

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA
Facultad de Derecho

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL
(Estudio de Caso Municipio de Bucaramanga. 1990-1995)

Anteproyecto de Trabajo de
Investigación Dirigida.

JOSE IGNACIO MEJIA ARDILA

Bucaramanga, 1998.

TABLA DE CONTENIDO.

INTRODUCCION

1. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991.
 - 1.1. EL MUNICIPIO: DE ENTE ESPONTANEO A ENTE CONSTITUCIONAL
 - 1.2. DEFINICION CONSTITUCIONAL DE MUNICIPIO
 - 1.3. COMETIDOS MUNICIPALES
 - 1.3.1. Prestación de Servicios Públicos
 - 1.3.2. Construcción de Obras que Demande el Progreso Local
 - 1.3.3. Ordenación del Desarrollo Territorial.
 - 1.3.4. Promoción de la Participación Comunitaria.
 - 1.3.5. Procuración del mejoramiento Social y Cultural de sus Habitantes.
 - 1.4. HERRAMIENTAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES PARA EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE LOS COMETIDOS MUNICIPALES.
 - 1.4.1. Creación de Tributos.
 - 1.4.2. Contratación Administrativa.
 - 1.4.3. El Presupuesto Municipal
 - 1.4.3.1. Definición de Presupuesto Municipal
 - 1.4.3.2. Organismo competente para su Expedición.

- 1.4.3.3. Cobertura
- 1.4.3.4. Del Plan Financiero.
- 1.4.3.5. Del Plan de Desarrollo Municipal y del Plan Operativo Anual de Inversiones.
- 1.4.3.6. Principios del Sistema Presupuestal.
- 1.4.3.6. Planificación.
- 1.4.3.6.2 Anualidad
- 1.4.3.6.3 Universalidad
- 1.4.3.6.4 Unidad de Caja.
- 1.4.3.6.5 Programación Integral
- 1.4.3.6.6 Especialización
- 1.4.3.6.7 Inembargabilidad.
- 1.4.3.6.8 Coherencia macroeconómica.
- 1.4.3.6.9 Homeostasis Presupuestal.

2. DE LA FORMACION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

2.1. DE LOS INGRESOS MUNICIPALES.

2.1.1. Impuestos

2.1.1.1. Impuesto Predial

2.1.1.2. Impuesto de Industria y Comercio

2.1.1.3. Impuesto de Avisos y Tableros

2.1.1.4. Impuesto de Industria y comercio al Sector Financiero

2.1.1.5. Impuesto de Circulación y Tránsito.

- 2.1.1.6. Impuesto de parques y Arborización.
- 2.1.1.7. Impuesto de Espectáculos Públicos.
- 2.1.1.8. Impuesto a las Ventas por el Sistema de Clubes.
- 2.1.1.9. Impuesto de Casinos
- 2.1.1.10. Impuesto de Degüello de Ganado Menor.
- 2.1.1.11. Impuesto sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas y apuestas y premios de las mismas.
- 2.1.1.12. Impuesto sobre Apuestas Mutuas.
- 2.1.1.13. Estampilla pro electrificación rural.
- 2.1.1.14. Impuesto de extracción de arena y otros minerales
- 2.1.1.15. Impuesto de Delineación.
- 2.1.2. Rentas.
 - 2.1.2.1. Contribución de Valorización.
 - 2.1.2.2. Participación en el Impuesto a las Ventas
- 2.1.3. Otros Ingresos
 - 2.1.3.1. Situado Fiscal o Transferencias de la Nación a través de los Departamentos para atender unos servicios específicos.
 - 2.1.3.2. Transferencias directas de la Nación
 - 2.1.3.3. Regalías y compensaciones
 - 2.1.3.4. Emisión de Títulos y Bonos de Deuda Pública.
 - 2.1.3.5. Crédito Externo.
- 2.2. DE LOS EGRESOS MUNICIPALES
 - 2.2.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE ORIENTAN EL PRESUPUESTO DE GASTOS O DE

APROPIACIONES

- 2.2.2. PRINCIPALES RUBROS DEL GASTO
 - 2.2.2.1. Gastos de Funcionamiento
 - 2.2.2.1.1 Servicios Personales
 - 2.2.2.1.2 Gastos Generales
 - 2.2.2.1.3 Gastos de Operación Comercial
 - 2.2.2.1.4 Transferencias
 - 2.2.2.2. Servicio de la Deuda
 - 2.2.2.3. Gasto Público Social

3. ANALISIS JURIDICO ECONOMICO DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA -1990-1995-

- 3.1. EVOLUCION DE LOS INGRESOS
- 3.2. EVOLUCION DE LOS EGRESOS

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El acentuado centralismo que había marcado la cultura política del país comenzó su desmonte a partir de la reforma administrativa de 1968. Desde entonces la descentralización hizo énfasis en algunos aspectos relacionados con el servicio público y con la necesidad de dotar a los municipios y demás entes territoriales de la autonomía indispensable para su verdadera consolidación como autoridades responsables de buena parte de

los cometidos estatales.

Las voces de la descentralización y de la autonomía regional se habían iniciado desde mediados del siglo XIX con Murillo Toro a la cabeza. Sin embargo se requirió de más de un siglo para que el país, en su conjunto, entrara no sólo en una etapa de descentralización, sino de autonomía administrativa y de fortalecimiento de los fiscos regionales.

Tres normas pueden condensar la política de descentralización y de autonomía regional: la ley 14 de 1983 que reestructuró todo lo relacionado con el avalúo catastral y el impuesto predial; la ley 12 de 1986 que determinó la redistribución del Impuesto al Valor Agregado a favor de los municipios y los departamentos, y el acto legislativo No. 1 de 1986 mediante el cual se consagró la elección popular de los mandatarios municipales.

La anterior política se vio fortalecida con la expedición de una nueva Constitución en 1991, la cual incorporó un marcado espíritu municipalista en lo atinente con el régimen territorial, dando una acentuada participación a toda la comunidad a través de las Juntas Administradoras Locales y de un sistema de planeación económico y social que partiendo del inventario de necesidades de las comunas y corregimientos alcanza una concepción macroeconómica de la planeación a fin de diseñar verdaderos planes y programas de desarrollo que sintetizen los intereses de la colectividad.

El régimen de Hacienda Pública que incluye todo lo relacionado con el presupuesto, los planes de desarrollo, la distribución de recursos y competencias y los servicios públicos, irriga toda la vida económica y social del país de tal forma que a partir de 1991 para la elaboración de los presupuestos se ha de tener en cuenta el marco normativo tanto a nivel constitucional como legal, y muy especialmente, el componente denominado gasto público social que tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

La Carta Política al definir el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le impone una serie de cometidos tales como la prestación de los servicios públicos que determine la ley, la construcción de las obras que demande el progreso local, la ordenación del desarrollo de su territorio, la promoción de la participación comunitaria y el procuramiento social y cultural de sus habitantes, para lo cual debe contar con un presupuesto encaminado a su cumplimiento dentro del marco señalado por la ley orgánica respectiva así como por los preceptos constitucionales que son aplicables en estos eventos al municipio.

La ley orgánica de recursos y competencias dentro de los cánones señalados por los artículos 356 y 356 de la Constitución Nacional, se presenta como el desarrollo legislativo por

excelencia hacia el cual deben dirigirse todos los esfuerzos de los ciudadanos que habitan y participan del desarrollo de las entidades territoriales, a fin de que los propósitos de descentralización y autonomía municipal se expresen no en la configuración de pequeños feudos dentro de cada localidad, sino en verdaderos valuartes de desarrollo económico y social, utilizando herramientas político-administrativas tales como las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las provincias, entes que permiten el fortalecimiento de aquellos municipios que inexorablemente, por su escaso desarrollo económico y social, no pueden competir de manera insular con los que han alcanzado un nivel de progreso tal, que por las leyes del capitalismo se colocan como polos de atracción de todas las actividades.

1. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991.

La organización del Estado y la sociedad exige una estrecha articulación entre todos los entes sociales, políticos y jurídicos que van surgiendo para dar respuesta a las necesidades y contradicciones de los individuos que conforman la nacionalidad. Dentro su estructura aparece el municipio como uno de sus elementos fundamentales.

1.1. EL MUNICIPIO: DE ENTE ESPONTANEO A ENTE CONSTITUCIONAL.

De los clanes y las tribus asentadas en un territorio surgen las primeras formas de organización social hace aproximadamente cuatro mil años, dando lugar a lo que hoy se conoce como municipio el cual, a su vez, se confunde en ese primer estadio, con la expresión máxima de poder político: el Estado.¹ La espontaneidad, el impulso natural y la necesidad de resolver

¹. GALVIS GAITAN, Fernando Augusto. El Municipio colombiano, Bogotá, Editorial Temis, 1985, pp. 3.

cada una de las contradicciones que la naturaleza le crea a los grupos sociales primitivos, da lugar al agrupamiento humano en razón de la sangre, elemento que es propio de las comunidades anteriores a la aparición del Estado, cubriendo, inclusive, un largo trecho de la historia, marcado por la ausencia total de un elemento de poder por encima del conglomerado humano.

La mezcla de diferentes etnias en razón de las invasiones y conquistas que efectuaban los pueblos primitivos buscando tierras aptas para la agricultura y la ganadería generó, tres mil años antes de Cristo, el primer gran hito de la humanidad: el asentamiento del hombre en un territorio determinado, tornándose sedentario y creando a su vez una comunidad dentro de la cual eran aceptados individuos que ya no tenían la unidad de sangre, fenómeno que aunado con las asignaciones de tierras dentro del mismo territorio y el surgimiento de la propiedad privada, puso fin a la comunidad primitiva y sentó las primeras bases para la aparición del Estado, expresado en villas, aldeas y caseríos, con unidad sociológica, esencialmente.

Sin embargo, históricamente la realidad jurídica del municipio y del Estado sólo se presenta en los tiempos modernos, sin olvidar que ciudades como Tebas, Alejandría, Babilonia, Tiro, Troya, Atenas, Esparta y Roma, desde quinientos años antes de Cristo gozaban de una organización política y militar, lo que permitiría afirmar que desde esa época existían, ya de manera autónoma, ya de manera paralela, o insertos dentro de una

primigenia organización estatal, los que hoy se conocen como municipios.²

Corroborando lo anterior se encuentra la siguiente afirmación:

"El municipio es la única asociación tan integrada en la naturaleza que, en donde quiera que haya unos hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio. La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualquiera que sean sus usos y sus leyes, es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; el municipio parece surgir de la mano de Dios".³

Esa espontánea aparición del municipio adquiere entornos sociológicos y jurídicos cuando el grupo social se somete a una autoridad superior con facultad para imponer normas de obligatorio cumplimiento, y se torna de rango constitucional cuando la Carta Política de un Estado en particular lo acoge como el ente fundamental de la organización del Estado; no basta con su sola referencia; es indispensable un desarrollo normativo que lo ubique dentro del contexto jurídico general.

1.2. DEFINICION CONSTITUCIONAL DE MUNICIPIO

El artículo 311 de la Constitución Política de Colombia define al municipio como "entidad fundamental de la división político-

_. URIBE URIBE, Rafael. Orígenes del Poder Municipal. EN: Boletín de Historia y Antigüedades, Vol. 6, NO. 64. pps. 210 y 211.

_. TOCQUEVILLE, Alexis. La democraci^a en América, Barcelona, Ediciones Orbis, 1985, pp. 44.

administrativa del Estado", de lo cual debe inferirse una total noción descentralizadora de la organización política del Estado colombiano, principio inserto en el artículo 1o. constitucional cuando se expresa que Colombia "es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...)".

Con fundamento en la descentralización y en la autonomía de sus entidades territoriales, el Estado colombiano a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991 fundamenta toda su organización político-administrativo en el municipio; de allí la importancia de todos los elementos de planeación y formación de su presupuesto, ya que a través de una coherente política de acopio de recursos, tanto el municipio como las demás entidades territoriales, y el propio Estado, podrán percibir el desarrollo económico y social.

1.3. COMETIDOS MUNICIPALES

La Constitución Nacional impone al Estado y a todas las entidades territoriales una serie de tareas que dentro del campo del Derecho Administrativo reciben la denominación de Cometidos Públicos, ya sean del orden nacional, departamental o municipal. El Diccionario de Real Academia Española define la voz 'cometido' como "comisión, encargo// Por extensión incumbencia,

obligación moral".⁴

Así las cosas, la Constitución Política de Colombia, al imponer de manera directa o a través de la ley, una comisión o encargo en cabeza de los diferentes entes estatales, establece a su vez la obligación de su debido cumplimiento. Debe entenderse que la noción de cometido estatal lleva inmersa una filosofía política sobre las tareas o actividades que prioritariamente deben cumplir las principales autoridades del Estado, es decir, el cometido es la expresión normativa del principio filosófico que guía la concepción del Estado.

La filosofía política del Estado es una sola. Por ello los principios de descentralización y autonomía no pueden ir en contra de la unidad del Estado, situación que desde el ámbito constitucional está resuelta en el artículo 1o. de la Carta Política cuando además de afirmar que Colombia se organiza en forma de República Unitaria, establece que tiene las características de un Estado descentralizado dentro del cual se admite la autonomía de sus entidades territoriales. Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

"La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y a la Ley, nos

⁴. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, Editorial Espasa-calpe, 1970, pp. 330.

encontramos ante la autonomía. En el ámbito concreto de la República unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario.

(...) Es por eso que unas veces se manifiesta, prevalentemente, en la realización de funciones con abstracción del aspecto territorial, por cuanto lo que interesa fundamentalmente es la racionalización administrativa en la prestación de un servicio. Otras, por el contrario, el elemento territorial asume una posición dominante en el ejercicio de la descentralización. El grado de libertad del sujeto puede manifestarse en el ejercicio de funciones a través de los típicos actos administrativos, o puede adquirir también la forma de actividad normativa, la cual se ejerce dentro de la unidad de organización de la comunidad estatal, vale decir, sin dar lugar al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de actividad.

(...) Así, pues, en el Estado unitario típico puede darse una descentralización entendida como un cierto grado de libertad para el manejo de algunas actividades a nivel predominantemente administrativo en tanto que en el estado federal la descentralización alcanza un grado tal que no sólo trasciende los niveles administrativo y legislativo sino que llega también, como antes se dijo, al corazón mismo del nivel constitucional".⁵

Dentro de este ámbito de interpretación jurisprudencial se tendrá que los municipios colombianos deben cumplir unos cometidos que están expresamente asignados por la Carta

. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-157, septiembre 15 de 1992, Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón, Fotocopia, pp. 28.

Política, los cuales no rompen el principio unitario pero si permiten el desarrollo de dichos entes territoriales. En efecto, el artículo 311 constitucional demarca los siguientes cometidos municipales: Prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y procurar el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

1.3.1. Prestación de Servicios Públicos.

Los artículos 365 a 370 de la Carta Política regulan lo concerniente con los servicios públicos a cargo del Estado definiéndolos como elementos inherentes a la finalidad social del Estado y disponiendo como deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. A su vez admite la posibilidad de que su prestación se efectúe por comunidades organizadas o por particulares.

La noción de Estado lleva inserta la concepción de descentralización funcional, por servicios y territorial; por ello el Estado cumple sus cometidos a nivel general cuando cualquiera de sus entidades, denominense Ministerios, Establecimientos Públicos, Departamentos, Asociaciones de Municipios o Municipios, ejecuta las tareas que la Constitución y la Ley le asignan.

Los servicios públicos comprenden los actos propios de la

administración que deben llevarse a cabo para el debido cumplimiento de los cometidos estatales, abarcando, entonces, toda la administración en general, y muy especialmente lo que se denomina satisfacción de necesidades básicas insatisfechas y los servicios públicos domiciliarios. Dentro del primer bloque se encuentran la salud, la educación, el medio ambiente y el agua potable, y dentro del segundo, el acueducto, el alcantarillado, la energía eléctrica, el gas y el teléfono, correspondiendo su prestación, por expreso mandato del artículo 367 de la Constitución, a los municipios.

1.3.2. Construcción de Obras que Demande el Progreso Local.

El servicio público, tal como ya se anotó, comprende las actividades propias del Estado que de manera directa o indirecta interesan a la comunidad, dentro de las cuales se encuentra la construcción de obras que son indispensables para que cada localidad alcance un progreso y bienestar acorde con su desarrollo económico.

Cuando la Constitución Nacional impone como uno de los cometidos o tareas municipales el referente con la construcción de obras que demande el progreso local, está significando la importancia que tiene para cada comunidad la destinación de una parte de los recursos, tanto administrativos como financieros, para la satisfacción de necesidades sentidas que deben ser resueltas a fin de alcanzar un nivel de vida digno.

