAS DIFERENTES PROVINCIAS ANALIZADAS

En este capítulo se presentan las propuestas o alternativas de solución planteadas por cada grupo de investigación para la respectiva Provincia estudiada.

Al igual que en el Capítulo V., cada propuesta se presenta en forma separada en los Sub-Tomos ya mencionados.

6.1. ASPECTOS DE LA NUEVA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO

Esta propuesta corresponde al Sub-Grupo número uno, quienes trabajaron la Provincia de Soto y se presenta en el Sub-Tomo III-1.

6.2. INCREMENTO DE LA INVERSION PUBLICA MEDIANTE LA UTILIZACION DEL CREDITO

Esta propuesta corresponde al Sub-Grupo número dos, quienes trabajaron la Provincia Comunera y se presenta en el Sub-Tomo III-2.

6.3. APLICACION DEL ANALISIS COSTO-BENEFICIO EN LA PLANEACION PRESUPUESTAL

Esta propuesta corresponde al Sub-Grupo número tres, quienes trabajaron la Provincia de Guanentá y se presenta en el Sub-Tomo III-3.

6.4. BASES PARA LA IMPLEMENTACION DE LA AUDITORIA EN LOS MUNICIPIOS

Esta propuesta corresponde al Sub-Grupo número cuatro, quienes trabajaron la Provincia de Vélez y se presenta en el Sub-Tomo III-4.

6.5. SINTESIS DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION PARA EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER

Teniendo como base el diagnóstico producto de las entrevistas efectuadas en las provincias seleccionadas (Soto, Comunera, Guanentá y Velez), surgen diversas inquietudes que demandan una solución inmediata.

Por tal razón, cada grupo plantea las bases de una alternativa viable de solución para la situación problemática hallada; que involucra los aspectos más significativos tendientes a mejorar las condiciones en que se desarrolla la administración municipal y busca corre-

gir en parte, algunas de las deficiencias encontradas en el actual sistema presupuestal. (Ver Figura 13)

La primera alternativa plantea los aspectos de la nueva organización administrativa proponiendo bases para el buen funcionamiento de la administración municipal, que conlleva a un adecuado manejo del sector financiero en la ejecución, distribución de los recursos, y el buen uso e inversión de los mismos.

En la segunda alternativa se plantea que la etapa de planeación se realice con base en la aplicación del análisis costo-beneficio para la selección de los proyectos de inversión que vayan a ser ejecutados en lo sucesivo; donde el costo involucra aspectos económicos y monetarios y el beneficio es el que se logra en el aspecto social.

En la tercera se pretende que los municipios hagan uso de los recursos del crédito, anticipando ingresos mediante una financiación por parte de entidades especializadas en crédito para desarrollo urbano y realicen inversiones en bonos que les permitan obtener condiciones financieras más favorables.

Y finalmente en la cuarta alternativa se dan las bases para el desarrollo de un sistema de Auditoría Presupuestal que se adapte al nuevo estilo de administración municipal.

Sin pretender que las alternativas descritas sean la solución ideal, es posible que todas ellas integradas conformen una alternativa de solución a los interrogantes planteados en el diagnóstico departamental.

El problema a resolver sería la manera como se ha de implantar en todos y cada uno de los municipios y por tanto en el departamento; para lo cual se presenta a continuación cuales podrían ser los elementos básicos de su establecimiento teniendo como fundamento las entidades existentes y una somera estrategia de desarrollo y sus características:

ENTIDADES PARTICIPANTES	ESTRATEGIA	CARACTERISTICA
-------------------------	------------	----------------

ASPECTOS DE LA NUEVA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO

- | | | |
|---|---------------------------|---|
| • Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) | • Capacitación | • Aspectos prácticos de la presupuestación |
| • Universidades públicas y privadas | • Información | • Aspectos prácticos de la planeación |
| • Municipios | • Elaboración de manuales | • Definir responsabilidades y funciones en presupuestación y planeación municipales |
| | • Reorganización interna | |

PLANEACION DEL ANALISIS COSTO-BENEFICIO EN LA PLANEACION PRESUPUESTAL

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| • Planeación departamental | • Realización de planes de desarrollo municipal | • Adecuados a las condiciones económicas, sociales, geográficas y físicas |
| • Planeación municipal | | |
| • Universidades públicas y privadas | | |
| • Planeación municipal | • Determinación de prioridades municipales | • Aplicación de análisis costo-beneficio |

ENTIDADES PARTICIPANTES	ESTRATEGIA	CARACTERISTICA
INCREMENTO DE LA INVERSION PUBLICA MEDIANTE LA UTILIZACION DEL CREDITO		
• Banco Central Hipotecario-Fondo Financiero de Desarrollo Urbano	• Hacer una mayor utilización de la palanca de endeudamiento • Orientar los recursos de crédito al desarrollo municipal	• Asesoría técnica para la selección de proyectos • Asesoría técnica para la presentación y justificación de los créditos • Modalidades de créditos y proyectos elegibles
• Intermediarios financieros	• Realizar inversiones para lograr mejores condiciones en los empréstitos	

ENTIDADES PARTICIPANTES	ESTRATEGIA	CARACTERISTICA
BASES PARA UNA AUDITORIA PRESUPUESTAL EN LOS MUNICIPIOS		
• Contraloría Departamental	• Redefinición del	• Aplicación eficiente del presu-
• Contraloría Municipal	enfoque de la Audi-	puesto como herramienta para el desa-
• Municipio	toría Fiscal.	rrollo municipal
	• Ampliación de los	
	controles administra-	
	tivos	

