

ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO FISCAL EN EL MUNICIPIO DE COLÓN
PUTUMAYO EN EL PERIODO 2005 – 2009

DAVID EDUARDO SOLARTE MORENO
EMANUEL FRANCISCO PATIÑO VILLOTA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2010

ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO FISCAL EN EL MUNICIPIO DE COLÓN
PUTUMAYO EN EL PERIODO 2005 – 2009

DAVID EDUARDO SOLARTE MORENO
EMANUEL FRANCISCO PATIÑO VILLOTA

Trabajo de grado para obtener título de grado como economistas.

Asesor
Armando Paz Yaqueno

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2010

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones en este trabajo de grado, son responsabilidad de los autores”

Artículo 1 del acuerdo No. 324 de octubre de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación.

Firma del presidente del jurado.

Firma del jurado.

Firma del jurado.

Pasto, 29 Octubre de 2010.

RESUMEN

Este documento describe la evolución del comportamiento fiscal en el Municipio de Colón-Putumayo en el periodo 2005-2009. Incluye evidencia sobre algunos aspectos que caracterizaron el comportamiento fiscal, tales como el aspecto económico, social y legal, advirtiendo la interdisciplinariedad que inevitablemente hay que tener en cuenta para la ejecución de la política fiscal. Se determinan las fuentes de financiación y se establece, así, como ha sido la ejecución de la política fiscal en el Municipio de estudio; lo cual determina criterios para la fiscalidad, entre los que se encuentran la construcción de la equidad social en el Municipio de Colón, la gestión del crecimiento y desarrollo sostenible, el impulso a la convivencia ciudadana y a la capacidad para organizarla, objetivos que se cumplen bajo tres hipótesis; el desarrollo productivo, el desarrollo social y el desarrollo institucional.

Se discute la coherencia del sistema fiscal con las necesidades sociales y la efectividad de las instituciones encargadas de este, tomando como referencia metas y objetivos de los planes de desarrollo; se evidencia en el transcurso de la investigación las notables falencias institucionales que en compañía con la precariedad del talento humano han producido y reproducido un sistema fiscal inadecuado, dejando como secuela que los principios de equidad y neutralidad no están presentes en el sistema, en tanto algunos sectores económicos no participan en la proporción que se debería teniendo en cuenta el gran aporte que estos sectores hacen a la economía de Colón. Por ello, se propone la creación de un esquema fiscal, que parte de crear institucionalidad, dotándose de capital humano y creando fiscalidad, capaz de generar recursos propios para solucionar, así, los conflictos sociales que adolecen al Municipio; estos cambios administrativos-organizativos deben buscar una armonía entre la atención al contribuyente, las necesidades del control del sistema.

ABSTRACT

This document describes the evolution of fiscal behavior in the municipality of Colón, Putumayo in 2005-2009. It includes evidence on some aspects of fiscal behavior, such as the economic, social and legal, noting the interdisciplinary approach that inevitably must be taken into account in carrying out fiscal policy. It identifies funding sources and sets, and, as has been the implementation of fiscal policy in the municipality of study which determines criteria for taxation, among which are the construction of social equity in the municipality of Colón, growth management and sustainable development, fostering the peaceful coexistence and the ability to organize, meet objectives under three scenarios, the productive, social development and institutional development.