1.3.3. Ordenación del Desarrollo Territorial.

Las obras públicas sólo logran coherencia si existe una verdadera planificación urbana de tal forma que los diferentes municipios, sin importar su tamaño, densidad poblacional y recursos fiscales, decidan una correcta distribución de los espacios públicos y el establecimiento de áreas o zonas específicas para que en cada una de ellas se concentren las actividades habitacionales, recreativas, industriales, comerciales y académicas, procurando la mayor armonía y convivencia social.

En la actualidad el municipio no se puede entender como una simple agrupación de personas bajo la autoridad de un Alcalde, sino que su concepción debe trascender hacia la idea del ordenamiento territorial, el cual comprende todo un conjunto de obras, tanto físicas como ideológicas y espirituales, y la concurrencia del conjunto de instituciones que permiten la armonía en la convivencia de sus habitantes.

El ordenamiento territorial, como ya se indicó, comprende el espacio público y las diferentes zonas con destinación específica, singular o múltiple, situación que debe estar enmarcada dentro de una función del medio ambiente sano, sin desmedro de la propiedad privada y de la iniciativa particular en todas aquellas actividades que no atenten contra las sanas costumbres. De aquí que ordenamiento territorial y libertades

públicas estén en estrecha relación.

Por pequeño que sea un municipio su propósito, según el artículo 311 de la Constitución, debe estar orientado hacia la noción de urbanismo, entendiéndose éste como "la organización del espacio para la vida del hombre en las ciudades";⁶ debiendo entenderse la ciudad como una expresión genérica que comprende todos los municipios, los cuales deben tener una perspectiva futurista en todos los niveles.

1.3.4. Promoción de la Participación Comunitaria.

El municipio debe ser escenario de una masiva

participación de la comunidad en donde se procure la concurrencia de todos sus habitantes en las diferentes manifestaciones de la vida social. La propia Constitución establece la creación de comunas dentro de las áreas urbanas de los municipios, y de corregimientos en las zonas rurales, con el propósito de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía (art. 318), y la convocatoria a consultas populares en aquellos eventos de interés del respectivo municipio (art. 316), o cuando sea indispensable protocolizar la conformación de un área metropolitana (art. 319, incs. 2 y 3).

_. ROTHER, Hans. Derecho urbanístico colombiano, Bogotá, Editorial Temis, 1990, pp. 15.

La administración de cada municipio no está concentrada exclusivamente en el Alcalde, sino que, conforme al artículo 318 constitucional, puede existir una administración descentralizada a través de las comunas y corregimientos, entes territoriales bajo la dirección de una Junta Administradora Local de elección popular, que tiene como tareas principales las siguientes:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal, y

5. Ejercer las funciones que les deleguen el Consejo y otras autoridades locales.

A través de las comunas y los corregimientos se cumple el mandato constitucional de la promoción de la participación comunitaria a nivel municipal y una mayor acentuación de la

descentralización administrativa que ya no sólo ve en el municipio la última forma de la división político-administrativa, sino que encuentra que buena parte de tales entes administrativos, por su tamaño geográfico y densidad poblacional, requieren de unas subdivisiones político administrativas que hagan realidad los postulados constitucionales ya enunciados.

1.3.5. Procuración del mejoramiento Social y cultural de sus Habitantes.

El municipio desde la perspectiva jurídico política no

puede ser una simple agregación de personas; muy por el contrario, a través de sus diferentes instituciones debe procurar la satisfacción de las necesidades básicas no sólo mediante la prestación de los servicios públicos sino con la creación de mecanismos enderezados a procurar el mayor bienestar social y económico de quienes lo conforman, partiendo de la plena ocupación de todos sus asociados, entendiéndose por tal el ejercicio de la libertad de empresa, oficio y ocupación, sin que ello implique la obligación municipal de crear plazas o puestos ocupacionales que en lugar de favorecer la prestación de los servicios públicos vaya en su detrimento en virtud de los recursos económicos destinados para tal fin.

El bienestar social comprende la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y servicios públicos domiciliarios, así como el acceso a

la cultura y a la educación. Cubiertos éstos puede hablarse de un debido cumplimiento de los cometidos estatales por parte del municipio.

1.4. HERRAMIENTAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES PARA EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE LOS COMETIDOS MUNICIPALES.

El Estado a través de sus diferentes entidades

territoriales procura cumplir a cabalidad las tareas que la Constitución le impone; de allí que a nivel municipal, y tal como está esbozado en el artículo 311, se delinee cinco actividades fundamentales que de ser desarrolladas cabalmente, permitirán alcanzar el desarrollo económico, social, político y cultural de la comunidad.

Sin embargo toda empresa requiere del acopio de esfuerzos monetarios y humanos que deben ser recaudados mediante diversos mecanismos, ya del ingenio humano, ya de la expresión normativa, contando los municipios, para este evento, con unas herramientas constitucionales y legales tales como la creación de tributos, la contratación administrativa y el presupuesto municipal.

1.4.1. Creación de Tributos.

Quienes concurren en la formación de una sociedad efectúan unos aportes en dinero o en especie, los cuales han de ser utilizados para lograr un beneficio económico; en el caso de los municipios los asociados deben también contribuir con sus aportes para que

las autoridades municipales, dentro de la mayor equidad distributiva, satisfagan las necesidades que la vida en comunidad exige en los tiempos modernos.

Los denominados 'aportes' que entregan los habitantes y transeúntes de un municipio reciben el nombre de tributos bajo las expresiones de impuestos, tasas y contribuciones, todos ellos regulados según las exigencias del gasto público por el Concejo Municipal ante iniciativa del Alcalde Municipal (arts. 313, núm. 5, y 315, núm, 5, C.N.).

La voz 'tributo' hace referencia a la "carga u obligación de tributar", y ésta, a su vez, significa acción de "entregar el vasallo al señor en reconocimiento del señorío, o el súbdito al Estado para las cargas y atenciones públicas, cierta cantidad en dinero o en especie".⁷ El Derecho Tributario, como parte integrante de la Hacienda Pública, se encarga de estudiar los aspectos relacionados con la filosofía que orienta la creación, eliminación o dosificación de los tributos creados por el Estado. A nivel municipal la carga tributaria se dirige a propender por acopiar los recursos indispensables para la financiación de la administración del municipio, procurando estimular e impulsar todas las actividades industriales, comerciales y agropecuarias que en esencia son generadoras de empleo y por ende elemento esencial para el progreso de los

_. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Op. Cit. ^pp. 1307.

habitantes de cada localidad.

1.4.2. Contratación Administrativa.

Mediante la imposición de tributos a cargo de los habitantes de un municipio o de los transeúntes que en razón de alguna actividad o al beneficiarse de un servicio pagan una tasa o contribución, cada localidad acopia recursos tendientes a financiar los gastos que demanda la administración municipal y todo el conjunto de obras y programas que exigen el progreso social y el desarrollo territorial.

Los egresos municipales se efectúan mediante el pago directo de las nóminas conformadas por los trabajadores oficiales, empleados públicos y demás servidores municipales, y por el pago de los valores correspondientes a los contratos administrativos que cada municipio celebra con contratistas particulares para adelantar las obras públicas y demás asesorías que exija la modernización de la administración local en los planos tecnológico y de capacitación al recurso humano.

Es mediante la contratación administrativa que, en buena medida, el Estado colombiano en todos sus niveles, cumple con los cometidos impuestos por la Carta Política; es la herramienta que permite incorporar a la administración municipal el conocimiento y la experiencia del sector privado en la ejecución de tareas que difícilmente puede ejecutar un municipio directamente, por no contar con la experiencia o con los elementos tecnológicos y

administrativos que buena parte de las obras exigen.

Es indispensable precisar que en la actualidad la contratación administrativa se rige por los principios de la autonomía de la voluntad, y en general por las normas del Derecho Privado (Art. 32 Ley 80 de 1993), con lo cual se agiliza la contratación administrativa dentro de unos claros principios tales como el de transparencia, economía, responsabilidad y ecuación contractual.

1.4.3. El Presupuesto Municipal.

Con fundamento en el inventario de necesidades cuantificadas en valores monetarios, cada ente territorial podrá establecer qué recursos debe acopiar durante cada vigencia fiscal para dar estricto cumplimiento a los cometidos estatales que la propia Constitución les impone.

Dentro de la moderna concepción de las finanzas públicas se ha diseñado la noción de sistema presupuestal, el cual está constituido por un plan financiero, un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual del municipio. (Art. 4o. Acuerdo 056 de 1995, Bucaramanga).

1.4.3.1. Definición de Presupuesto Municipal

El Diccionario de la Real Academia Española define la voz 'presupuesto' así: "Cómputo anticipado del coste de una obra, y también de los gastos o de las rentas de un hospital, ayuntamiento u otro cuerpo, y aún de los generales de un Estado

o especiales de un ramo; como de guerra, marina, etc."⁸ El aspecto relevante de la definición es la expresión "cómputo anticipado del coste de una obra", o "de los gastos o de las rentas generales de un Estado", que en el caso del presupuesto municipal se convierte en el cómputo anticipado del valor expresado en cifras monetarias de todas las obligaciones, gastos y remuneraciones en las cuales va a incurrir cada localidad a fin de atender los planes y programas de desarrollo económico y social, así como las obras públicas que el Alcalde Municipal, en asocio con el Concejo y las Juntas Administradoras Locales, si las hay, decide adelantar.

Según el artículo 2o del Acuerdo 0056 de 1995 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga, el presupuesto general del Municipio "es un acto administrativo mediante el cual el gobierno municipal y sus entidades descentralizadas computan anticipadamente las rentas e ingresos y asignan partidas para los gastos públicos dentro de un período fiscal determinado".

El presupuesto tiene una doble suposición: de una parte, los egresos, es decir, las tareas que se van a adelantar, y de otra, los ingresos, o sea los medios que se han de emplear para que se alleguen los recursos necesarios para sufragar los diferentes gastos en que incurre la administración municipal para cumplir todo lo referente con los planes y programas de desarrollo

_. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Op, cit. ^pp. 1071.

económico y social y de obras públicas.

El presupuesto puede partir de una noción de solvencia o superávit; en este caso las partidas sobrantes se podrán utilizar en algunos programas que se encuentran pendientes por falta de recursos, o en el diseño de unos nuevos que tenderían a satisfacer las necesidades más sentidas de la comunidad. Pero también puede iniciarse un presupuesto con la clara idea de insuficiencia o déficit, para lo cual paralelamente se deberán determinar los medios de financiación del déficit a través de políticas de crédito, ya sea externo o interno, de tributación o de contratos administrativos dentro de los cuales se conceda al contratista el recaudo de los valores que han de pagar los usuarios por beneficiarse ya del servicio o de la obra contratada.

1.4.3.2. Organismo competente para su Expedición.

De conformidad con la Constitución Política de Colombia el órgano competente para expedir el presupuesto municipal es el Concejo respectivo; así lo expresa el artículo 313, numeral 5: "Corresponde a los Concejos: (...) Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos". Sin embargo esta facultad no emana por iniciativa exclusiva Concejo, sino que está en estrecha concordancia con las atribuciones del Alcalde al cual corresponde "presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas,

presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio" (Art. 315, núm 15, C.N.).

Ha de tenerse en cuenta que la iniciativa corresponde al Alcalde Municipal y que la aprobación del presupuesto de rentas y gastos es facultativa del Concejo Municipal; sin embargo, en su elaboración concurre la iniciativa popular a través de las Juntas Administradoras Locales que, como ya se indicó, por expreso mandato constitucional participan en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas y son destinatarias de partidas globales del mencionado presupuesto.

1.4.3.3. Cobertura

El presupuesto municipal consta de dos niveles: el primero comprende la parte general del municipio conformado por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden municipal y el presupuesto del municipio; el segundo nivel "incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público municipal y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales y de las sociedades de economía mixta del orden municipal con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución, las leyes y los Acuerdos les otorgan" (Inciso 3, artículo 3o, Acuerdo 056 de 1995, Concejo Municipal de Bucaramanga).

Respecto del primer nivel, el presupuesto incluye las partidas asignadas al concejo Municipal, el despacho del Alcalde, las Secretarías, la Personería y la Contraloría Municipal, entendiéndose entonces por cobertura el conjunto de entidades del orden municipal que concurren a la formación del presupuesto de ingresos y egresos.

1.4.3.4. Del Plan Financiero.

De conformidad con el artículo 5o. del Acuerdo 056 de 1995 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga, se entiende por plan financiero el "instrumento de planificación y gestión financiera de la administración municipal y sus órganos descentralizados, que tiene como base las operaciones efectivas tomando en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación, compatible con el programa anual de caja y el plan de desarrollo". En este sentido el sistema presupuestal parte de un elemento esencial para el desarrollo del gasto público en todos los órdenes, y muy especialmente a nivel municipal, evitando la improvisación y las soluciones coyunturales que en nada benefician la buena marcha de la administración pública.

1.4.3.5. Del Plan de Desarrollo Municipal y del Plan Operativo Anual de Inversiones.

El Plan Operativo Anual de Inversiones debe señalar los proyectos de inversión a ejecutar, financiados o cofinanciados con recursos del presupuesto, clasificados por sectores, órganos

y programas; dicho Plan debe guardar estrecha concordancia con el Plan Municipal de Inversiones de mediano y corto plazo, el cual se establece en el Plan de Desarrollo del Municipio.

Como se recordará, las Juntas Administradoras Locales participan en la elaboración de los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas, lo que supone, por lo menos a nivel teórico, que el Plan de Desarrollo del Municipio representa el inventario ordenado y sistematizado de todas las necesidades de la respectiva localidad; de allí que la estrecha concordancia con el Plan Operativo Anual de Inversiones deriva de la necesidad de la proporcionalidad de dichas inversiones, a fin de no crear atrofias o hipertrofias en el desarrollo municipal.

1.4.3.6. Principios del Sistema Presupuestal.

Se entiende por principios del sistema presupuestal los elementos fundamentales que irrigan toda su estructura con el propósito de alcanzar la mayor eficacia de los recursos allegados al presupuesto los cuales, según el artículo 9o. del Acuerdo 056 de 1995, son los siguientes: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis.

1.4.3.6.1. Planificación.

La Constitución Política de Colombia señala como uno de los

presupuestos básicos para la organización de la Hacienda Pública la aplicación de la planeación en todos los niveles, concibiéndose tal tarea a partir de los municipios con fundamento en la actividad de las Juntas Administradoras Locales, es decir, la planificación tiene una formulación empírica inductiva partiendo de los elementos básicos hasta llegar a una concepción macroeconómica. De allí que el artículo 10 del Acuerdo 056 de 1995 C.M.B., determine que "el presupuesto general del municipio deberá guardar concordancia con los contenidos del plan de desarrollo municipal, del plan municipal de inversiones, del plan financiero y del plan anual de inversiones".

1.4.3.6.2. Anualidad

El año fiscal generalmente aceptado es el comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año, disponiéndose por lo tanto como principio general la obligación del municipio de no poder asumir compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra. Así mismo, los saldos de apropiación quedan sometidos al principio de caducidad, entendiéndose que las partidas sobrantes engrosarán el presupuesto que corresponda al año fiscal siguiente (Art. 11, Acuerdo 056 de 1995, C.M.B.).

1.4.3.6.3. Universalidad

En el cálculo de los ingresos que se efectúen para la elaboración del presupuesto se deberán incluir todos aquellos que provengan de los impuestos, rentas, recursos y rendimientos

por servicios o actividades del municipio y de los organismos descentralizados tales como los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden municipal, así como los recursos de capital que dichos organismos esperen recibir o reciban durante el año fiscal, sin deducción alguna (Art. 12, Acuerdo 056/95, ibídem.). De aquí se desprende que no es dable excluir un ingreso alegando situación presupuestal o financiera ajena a la realidad del principio de universalidad.

1.4.3.6.4. Unidad de Caja.

Se entiende por unidad de caja dentro del sistema presupuestal el principio consistente en el recaudo único de todas las rentas y recursos de capital y de los demás ingresos señalados por la ley, las ordenanzas y los acuerdos municipales a fin de atender los gastos previamente señalados por el Acto Administrativo mediante el cual se expide el presupuesto municipal.

1.4.3.6.5. Programación Integral.

Todo presupuesto contiene una serie de programas que incluyen un gasto específico en particular, sin especificar, en la mayoría de los casos, cual va a ser el origen de los recursos para atender dicho gasto, en razón del principio de universalidad; pero como la programación del presupuesto debe tener una armonía absoluta entre ingresos y egresos, se ha establecido que "todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias

técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes". En este sentido la armonía entre gastos de inversión y funcionamiento es indispensable para poder determinar la forma de allegar los recursos.

1.4.3.6.6. Especialización

Según el artículo 16 del Acuerdo 056 de 1995, "las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas". Así las cosas, se evita la dispersión y malversación de los fondos públicos alegando actividades que deben financiarse sin que correspondan al objeto y funciones de cada entidad en particular.