FIGURA 13. SINTESIS DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION PARA EL DEPARTAMENTO

OBJETIVO DE LA PROPUESTA	PROPUESTA	BASES DE LA PROPUESTA
Presupuesto eficiente y funcional	Aspectos de la nueva organización administrativa y financiera del municipio	• Funciones del municipio • Funciones de la administración • Organización estructural • Participación ejecutiva-legislativa
	Aplicación del análisis costo beneficio en la planeación municipal	• Definición del problema o diagnostico • Estudio de preinversión • Selección de alternativas aplicando el análisis costo beneficio • Elaboración de proyectos y programas específicos

FIGURA 13. Continuación

OBJETIVO DE LA PROPUESTA	PROPUESTA	BASES DE LA PROPUESTA
Incremento de la inversión pública ca mediante la utilización del crédito		. Rescatar la importancia del presupuesto
		. Mejoras en la planeación presupuestal
		. Los ingresos públicos, gasto público, inversión y utilización del crédito
Bases para una Auditoría Presupuestal en los municipios		. Para la elaboración
		. Para la ejecución
		. Para el ejercicio del control fiscal y adminis- trativa

7. CONCLUSIONES

En general, podría afirmarse que la realización del estudio presentado con anterioridad, representó para todos y cada uno de los participantes:

- La posibilidad de llegar a espacios tradicionalmente vedados a los Contadores Públicos, que además permitió comprobar como la Contaduría es una disciplina tan científica y universal, que esa incursión a pesar de estar precedida de un escaso contacto con el manejo de los asuntos públicos, solo requirió adicionar información complementaria para su desarrollo adecuado.

- Tomar conciencia sobre la importante y urgente necesidad de vincular la carrera a la Administración Pública, de una manera constante y coherente, traducida en un compromiso más amplio, es decir, que no solo la oportunidad eventual sea la que conduzca a ello, sino la misma orientación académica y gremial.

La experiencia ha demostrado que el futuro desarrollo del país no puede seguir fundamentado en la concentración de las decisiones, los recursos, los servicios, la infraestructura, etc., hacia zonas tradicionalmente favorecidas en detrimento de las ancestralmente olvidadas. Y en ese orden se han dado a esta apreciación pasos trascendentales siendo también necesarios reforzar los esfuerzos institucionales con una reorientación de la investigación en las diferentes disciplinas, en armonía con las circunstancias en que se desarrolla la sociedad y su entorno.

Entender que las reformas en que se ha visto comprometido el Gobierno, no son un intento aislado de resolver los problemas municipales y constituye un proceso coordinado dirigido a otorgarles la posibilidad de decidir su destino futuro. Sin embargo, si las mismas no están acompañadas de una voluntad local que entregue una planeación adecuada en el manejo de los recursos, una optimización de los mismos y la generación de grandes impulsos de inversión, unidos a la participación comunitaria, estarán destinadas al fracaso. Como esta integración de factores no se dá espontáneamente es necesario crear las condiciones favorables mediante estudios tendientes a sensibilizar y capacitar los funcionarios y optar a los municipios de los elementos prácticos requeridos.

Desde el ángulo específico del estudio se obtuvieron como conclusiones válidas las siguientes:

- El Presupuesto siempre ha figurado como de mayor importancia en el manejo del sector publico, pues se considera que mediante una adecuada previsión de gastos e ingresos se hace posible que el aparato estatal pueda cumplir ordenadas y lógicamente la infinidad de funciones que le sean propias. Sin embargo, este papel esencial reconocido al Presupuesto es únicamente teórico, por cuanto en la práctica ha venido convirtiéndose en un documento formal que aparece cada año en un grueso volumen prácticamente ininteligible que se somete a consideración del Concejo, donde muy pocas modificaciones le son introducidas y que por lo general, se aprueban para convertirse en la herramienta aparente con la cual se consiguen las autorizaciones, para recaudar impuestos, percibir otros ingresos y realizar gastos. Es decir, no existe el poder vinculatorio que sería deseable entre el Presupuesto y la acción pública.

- En lo general, las administraciones locales no disponen de un plan guía para el desarrollo municipal; la ausencia de dicho plan reduce su capacidad para planificar en el tiempo inversiones según definición de necesidades;

esto no obedece en todos los casos a falta de voluntad por parte de los responsables, pues a pesar de que en algunas ocasiones se ha intentado elaborar planes de desarrollo, éstos no se han llevado a cabo porque los municipios no cuentan con la infraestructura de planeación necesaria y también porque los organismos nacionales y departamental no han logrado un cubrimiento óptimo de esta función.

- La problemática de la función presupuestal en los municipios se ha encontrado excesivamente compleja porque no hay un proceso de elaboración fundamentada; el análisis la discusión y aprobación se ha convertido en una función mecánica de los Concejos; la ejecución se limita a, dentro de lo presupuestado, gastar lo recaudado y el control se dirige a exigir el cumplimiento de requisitos formales y no hacer un seguimiento del comportamiento de las rentas y gastos con el fin de formular recomendaciones para ajustarlo, en lo posible, a lo presupuestado.

Debe aprovecharse el nuevo potencial económico que adquirirán los municipios debido especialmente a las crecientes transferencias del Impuesto al Valor Agregado que permiten realizar proyecciones con las cuales simular potenciales de inversión que a través de una mayor utilización de la capacidad de endeudamiento incrementen las inversiones en obras de infraestructura.