1.4.3.6.7. Inembargabilidad.

De conformidad con los principios constitucionales y legales, el Acuerdo 056 de 1995 incorporó la noción de inembargabilidad de las rentas incluídas en el presupuesto del municipio, así como de los bienes y derechos de las diferentes dependencias que concurren a su formación. No obstante, dentro de la conformación del presupuesto cada entidad deberá informar sobre las sentencias que imponen obligaciones pecuniarias a cargo de los organismos y entidades municipales.

1.4.3.6.8. Coherencia macroeconómica.

La armonía de las metas macroeconómicas se impone a todos los

niveles por expreso mandato constitucional; de allí que el presupuesto de todos los municipios debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno Nacional en coordinación con las políticas que al respecto señale la Junta Directiva del Banco de la República, principio establecido en el artículo 371 de la Carta Política, en concordancia con los artículos 339 a 344, ibídem.

1.4.3.6.9. Homeostasis Presupuestal.

En armonía con los principios de coherencia macroeconómica y de planificación se instituye el de la homeóstasis presupuestal, que hace referencia al crecimiento armónico del presupuesto de rentas del municipio con el de la economía en general, a fin de que no se genere un desequilibrio macroeconómico que propicie alteraciones coyunturales en las diferentes localidades de la nación. Aquí el prefijo "homeos" no significa inexorablemente "igual", sino que puede entenderse como equilibrio, proporcionalidad o congruencia.

2. DE LA FORMACION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

La norma general de la formación del presupuesto, tanto a nivel nacional como por parte de las entidades territoriales, se encuentra en el artículo 345 de la Carta Política, que a la letra dice: "En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido

decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o por los Concejos Distritales o Municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto".

Se consagran de esta forma los principios de legalidad del impuesto y de universalidad de la formación del presupuesto, nociones medulares que comprenden tanto al presupuesto nacional como al departamental y al municipal, lo que permite inferir, en concordancia con el artículo 353 constitucional, que tales principios deben aplicarse a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de su respectivo presupuesto.

2.1. DE LOS INGRESOS MUNICIPALES.

El artículo 345 constitucional utiliza la expresión "contribución o impuesto" para denotar la noción de ingreso a favor del Estado; sin embargo los medios para allegar los recursos indispensables para atender las obligaciones y programas del municipio comprenden, además de los impuestos, las rentas, las contribuciones, las transferencias, las regalías y compensaciones, la emisión de títulos y bonos de deuda pública y el crédito externo.

2.1.1. Impuestos

Históricamente se ha tenido como fuente primordial de ingresos a favor del Estado y de sus entidades territoriales los impuestos,

entendidos como una "erogación pecuniaria directa y definitiva, al Estado u otros entes públicos, de contrapartida indirecta, colectiva y sin equivalencia".⁹ Esta definición determina en su conjunto todas las características que encierra el impuesto como un desembolso de carácter exclusivamente económico que cada individuo entrega al Estado o a todos sus entes descentralizados, ya por servicios, ya territorialmente, de una manera definitiva, es decir, sin que exista la posibilidad de un reembolso, y menos aún de que a cambio de él se pueda exigir una equivalencia específica y determinada.

Igualmente, su naturaleza es colectiva, aunque puede tener excepciones respecto de los destinatarios o sujetos pasivos, y la retribución que se puede esperar es de carácter general, impersonal y abstracta, equivalente a un buen servicio público y al esmero de la administración por satisfacer las necesidades sentidas de la comunidad.

Tal como lo establece el artículo 345 de la Constitución Nacional, los Concejos Distritales o Municipales pueden imponer contribuciones o impuestos y ordenar gastos a cargo del respectivo municipio; así mismo, mediante ley de la República u Ordenanza Departamental, se podrán imponer cargas tributarias a favor del municipio y en cabeza de los habitantes y transeúntes.

⁹. RAMIREZ CARDONA, Alejandro, Sistema de hacienda pública, Bogotá, Editorial Temis, 1980, pp. 244.

Mediante la ley 14 de 1983 se inició el fortalecimiento de los fiscos municipales al transferirles el impuesto al valor agregado que antes correspondía exclusivamente a la nación. Así mismo, la ley 12 de 1986 introdujo algunas reformas sobre la materia a favor de las entidades territoriales, lo que junto con las normas contenidas en el Decreto Ley 1333 de 1986, conformó el catálogo mínimo de impuestos y contribuciones que corresponden al municipio por expreso mandato legal.

2.1.1.1. Impuesto Predial

El artículo 317 de la Carta Constitucional estableció la facultad de los municipios para gravar la propiedad inmueble, es decir, asignó a estos entes territoriales el valor recaudado por concepto del impuesto predial, el cual se cobrará con base en un porcentaje que se aplica al valor catastral del inmueble conforme a las normas de carácter general señaladas por Ley de la República o por reglamentos especiales expedidos por el Concejo Municipal.

Dentro de los recursos municipales el impuesto predial se constituye en uno de los mayores ingresos, pero así mismo su recaudo representa una derogación en razón del tren administrativo que se hace indispensable implementar para tal fin.

El Decreto Ley 1333 de 1986 regula en sus artículo 173 a 194

todo lo relativo al impuesto predial a favor de los municipios, estableciendo que las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.

Las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas municipales, serán fijadas por los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio. Esta disposición contenida en el artículo 186, inciso 1 del Decreto Ley 1333 de 1986, se establece sin perjuicio de que las entidades territoriales conserven las tarifas y sobretasas que en la fecha de promulgación de la ley 14 de 1983 tenían establecidas, así excedan en conjunto el 12 por mil.

No es aplicable al municipio de Bucaramanga lo atinente con el producido del recargo del impuesto predial previsto en el artículo 10 de la ley 128 de 1941, que constituye para los municipios cuya población sea inferior a 100 mil habitantes un ingreso ordinario.

2.1.1.2. Impuesto de Industria y Comercio.

De conformidad con el artículo 195 del Decreto Ley 1333 de 1986 el impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales

y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimiento de comercio o sin ellos. Dicho impuesto se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional dentro de los siguientes rangos: de un 2 a un 7 por mil para actividades industriales y de un 2 a un 10 por ciento para actividades comerciales y de servicios. Dichas tarifas serán señaladas por los respectivos Concejos Municipales.

Además de las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades comerciales, industriales o de servicios, son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio las agencias de publicidad, la administradoras y corredoras de bienes inmuebles y los corredores de seguros, ipso jure, y, siempre y cuando desarrollen actividades industriales o comerciales, lo son los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud.

Los artículos 197, 198 y 199 del Decreto Ley 1333 de 1986 hacen una enumeración de qué se entiende por actividad industrial, comercial y de servicios, para efectos de la tarifa máxima a que

se refiere el artículo 196, ibídem. Ante la posibilidad de que la enumeración no agote la infinidad de actividades que los individuos se pueden ingeniar, y como la ley no previó una solución al respecto, se debe inferir que los Concejos Municipales están facultados para hacer la agrupación respectiva (Art. 203, Decreto ley 1333 de 1986).

2.1.1.3. Impuesto de Avisos y Tableros.

Los Concejos Municipales están facultados para fijar el impuesto de avisos y tableros sobre una tarifa de un 15% adicional o complementario del impuesto de industria y comercio, es decir, el mencionado porcentaje se aplicará al valor que corresponda por concepto de industria y comercio, formando con éste un solo cuerpo impositivo.

2.1.1.4. Impuesto de Industria y comercio al Sector Financiero.

Teniendo en cuenta las diferentes operaciones activas y pasivas que realizan las instituciones financieras (bancos, corporaciones financieras, almacenes generales de depósito, compañías de seguros generales, compañías reaseguradoras, compañías de financiamiento comercial y sociedades de capitalización), los Concejos Municipales impondrán un impuesto de industria y comercio correspondiente al 5 por mil aplicable a los ingresos operacionales anuales; cuando se trate de Corporaciones de Ahorro y Vivienda, el impuesto será equivalente a un 3 por mil sobre los ingresos operacionales anuales.

En el caso de que los establecimientos de crédito, instituciones financieras y compañías de seguros y reaseguros realicen operaciones en municipios cuya población sea superior a 250 mil habitantes, deberán pagar adicionalmente por cada oficina comercial la suma de 10 mil pesos, y si la población es inferior a la ya enunciada, pagarán la suma de 5 mil pesos. Dichos valores establecidos por el Decreto Ley 1333 de 1986 serán reajustados anualmente a partir del 1 de octubre de 1987, aplicándoles el índice general de precios que para el efecto certifique el DANE.

Como norma general la totalidad del incremento que logre cada municipio en el recaudo del impuesto de industria y comercio se destinará a gastos de inversión, salvo que el Plan de Desarrollo Municipal determine otra asignación de estos recursos.

2.1.1.5. Impuesto de Circulación y Tránsito.

Son sujetos pasivos de este impuesto los propietarios de los vehículos automotores de uso particular, monto que asciende al 2 por mil de su valor comercial y cuyo mínimo anual será de doscientos pesos. La determinación del valor comercial de los vehículos automotores estará a cargo del organismo que designe el Ministerio de Transporte.

2.1.1.6. Impuesto de Parques y Arborización.

Compete a los Concejos Municipales de aquellas localidades

capitales de departamento y de las que tengan un presupuesto anual mayor de un millón de pesos, establecer el impuesto de parques y arborización así como reglamentar y fijar su cuantía y disponer la forma de recaudarlos. El producto del impuesto en referencia se distribuirá así: el cincuenta por ciento (50%) para la construcción y embellecimiento de parques, especialmente infantiles, y la arborización y embellecimiento de las calles, plazas, avenidas y demás vías públicas de las ciudades, y el otro cincuenta por ciento (50%) para el desarrollo e incremento de la vivienda obrera.

Los artículos 220 a 222 del Decreto Ley 1333 de 1986 no determinan el sujeto pasivo del impuesto de parques y arborización; se infiere que los Concejos Municipales al expedir los Acuerdos creadores del Impuesto están facultados para determinarlos.

2.1.1.7. Impuesto de Espectáculos Públicos.

La Ley 12 de 1932 creó el impuesto denominado espectáculos públicos el cual correspondía de manera compartida al municipio, al departamento y en algunos casos a la nación; pero en virtud del Decreto Ley 1333 de 1986, artículo 223, se dispuso que dicho impuesto es propiedad exclusiva de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá, hoy Santafé de Bogotá, D.C.

2.1.1.8. Impuesto a las Ventas por el Sistema de Clubes.

Mediante el artículo 11 de la ley 69 de 1946 se creó el impuesto sobre las ventas por el sistema de clubes, el cual correspondía a los municipios y a otras entidades territoriales. Sin embargo el Decreto Ley 1333 de 1986, en su artículo 224 determinó que el mencionado impuesto es de propiedad exclusiva de los municipios y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

2.1.1.9. Impuesto de Casinos.

El Decreto Ley 1333 de 1986 faculta a los Concejos Municipales para gravar los casinos y las actividades en ellos ejecutadas dentro de la misma condición en que se gravan los demás juegos permitidos por la ley, es decir, en un equivalente al 10 por ciento del valor de cada apuesta, tal como lo señala la ley 12 de 1932.

2.1.1.10. Impuesto de Degüello de Ganado Menor.

A partir de la expedición de la ley 34 de 1925 se dispuso que las rentas sobre degüello no podrán darse en arrendamiento, sin precisar la clase de ganado que comprendía tal denominación. Hoy en día, y en virtud del artículo 226 del Decreto Ley 1333 de 1986, se circunscribió el impuesto de degüello al denominado ganado menor, tarifa que impone el Concejo Municipal teniendo en cuenta los mínimos y máximos señalados por leyes especiales.

2.1.1.11. Impuesto sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas y apuestas y premios de las mismas.

La Ley 12 de 1932 estableció el impuesto equivalente a un 10 por

ciento del valor de cada boleta o tiquete de apuestas en toda clase de juegos permitidos, norma refrendada por la ley 69 de 1946 y que en la actualidad está reproducida por el artículo 227 del Decreto Ley 1333 de 1986.

El Decreto Ley en cita dispone la propiedad exclusiva de los impuestos sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas y apuestas, y premios de las mismas, a favor de los municipios y del Distrito Capital Santafé de Bogotá, pero les impone la obligación de organizar y asumir oportunamente la administración y recaudo de tales impuestos en las cuantías resultantes de la aplicación de las tarifas vigentes.

2.1.1.12. Impuesto sobre Apuestas Mutuas.

Toda actividad aleatoria que se efectúe bajo la denominación de mutuas o sus equivalentes podrá ser gravada por los municipios y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá con una tarifa similar a la señalada para las demás rifas y apuestas. Son sujetos pasivos de este impuesto los concursos masivos que se efectúen teniendo como base los resultados de los eventos hípicas, futbolísticos y demás deportes de alta competición.

2.1.1.13. Estampilla pro electrificación rural.

La ley 23 de 1986 creó un impuesto denominado estampilla Pro-Electrificación Rural con el objeto de financiar programas de instalación, mantenimiento, mejoras y aplicación del servicio de electrificación rural. Para imponer este impuesto es

indispensable que los Concejos Municipales obtengan la autorización previa de las Asambleas Departamentales.

2.1.1.14. Impuesto de extracción de arena y otros minerales.

Las leyes 4a y 97 de 1913 incorporaron los impuestos de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de los ríos y arroyos que corran dentro de los términos de la jurisdicción de los respectivos municipios, normas que están reproducidas en el artículo 233 del Decreto ley 1333 de 1986, el cual, además, faculta exclusivamente a los Concejos Municipales para crearlos, organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales.

2.1.1.15. Impuesto de Delineación.

El literal g) del artículo 1o. de la Ley 97 de 1913 creó el impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes, norma legal reproducida en el literal b) del artículo 233 del Decreto Ley 1333 de 1986, correspondiendo de manera exclusiva su creación, organización y destino a los Concejos Municipales.

2.1.2. Rentas.

El Decreto Ley 1333 de 1986 denomina como otras rentas, al hacer referencia a los ingresos del municipio diferentes a los impuestos antes enunciados, las contribuciones de valorización y la participación en el impuesto a las ventas (IVA), con lo que

se cierra el Capítulo de Ingresos que hasta el momento, de manera general, compete a todos los municipios colombianos. Sin embargo, y como se verá en el capítulo tercero de la presente investigación, el municipio de Bucaramanga ha creado y reglamentado otros impuestos por fuera de los contenidos en el Decreto Ley referenciado.

2.1.2.1. Contribución de Valorización.

La Ley 25 de 1921 estableció "una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local" denominada en la actualidad impuesto de valorización, el cual cubre todas las obras de interés público que ejecuten la nación, los departamentos, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de derecho público, y que beneficien a la propiedad inmueble.

La contribución de valorización, en lo atinente con su establecimiento, distribución y recaudo, estará a cargo de la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente (Art. 235, Decreto Ley 1333 de 1986).

Para la liquidación de este impuesto se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites de beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser

gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento más destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.

La contribución de valorización es un gravamen sobre la propiedad inmueble; así lo señala el artículo 239 del Decreto Ley 1333 de 1986, y por lo tanto una vez liquidada deberá inscribirse en el libro que para tal efecto abrirán los registradores de instrumentos públicos y privados, el cual se denominará "Libro de Anotación de Contribuciones de Valorización".

Dispone el inciso 2 del artículo 236 del Código de Régimen Municipal que "los municipios teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones podrán disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que sólo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra".

La doctrina ha definido la contribución de valorización o impuesto de valorización como una contribución de mejoras, así: "Es una erogación única de los propietarios de bienes inmuebles al ente público, en compensación al beneficio obtenido por la valorización de éstos, causada por la construcción de una obra útil a la colectividad y en relación con el costo de la

respectiva obra".¹⁰ La esencia de la contribución de valorización como compensación se halla en la plusvalía o mayor valor que los inmuebles aledaños al sitio donde se ejecuta la obra pública reciben a partir de la fecha del solo anuncio de la iniciación de la obra, fenómeno socioeconómico que se observa nítidamente en las principales ciudades, no sólo de Colombia, sino de los demás países en general, hasta el punto que se ha convertido en una herramienta de enriquecimiento desmesurado de quienes conociendo de antemano los proyectos a ejecutar adquieren los predios aledaños a precios irrisorios.

2.1.2.2. Participación en el Impuesto a las Ventas

El artículo 45 transitorio Constitucional dispuso que "los distritos y municipios percibirán como mínimo, durante la vigencia fiscal de 1992, las participaciones en el impuesto al valor agregado IVA establecidas en la ley 12 de 1986. A partir de 1993 entrará a regir lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución, sobre participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.

La ley, sin embargo, establecerá un régimen gradual y progresivo de transición a partir de 1993 y por un período de tres años, al cabo del cual entrarán en vigencia los nuevos criterios de distribución señalados en el citado artículo. Durante el período de transición el valor que reciban los distritos y municipios por concepto de participaciones no será inferior, en ningún

_. RAMIREZ CARDONA, Alejandro, Op. Cⁱt. pp. 231.

caso, al percibido en 1992, en pesos constantes".