BIBLIOGRAFIA

- ALVARADO, Robert Jesús. La intervención de la auditoría interna en el proceso de planeación de las organizaciones. En : Revista de Contaduría. Universidad Nacional Autónoma de México. Enero, 1985.
- ARDILA DUARTE, Benjamín. Plan fiscal para la ciudad de Bucaramanga. Cámara de Comercio, 1981.
- ARDILA, Isaías. El pueblo de los Guanes.
- BOIX REIG, Vicente. Presupuestos de eficacia de la gestión urbanística municipal. 1985.
- CALDERON R., Mario. Un nuevo municipio, un nuevo país. Variaciones alrededor de la reforma municipal y del reordenamiento regional y urbano. Bogotá : Imprenta Nacional, 1986.
- CAMACHO RUEDA, Aurelio. Hacienda Pública, Contraloría General de la República, Bogotá, 1974.
- CARDENAS RUEDA, Manuel José y CARDENAS ZORRO, Fabio. Manual de Administración Pública. Bogotá : Temis, 1985.
- CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS. Propuesta para el fortalecimiento de la capacidad municipal. Bogotá, 1983.
- CODIGO DE REGIMEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL. Bogotá : Publicitaria, 1987.
- CODIGO FISCAL DE SANTANDER. Recopilación de normas. Contraloría Departamental, Escuela de Capacitación. Bucaramanga, 1986
- CODIGO FISCAL NACIONAL. Colombia. Leyes, Decretos, 1981.

- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Manual de Contabilidad Gubernamental. División de Contabilidad General. Bogotá, 1982.
- COPETE LIZARRALDE, Alvaro. Lecciones de Derecho Constitucional colombiano. Bogotá : Temis, 1957.
- CRISTIANI ROMERO, Felipe. Técnicas de auditoría gubernamental. En : Revista Contaduría. Universidad Nacional Autónoma de México. Marzo, 1987.
- CRUZ SANTOS, Abel. El presupuesto colombiano. 4ed., Bogotá : Temis, 1963.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Lineamientos para la ejecución de los estudios de un plan integral de desarrollo municipal. Guía No. 1, 1983.
- DURAN, María Mercedes. Bucaramanga y el Departamento de Santander, situación y perspectiva. En : Revista Nueva Frontera. Bogotá 556. 22-26. Octubre, 1985.
- EASTMAN, Jorge Mario. Manual de administración municipal. Bogotá : Canal Ramírez Antares, 1983.
- ESPITIA AVILES, Gonzalo. El municipio colombiano. Publicación Escuela Superior de Administración Pública, 1987.
- FLOREZ GALVIS, César Augusto. Planeación y desarrollo municipal. Bogotá : Princié, 1987.
- FUNDACION PARA EL DESARROLLO DE SANTANDER. Guía agropecuaria y avícola del oriente colombiano. 3ed., Bucaramanga, 1982.
- GACETA DE SANTANDER. Contraloría Departamental. Bucaramanga, 1981.
- GALAN GOMEZ, Mario. Geografía económica de Colombia. Tomo VIII. Bucaramanga : Imprenta Departamental de Santander, 1947.
- GALAN, Omar. Hacienda pública en Colombia. Bogotá : Cid, 1982.
- GALVIS GAITAN, Fernando. El municipio colombiano. Bogotá: Nomos, 1985.
- GITMAN, Lawrence J. Fundamentos de administración financiera. México : Marlo, 1978.

- GONZALEZ HERNANDEZ, Luis Hernando. *Formulación y evaluación de proyectos económicos*. Bucaramanga : UIS, 1984.
- GLENNA, Welsch. *Presupuestos, planificación de utilidades*. Londres : Prentice Hall Internacional, 1976.
- HENAO GIRON, Javier. *El poder municipal*. ESAP, 1987.
- HOLMES, Arthur W. *Auditorio, principios y procedimientos*. Tomo I.
- INFANTE, Arturo V. *Evaluación económica de proyectos de inversión*. Bogotá : Banco Popular, 1975.
- INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Santander. *Aspectos geográficos*, 1984.
- LASCARRO, Leopoldo. *Administración fiscal. Presupuesto de descentralización*. Bogotá, 1965.
- LEON GOMEZ, Mario W. *Auditoría y Control Fiscal. Módulo autoformativo*. Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública, 1986.
- LONDOÑO, Alvaro. *Planificación y programación presupuestaria*. Bogotá, 1979.
- LOZANO, María Fanny y SEGURA, Luis Gerardo. *El presupuesto en el sector privado en comparación con el presupuesto nacional*. Bogotá, 1987.
- LLERAS RESTREPO, Carlos. *El proceso de descentralización*. En : *Revista Nueva Frontera*. Bogotá, 617. 4-6. Enero, 1987.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. *Normas para la preparación, presentación, trámite y manejo de los presupuestos municipales*. Bogotá, 1974.
- MOLINA MALAVER, Luz Mireya. *Proyectos. Conceptos básicos*. Bogotá : ESAP. 1987.
- MORALEZ GONZALEZ, Juan Augusto. *Presupuestación. Evaluación, un proceso lógico*. En : *Revista Contaduría*. Universidad Autónoma de México, septiembre 1980.
- MORETTE B., Jacques y SANDOVAL A., Miguel. *Control administrativo del presupuesto*. Bogotá, 1979.