El régimen sobre el impuesto a las ventas IVA fue modificado sustancialmente durante la Ley 12 de 1986, disposición que fue conocida genéricamente como fortalecimiento fiscal del municipio colombiano y que venía a reforzar las normas contenidas en la ley 14 de 1983 en materia de impuesto predial e impuesto de renta y complementarios a favor de los fiscos regionales.

Quiso el Constituyente de 1991 dar rango constitucional a estas disposiciones señalando en el artículo transitorio 45, arriba transcrito, las normas que debían regir a partir de 1992, procurando eliminar cualquier posibilidad de detrimento en las arcas municipales. La transitoriedad de la norma da luz a la correcta interpretación que debe hacerse al texto del párrafo único del artículo 357 en lo pertinente con el incremento de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, señalando una base mínima del 22% para el año 2002, límite que podrá ser incrementado conforme a la ley.

Las características propias del IVA en razón de ser un impuesto del orden nacional pero que se recauda en la fuente primaria del proceso económico y en sus etapas sucesivas, indica que aquellos municipios de mayor desarrollo económico y social serán generadores de este impuesto, pero que en razón de los principios de equidad, eficiencia y progresividad que rigen el sistema tributario colombiano (Art. 363 C.N.), se hacen

indispensables normas como las contenidas en el artículo 357 constitucional tendientes a favorecer a los habitantes con necesidades básicas insatisfechas a fin de alcanzar un mínimo de equilibrio en la distribución del ingreso.

2.1.3. Otros Ingresos

El presupuesto público, ya sea de la nación, los departamentos o los municipios se conforma, como ya se ha indicado, a través de dos componentes básicos: los impuestos y las tasas; uno y otro traen aparejadas las nociones de contribución y de precio. La clasificación tradicional elaborada por los hacendistas públicos se puede resumir así:

1. Ingresos originados del Patrimonio del Estado:

1.1. El Precio.

1.2. La Tasa.

2. Ingresos derivados de la Renta y el Patrimonio de la colectividad.

2.1. El impuesto.

2.2. El empréstito.

3. Ingresos extraordinarios derivados ya del patrimonio del Estado, ya de la renta o el patrimonio de la colectividad.

3.1. Ingresos provenientes del manejo contable del presupuesto (Rendimientos financieros).

3.2. Ingresos que no provienen del manejo contable del presupuesto (Rendimiento Cambiario).

A nivel municipal los ingresos se conforman, tal como se ha esbozado, por los impuestos, las tasas, las rentas y los precios, adicionándose un conjunto de transferencias que el municipio recibe de la nación, ya sea por concepto de regalías o por compensaciones por parte de las entidades que explotan sus recursos naturales, y finalmente acudiendo al expediente del crédito, ya sea interno merced a la emisión de títulos o bonos de deuda pública, o externo cuando proviene de las agencias o gobiernos internacionales.

2.1.3.1. Situado Fiscal o Transferencias de la Nación a través de los Departamentos para atender unos servicios específicos.

El artículo 356 constitucional establece los principios generales para la distribución de los ingresos del Estado a favor de los departamentos, los distritos especiales y el distrito capital, a fin de atender los servicios que la ley les asigne para su prestación directa o a través de los municipios. Aquí se consagra la figura del situado fiscal que tiene como destinación esencial la financiación de la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

Mediante la ley 60 de 1993 se dictaron las normas orgánicas

sobre la distribución de competencias y recursos a las cuales hacen referencia los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política, estableciéndose una transferencia general dentro del denominado situado fiscal equivalente al 22.1% para 1993, 23% para 1994, 23.5% para 1995 y 24.5% para 1996. El cálculo efectuado por la ley 60 de 1993, arrojó un monto total de \$1"048.200'000.000 por concepto de situado fiscal, correspondiendo un 85% a los municipios del país en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de educación y salud, y el 15% restante a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena, Santa Martha y Barranquilla.

2.1.3.2. Transferencias directas de la Nación.

De manera categórica el artículo 157 de la Constitución Política de Colombia dispone la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, difiriendo en la ley, a iniciativa del Gobierno, la determinación del porcentaje mínimo de esa participación y la definición de las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos.

Estas transferencias, como lo expresa el mandato constitucional, se efectúan sobre los ingresos corrientes de la nación, es decir la sumatoria de los ingresos tributarios y no tributarios, deduciéndose los recursos de capital, y no sobre el IVA, como ocurría anteriormente. El mandato constitucional expresa que dicha participación deberá alcanzar un mínimo del 22% en el

2.002, comenzando por un 14% en 1993, con un incremento anual menor al 1%.

La Ley 60 de 1993 establece un régimen de transición para el período comprendido entre 1994 y 1998, disponiendo que la distribución de las participaciones para inversión social no podrá ser inferior a la percibida por cada municipio en 1992 por concepto del impuesto al valor agregado, IVA, siempre y cuando dicho porcentaje no se encuentre por debajo del 14% señalado en el párrafo único del artículo 357 de la Carta Política.

2.1.3.3. Regalías y compensaciones.

Como regla general corresponden al Estado las regalías que a manera de contraprestación económica deban pagar las empresas autorizadas para explotar recursos naturales no renovables; sin embargo la Carta Política señala en su artículo 360, inciso 3, el derecho de los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, a participar en las regalías y compensaciones. Dicho beneficio se hace extensivo a las entidades territoriales en donde se encuentren los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.

Dentro de la política de regalías diseñado por el Constituyente de 1991 se encuentra lo pertinente con el Fondo Nacional de Regalías que administrará los recursos provenientes de aquel porcentaje de regalías que no sea asignado a los departamentos y

municipios pero que se destine a las entidades territoriales con el fin de promocionar la minería, la preservación del ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

2.1.3.4. Emisión de Títulos y Bonos de Deuda Pública.

Uno de los mecanismos a través de los cuales el Estado, tanto a nivel general como respecto de las entidades territoriales, allega recursos para financiar los distintos planes y programas que debe acometer a fin de cumplir las tareas que le impone la Constitución, es el del crédito interno obtenido mediante la emisión de títulos y bonos de deuda pública, que son un pasivo para la entidad emisora y una acreencia para el particular que adquiera los mencionados títulos.

La financiación del déficit presupuestal a través de títulos y bonos de deuda pública se encuentra plenamente respaldada por la capacidad de gestión de cada entidad territorial y por la vigilancia que sobre tales títulos ejercen las entidades de control a nivel nacional como lo son las Superintendencias Bancaria y de Valores, ya que tales operaciones deben ser avaladas por una Corporación Financiera y administradas por una sociedad fiduciaria.

2.1.3.5. Crédito Externo.

El endeudamiento externo como mecanismo de financiación de

macroproyectos que adelante el Estado en sus diferentes niveles de descentralización territorial, puede ser atendido por Agencias Internacionales y por los propios gobiernos extranjeros; en la mayoría de los casos dichos organismos exigen el aval del Gobierno central o de instituciones financieras, cuando existe la posibilidad de que la puesta en marcha del servicio que se pretende financiar no alcance a cubrir el servicio de la deuda. En estos eventos el crédito externo se combina con contratos de concesión, joint venture, nuevos impuestos o tasas y precios sobre el servicio prestado.

2.2. DE LOS EGRESOS MUNICIPALES

Los egresos del Estado deben tener siempre una justificación. El artículo 345 de la Carta Política estatuye el siguiente principio: "En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales, o por los Concejos Distritales o Municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto".

Se consagra de esta forma la obligación de efectuar el gasto público sometido a la norma que de manera expresa lo estipule, ya sea la ley, la ordenanza o el acuerdo municipal, teniendo estos dos últimos el carácter de actos administrativos; pero el

principio constitucional va más allá de la simple delimitación de un marco normativo, porque la ley, la ordenanza o el acuerdo, deben estar en estrecha concordancia con los cometidos que la Constitución impone y que para el caso del municipio no son otros que los señalados en el artículo 311 de la Constitución Nacional.

2.2.1. Principios constitucionales y legales que orientan el presupuesto de gastos o de apropiaciones.

Cada Concejo Municipal debe tener en cuenta para el trámite del presupuesto de la respectiva localidad que el acto administrativo que va a expedir en donde se consignan los ingresos y egresos para una vigencia fiscal determinada, esté orientado indefectiblemente por una serie de preceptos que son de rango constitucional, que no pueden ser desconocidos ni por la ley ni por las ordenanzas, y mucho menos por el propio acuerdo contentivo del presupuesto municipal.

Los principios constitucionales que orientan el presupuesto de gastos o de apropiaciones para cada municipio están contenidos en los siguientes artículos:

a) 311. Allí se estipulan los cometidos municipales, a saber:

1. Prestación de servicios públicos.
2. Construcción de obras que demande el progreso local.
3. Ordenamiento del desarrollo territorial.

4. Promoción de la participación comunitaria, y
5. Procuración por el mejoramiento social y cultural de los habitantes del respectivo municipio.

b) Art. 313. Esta norma consagra la facultad de los Concejos Municipales para dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

c) Art. 315. Le asigna nueve atribuciones al Alcalde Municipal, dentro de las cuales se encuentra la de presentar oportunamente al Concejo los Proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

d) Art. 317. Faculta a los municipios para gravar de manera exclusiva la propiedad inmueble.

e) Art. 318. Faculta a las Juntas Administradoras Locales para participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas, y para distribuir las partidas globales que a dichas juntas les asigne el presupuesto municipal.

f) Art. 347. Esta norma constitucional que hace referencia al presupuesto nacional, debe aplicarse a los presupuestos municipales teniendo en cuenta que el Acuerdo de presupuesto

deberá contener la totalidad de los gastos que el municipio pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, y si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Alcalde propondrá, por separado, ante las mismas Comisiones que estudian el Proyecto de Acuerdo del Presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

g) Art. 350. A nivel general este precepto impone la obligación consistente en que la ley de apropiaciones disponga un componente denominado gasto público social, principio que debe hacerse extensivo a los presupuestos municipales.

h) Art. 353. Establece la obligación de aplicar en lo pertinente a las entidades territoriales los principios y disposiciones consignados en relación con el orden nacional en la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

Dentro de esta estructura normativa el Concejo Municipal se propone unas tareas a mediano y corto plazo, las cuales se van programando anualmente por exigencia de la propia Constitución que dispone, a nivel nacional, la conformación del presupuesto para vigencias fiscales por períodos anuales (Art. 346 C.N.). Con estos elementos de juicio se diseñan las principales partidas que genéricamente se denominan egresos municipales.

La Carta Política de 1991, según las voces de la Corte Constitucional, "conserva en algunos artículos (151, 345 a 351 C.P./91) la estructura nacional de la Constitución anterior (arts. 76.3, 206 a 213 C.N./86); y, en otros (arts. 352, 353 C.P./91), refuerza el carácter de herramienta macroeconómica que tiene el Presupuesto y su Ley Orgánica, dejando resquicios de competencias para que los entes territoriales puedan obtener un mayor control de los principios concretos que regularán sus presupuestos anuales".¹¹

En este orden de ideas los aspectos presupuestales del orden municipal si bien se erigen dentro de un modelo de autonomía deben analizarse dentro de una perspectiva de integración. La Carta Política en su artículo 353, como ya se anotó, de manera precisa establece la armonía entre el presupuesto nacional y los presupuestos de las entidades territoriales, utilizando la expresión "en lo que fuere pertinente", lo que conduce a que la Corte Constitucional exprese lo siguiente:

"Las disposiciones del Título XII deberán acatarse a todo lo largo del proceso presupuestal de las entidades territoriales. La enumeración de los segmentos del procedimiento presupuestal donde se aplicarán los principios constitucionales es menos extensa que la del artículo 352 (están ausentes las fases de programación y modificación, que bien pueden estar incluidas en las de elaboración y aprobación respectivamente), pero la idea subyacente es la misma. Se trata de regular todo el proceso presupuestal.

_. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-478. Exp. D003, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, Agosto 6 de 1992, Fotocopia.

Entre los artículos que integran el Capítulo 3 del Título XII aplicable 'en lo pertinente' a los procesos presupuestales de los entes territoriales, merece especial mención el artículo 352. La expresión 'además de lo señalado en esta Constitución...' con lo que se inicia el texto del artículo 352 no sólo evidencia la prelación de lo constitucional sobre lo orgánico presupuestal, sino que aclara cómo ambos órdenes actuarán de consuno: lo orgánico presupuestal (que es legal) sumado al núcleo constitucional de disposiciones sobre presupuesto. Además, el artículo 353 debe entenderse como una regla de interpretación adicional que completa lo establecido en el artículo 352. A un ente territorial determinado se le aplicará la Constitución en primer término y lo que disponga la respectiva ley orgánica".¹²

Durante la vigencia de la Constitución Política de 1886 se expidió la ley 38 de 1989 normativa del Presupuesto General de la Nación, comúnmente conocida como Estatuto Orgánico, disponiendo en su artículo 94 que "las entidades territoriales de los órdenes departamental, intendencial, comisarial, distrital y municipal, en la expedición de sus códigos fiscales o estatutos presupuestales, deberán seguir principios análogos a los contenidos en la presente Ley". Los principios medulares de la anterior disposición están insertos en el artículo 353 de la Carta Política de 1991, es decir, las entidades territoriales aplicarán analógicamente los principios contenidos en el Estatuto Orgánico, lo que impone un principio de unidad del Estado, sin desmedro de la autonomía presupuestal de cada

_. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C⁴⁷⁸, Op. Cit.

entidad territorial.

El artículo 94 de la ley 38 de 1989 fue declarado constitucional a la luz de la Carta Política de 1991, examen que dio lugar a que la expresión "principios análogos" se interpretara de la siguiente forma por la Corte Constitucional:

"La aplicación analógica de la ley envuelve la utilización de normas similares para regular situaciones parecidas. Hay una simetría, una transposición que permite construir una norma particular a partir de la que rige en un contexto análogo más amplio. Esa es la operación que permite realizar el artículo 94 de la ley 38 de 1989 y ella es precisamente la que se debe efectuar en desarrollo de los artículos 352 y 353 para aplicar la Constitución y la ley orgánica, de modo que no se vulnere la autonomía territorial. Porque se le desconocería al imponer textualmente los principios de la ley, sin tener en cuenta la necesidad que tienen tales entes de darse sus propias normas, en ejercicio de competencias conferidas por la constitución o la ley y mediante la acción autónoma de sus autoridades.

La relación jerárquica que desata la contradicción unidad-autonomía y que ha servido de explicación al esquema de articulación tratado en este fallo, es una realidad en nuestro ordenamiento constitucional. El artículo 287 proclama la autonomía de las entidades territoriales "dentro de los límites de la Constitución y la Ley". Esto significa que los entes territoriales sí pueden ser titulares de funciones o competencias que también ostenta la nación, siempre y cuando se ciñan a lo que ordena la Constitución y la Ley. Eso es precisamente lo que se buscó y se obtiene con el artículo 94 del Estatuto Orgánico vigente que, al crear un necesario paralelismo entre las normas nacionales y las locales o seccionales, impide cualquier divergencia entre los diversos órdenes, apuntalando así la existencia de un sistema presupuestal homologado. Es preciso reconocer que el método de aplicación analógica consagrado en el artículo 94 es precursor del sistema, más complejo y completo, que instauraron los artículos 352 y 353 de

la Carta".¹³

Esa unidad orgánica que debe existir entre todos los presupuestos dentro del marco de la Ley Orgánica que se somete a los principios de la Carta Política facilita la aplicación de las normas que universalmente se han aceptado como pilares para un adecuado manejo del presupuesto, sin importar el orden territorial en donde se expida. Tanto la Ley Orgánica de presupuesto como las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales que versan sobre la materia, y los presupuestos anuales para cada uno de dichos órdenes territoriales, debe orientarse por la noción diáfana aceptada hoy en día consistente en que "el presupuesto, sea nacional, departamental o municipal, se ha convertido en un instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma sería inaccesibles al público".¹⁴

La idea de un marco general para el diseño presupuestal en todos los órdenes significa una absoluta articulación entre los conceptos de unidad y autonomía; por ello no escapa en la actualidad al concepto de Estado Social de Derecho la integración entre el Presupuesto General de la Nación y los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social; los

_. CORTE CONSTITUCIONAL, Op. Cit. Fotocopia.

_. CORTE CONSTITUCIONAL, Op, Cit. Fotocopia.

segundos direccionan la acción gubernamental, y los primeros aterrizan las metas y propuestas dentro de una vigencia fiscal, a fin de cumplir los cometidos estatales, primordialmente en el campo del gasto público social.

Los municipios como entidades territoriales, y es el caso del municipio de Bucaramanga, dan un salto cualitativo importante en materia de descentralización, llegando a unos niveles de autonomía que no avosoraron los federalistas de la Constitución de 1863. Por ello, no es un secreto que la Constitución de 1991 sea esencialmente municipalista y que las denominadas autonomías a que alude respecto de los departamentos no signifiquen una dualidad de sujeción, sino que, por el contrario, la labor de coordinación que la Carta Política asigna a los departamentos respecto de los municipios no disminuye su carácter autonómico.

2.2.2. PRINCIPALES RUBROS DEL GASTO

Tradicionalmente se han considerado como rubros principales de los egresos municipales los relacionados con los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda, y a partir de 1991, el gasto público social.

La doctrina ha clasificado el gasto público en tres grandes componentes, a saber:

1. Gastos con rendimiento compensatorio simultáneo, que comprende:

- a) Gastos de funcionamiento;
- b) Gastos de Inversión, y
- c) Intereses de la deuda pública.

2. Gastos sin rendimiento compensatorio simultáneo, que comprende:

- a) Transferencias con fines económicos o financieros;
- b) Transferencias con fines sociales, y
- c) Gastos consuntivos.

3. Gastos productivos e improductivos, que comprenden:

- a) Gastos productivos, y
- b) Gastos Improductivos.¹⁵

2.2.2.1. Gastos de Funcionamiento.

Las erogaciones que efectúa el Estado con el propósito de adquirir bienes de consumo o pagar servicios personales se denominan gastos de funcionamiento; a través de éstos "el Estado obtiene un rendimiento simultáneo a los fines de la hacienda, en especial al sostenimiento de los servicios públicos que compensa mediante el pago respectivo".¹⁶

A este tipo de gastos se asimilan los denominados gastos de inversión, diferenciándose en que mientras los gastos de

_. RAMIREZ CARDONA, Alejandro, Op. Cⁱt. pps. 350 a 365.

_. Ibídem. pp. 350.

funcionamiento retribuyen bienes de consumo y servicios personales prestados, los de inversión retribuyen bienes de capital, aumentándose así el patrimonio fiscal o el relacionado con el servicio público.¹⁷

Dentro del desarrollo temático de la presente investigación se han dividido los gastos de funcionamiento en servicios personales, gastos generales, gastos de operación comercial y transferencias.

2.2.2.1.1. Servicios Personales.

La administración para una adecuada prestación de la función pública debe contar con el recurso humano que ha de ser remunerado dentro de los principios de dignidad, eficiencia, salario familiar y estímulo a la productividad. Bajo estos presupuestos el servidor público considerará un alago prestar el servicio al Estado, y de contera, a la comunidad.

Todo servicio personal se encuadra bajo la premisa de una vinculación a la administración pública mediante un contrato de trabajo o un acto administrativo; de una u otra forma, los servidores públicos han de recibir la compensación por dichos servicios a través de sueldos, salarios u honorarios, amén de las prestaciones sociales y bonificaciones que se pueden pactar

_. Ibídem. pp. 350.

para estimular la productividad. Así mismo la prestación del servicio no sólo incluye la remuneración al trabajo sino una serie de gastos que son indispensables para su correcta ejecución, los cuales se denominan gastos generales.

2.2.2.1.2. Gastos Generales.

Uno de los rubros que conforman los gastos de funcionamiento son los gastos generales que incluyen los de mantenimiento y seguros, compra de equipo, viáticos y gastos de viaje, servicios de comunicaciones, materiales y suministros, impresos y publicaciones, arrendamientos, gastos de consumo, tanto los durables como los semidurables y los perecederos.

Es indispensable precisar que en la actualidad dentro del presupuesto de gastos o apropiaciones no se incluye la partida tradicionalmente conocida como gastos de inversión, pero están comprendidos dentro de los gastos generales porque, como ya se anotó, éstos aluden a bienes de consumo semidurables y perecederos, en tanto que los de inversión son los efectuados en la adquisición de bienes durables que tienen un tiempo probable de vida superior a tres años, como cierto tipo de equipo y maquinaria y los edificios, y especialmente aquellos bienes que cuentan con un alto índice de vida útil como lo son las carreteras y las obras de infraestructura económica.

2.2.2.1.3. Gastos de Operación Comercial

Las entidades dedicadas a actividades comerciales, industriales o de servicios no propiamente del servicio público requieren, para el debido cumplimiento de su objeto social, la adquisición de bienes destinados a su procesamiento y comercialización o la contratación de servicios para la prestación del servicio. Para tales fines cada entidad del orden municipal, departamental o nacional, debe incurrir en unas erogaciones que como gastos conforman el presupuesto dentro del rubro de egresos. Su característica fundamental es la de poseer la calidad de insumo o bien intermedio a fin de generar un bien o un servicio final.

2.2.2.1.4. Transferencias.

A nivel macroeconómico, y dentro de la estructura general de la hacienda pública, se habla de transferencias para referirse a los recursos provenientes de la nación a cargo de las entidades descentralizadas territorialmente. Esto en el campo de los ingresos, pero cuando se hace referencia a los egresos se ha de tener en cuenta que son aquellas obligaciones o gastos sin rendimiento compensatorio simultáneo, ya con fines económicos o financieros, o con fines sociales, que deben efectuar las distintas entidades para el debido cumplimiento de sus funciones.

La doctrina define las transferencias o gastos sin rendimiento compensatorio simultáneo como "las erogaciones con fines de desarrollo o redistributivos de la renta nacional, de rentas previamente sustraídas del mismo circuito económico, que pasan a

los receptores por medio del presupuesto estatal, de modo que son éstos quienes disponen del ingreso respectivo para la inversión o el consumo".¹⁸

De manera específica el Acuerdo 056 de 1995 en su numeral 1.4. del Capítulo III define las transferencias como "las apropiaciones con destino a pago de aportes a entidades, autorizados por la ley, con o sin contraprestación", acogiéndose la definición universalmente aceptada y que por aplicación de los principios generales de la doctrina hace referencia a subvenciones a favor de otros entes públicos, a subvenciones con destinación específica, a subvenciones incondicionadas y a subvenciones a la empresa privada. Los tradicionales auxilios regionales están expresamente prohibidos por la Constitución Política y deben mirarse más sobre una perspectiva de estímulos a algunas actividades económicas.

Incorpora la doctrina el tipo de transferencias denominadas con fines sociales, que cubren, a nivel general, y a cargo del Estado nacional, algunas prestaciones especiales como los seguros de paro y de desempleo y la asistencia pública para las personas indigentes y los auxilios por calamidad pública originada por terremotos, incendios, inundaciones, epidemias, guerra externa o interna y actos de terrorismo.

_. RAMIREZ CARDONA, ^Alejandro, Op. Cit. pp. 353.

2.2.2.2. Servicio de la Deuda.

La partida del ingreso que tiene una contrapartida inequívoca, es la del crédito o deuda pública; esta se conjuga en el egreso con el rubro denominado servicio de la deuda, el cual comprende tanto la deuda interna como la externa.

El servicio de la deuda "comprende las erogaciones por concepto de amortización, intereses, comisiones, y gastos para cubrir las obligaciones que se contraen en moneda extranjera y nacional y que se encuentran representados en documentos al portador, títulos nominativos, convenios de empréstitos y contratos" (numeral 2., artículo 27, Acuerdo 056 de 1995, Concejo Municipal de Bucaramanga).

La estructura de la deuda se configura mediante dos componentes principales: deuda externa y deuda interna, las cuales pueden ser materializadas mediante emisión de títulos y bonos de deuda pública.

La doctrina ha considerado que "los intereses de deuda pública son pagos con rendimiento compensatorio simultáneo, pues es la forma como el ente público retribuye el servicio del capital prestado. En cambio, los gastos de amortización o reembolso del capital prestado, son de transferencia".¹⁹ El tratamiento técnico que se da, en materia presupuestal, a estas partidas, permite

_. RAMIREZ CARDONA, ^Alejandro, Op, Cit. pp. 351.

una mayor comprensión del equilibrio financiero que debe existir entre las partidas de los ingresos y los egresos, sin que ello induzca a un maquillaje de los presupuestos que dan lugar a desfalcos de los fondos públicos.

Sostiene también, de manera general, Ramírez Cardona, que los intereses pagados por concepto de deuda pública se estructuran o tienen diverso carácter según se trate de un empréstito interno o externo. En el primer caso, el interés pagado tiene una doble calidad: se puede convertir en un rendimiento compensatorio simultáneo o en una transferencia porque no aumenta ni disminuye la renta nacional. De allí que se acostumbre ubicar el gasto por intereses como una transferencia, tal como se hace con las amortizaciones de capital. En el caso de los empréstitos externos surge también la doble connotación: se presenta como un pago compensatorio simultáneo, o como un gasto consuntivo en cuanto que disminuye la renta nacional del circuito económico deudor. Así las cosas, los intereses constituyen en realidad una transferencia de riqueza; ese es el sentido económico por cuanto que se trata de una renta obtenida por el prestatario con dinero del prestador.

2.2.2.3. Gasto Público Social

El artículo 350 de la Constitución Política de Colombia crea el rubro denominado gasto público social, el cual debe hacer parte en la conformación de todo presupuesto, tanto a nivel nacional como departamental y municipal. Dicho rubro tendrá prioridad

sobre cualquier otra asignación y está dirigido a satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de la población más pobre del país.

El Acuerdo 056 de 1995 en su artículo 28 definió el gasto público social como aquel "cuyo objetivo es la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, de agua potable, vivienda y las tendencias al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población". De esta forma el Concejo Municipal de Bucaramanga determina los campos hacia los cuales va dirigido el presupuesto del gasto público social, aunque incurre en dos expresiones genéricas que pueden ser tachadas de inconstitucionales: "bienestar general" y "mejoramiento de la calidad de vida de la población".

En efecto, al emplear las expresiones "bienestar general" y "mejoramiento de la calidad de vida de la población" se indetermina la actividad específica a la cual debe estar dirigido el gasto público social, contrario a lo dispuesto por la norma constitucional en donde se especifica que dicho componente agrupará las partidas de tal naturaleza, siendo ellas las relacionadas con la salud, la educación, el saneamiento ambiental, el agua potable, la vivienda digna, y todo aquello que puntualmente y de manera específica y concreta se materialice como una necesidad básica insatisfecha. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población

se logran, precisamente, cumpliendo con la satisfacción de las necesidades básicas anotadas anteriormente, pero por sí solos no constituyen una de ellas.

En apoyo a lo anterior se puede traer a colación lo preceptuado en el artículo 101 de la ley 21 de 1992 que estableció que rubros de la ley de apropiaciones se consideran como gasto público social, a saber: educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental, cultura, deporte y recreación, seguridad social y vivienda. Así las cosas,

"y por lo menos desde el punto de vista presupuestal, ha quedado zanjada cualquier posible discusión sobre qué debe considerarse como gasto público social. Sin embargo, es necesario mencionar aquí que el Proyecto de modificación a la ley orgánica del presupuesto en sus arts. 11 y 25 considera como inversión social no sólo lo que establece la ley 21 de 1992 sino que amplía el concepto a los proyectos destinados al cumplimiento de los mandamientos de los artículos 13, 43, 44, 46, 47, 48, 50, 51, 54, 67, 70, 71 y 46 transitorio de la Constitución".²⁰

En efecto, los artículos citados por el tratadista hacen referencia a los siguientes derechos:

Art. 13, inciso 2. Promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

Art. 13, inciso 3. Protección especial de aquellas personas que

_. RESTREPO, Salazar' Juan Camilo, Gasto Público Social. EN: Constitución Política de Colombia, Bogotá, Editorial Legis, 1996, pp. 575.

por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

Art. 43, inciso 1. Durante el embarazo y después del parto (la mujer) gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

Art. 43, inciso 2. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Art. 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...), la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

Adicionalmente dentro del inciso 1 de este artículo se establecen algunas obligaciones relacionadas con la protección del menor en aspectos como el abandono, la violencia física o moral, el secuestro, la venta, el abuso sexual, la explotación laboral o económica y los trabajos riesgosos.

Art. 46, inciso 1. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

Art. 46, inciso 2. El Estado les garantizará (a las personas de

la tercera edad) los servicios de seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Art. 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

Art. 48. La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Art. 50. Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado.

Art. 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna.

Art. 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

Art. 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. (...) La educación será

gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Art. 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos.

Art. 71. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias, y, en general, a la cultura.

Art. 46, transitorio. El gobierno nacional pondrá en funcionamiento, por un período de cinco años, un fondo de solidaridad y emergencia social, adscrito a la presidencia de la república. Este fondo financiará proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana.

Como se observa, los preceptos contenidos en los textos constitucionales articulan los principios que deben incorporarse dentro de la noción de gasto público social, teniendo en cuenta aquellos servicios que debe prestar directamente la nación o los que se deleguen a cargo de los departamentos o de los municipios, conforme a las prescripciones de los artículos 356 y 357 de la Carta.

Como corolario respecto de la trascendencia del artículo 350 constitucional para la estructuración de los presupuestos a nivel nacional, departamental y municipal, se puede tener en cuenta el siguiente concepto de Juan Camilo Restrepo Salazar:

"Este artículo contiene quizás la más importante innovación en materias presupuestales de la nueva Constitución: la creación de la figura del gasto público social 'que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica'. Salvo casos de guerra o de seguridad nacional, esta modalidad de gasto tendrá prioridad sobre los otros tipos de apropiaciones. Esta norma hace parte de un grupo de artículos de la nueva Constitución que han querido darle especial énfasis al gasto social. Los estudios modernos de finanzas públicas coinciden en afirmar que es más eficaz el gasto que el impuesto como instrumento redistributivo, cuando el primero se orienta prioritariamente hacia el gasto social, o sea, hacia la atención de las necesidades básicas más desprotegidas dentro de la sociedad.

Esta norma, marca una nueva orientación dentro del Derecho Constitucional colombiano, a saber: que en materia del gasto público la Constitución, por primera vez, hace juicios de valor".²¹

Con la anterior precisión se tiene que el presupuesto, como acto administrativo que condensa los ingresos y egresos de un municipio, ha de procurar la inclusión de unas partidas destinadas al gasto público social que atenderán las necesidades básicas insatisfechas a fin de cumplir con los cometidos municipales impuestos por la Constitución, y que el propio Estado debe materializar a través de sus entidades territoriales.

_. RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo, Gasto Público Social, Op, Cit. pp. 574.

3. ANALISIS JURIDICO ECONOMICO DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA -1990-1995-

En cumplimiento de los artículos 313, numeral 5, de la Constitución Política de Colombia, 32, numeral 10 de la Ley 136 de 1994 y 52 de la ley 179 del mismo año, el Concejo del Municipio de Bucaramanga expidió el Acuerdo No. 056 de 1995 mediante el cual estableció las normas orgánicas del presupuesto

para dicha entidad territorial. Este acto administrativo constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Bucaramanga, y contiene las normas con él relacionadas.

El Acuerdo 056 de 1995 del municipio de Bucaramanga incorpora las normas generales que en materia presupuestal establecen las leyes 136 y 179 de 1994; de esta forma se da cumplimiento a los mandatos constitucional y legal en una de las materias consideradas pilares para la correcta administración pública de cada localidad, y muy especialmente para diseñar las políticas que se han de seguir para alcanzar las metas consignadas en el artículo 311 de la Carta Política.

El artículo 353 de la Constitución Nacional determina que los principios y las disposiciones establecidos en este Título (XII, Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública) se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto. En este sentido el Acuerdo 056 de 1995 del municipio de Bucaramanga estipula que "cuando existan vacíos en la regulación del presente Estatuto respecto de la programación, ejecución y control del presupuesto de los órganos incluidos en el Presupuesto General del Municipio, se aplicarán las normas que regulen situaciones análogas en la Ley Orgánica de Presupuesto". En este sentido, y tal como lo expresa la Constitución Política, tanto las normas contenidas en el Título XII como los preceptos de la ley 179 de 1994, son de total acatamiento; incluso ninguna

norma del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Bucaramanga puede ir en contra de los mandamientos legales y constitucionales.

3.1. EVOLUCION DE LOS INGRESOS

Mediante el Acuerdo 043 de 1989 se estableció el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Bucaramanga para la Vigencia Fiscal del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 1990. En dicho acto administrativo se calcularon los ingresos del municipio de Bucaramanga en \$5.398'000.000, discriminados así:

I. INGRESOS CORRIENTES.

A. Ingresos Tributarios.	\$2.240'400.000
B. Ingresos no Tributarios	\$2.490'200.000
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	\$4.730'600.000

II. RECURSOS DE CAPITAL

A. Recursos del Crédito	\$ 336'400.000
B. Recursos del Balance	\$ 331'000.000
TOTAL RECURSOS DEL CAPITAL	\$ 667'400.000

TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS \$5.398'000.000

Los ingresos corrientes tributarios se derivaron de los siguientes impuestos:

Circulación y tránsito	\$ 185'000.000
Contadores y Medidores	\$ 42'000.000

Delineación y urbanismos	\$ 13'000.000
Espectáculos públicos	\$ 28'000.000
Industria y comercio	\$ 971'000.000
Patente nocturna	\$ 4'800.000
Juegos permitidos	\$ 135'000.000
Ocupacion de vías	\$ 1'580.000
Predial y complementarios	\$ 550'000.000
Alumbrado público	\$ 155'000.000
Parques y arborización	\$ 5'500.000
Registro de marquillas	\$ 20.000
Rifas y sorteos	\$ 4'400.000
Propagandas, avisos y tableros	\$ 145'000.000
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	\$2.240'400.000

Como se observa del listado de ingresos tributarios, la actividad industrial y comercial generó \$1.116'000.000, es decir, una cifra cercana al 50% del total recaudado, en tanto que los ingresos emanados de la propiedad inmueble alcanzaron una participación de un 32%.