- MUSGRAVE, Richard A. *Teoría de Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar, 1969.
- NORMAS ORGANICAS. Decreto 294/73. Decreto 2407/81.
- ORTIZ HENAO, Antonio. *La política fiscal como instrumento de desarrollo económico*. Medellín : ANDI No. 6, 1968.
- OXENFELDT, Alfred R. *Análisis Costo-Beneficio para la toma de decisiones*. Bogotá : Norma, 1985.
- PAREJA GONZALEZ, Carlos H. *Derecho Administrativo*.
- PARRA GOMEZ, Alvaro. *Elementos de contratación municipal*. Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública, 1987.
- PINZON SUAREZ, Oliva. *Régimen presupuestal colombiano*. Bogotá : Contraloría General de la República, 1984.
- PUBLICACIONES Banco Central Hipotecario. *Fondo financiero de desarrollo regional y urbano. Análisis del desequilibrio en el desarrollo municipal de Colombia*, 1987.
- . *Manual para la administración municipal del Impuesto Predial*. 1987.
- . *Información estadística y de crédito*. 1975-1987.
- . *Plan de ajuste sectorial, metas físicas municipales y análisis de capacidad de endeudamiento para cumplirlas. Nivel nacional*. 1988.
- PUBLICACIONES Banco de la República. *Geografía física y política de las Provincias de la Nueva Granada*. Bogotá : Banco de la República.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Secretaría de Administración Pública. Manual de organización de la rama Ejecutiva del poder público*. Bogotá, Colombia, 1983.
- RAMIREZ CARDONA, Alejandro. *Sistema de Hacienda Pública*. 3ed., Bogotá : Temis, 1986.
- REGIMEN FISCAL de Santander. *Régimen presupuestario, Capítulo IV. Art. 554*.
- REVISTA CONTADURIA. *Universidad Nacional Autónoma de México. Bases generales del programa anual de control y auditoría. Secretaría de la Contraloría General de la Federación*, 1985.

REVISTA ECONOMIA COLOMBIANA. El gasto público en Colombia, 190-191. Febrero - marzo, 1988.

------. Informe final de la comisión nacional del gasto público, 1986. Serie documentos No. 12, abril de 1987.

------. Las finanzas municipales. 197-198. Septiembre octubre, 1987.

------. Desarrollo regional. Noviembre, 1983.

------. Fiscos departamentales y municipales. Documentos No. 2. Noviembre, 1983.

REVISTA NUEVA FRONTERA. Unidades. Crisis del régimen presupuestal en todas las universidades territoriales del país. Bogotá.

REYES, Pedro H. Auditoría de estados financieros. 5ed., Bogotá : Italgraf, 1985.

RODRIGUEZ VERA, Eduardo. Manual de presupuesto municipal. Primera parte. Bogotá : ESAP, 1983.

ROSAS VEGA, Gabriel. Hay que reformar las normas orgánicas del Presupuesto. En : Revista Nueva Frontera, Bogotá, 627. 13-17, abril, 1987.

------. La descentralización administrativa. En: Revista Nueva Frontera, Bogotá, 617, 13-16, enero, 1987.

------. La Ley de la financiación presupuestal. En: Revista Nueva Frontera. Bogotá, 564. 14-16, diciembre, 1985.

------. El aumento de la transferencia del IVA. En: Revista Nueva Frontera, Bogotá, 566, 12-14.

SERNA, Luis Julián. Administración de recursos físicos. Bogotá : ESAP, 1987.

SIERRA BARRENECHE, Eduardo. Santander tierra con pasado, presente y futuro. Bucaramanga : Impresores colombianos, 1984.

TAMAYO BORRERO, Enrique. Administración municipal colombiana. Bogotá : Gráficas Carman, 1987.

VALDERRAMA BENITEZ, E. *Tierras de Santander. Volumen XVII. Bucaramanga : Imprenta Dptal. de Santander, 1940.*

VEGA RODRIGUEZ, J. Eduardo. *Manual de presupuesto municipal. Bogotá : ESAP, 1984.*



ANEXO 1. MODELO DE PRESUPUESTO MUNICIPAL.

ACUERO No. _____ DE 198 _____

Por el cual se fija el Presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 198 _____

EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE _____
En uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por el Decreto Ley 1333 de 1986,

A C U E R D A :

ARTICULO 1º. Fíjanse los cálculos del Presupuesto de Rentas e Ingresos del municipio de _____ para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 198 _____ en la suma de _____ (Letras y números) moneda legal, según los pormenores siguientes:

PRIMERA PARTE

PRESUPUESTO DE RENTAS E INGRESOS

A. INGRESOS CORRIENTES

CAPITULO I

INGRESOS TRIBUTARIOS

IMPUESTOS DIRECTOS

	Predial	\$
NUMERAL 1.	Circulación y Tránsito	\$

IMPUESTOS INDIRECTOS

NUMERAL	-Industria y Comercio	\$
	-Industria y Cio. al Sec. financiero	\$
	-Espectáculos públicos	\$
	-Rifas y juegos	\$
	-Degüello de ganado menor	\$
	-Extrac. arena y cascajo	\$
	-Delineación y remodelación de construcción	\$
	-Puestos ambulantes	\$

CAPITULO II
INGRESOS NO TRIBUTARIOS

TASAS

NUMERAL	-Aseo público y recolec. de basura	\$
	-Matadero público	\$
	-Plazas de mercado	\$
	-Plaza de ferias	\$
	-Plaza de toros	\$
	-Servicio Coso Municipal	\$
	-Transporte y acarreo	\$
	-Acueducto	\$
	-Alcantarillado	\$
	-Pesas y medidas	\$
	-Paz y Salvos municipales	\$

Sub-Total \$ _____

MULTAS

NUMERAL	-Lotes sin cerramiento	\$
	-Roturas calles y ocupación de vías	\$
	-Coso municipal	\$
	-Multas varias	\$

Sub-Total \$ _____

RENTAS CONTRACTUALES

NUMERAL	-Arrendamientos	\$
	-Alquileres	\$

Sub-Total \$ _____

	RENTAS OCASIONALES	
NUMERAL	-Rendimiento de Inversiones Financieras	\$
	-Aprovechamientos	\$
	-Ventas de Bienes	\$
	Sub-Total	\$ _____

	PARTICIPACIONES	
NUMERAL	-Impuestos a las Ventas	\$
	-Explotación Minerales	\$
	-Explotación hidrocarburos	\$
	-Explotación esmeraldas	\$
	-Explotación forestal	\$
	Degüello ganado mayor	\$
	-Licores nacionales, Otros departamentos	\$
	-Licores producidos Empresa Licorera Santander	\$
	-Vinos Nacionales	\$
	-Participación Empresas Municipales	\$
	Sub-Total	\$ _____

	APORTES Y AUXILIOS	
NUMERAL	-Nacional	\$
	-Departamentales	\$
	-Otros	\$
	Sub-Total	\$ _____

	INGRESOS COMPENSADOS	
NUMERAL	-Contribución de Valorización	\$
	Sub-Total	\$ _____
	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	\$ _____

B. INGRESOS DE CAPITAL

NUMERAL	-Recursos del balance	\$
	-Recursos del crédito	\$
	TOTAL INGRESOS CAPITAL	\$ _____
	TOTAL DE RENTAS E INGRESOS	\$ _____

SEGUNDA PARTE

ARTICULO 2º. Aprópiase para atender los gastos de funcionamiento e inversiones del municipio de _____ durante la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 198_____ una suma igual a la del cálculo de Rentas e Ingresos del Tesoro Municipal determinada en el Artículo anterior por un valor de _____ (letras y números). distribuidos así:

SECCION PRIMERA
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

CAPITULO PROGRAMA

1. CONCEJO MUNICIPAL

SERVICIOS PERSONALES \$ _____

ARTICULO 1. -Sueldo personal nómina \$
 -Gastos Representación \$
 -Prima de Servicios \$
 -Prima de Navidad \$
 -Prima de Vacaciones \$
 -Auxilio de transporte \$
 -Indemnización Vacaciones \$

GASTOS GENERALES \$ _____

ARTICULO -Mantenimiento y seguro \$
 -Compra de equipos \$
 -Viáticos y Gastos Viaje \$
 -Servicios Comunicaciones \$
 -Servicios públicos \$
 -Materiales y Suministros \$
 -Impresos y publicaciones \$
 -Arrendamientos \$
 -Gastos varios e Imprevis
 tos \$

Sub-Total Cap. I. Prog. 1 \$ _____

CAPITULO II PROGRAMA 2.
DESPACHO DEL ALCALDE

SERVICIOS PERSONALES \$ _____

ARTICULO -Sueldo perconal nómina \$
 -Gastos Representación \$
 -Remuneración Servicios
 Técnicos \$

-Prima de servicios	\$
-Prima de navidad	\$
-Prima de vacaciones	\$
-Indemnización por vacaciones	\$
-Auxilio de transporte	\$

GASTOS GENERALES

ARTICULO	-Mantenimiento y seguro	\$
	-Compra de equipo	\$
	-Viáticos y gastos viaje	\$
	-Servicios de comunicación	\$
	-Servicios públicos	\$
	-Materiales y suministros	\$
	-Impresos y publicaciones	\$
	-Gastos varios e imprevistos	\$

Sub-Total Cap.II Prog. 2 \$ _____

CAPITULO III PROGRAMA 3

TESORERIA MUNICIPAL

SERVICIOS PERSONALES

ARTICULO	-Sueldo personal de nómina	\$
	-Gastos de Representación	\$
	-Prima de servicios	\$
	-Prima de Navidad	\$
	-Prima de vacaciones	\$
	-Indemnización por vacaciones	\$
	-Horas ext. y días festivos	\$
	-Auxilio de transporte	\$

GASTOS GENERALES \$ _____

ARTICULO	-Mantenimiento y seguro	\$
	-Compra de equipos	\$
	-Viáticos y gastos de viaje	\$
	-Servicios de comunicaciones	\$
	-Servicios públicos	\$
	-Materiales y suministros	\$
	-Impresos y publicaciones	\$
	-Arrendamientos	\$
	-Sentencias judiciales	\$
	-Fiesta del Campesino	\$
	-Dotaciones empleados	\$
	-Gastos varios e imprevistos	\$

TRANSFERENCIAS \$ _____

ARTICULO	-Aportes Prev. Social	\$	
	-Aporte SENA	\$	
	-Aporte ICBF	\$	
	-Aporte Fondo Vivienda Em- pleados	\$	
	Sub-Total Cap. III Prog. 3	\$	_____

CAPITULO III PROGRAMA 3.1.