Los ingresos no tributarios se descomponen así:

Arrendamientos	\$ 138.000
Nomenclatura urbana	\$ 482.864
Reintegros y aprovechamientos	\$ 39'000.000
Patentes de sanidad	\$ 40'000.000
Intereses de mora	\$ 140'000.000

Servicios de sistematización	\$ 48'000.000
Multas varias	\$ 30'000.000
Campaññas de fumigación y varios	\$ 35'000.000
Degüello de ganado menor	950.000
Manejo de cuentas	\$ 30'000.000
Fondo de Pavimento	\$ 20'000.000
Degüello de ganado mayor	\$ 20'000.000
Participación del Imp. Nal/ventas.	\$1.230'629.136
Debido Cobrar	\$ 246'000.000
Participación Imp. de Timbre	\$ 496'000.000
Rendimientos financieros	\$ 111'000.000
Otros ingresos	\$ 1'000.000
Gaceta de Bucaramanga	\$ 2'000.000
TOTAL INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$2.490'000.000

Los ingresos no tributarios se concentran básicamente en participación en los impuestos nacionales (IVA) y timbre, en un porcentaje equivalente al 69.33%, y el resto, es decir, un 30.67% corresponde a los servicios que presta el municipio, impuestos no recaudados de años anteriores, multas y sanciones económicas por no pago oportuno de los impuestos.

Dentro de los recursos de capital vale la pena precisar que por concepto de recursos del balance se obtuvieron \$331'000.000 como ingreso proveniente de las inversiones realizadas en títulos de Bonos de Desarrollo Urbano, BCH. Así mismo, en el Acuerdo de Presupuesto no se discriminó lo relativo a los recursos del

crédito en lo que hace a su origen, por cuanto que los intereses causados en el extranjero son inferiores a los pagados a las instituciones financieras nacionales.

Según la información recaudada por la Contraloría Municipal los rubros del presupuesto correspondiente a 1990 para la ejecución fiscal a 31 de diciembre de dicho año son los siguientes:

INGRESOS TRIBUTARIOS	\$ 2.251'900.000
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$ 2.605'222.907
RECURSOS DE CAPITAL	\$ 331'000.000
TOTAL	\$ 5.188'122.907

Al contrastar las cifras inicialmente proyectadas con las efectivamente recaudadas se observan las siguientes variaciones:

INGRESOS TRIBUTARIOS	\$ 11'500.000
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$ 115'022.907
RECURSOS DE CAPITAL	(\$ 336'400.000)
TOTAL	(\$ 209'877.093)

El presupuesto anual del municipio de Bucaramanga alcanzó un estimativo de \$5.398'000.000 y una ejecución de \$5.188'122.907, lo que significa un menor ingreso frente al cálculo inicialmente proyectado, que alcanzó la cifra de \$209'877.093.

Se observa, así mismo, que entre el presupuesto estimado y el recaudo ejecutado por concepto de ingresos tributarios se obtuvo

un ingreso adicional por la suma de \$101'871.040, suma que frente a los ingresos tributarios calculados representó un mayor valor igual a \$90'331.040.

En lo que respecta a los ingresos no tributarios el presupuesto estimado fue de \$2.605'222.907 y el recaudo ejecutado alcanzó tan solo la suma de \$2.519'577.461, lo que significa un recaudo inferior igual a \$85'645.445, suma que de todas formas supera los ingresos no tributarios inicialmente presupuestados en un monto de \$29'377.461.

Los recursos de capital sólo acudieron a los denominados del balance, siendo el recaudo ejecutado igual al cálculo indicado en el presupuesto aprobado por el Concejo Municipal, sin que se recurriera a los recursos del crédito, con lo cual, en ese rubro hubo un ingreso menor igual a \$336'400.000. De todas formas, entre el total del presupuesto de ingresos calculado en \$5.398'000.000 y el recaudo ejecutado de \$5.204'348.502 existe una diferencia igual a \$193'651.498, lo que denota que sin acudir a los recursos del crédito el presupuesto por concepto de ingresos para el año de 1991 estuvo bastante cercano a la suma inicialmente calculada.

Mediante el Acuerdo 062 de 1990 se expidió el Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1991, calculándose unos ingresos globales, tanto para el municipio

como para los establecimientos públicos y los Fondos Rotatorios Municipales, por la suma de \$32.465'488.815, de los cuales corresponde al municipio la suma de \$6.917'000.000 discriminados así:

I. INGRESOS CORRIENTES.

A. Ingresos Tributarios.	\$3.118'820.000
B. Ingresos no Tributarios	\$3.136'290.000
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	\$6.255'110.000

II. RECURSOS DE CAPITAL

A. Recursos del Crédito	\$ 600'890.000
B. Recursos del Balance	\$ 61'000.000
TOTAL RECURSOS DEL CAPITAL	\$ 661'890.000

TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS \$6.917'000.000

Los ingresos corrientes tributarios se derivaron de los siguientes impuestos:

Circulación y tránsito	\$ 222'000.000
Contadores y Medidores	\$ 60'000.000
Delineación y urbanismos	\$ 15'000.000
Espectáculos públicos	\$ 30'000.000
Industria y comercio	\$1.455'000.000
Patente nocturna	\$ 4'300.000
Juegos permitidos	\$ 179'000.000
Ocupación de vías	\$ 1'500.000

Predial y complementarios	\$ 700'000.000
Alumbrado público	\$ 220'000.000
Parques y arborización	\$ 9'000.000
Registro de marquillas	\$ 20.000
Rifas y sorteos	\$ 5'000.000
Propagandas, avisos y tableros	\$ 218'000.000
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	\$3.118'820.000

El presupuesto de 1991, en comparación con el de 1990 en lo atinente con los ingresos tributarios, presenta un incremento del 1.39%, cifra bastante superior a los índices de precios al consumidor para ese año. Los rubros más significativos se vuelven a encontrar en el sector productivo ya que de él se derivan los impuestos de Industria y Comercio y de Propagandas, Avisos y Tableros, con un valor total de \$1.673'000.000 que corresponden a un 53.65% del total de los ingresos tributarios, frente a un 30% de los ingresos derivados por la actividad de la construcción y de la propiedad inmueble.

Los ingresos no tributarios se descomponen así:

Arrendamientos	\$ 130.000
Nomenclatura urbana	\$ 160.000
Reintegros y aprovechamientos	\$ 31'000.000
Patentes de sanidad	\$ 40'000.000
Intereses de mora	\$ 150'000.000
Servicios de sistematización	\$ 235'000.000
Multas varias	\$ 40'000.000

Campaññas de fumigación y varios	\$ 30'000.000
Degüello de ganado menor	1'000.000
Manejo de cuentas	\$ 36'000.000
Fondo de Pavimento	\$ 23'000.000
Degüello de ganado mayor	\$ 20'000.000
Participación del Imp. Nal/ventas.	\$1.762'000.000
Debido Cobrar	\$ 175'000.000
Participación Imp. de Timbre	\$ 560'000.000
Otros ingresos	\$ 1'000.000
Gaceta de Bucaramanga	\$ 32'000.000
TOTAL INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$3.136'290.000

Para 1991 se encuentra, tal como sucedió en 1990, que los ingresos no tributarios se concentran en la participación de impuestos de carácter nacional en una proporción del 74%. son significativos los crecimientos observados en los rubros de servicios de sistematización y de Gaceta de Bucaramanga en un 389% y 1.500%, respectivamente. Así mismo, los rendimientos financieros son registrados dentro de los recursos del balance en \$60'000.000, que junto con un superávit fiscal de \$1'000.000, arrojan un total de \$61'000.000 como recursos del balance. Aquí es importante precisar que los rendimientos financieros en 1990 fueron ubicados como ingresos no tributarios y no como recursos del balance.

La ejecución presupuestal en lo que respecta a los ingresos para el municipio de Bucaramanga durante la vigencia fiscal de 1991

presenta las siguientes novedades: los ingresos tributarios inicialmente calculados en la suma de \$3.118'820.000 concluyeron en un recaudo ejecutado de \$3.358'714.821, cifra que supera en casi docientos cuarenta millones de pesos el valor inicialmente estimado. En lo atinente con los ingresos no tributarios el monto calculado ascendió a la cifra de \$3.136'290.000 y el recaudo efectivo fue de \$3.879'549.089, lo que reporta un ingreso adicional de \$743'000.000.

Los recursos de capital para 1999 se conformaron por recursos del crédito y recursos del balance, estos últimos desglosados en rendimientos financieros y superávit fiscal. El primero de los rubros mencionados reportó un ingreso adicional de trece millones de pesos en tanto que los rendimientos financieros aumentaron en relación con el valor inicialmente calculado en más de \$104'000.000, y el superávit fiscal reportó una cifra significativa de más de \$342'000.000. Adicionalmente debe indicarse que durante el año de 1991 se cancelaron pasivos y reservas de otras vigencias por la suma de \$71'865.464, lo que permite concluir que los recursos de capital provenientes de esos dos rubros tradicionales en el presupuesto significaron más de \$1.122'000.000, denotando un incremento superior al cálculo efectuado por la administración municipal en más de \$560'000.000, siendo relevantes las cifras de los rendimientos financieros y el superávit fiscal que sobrepasaron los \$507'000.000.

Los ingresos totales calculados para 1991 alcanzaron la suma de \$6.917'000.000 y la ejecución presupuestal llegó a \$8.432'158.409 pesos, es decir, hubo un recaudo superior a \$1.500'000.000 equivalente al 21.9% del valor inicialmente calculado.

En virtud del Acuerdo 117 de 1991 se expidió el Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1992, calculándose un presupuesto de rentas tanto para el municipio como para los establecimientos públicos y los Fondos Rotatorios Municipales, por la suma de \$52.137.379.670, de los cuales corresponde al sector central del municipio la suma de \$10.265'963.000 discriminados así:

I. INGRESOS CORRIENTES.

A. Ingresos Tributarios.	\$5.099'717.000
B. Ingresos no Tributarios	\$4.324'246.000
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	\$9.423.963.000

II. RECURSOS DE CAPITAL

A. Recursos del Crédito	\$ 630'000.000
B. Recursos del Balance	\$ 212'000.000
TOTAL RECURSOS DEL CAPITAL	\$ 842'000.000

TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	\$10.265'963.000
--------------------------------------	-------------------------

Los ingresos corrientes tributarios se derivaron de los siguientes impuestos:

Circulación y tránsito	\$ 240'000.000
Contadores y Medidores	\$ 137'000.000
Delineación y urbanismos	\$ 15'000.000
Espectáculos públicos	\$ 46'000.000
Industria y comercio	\$1.695'000.000
Patente nocturna	\$ 4'500.000
Juegos permitidos	\$ 230'000.000
Ocupación de vías	\$ 1'000.000
Predial y complementarios	\$1.371'741.000
Alumbrado público	\$1.060'000.000
Parques y arborización	\$ 15'000.000
Registro de marquillas	\$ 26.000
Rifas y sorteos	\$ 5'000.000
Propagandas, avisos y tableros	\$ 279'450.000
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	\$5.099'717.000

Los ingresos tributarios de 1992 en relación con 1991 crecieron en un 63%, cifra superior en un 100% al índice de precios al consumidor durante el mismo período, lo que demuestra un desarrollo económico de la comunidad que habita en la ciudad de Bucaramanga, destacándose los rubros de industria y comercio, que junto con propagandas, avisos y tableros comprendió una participación porcentual del 38.71% de dichos ingresos. Las actividades de la construcción y la propiedad inmueble participaron en un 48.58%, lo que significa que, en su conjunto,

las dos principales actividades económicas de la ciudad acopiaron recursos superiores al 86%. La partida en donde se registra un crecimiento notable con relación a 1991 es la de alumbrado público, con un incremento del 380%.

Los ingresos no tributarios se descomponen así:

Arrendamientos	\$	173.000
Nomenclatura urbana	\$	1'000.000
Reintegros y aprovechamientos	\$	6'000.000
Patentes de sanidad	\$	26'000.000
Intereses de mora	\$	200'000.000
Servicios de sistematización	\$	200'000.000
Multas varias	\$	82'000.000
Campanas de fumigación y varios	\$	47'000.000
Degüello de ganado menor		1'100.000
Manejo de cuentas	\$	55'000.000
Fondo de Pavimento	\$	27'000.000
Degüello de ganado mayor	\$	60'000.000
Participación del Imp. Nal/ventas.	\$	2.860'973.000
Debido Cobrar	\$	175'000.000
Participación Imp. de Timbre	\$	550'000.000
Otros ingresos	\$	1'000.000
Gaceta de Bucaramanga	\$	32'000.000
TOTAL INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$	4.324'246.000

Es importante precisar que mientras los ingresos tributarios crecieron durante el período 92-91 en un 63%, los ingresos no

tributarios solamente alcanzaron un 37%, rompiéndose el equilibrio que registraban dichos ingresos en 1991, siendo superiores en 1990 lo no tributarios (52.64%) frente a los tributarios (47.36%), dentro del total de ingresos corrientes.

Las finanzas municipales en materia de ingresos volvieron a presentar para 1992 unos mayores recaudos frente al presupuesto de ingresos elaborado por la administración municipal. En efecto, el rubro de ingresos tributarios presentó una suma adicional de \$229'000.000 en tanto que los ingresos no tributarios sobrepasaron el cálculo inicial de recaudo en una cifra cercana a los \$593'000.000, lo que significa que en materia de ingresos corrientes se superaron las cifras prospectadas en más de \$820'000.000.

El rubro de recursos de capital presenta el siguiente espectro: Los recursos del crédito inicialmente calculados en \$630'000.000 presentaron un recaudo ejecutado de \$1.300'000.000, es decir, un incremento igual al 106% y los recursos del balance estimados inicialmente en \$212'000.000 arrojaron un recaudo definitivo de \$523'000.000, lo que significa, así mismo, un incremento del 147%. En síntesis, de una expectativa de recursos de capital equivalente a \$842'000.000, se pasó a una realidad de \$1.823'071.013, lo que representa en valores absolutos un mayor recaudo igual a \$981'071.013.

En cifras finales el ejercicio fiscal de 1992 significó para Bucaramanga un mayor recaudo de ingresos tributarios, no tributarios y de recursos de capital superior a \$1.802'777.290 equivalentes a un incremento porcentual del 17.56%.

Mediante el Acuerdo 074 de 1992 se expidió el Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1993, calculándose un presupuesto de rentas tanto para el municipio como para los establecimientos públicos y los Fondos Rotatorios Municipales, por la suma de \$69.276'889.942, de los cuales corresponde al sector central del municipio la suma de \$18.830'969.000 discriminados así:

I. INGRESOS CORRIENTES.

A. Ingresos Tributarios.	\$6.708'600.000
B. Ingresos no Tributarios	\$5.353'869.000
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	\$12.062'469.000

II. RECURSOS DE CAPITAL

A. Recursos del Crédito	\$6.514'500.000
B. Recursos del Balance	\$ 254'000.000
TOTAL RECURSOS DEL CAPITAL	\$6.768'500.000
TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	\$18.830'969.000

Como se observa, los ingresos tributarios siguen dominando en la formación de los ingresos corrientes, correspondiéndole un 55.6%

frente a un 44.4% de los ingresos no tributarios. El total de ingresos corrientes de 1993 en relación con 1992 creció en un 28%, en tanto que los recursos de capital se incrementaron en un 704% en razón de que el municipio solicitó créditos por la suma de \$6.514 millones de pesos, partida que representó el 34.6% del total de los ingresos para 1993.

Los ingresos corrientes tributarios se derivaron de los siguientes impuestos:

Circulación y tránsito	\$ 254'000.000
Contadores y Medidores	\$ 170'000.000
Delineación y urbanismos	\$ 35'000.000
Espectáculos públicos	\$ 42'000.000
Industria y comercio	\$2.350'000.000
Patente nocturna	\$ 8'000.000
Juegos permitidos	\$ 294'000.000
Ocupación de vías	\$ 3'000.000
Predial y complementarios	\$1.900'000.000
Alumbrado público	\$1.276'000.000
Parques y arborización	\$ 23'000.000
Registro de marquillas	\$ 100.000
Rifas y sorteos	\$ 1'000.000
Propagandas, avisos y tableros	\$ 352'500.000
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	\$6.708'600.000

El impuesto de Industria y comercio sigue representando el ingreso más significativo dentro de los tributarios, y junto con

el impuesto de propagandas, avisos y tableros, significó el 40.28% del total de los ingresos tributarios. Otro rubro que se ha venido destacando es el relacionado con la construcción y la propiedad inmueble, que contribuyó en un 47.9% en los ingresos tributarios.