DEUDA PUBLICA

DEUDA PUBLICA INTERNA \$ _____

ARTICULO	-Amortización capital	\$	
	-Pago de intereses	\$	
	-Comisiones	\$	

DEUDA PUBLICA EXTERNA \$ _____

ARTICULO	-Amorización capital	\$	
	-pago de intereses	\$	
	-Comisiones	\$	

Sub-Total Cap. III Prog. 3.1 \$ _____

CAPITULO IV PROGRAMA 4

PERSONERIA MUNICIPAL

SERVICIOS PERSONALES \$ _____

ARTICULO	-Sueldo personal nómina	\$	
	-Gastos Representación	\$	
	-Prima de servicios	\$	
	-Prima de Navidad	\$	
	-Prima Vacaciones	\$	
	-Indemn. por Vacaciones	\$	
	-Auxilio de transporte	\$	

GASTOS GENERALES \$ _____

ARTICULO	-Mantenimiento y seguro	\$	
	-Compra de equipo	\$	
	-Viáticos y gastos viaje	\$	
	-Servicios de comunicaciones	\$	
	-Servicios públicos	\$	
	-Materiales y suministros	\$	
	-Impresos y publicaciones	\$	
	-Gastos varios e imprevist.	\$	

Sub-Total Cap. IV Prog. 4 \$ _____

CAPITULO V PROGRAMA 5
SECRETARIA DE GOBIERNO MUNICIPAL

SERVICIOS PERSONALES

\$ _____

ARTICULO	-Sueldo personal nómina	\$
	-Gastos Representación	\$
	-Prima de servicios	\$
	-Prima de Navidad	\$
	-Prima de Vacaciones	\$
	-Indemn. por vacaciones	\$
	-Auxilio de transporte	\$

GASTOS GENERALES

\$ _____

ARTICULO	-Mantenimiento y seguro	\$
	-Compra de equipo	\$
	-Viáticos y gastos viaje	\$
	-Servicio comunicaciones	\$
	-Servicios públicos	\$
	-Materiales y suministros	\$
	-Impresos y publicaciones	\$
	-Raciones y traslados presos	\$
	-Inhumación de cadáveres	\$
	-Gastos varios imprevistos	\$

Sub-Total Cap. V Prog. 5

\$ _____

NOTA: Dentro del capítulo anterior se deben incluir además de los servicios personales y los gastos generales de la Secretaría de Gobierno Municipal, los relacionados a cárceles, Inspecciones Municipales y Citadores. Donde no exista Secretaría de Gobierno, se incluirán estos últimos.

CAPITULO VI PROGRAMA 6

OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES

SERVICIOS PERSONALES

\$ _____

ARTICULO	-Sueldo personal nómina	\$
	-Prima de servicios	\$
	-Prima de Navidad	\$
	-Prima de Vacaciones	\$
	-Jornales	\$
	-Indemnización por Vacacio.	\$
	-Auxilio de transporte	\$

GASTOS GENERALES

\$ _____

ARTICULO	-Mantenimiento y seguro	\$	
	-Compra de equipo	\$	
	-Viáticos y gastos viaje	\$	
	-Servicios comunicaciones	\$	
	-Servicios públicos	\$	
	-Materiales y suministros	\$	
	-Impresos y publicaciones	\$	
	-Gastos varios e imprevistos	\$	
	Sub-Total Cap. VI Prog. 6	\$	_____

CAPITULO VII PROGRAMA 7

EDUCACION

SERVICIOS PERSONALES \$ _____

ARTICULO	-Sueldo personal nómina	\$	
	-Prima de servicios	\$	
	-Prima de navidad	\$	
	-Prima de Vacaciones	\$	
	-Indem. por vacaciones	\$	
	-Auxilio transporte	\$	

GASTOS GENERALES \$ _____

ARTICULO	-Mantenimiento y seguro	\$	
	-Compra de equipo	\$	
	-Viáticos y gastos viaje	\$	
	-Servicios comunicaciones	\$	
	-Servicios públicos	\$	
	-Materiales y suministros	\$	
	-Impresos y publicación	\$	
	-Gastos varios e imprev.	\$	

TRANSFERENCIAS

ARTICULO	-Pago de becas	\$	
----------	----------------	----	--

Sub-Total Cap. VII Prog. 7 \$ _____

CAPITULO VIII PROGRAMA 8

CONTRALORIA MUNICIPAL

SERVICIOS PERSONALES \$ _____

ARTICULO	-Sueldo personal nómina	\$
	-Prima de servicios	\$
	-Prima de navidad	\$
	-Prima de vacaciones	\$
	-Indemn. por vacaciones	\$
	-Auxilio transporte	\$

GASTOS GENERALES \$ _____

ARTICULO	-Mantenimiento y seguro	\$
	-Compra de equipo	\$
	-Viáticos y gastos viaje	\$
	-Servicio comunicación	\$
	-Servicios públicos	\$
	-Materiales y suministros	\$
	-Arrendamientos	\$
	-Impresos y publicaciones	\$
	-Gastos varios e Imprev.	\$

Sub-Total Capi. VIII Prog. 8 \$ _____

TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO \$ _____

SECCION SEGUNDA

GASTOS DE INVERSION

CAPITULO IX PROGRAMA 9

ARTICULO	-ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS	\$ _____
	Proyecto No. 91	\$
	Proyecto No. 92	\$

CAPITULO X PROGRAMA 10

ARTICULO	-CONSTRUCCION. PAVIMENTACION Y REMODELACION DE CALLES	
	-Proyecto No. 10.1	\$
	-Proyecto No. 10.2	\$

CAPITULO XI PROGRAMA 11

ARTICULO	-CONSTRUC. Y CONSERVACION DE CARRETE RAS VEREDALES, CAMINOS, PUENTES	\$ _____
	-Proyecto No. 11.1	\$
	-Proyecto No. 11.2	\$

CAPITULO XIII PROGRAMA 12

ARTICULO -CONSTRUC. Y CONSERVACION \$ _____

CAPITULO XIII PROGRAMA 13

ARTICULO CONSTRUC. MANTENIMIENTO Y DOTA-
CION DE PLANTELES EDUCATIVOS
Proyecto No. 13.1 \$
Proyecto No. 13.2 \$

CAPITULO XIV PROGRAMA 14

ARTICULO CONSTRUC. MANTENIMIENTO Y DOTA-
CION PUESTOS SALUD Y ANCIANATOS \$ _____
Proyecto No. 14.1 \$
Proyecto No. 14-2 \$

CAPITULO XV PROGRAMA 15

ARTICULO CONSTRUC. MANTENIMIENTO Y DOTA-
CION DE CASA DE CULTURA \$ _____

CAPITULO XVI PROGRAMA 16

ARTICULO CONSTRUC., REMODELEACION Y MANTE-
NIMIENTO MERCADO FERIAS Y MATA-
DERO \$ _____
Proyecto 16.1 \$
Proyecto 16.2 \$

CAPITULO XVII PROGRAMA 17

ARTICULO TRATAMIENTO DE BASURA \$ _____

CAPITULO XVIII PROGRAMA 18

ARTICULO EXTENSION REDES ELECT. URBANAS
Y RURALES \$ _____
Proyecto No. 18.1 \$
Proyecto No. 18.2 \$

CAPITULO XIX PROGRAMA 19

ARTICULO CONSTRUCC., REMODELACION Y MANTENIMIENTO INST. DEPORTIVAS Y PARQUES

Proyecto 19.1 \$

Proyecto 19.2 \$

\$ _____

CAPITULO XX PROGRAMA 20

ARTICULO REFOREST. CUENCAS Y HOYAS HIDROGRAFICAS

1% como mínimo del presupuesto \$

Proyecto 20.1 \$

Proyecto 20.2 \$

\$ _____

CAPITULO XXI PROGRAMA 21

ARTICULO INVERSION BONOS FONDO FINANCIERO DE DESARROLLO URBANO

\$ _____

CAPITULO XXII PROGRAMA 22

ARTICULO ASISTENCIA TEC. AGROPECUARIA

Proyecto 22.1 \$

Proyecto 22.2 \$

\$ _____

CAPITULO XXIII PROGRAMA 23

ARTICULO ADJUDICACION TERRENOS VALDIOS

Proyecto 23.1 \$

Proyecto 23.2 \$

\$ _____

CAPITULO XXIV PROGRAMA 24

ARTICULO CONFINANCIACION

Proyecto 24.1 \$

\$ _____

DESARROLLO RURAL INTEGRADO

Proyecto 24.2 \$

CAPITULO XXV PROGRAMA 25

ARTICULO	CONFINANCIACION ICBF		\$ _____
	Proyecto 25.1	\$	
	Proyecto 25.2	\$	

CAPITULO XXVI PROGRAMA 26

ARTICULO	CONFINANCIACION IGAC		\$ _____
	Proyecto 26.1	\$	
	Proyecto 26.2	\$	

CAPITULO XXVII PROGRAMA 27

ARTICULO	OTRAS INVERSIONES		\$ _____
	Proyecto 27.1	\$	
	Proyecto 27.2	\$	

TOTAL GASTOS DE INVERSION	\$ _____
---------------------------	----------

TOTAL PRESUPUESTOS GASTOS FUNCIONAMIENTO E INVERSIONES.	\$ _____
--	----------

ANEXO 2. FORMULARIO 1.

1. ¿Para la elaboración del Presupuesto Municipal, qué tipo de guía utiliza?

¿Cómo le ha parecido?

¿Se puede aplicar fácilmente?

¿Es actualizada?

¿Qué sistema utiliza?

2. ¿Se tiene la asistencia de algún organismo nacional o departamental para la elaboración del Presupuesto?

¿Se han dictado cursos o seminarios sobre temas presupuestales?

¿Cómo les ha parecido?

¿Además de los seminarios en qué otra forma ha recibido ayuda?

3. ¿En la elaboración y aprobación del Presupuesto, qué personas intervienen?

¿En qué forma?

¿Además de las mencionadas, intervienen personas ajenas a la Administración?

4. ¿Cuáles son las dificultades más frecuentes que se presentan en la elaboración del Presupuesto?

¿La falta de estudio de necesidades?

¿El plazo para presentarlo?

¿El no conocer a tiempo el valor de las transferencias?
¿la falta de método para calcular el volumen de los ingresos?

5. ¿Conociendo las necesidades de su municipio, ha encontrado dificultades para darle solución a los problemas a través del Presupuesto?

¿Esas dificultades se originan en la normatividad existente?

¿Reciba alguna ayuda de Planeación Departamental para superar las dificultades?

6. ¿De qué actividad se originan los principales ingresos del municipio?

¿Existe otro ingreso significativo?

¿Cuál es el monto aproximado del Presupuesto?

¿Cuánto representan las transferencias recibidas?

¿Cuánto corresponde al impuesto a las ventas?

¿En qué forma podría incrementarse el total de los ingresos?

7. ¿Qué proyectos o inversiones de los planeados no se han podido ejecutar en los últimos cinco años?

¿Cuál es la causa principal?

¿Se han buscado fuentes de financiación?

¿Considera usted que se pudiera terminar en asociación con la comunidad?

8. ¿Cuál es el mecanismo oficial para que se inicie, se desarrolle y se termine una obra incluida en el Presupuesto?

¿En todos los casos, está sujeto al régimen de contratación administrativa?

¿Cuál es el cumplimiento de los contratistas?

¿La demora en el recibo de los dineros destinados a la obra son frecuentes?

¿Se autorizan reajustes de contratos?