Los ingresos no tributarios se descomponen así:

Arrendamientos	\$	500.000
Nomenclatura urbana	\$	2'000.000
Reintegros y aprovechamientos	\$	18'000.000
Patentes de sanidad	\$	50'000.000
Intereses de mora	\$	400'000.000
Servicios de sistematización	\$	265'000.000
Multas varias	\$	85'000.000
Degüello de ganado menor		1'200.000
Manejo de cuentas	\$	89'000.000
Fondo de Pavimento	\$	28'000.000
Degüello de ganado mayor	\$	20'000.000
Participación del Imp. Nal/ventas.	\$3.433'169.000	
Debido Cobrar	\$	350'000.000
Participación Imp. de Timbre	\$	561'000.000
Otros ingresos	\$	1'000.000
Gaceta de Bucaramanga	\$	50'000.000
TOTAL INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$5.353'869.000	

Dentro de los ingresos no tributarios se mantiene la tendencia creciente de la participación de los impuestos nacionales

(ventas y timbre) en un porcentaje mayoritario frente a los demás componentes, alcanzando un 74.6% dentro del total.

Para 1993 el municipio de Bucaramanga se propone adelantar grandes inversiones para lo cual aumenta el cálculo del presupuesto de ingresos de \$10.265'963.000 a \$18.830'969.000, lo cual significa un incremento del 83% con relación a 1992.

En el rubro de ingresos tributarios el cálculo inicial se estimó en \$6.708'600.000 alcanzando un recaudo ejecutado de \$6.928'127.178 que representa un incremento superior a los \$219'000.000 equivalente al 3.3% de incremento porcentual. Los ingresos no tributarios presentaron una variación bastante notable entre el cálculo inicial y el efectivamente recaudado pasando de \$5.353'869.000 en 1992 a \$7.060'621.828 en 1993, es decir un incremento en pesos de \$1.706'752.828 equivalente al 31.87%. En síntesis, en los ingresos corrientes conformados por los tributarios y no tributarios, el municipio de Bucaramanga recaudó la suma de \$13.988'749.010, lo que supera en \$1.926'280.006 el cálculo inicial.

Los recursos del crédito se adquirieron en un 100% equivalente a la suma de \$6.514'500.000, pero los recursos del balance inicialmente calculados en \$254'000.000 pasaron a la cifra de \$258'133.838, incremento que se obtuvo merced a un superávit fiscal de \$521'000.000 y unos rendimientos financieros de \$475'000.000. Es conveniente precisar que durante 1993 se

cancelaron \$261'148.000 con lo cual la cifra de recursos del balance ascendió a \$1.258'133.838, superando en más de mil millones de pesos el presupuesto presentado a consideración del Concejo Municipal. Es de observar que el total de ingresos para el municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal de 1993 fue superado en una suma igual a \$2.930'413.840, de donde se deduce una excelente capacidad de recaudo por parte de la administración municipal.

El Acuerdo 102 de 1993 expidió el Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1994, calculándose un presupuesto de rentas tanto para el municipio como para los establecimientos públicos y los Fondos Rotatorios Municipales, por la suma de \$120.252'595.519, de los cuales corresponde al sector central del municipio la suma de \$39.436'000.000 discriminados así:

I. INGRESOS CORRIENTES.

A. Ingresos Tributarios.	\$8.987'600.000
B. Ingresos no Tributarios	\$10.319'260.000
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	\$19.306'860.000

II. RECURSOS DE CAPITAL

A. Recursos del Crédito	\$18.380'000.000
B. Recursos del Balance	\$ 1.750'000.000
TOTAL RECURSOS DEL CAPITAL	\$20.130'000.000

Delineación y urbanismos	\$ 42'700.000
Espectáculos públicos	\$ 60'000.000
Industria y comercio	\$3.350'000.000
Patente nocturna	\$ 9'600.000
Juegos permitidos	\$ 294'000.000
Ocupación de vías	\$ 4'000.000
Predial y complementarios	\$2.570'000.000
Alumbrado público	\$1.633'000.000
Parques y arborización	\$ 29'900.000
Registro de marquillas	\$ 100.000
Rifas y sorteos	\$ 5'000.000
Propagandas, avisos y tableros	\$ 502'500.000
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	\$8.987'600.000

Las actividades relacionadas con la industria y el comercio mantienen el predominio como principales aportantes tributarios a la conformación de estos ingresos, participando en un 42.86% del total de los ingresos tributarios, en tanto que la industria de la construcción y la propiedad inmueble representa el 47.2%, para un total del 90.06%, lo que sigue demostrando la tendencia de una mayor participación de tales actividades en la tributación municipal y de un marcado crecimiento de dichos sectores económicos.

Los ingresos no tributarios se descomponen así:

Arrendamientos	\$ 3'000.000
Nomenclatura urbana	\$ 2'700.000

Reintegros y aprovechamientos	\$ 18'000.000
Patentes de sanidad	\$ 60'000.000
Intereses de mora	\$ 500'000.000
Servicios de sistematización	\$ 331'300.000
Multas varias	\$ 89'000.000
Degüello de ganado menor	1'500.000
Manejo de cuentas	\$ 112'100.000
Degüello de ganado mayor	\$ 30'000.000
Participación ing. ctes pto nación	\$6.626'660.000
Debido Cobrar	\$ 600'000.000
Otros ingresos	\$ 5'000.000
Gaceta de Bucaramanga	\$ 90'000.000
Sobretasa al consumo de la gasolina motor	\$1.850'000.000
TOTAL INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$10.319'260.000

Los ingresos no tributarios reflejan el estricto cumplimiento de los preceptos consignados en los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional en lo atinente con la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, presentándose un incremento en 1994 con relación a 1993 de más de 2.600 millones de pesos en cifras absolutas, y de un 65.9% en valores porcentuales frente a los rubros antes denominados como participación en impuestos nacionales. Debe enfatizarse en que los ingresos no tributarios tienen un crecimiento total del 92.7% en relación con 1993, contándose con el componente adicional de la sobretasa al consumo de la gasolina motor.

El presupuesto de ingresos arriba indicado representó tanto para ingresos tributarios como no tributarios un cálculo inicial de \$19.306'860.000, cifra que ascendió al final de 1994 en el recaudo ejecutado a \$20.383'676.878, lo que representa un incremento de \$1.076'816.870.

En lo que respecta a los recursos de capital vale la pena anotar que para 1994 se presenta un desfase en lo pertinente a los recursos del crédito pues mientras el Concejo Municipal aprueba inicialmente un empréstito por la suma de \$18.380'000.000 la administración debió acudir a la ampliación del crédito por \$1.500'000.000 más, obteniéndose recursos por este rubro iguales a \$19.880'000.000, con lo cual el endeudamiento del municipio acumulado sobrepasa la suma de los \$26.000'000.000.

Los recursos de balance se estimaron inicialmente en \$1.750'000.000, pero el valor efectivamente recaudado superó ampliamente esta cifra ya que se obtuvo un ingreso por rendimientos financieros, venta de activos, superávit de empresas y superávit fiscal igual \$2.395'307.715 lo que se traduce en una eficacia administrativa que logra unos ingresos superiores al 36% de lo inicialmente calculado. En síntesis, el recaudo para el municipio de Bucaramanga durante la vigencia fiscal de 1994 fue de \$42.658'984.594, superando en más de tres mil millones de pesos el cálculo inicial presentado por la administración municipal a consideración del Concejo.

El Acuerdo 098 de 1994 expidió el Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1995, calculándose un presupuesto de rentas tanto para el municipio como para los establecimientos públicos y los Fondos Rotatorios Municipales, por la suma de \$121.897'817.695, de los cuales corresponde al sector central del municipio la suma de \$40.511'624.000 discriminados así:

I. INGRESOS CORRIENTES.

A. Ingresos Tributarios.	\$11.941'170.000
B. Ingresos no Tributarios	\$13.286'454.000
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	\$25.227'624.000

II. RECURSOS DE CAPITAL

A. Recursos del Crédito	\$12.193'000.000
B. Recursos del Balance	\$ 3.091'000.000
TOTAL RECURSOS DEL CAPITAL	\$15.284'000.000

TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	\$40.511'624.000
--------------------------------------	-------------------------

En su conjunto el presupuesto de ingresos registra un crecimiento aritmético de tal solo \$1.074'000.000, lo que representa en términos porcentuales un 2.72%. El factor que determina este incremento poco significativo es la notable disminución de los recursos del capital que de 20.130 millones

en 1994 desciende a 15.284 millones para 1995, aunque se presenta un aumento de 1.341 millones de pesos en la cuenta recursos del balance en razón de haberse efectuado ventas de activos por la suma de 1.791 millones, obtenido rendimientos financieros por 450 millones de pesos, y registrado un superávit en las empresas por 850 millones de pesos.

Los ingresos corrientes tributarios se derivaron de los siguientes impuestos:

Circulación y tránsito	\$ 359'000.000
Contadores y Medidores	\$ 247'000.000
Delineación y urbanismos	\$ 115'000.000
Espectáculos públicos	\$ 100'000.000
Industria y comercio	\$4.800'000.000
Patente nocturna	\$ 22'000.000
Juegos permitidos	\$ 125'000.000
Uso del subsuelo	\$ 11'000.000
Predial y complementarios	\$3.100'000.000
Alumbrado público	\$2.300'000.000
Parques y arborización	\$ 37'000.000
Registro de marquillas	\$ 170.000
Rifas y sorteos	\$ 5'000.000
Propagandas, avisos y tableros	\$ 720'000.000
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	\$11.941'170.000

La actividad de la construcción y la propiedad inmobiliaria vuelven a representar el mayor ingreso tributario junto con los

originados por las actividades industrial y comercial. Los primeros contribuyen con 5.511 millones de pesos y los segundos con 5.520 millones, representando en su conjunto más de un 92% del total de los ingresos tributarios.

Los ingresos no tributarios se descomponen así:

Arrendamientos	\$ 3'700.000
Nomenclatura urbana	\$ 4'600.000
Reintegros y aprovechamientos	\$ 31'000.000
Patentes de sanidad	\$ 60'000.000
Intereses de mora	\$ 650'000.000
Servicios de sistematización	\$ 250'000.000
Multas varias	\$ 200'000.000
Degüello de ganado menor	2'101.000
Manejo de cuentas	\$ 141'000.000
Degüello de ganado mayor	\$ 30'000.000
Participación de Ing. Ctes Pto Nación	\$8.172'110.000
Debido Cobrar	\$ 800'000.000
Otros ingresos	\$ 30'000.000
Gaceta de Bucaramanga	\$ 200'000.000
Sobretasa al consumo de la gasolina motor	\$2.400'000.000
Formatos de solicitud	\$ 38'000.000
Certificación de Nomenclatura	\$ 7'000.000
Zonificación de permisos de uso y funcionamiento.	\$ 91'000.000
Licencias de construcción.	

Parcelación, urbanización, modificación, adecuación y/o ampliación.	\$ 116'000.000
Legalización de obras de construcción.	\$ 900.000
Renovación de Licencias de construcción, Parcelación, urbanización, modificación, adecuación y/o ampliación.	\$ 900.000
Reforma a planos de Licencias de construcción, Parcelación, urbanización, modificación, adecuación.	\$ 700.000
Inscripción de profesionales	\$ 1'443.000
Contribución por actividades de la construcción y enajenación de vivienda.	\$ 56'000.000
TOTAL INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$13.286'454.000

Es notorio el hecho de la creación de nuevas formas de allegar dineros al erario municipal mediante ingresos no tributarios especialmente relacionados con la actividad de la industria de la construcción, la cual ha presentado un crecimiento inusitado durante el último lustro, colocando a la ciudad como una de las más llamativas del país.

Los ingresos no tributarios por participación del municipio en

los ingresos corrientes de la nación representan más del 60% de dichos valores, condición que posibilita mantener la dinámica de desarrollo económico y social a la ciudad de Bucaramanga.

El primer quinquenio de la década de los noventa finaliza con un presupuesto ejecutado superior al inicialmente calculado en un 30%. En efecto, de \$40.511'624.000 que presentó la Alcaldía Municipal al Concejo de Bucaramanga como proyección presupuestal de los ingresos corrientes y recursos de capital, se pasó a \$52.098'090.100 realmente ejecutados.

Los recursos de capital presentan para 1995 nuevamente una variación en el transcurso del año fiscal ya que el crédito inicialmente calculado en \$12.193'000.000 fue insuficiente debiendo acudir a una ampliación del mismo en más de cinco mil millones, de tal forma que dicho rubro representó la suma de \$17.429'000.000.

La explicación a esta situación se puede encontrar en un déficit de los ingresos tributarios que sólo sobrepasaron el 85% del valor inicialmente calculado. Sin embargo los ingresos no tributarios sobrepasaron en más de 3 mil millones de pesos las cifras presentadas dentro del presupuesto inicial, lo que conduce a concluir que sólo en virtud de un gasto desmesurado o de una política de inversión que hace imperativo el endeudamiento se optó por esta última figura para cubrir el déficit fiscal.

3.2. EVOLUCION DE LOS EGRESOS

Durante el período 1990-1995 la evolución del gasto público del municipio de Bucaramanga se caracteriza por un crecimiento en cifras absolutas de más de 35 mil millones de pesos, relievándose el componente de la inversión que durante dicho período sobrepasa la suma de 54 mil millones de pesos, representando una proporción del total del gasto equivalente al 44.62%.

A pesar de que con fundamento en los artículos 350 y 353 de la Constitución Nacional se establece como obligación para el municipio la de incorporar un componente denominado gasto público social, en el respectivo Acuerdo de Apropriaciones no se observa que dicho precepto se esté cumpliendo dentro de la estructura del presupuesto del municipio de Bucaramanga, hecho que presenta un viso de ilegalidad o inconstitucionalidad de los Acuerdos expedidos a partir de 1992 en razón de la vigencia de la Constitución Política de 1991 para estos períodos fiscales, pero si se presenta como excusa la inexistencia de la Ley Orgánica de Presupuesto, se tendrá que, como mínimo, el presupuesto para 1995 adolece de dicha anomalía.

Una perspectiva de la evolución del gasto público para el período 1990-1995 en el municipio de Bucaramanga, es la siguiente:

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO POR OBJETO DEL
GASTO 1990.

CONCEPTO	VALORES	PORCENTAJE
Servicios Personales	\$2.412'352.000	44.69
Gastos Generales	\$ 332'210.000	6.15
Inversión	\$ 885'900.000	16.41
Transferencias	\$1.031'000.000	19.10
Deuda Pública	\$ 736'500.000	13.64
TOTAL PRESUPUESTO	\$5.398'000.000	100.00

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO POR OBJETO DEL
GASTO 1991.

CONCEPTO	VALORES	PORCENTAJE
Servicios Personales	\$2.954'474.000	42.71
Gastos Generales	\$ 594'201.000	8.59
Inversión	\$1.284'513.000	18.57
Transferencias	\$1.271'812.000	18.39
Deuda Pública	\$ 812'000.000	11.74

TOTAL PRESUPUESTO	\$6.917'000.000	100.00
--------------------------	------------------------	---------------

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO POR OBJETO DEL
GASTO 1992**

CONCEPTO	VALORES	PORCENTAJE
Servicios Personales	\$4.009'072.000	39.05
Gastos Generales	\$1.456'461.000	14.19
Inversión	\$2.241'200.000	21.83
Transferencias	\$1.704'230.000	16.60
Deuda Pública	\$ 855'000.000	8.33
TOTAL PRESUPUESTO	\$10.265'963.000	100.00

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO POR OBJETO DEL
GASTO 1993**

CONCEPTO	VALORES	PORCENTAJE
Servicios Personales	\$5.190'015.000	27.56
Gastos Generales	\$1.834'646.000	9.74
Inversión	\$7.813'700.000	41.49
Transferencias	\$2.164'608.000	11.49

Deuda Pública	\$1.828'000.000	9.71
TOTAL PRESUPUESTO	\$18.830'969.000	100.00

DISTRIB

UCION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO POR OBJETO DEL
GASTO 1994

CONCEPTO	VALORES	PORCENTAJE
Servicios Personales	\$6.994'241.000	17.74
Gastos Generales	\$2.466'681.000	6.25
Inversión	\$23.755'000.000	60.24
Transferencias	\$2.812'938.000	7.13
Deuda Pública	\$3.408'000.000	8.64
TOTAL PRESUPUESTO	\$39.436'860.000	100.00

DISTRIB

UCION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO POR OBJETO DEL
GASTO 1995

CONCEPTO	VALORES	PORCENTAJE
Servicios Personales	\$9.607'677.000	23.72
Gastos Generales	\$3.080'213.000	7.60
Inversión	\$18.175'211.000	44.86
Transferencias	\$3.391'533.000	8.37

Deuda Pública	\$6.257'000.000	15.44
TOTAL PRESUPUESTO	\$40.511'624.000	100.00

El cumplimiento de los cometidos estatales a nivel municipal por parte de la ciudad de Bucaramanga se puede corroborar mediante el análisis de las cifras que presentan los presupuestos para las vigencias 1990-1995. Como ya se indicó es notable el crecimiento tanto de la inversión como de la deuda pública como componentes sobresalientes del presupuesto de gastos, hasta el punto de registrar un promedio de participación uno y otro superior al 35 y 10 por ciento, respectivamente.

La correlación que existe entre ingresos y egresos denota que el gasto público dirigido por las últimas administraciones de la ciudad de Bucaramanga, han permitido el estímulo a las industrias, al comercio y a la movilidad de la propiedad inmueble, lo que representa mayores ingresos, y por ende, mayor capacidad de gasto que redunda en beneficio de la comunidad, tal como lo estipula el artículo 311 de la Carta Política.

El gasto público no se puede entender de manera peyorativa como la vía expedita para el pago de favores políticos; muy por el contrario, un análisis detallado del presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Bucaramanga demuestra la estrecha relación entre impuesto, crecimiento socioeconómico y gasto público, labor que se adelanta bajo la veeduría de las

autoridades que la Constitución ha creado para tal fin como la Personería, la Contraloría, la Fiscalía, y de mecanismos e instituciones políticas tales como la participación ciudadana, la acción de tutela, el derecho de petición y las acciones populares.

El presupuesto para el año fiscal de 1990 se elaboró, como ya se indicó, con fundamento en la Constitución Política de 1886 según la reforma introducida mediante Acto legislativo No. 1 de 1968. De todas formas, la ley 38 de 1989 al establecer el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional preparó las condiciones jurídico contables para diseñar presupuestos con autonomía municipal, tal como se puede observar en el desarrollo de los principales rubros del presupuesto del municipio de Bucaramanga.

Examinadas las cifras del presupuesto final frente a la ejecución presupuestal de egresos para 1990 se observan los siguientes resultados:

CONCEPTO	PRESUP. FINAL	EGRESOS	SALDO
SERVICIOS PERSONALES	\$2.259'102.379	\$2.200'948.629	\$ 58'153.750
GASTOS GENERALES	\$ 487'257.551	\$ 316'169.393	\$171'088.158
TRANSFER.	\$1.130'592.070	\$1.071.856.430	\$ 58'731.640
INVERSION	\$ 638'622.907	\$ 286.222.602	\$352'400.305

DEUDA			
PUBLICA	\$ 672'548.000	\$ 635'719.269	\$ 36'823.731
TOTAL	\$5.188'122.907	\$4.510'916.324	\$677'206.583

=====
 Como se ve, el rubro de inversiones representa el 52.03% del saldo disponible en caja o tesorería, hecho bastante significativo para el desarrollo del municipio, más aún cuando del presupuesto final sólo se utilizó el 44.82%. La escasa utilización del rubro de inversiones conlleva a pensar que el municipio no requiere de mayor desarrollo socioeconómico, o que hay un total desgüeño de la administración por dicha actividad, fenómeno que se puede corroborar, en uno u otro sentido, al analizar el resultado de la ejecución presupuestal para 1991.

El presupuesto del municipio de Bucaramanga para 1991 fue diseñado en 1990, vigente aún la Constitución de 1886, pero como se verá, el movimiento de los egresos estaba sumergido en la función del gasto público como elemento dinamizador del desarrollo local.

CONCEPTO	PRESUP. FINAL	EGRESOS	SALDO
SERVICIOS			
PERSONALES	\$2.927'057.811	\$2.837'986.550	\$ 89'071.261

GASTOS			
GENERALES	\$ 720'799.000	\$ 709'549.640	\$ 11'249.360
TRANSFER.	\$2.348'801.509	\$2.347.944.953	\$ 856.556
INVERSION	\$1.656'259.499	\$1.644'504.371	\$ 11'755.058
DEUDA			
PUBLICA	\$ 643'200.000	\$ 625'920.718	\$ 17'279.282
TOTAL	\$8.296'117.819	\$8.165'906.232	\$130'211.587

=====

Se mantiene para 1991 un pequeño superávit por encima de los 130 millones de pesos, lo que representa el 1.57% del total del presupuesto recaudado. Vale la pena advertir que el rubro de inversión significó prácticamente el 99% de lo girado frente a lo inicialmente presupuestado, lo que denota una racionalización del gasto público en esa materia.

El presupuesto de egresos de 1992 se ejecuta en un 99.8% sobresaliendo el rubro de inversión que alcanza una cifra cercana al 100% respecto de la apropiación definitiva. La variación en cifras reales entre lo ejecutado y lo apropiado efectivamente es de tan sólo 19 millones de pesos, suma que representa el 0.17%, como se observa en el cuadro siguiente:

=====

CONCEPTO	PRESUP. FINAL	EGRESOS	SALDO
----------	---------------	---------	-------

=====

SERVICIOS			
PERSONALES	\$3.688'325.996	\$3.679'982.345	\$ 8'343.651
GASTOS			
GENERALES	\$1.719'366.190	\$1.710'846.336	\$ 8'519.854
TRANSFER.	\$1.542'843.000	\$1.541'283.618	\$ 1'559.382
INVERSION	\$3.808'437.289	\$3.808'259.808	\$ 177.481
DEUDA			
PUBLICA	\$ 698'300.000	\$ 697'903.829	\$ 396.171
TOTAL	\$11.457'272.475	\$11.438'275.516	\$ 18'996.959

=====

La tendencia de la ejecución presupuestal en el municipio de Bucaramanga es la de realizar la cobertura total del presupuesto finalmente estimado. Por ello para 1993 el saldo disponible alcanzó la suma de \$133'390.727 frente a un presupuesto final de \$21.401'123.912, lo que representa tan sólo un 0.62%. Las inversiones ocupan el primer lugar dentro de los gastos municipales, correspondiéndoles el 50.1%, hecho que denota una clara orientación del presupuesto hacia el desarrollo municipal, tal como se observa en el cuadro siguiente:

=====

CONCEPTO	PRESUP. FINAL	EGRESOS	SALDO
----------	---------------	---------	-------

=====			
SERVICIOS			
PERSONALES	\$4.803'597.713	\$4.799'515.998	\$ 4'081.715
GASTOS			
GENERALES	\$2.140'806.263	\$2.128'822.246	\$ 11'984.016
TRANSFER.	\$1.970'799.984	\$1.964'808.981	\$ 5'991.003
INVERSION	\$10.767'595.852	\$10.656'387.364	\$111'208.488
DEUDA			
PUBLICA	\$1.718'324.100	\$1.718'198.594	\$ 125.505
TOTAL	\$21.401'123.912	\$21.267'733.184	\$133'390.727
=====			

La ejecución presupuestal para 1994 presenta unas cifras bastante significativas; en primer lugar hay que señalar que el total del saldo disponible sobrepasó la cifra de doce mil millones de pesos concentrados en más de un 80% en la inversión ya que el presupuesto final determinó un disponible de 26.903 millones de pesos y sólo fueron invertidos 16.218 millones de pesos.

Así mismo se debe resaltar el hecho de que el total de la deuda pública presupuestada para 1994 no fue cubierta en su totalidad, lo cual permitió mantener un saldo disponible de más de mil millones de pesos. Esta situación debe reflejarse en el presupuesto para 1995, como se verá más adelante.

CONCEPTO	PRESUP. FINAL	EGRESOS	SALDO
SERV.			
PERSON	\$ 6.755'940.822	\$6.708'366.033	\$ 47'574.789
GASTOS			
GENER.	\$ 2.738'745.122	\$2.127'336.363	\$ 611'408.758
TRANS.	\$ 2.641'136.219	\$2.472'170.945	\$ 168'965.274
INV	\$26.903'188.259	\$16.218'414.803	\$ 10.684'773.455
DEUDA			
PUBL	\$ 3.563'372.000	\$2.528'029.688	\$ 1.035'342.311
TOTAL	\$42.602'382.422	\$30.054'317.833	\$ 12.548'064.588

La ejecución presupuestal para 1995 en materia de egresos sólo alcanzó un 82% del valor total estimado. El rubro de gastos de inversión sólo alcanzó el 75% ya que de los 27 mil millones inicialmente presupuestados sólo se ejecutaron 20 mil millones. En resumen, los egresos dirigidos a cubrir los cinco rubros del presupuesto de gastos arrojaron un saldo en tesorería superior a los 9 mil millones de pesos, sin que haya existido un residuo notable en la deuda pública ya que prácticamente el 100% del presupuesto para dicho renglón cumplió su finalidad por cuanto que sólo se registra un saldo en tesorería equivalente a los 104 millones de pesos.

El resumen de los gastos para 1995 se puede observar en el

cuadro siguiente:

CONCEPTO	PRESUP. FINAL	EGRESOS	SALDO
SERV.			
PERSON	\$ 9.667'466.200	\$8.931'440.100	\$ 736'026.100
GASTOS			
GENER.	\$ 3.466'867.000	\$2.070'310.100	\$ 1.396'556.900
TRANS.	\$ 3.315'789.700	\$3.033'803.000	\$ 281'986.700
INV	\$27.326'811.200	\$20.572'499.500	\$ 6.754'311.700
DEUDA			
PUBL	\$ 8.321'156.000	\$8.117'058.000	\$ 204'098.000
TOTAL	\$52.098'090.100	\$42.725'110.700	\$ 9.372'979.400

La ejecución presupuestal por parte del municipio de Bucaramanga ascendió entre 1990 y 1995 de 5 mil millones a 52 mil millones, lo que representa una evolución en los ingresos de más del 10.000%, hecho que determina un crecimiento anual del 58.46% que supera en más de veinte puntos la tasa de inflación, lo que representa un ingreso neto superior al 30% en beneficio de la inversión social.

CONCLUSIONES

Los avances reformadores iniciados en 1968 en materia de descentralización y autonomía municipal adquieren su máxima expresión con la expedición de la Carta Política de 1991, la cual consagra el principio municipalista como eje cardinal de la estructura administrativa del Estado colombiano y le impone al

municipio la ejecución de una serie de tareas que sería imposible cumplir si previamente no se hubiesen fortalecido los fiscos municipales a través de las leyes 14 y 12 de 1983 y 1986, respectivamente, y del Acto Legislativo No. 1 de 1986.

La autonomía administrativa queda en letra muerta si los entes municipales no cuentan con los recursos financieros indispensables para costear las obras que demanda el progreso local y las relacionadas con la promoción de la participación comunitaria, el ordenamiento del desarrollo del territorio municipal y el mejoramiento social y cultural de los habitantes de cada localidad.

El esfuerzo de los pobladores de cada municipio debe quedar totalmente retribuido en el progreso económico y social de cada territorialidad. Sólo cuando efectivamente exista una especie de superávit que haga posible efectuar transferencias hacia las regiones más pobres, es dable una redistribución de riqueza que afecte los ingresos municipales sin que conlleve detrimento en las políticas de progreso en el seno de cada comunidad.

Dentro de la perspectiva presupuestal y financiera el municipio debe mirarse como una verdadera empresa a la cual concurren dirigentes políticos, gerentes empresariales, líderes sociales y, en general, el conjunto de la colectividad, para acopiar recursos de capital y humano que inicialmente se expresen en progreso material y espiritual para los propios habitantes, y

luego desemboquen en los municipios aledaños y en el conjunto de la geografía nacional.

El presupuesto del municipio de Bucaramanga para el período 1990-1995 presenta, dentro de un análisis esquemático y sin observar puntos intermedios, un crecimiento de más del 600% del valor total de los ingresos, y una política del gasto público en donde prima el claro propósito de invertir y de adquirir bienes durables que ingresen al patrimonio del municipio, los cuales, a su vez, son generadores de riqueza y de nuevas fuentes de empleo.

El análisis de los presupuestos del municipio de Bucaramanga a partir de 1992 arroja la inobservancia del mandato constitucional contenido en el artículo 350 que obliga tanto a la nación como a las entidades territoriales a reagrupar en un componente denominado gasto público social las partidas de tal naturaleza, falencia que debe ser subsanada a fin de evitar posibles sanciones penales y disciplinarias en contra de los gestores del presupuesto municipal y una pérdida de credibilidad de la gestión administrativa.

BIBLIOGRAFIA

CARDOZO, Antonio María. Derecho Municipal Colombiano, Bogotá, Librería Colombiana Camacho Roldán, 1943.

CASTRO CASTRO, Jaime. Hacia la Democracia Local, Bogotá, Fundación Friedrich Nauman, 1980.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA -CEPAD-, Metodología para la Elaboración del Presupuesto, 1996.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, CEPAD. Metodología para la Elaboración del Presupuesto, Seminario Taller, Santafé de Bogotá, 1996.

CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, Acuerdo 043 de 1989, Fotocopia.

-----, Acuerdo 062 de 1990, Fotocopia.

-----, Acuerdo 117 de 1991, Fotocopia.

-----, Acuerdo 074 de 1992, Fotocopia.

-----, Acuerdo 102 de 1993, Forocopia.

-----, Acuerdo 098 de 1994, Fotocopia.

-----, Acuerdo 078 de 1995, Fotocopia.

-----, Acuerdo 056 de 1995, Fotocopia.

CRUZ DE QUIÑONEZ, Lucy. Aspectos Tributarios de la Nueva Constitución. EN: Revista de Derecho Público No. 2, UNIANDES, Facultad de Derecho, 1992.

DROMI, José Roberto, Federalismo y Municipio. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1983.

GALVIS GAITAN, Fernando Augusto. El Municipio Colombiano. Bogotá, Editorial Temis, 1991.

GOBERNACION DE SANTANDER, Contratación de la Administración Municipal en Santander, Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 1986.

MOTTA VARGAS, Ricardo. Código de Régimen Municipal, Bogotá, Editorial Presencia, 1995.

PENAGOS, Gustavo. Administración Departamental y Municipal, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1995.

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

REPUBLICA DE ESPAÑA. Ley de Régimen Local, Madrid, Editorial Ariel, 1988.

REPUBLICA DE COLOMBIA, Gaceta Constitucional. 1991.

-----, Corte Constitucional, Sentencias 1991-1995.

-----, Ministerio de Gobierno, Nuevo Régimen de Contratación Administrativa, Santafé de Bogotá, Publicaciones Ministerio de Gobierno, 1993.

-----, Constitución Política de Colombia, Bogotá,
Legis, 1992.

TORRES, Hernando. Constitución y Nuevo Municipio, Bogotá,
Editorial UCCI Y SCM, 1991.

1. EN QUE CONSISTE LA AUTORIDAD?

Si se tiene en cuenta que la autoridad expresa, entre otras, formas de poder político que emana del elemento que la sustenta, se tendrá que ésta sólo surge en una estrecha relación entre gobernantes y gobernados, entre hombre libre y esclavos y entre padres e hijos. De allí que la autoridad consiste en el elemento vinculante o de unión entre dos partes o dos personas, una de

las cuales se somete sin discusión alguna a la voluntad de la otra.

2. QUE ES PODER DE HECHO?

Es el que surge de la aplicación de la fuerza, ya de manera interna dentro del grupo social que impone la aceptación de una autoridad que se erige en razón del temor y la reverencia, o de manera externa cuando por medio de la guerra se le imponen condiciones de sometimiento a otro grupo, sin que medie su consentimiento.

3. QUE ES PODER DE DERECHO?

Es el que emana de un conjunto de normas aceptadas generalmente por el grupo social, de tal forma que su acatamiento disciplina toda la conducta social, incluida la acción política. El poder de derecho necesita de una fuerza menos violenta denominada "poder coercitivo", es decir la capacidad del Estado de imponer el cumplimiento de unas normas jurídicas.

4. QUE ES EFECTIVIDAD DE LA LEY?

Es la facultad que la ley tiene de obligar tanto a gobernantes como a gobernados a cumplir sus mandatos. La ley es efectiva en cuanto es acatada, por cuanto que transforma un poder de hecho en un poder de derecho, de tal forma que la obediencia sea una exacta correspondencia entre la norma y el obrar del grupo social.

5. QUE ES LEGITIMIDAD DE LA LEY?

Es la capacidad que tiene la norma jurídica o un orden normativo para hacer valer sus contenidos por medios coactivos, es decir, por medio de la fuerza más no de la violencia, lo que permite la supervivencia del grupo que acepta tal relación.

MARIA ANDREA RAMIREZ LAGUADO

11 GRADO