9. ¿Podría indicarnos los problemas que generalmente se presentan en la ejecución del Presupuesto?

¿Ha establecido el municipio algún mecanismo para lograr el recaudo oportuno de los impuestos?

¿La falta de cumplimiento en la ejecución, cómo incide en la administración municipal?

10. ¿Qué mecanismo existe para controlar la ejecución del Presupuesto?

¿Quiénes lo llevan a cabo en la parte administrativa?

¿Considera suficiente este control?

11. ¿Cuáles considera que son las causas?

¿En qué forma se podría solucionar?

12. ¿En alguna oportunidad ustedes han tenido que solicitar adiciones presupuestales?

¿En qué áreas?

¿Con qué frecuencia?

¿Cuál es el procedimiento?

¿Lo solicitado, siempre es aprobado?

13. ¿En alguna ocasión el presupuesto aprobado ha debido ser corregido?

¿Estas correcciones son frecuentes?

¿Cuáles son las principales causas?

ANEXO 3. FORMULARIO 2.

1. ¿Podría mencionar tres necesidades prioritarias del municipio en orden de importancia?

¿Además de las anteriores, qué otras puede mencionar?

¿La falta de _____ tiene una justificación distinta a la insuficiencia de ingresos?

2. ¿En su concepto se está dando buen uso a los ingresos del municipio?

¿Conoce usted si alguna vez se han llevado a cabo investigación por malos manejos?

¿Cuál ha sido la actitud de la comunidad ante estas situaciones?

3. Dentro del desarrollo de la comunidad en los últimos cinco años, cuáles son las obras más significativas que se han llevado a cabo a través del presupuesto?

4. ¿Qué obras se han iniciado con dineros provenientes del presupuesto y se encuentran paralizadas?

¿Conoce la causa?

¿Considera que es importante su terminación?

5. ¿Habría un mecanismo complementario al procedimiento actual en el que se pudiera obtener la opinión del ciudadano común y corriente para la elaboración del presupuesto?

6. ¿Existe algún divorcio entre lo logrado a través del presupuesto y lo requerido en obras comunitarias?
¿Cómo considera que podría mejorarse esa situación?
¿Conoce usted los motivos que causan esta diferencia?
7. ¿Qué proyectos o inversiones de las planeadas no se han podido ejecutar en los últimos cinco años?
¿Conoce usted las causas?
¿Sabe cuál sería el costo aproximado de esas obras?
¿En la actualidad siguen siendo necesarias?
¿Sería posible llevarlas a cabo conjuntamente con otros municipios de la Provincia?
8. ¿Conoce el Inventario de Proyectos Prioritarios para los municipios de Santander?
¿Las necesidades incluídas para este municipio corresponden a la realidad?
¿Qué aspectos no se tuvieron en cuenta?
¿Conoce algún otro estudio similar?
9. ¿Considera que los ingresos municipales son suficientes para cubrir las necesidades prioritarias?
¿En qué forma podrían incrementarse?
¿Si el municipio facilitara el pago de los impuestos cree usted que la comunidad se mantendría al día en el pago de sus obligaciones?
¿Qué incentivos serían necesarios?
¿La Tesorería envía notas de cobro a los contribuyentes sobre los impuestos que adeudan?
10. ¿En qué forma podría participar la comunidad en la solución de las necesidades públicas?
¿Cree usted que la comunidad estaría dispuesta a adelantar un plan conjunto con el municipio?

¿Conoce alguna obra realizada con este tipo de asociación?

ANEXO 4. FORMULARIO 3

1. ¿En el momento se halla alguna obra en marcha con dineros provenientes del presupuesto?

¿En qué forma contribuye al mejoramiento del municipio?

¿Cómo se ha visto el desarrollo de estas obras?

2. ¿Podría usted nombrar en orden de importancia tres obras de infraestructura que requiera el municipio?

¿Por qué son importantes?

¿Cree que el municipio está en capacidad de conseguir recursos para realizarlas?

¿Podría plantear alguna forma de financiación?

3. ¿Comparativamente cómo se encuentra este municipio en obras de infraestructura con relación a otros de la provincia?

¿Existe condiciones especiales para esta diferencia?

¿Cómo se podría llegar a promover el desarrollo de estas obras?

4. ¿Su sector estaría en capacidad de llevar a cabo obras conjuntamente con el municipio?

¿En qué cuantía?

¿Se ha hecho algún planteamiento de este tipo a la administración municipal?

¿Qué acogida tuvo?

¿La institución que usted dirige contempla programas

de financiación para el municipio?

5. ¿Cómo afecta la prestación de los servicios públicos el desarrollo de su sector?

¿Tiene alguna idea de cómo mejorarlos?

¿Si estos servicios fueran administrados por una empresa privada, considera que serían más eficientes?

6. ¿Existe facilidad para la comercialización de los productos de la región?

¿Cuáles son los mayores obstáculos?

¿Cree que se puede realizar a través de municipio?

7. ¿Qué incentivos para el fomento del sector ha establecido la administración municipal que puedan redundar en un mejor presupuesto?

¿Cuál ha sido el resultado?

8. ¿Cómo podría el municipio fortalecer el presupuesto mediante incentivos orientados hacia este sector?

¿Se ha planteado esta posibilidad a la administración municipal?

¿Qué acogida tuvo?

9. ¿De qué forma el municipio a través del presupuesto de inversión puede contribuir al mejoramiento del sector?

10. ¿Cómo contribuye su sector al fortalecimiento del fisco municipal?

¿Qué tan significativa es esa participación?