We discuss the tax system more consistent with social needs and the effectiveness of the institutions responsible for this, with reference to goals and objectives of development plans, we demonstrated in the course of the investigation the significant institutional weaknesses in company with precariousness of human talent have produced and reproduced an inadequate tax system, leaving in its wake that the principles of fairness and neutrality are not present in the system, while some economic sectors do not participate in the proportion that should be taking into account the large contribution these sectors to the economy of Colón. Therefore, we propose the creation of a tax scheme that part of creating institutions, adopting and creating human capital taxation, can generate its own resources to solve, and the social conflicts that suffer the municipality, these changes are administrative-organizational seek harmony between taxpayer service, the needs of system control.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	19
1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACION.	19
1.1 TEMA.	19
1.2 TITULO.	19
1.3 DESCRIPCION DEL PROBLEMA.	19
1.3.1 Antecedentes.	19
1.3.2 Situación actual.	19
1.3.2 Formulación del problema	21
1.4 JUSTIFICACION.	22
1.5 OBJETIVOS.	23
1.5.1 Objetivo general.	23
1.5.2 Objetivos específicos.	23
1.6 DELIMITACION DEL PROBLEMA.	23
1.6.1 Universo de estudio.	23
1.6.2 Espacio geográfico.	23
1.6.3Tiempo a investigar y a emplear.	23
2. MARCO DE REFERENCIA.	24
2.1 MARCO TEORICO.	24
2.2 MARCO CONTEXTUAL.	35
2.3 MARCO LEGAL.	37

2.4 MARCO CONCEPTUAL.	55
3. METODOLOGIA.	57
3.1 TIPO DE ESTUDIO.	57
3.2 POBLACION MUESTRA.	58
3.3 DISEÑOS DE PROCEDIMIENTOS Y METODOS.	58
3.4 TECNICAS DE ANALISIS Y PRESENTACION DE RESULTADOS	59
4. PRESENTACION DE RESULTADOS.	60
4.1 ASPECTOS QUE CARACTERIZARON EL COMPORTAMIENTO FISCAL DEL MUNICIPIO DE COLON, EN LA VIGENCIAS2005-2009.	63
4.1.1 Aspecto legal.	63
4.1.2 Aspecto económico.	67
4.1.3 Aspecto social.	72
4.2 FUENTES Y MONTOSDE FINANCIACION PARA LA EJECUCION DE LA POLITICA FISCAL EN EL MUNICIPIO DE COLON PUTUMAYO, EN LAS VIGENCAS 2005-2009.	75
4.2.1 Ingresos corrientes.	75
4.2.2 Impuesto predial.	77
4.2.3 Transferencias.	80
4.2.4 Sistema general de participaciones.	81
4.3 CRITERIOS QUE SE HAN SEGUIDO PARA LA EJECUCION DE LA POLITICA FISCAL EN EL MUNICIPIO DE COLON PUTUMAYO, EN LAS VIGENCIAS 2005-2006.	85
4.3.1 Desarrollo productivo.	85
4.3.2 Desarrollo social.	88

4.3.3 Desarrollo institucional.	95
4.3.4 Desarrollo ambiental.	102
4.4 PROPONER UN ESQUEMA DE POLITICA PARA EL MANEJO FISCAL EN EL MUNICIPIO DE COLON PUTUMAYO.	106
4.4.1 Construcción y consolidación de la política fiscal en el Municipio.	108
4.4.2 La modernización y reforma administrativa- institucional.	110
5. CONCLUSIONES	112
6. RECOMENDACIONES	114
BIBLIOGRAFIA	117
ANEXOS	118

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Metodología	57
Cuadro 2. Presupuesto de gastos del sector central 2005-2009, precios constantes 2005.	61
Cuadro 3. Sistema general de participaciones (SGP) 2005-2009, Colón. Precios constantes 2005.	63
Cuadro 4. Gasto en educación y salud, Colón 2005-2009. Precios constantes 2005.	65
Cuadro 5. Inversión pública por sectores en el municipio de Colon 2005-2009. Precios constantes 2005.	68
Cuadro 6. Desempleo-gasto total sectorial, Colón 2005-2009. Precios constantes 2005	70
Cuadro 7. Inversión en el aspecto social 2005-2009, en el municipio de Colón. Precios constantes 2005.	73
Cuadro 8. Ingresos provenientes del recaudo de tasas, tarifas y derechos, para los años 2005-2009 en el municipio de Colón. Precios constantes 2005.	76
Cuadro 9. Impuesto predial Colon 2005-2009. Precios constantes 2005.	77
Cuadro 10. Contribuciones, multas, rentas ocasionales y contractuales, para el recaudo de los años 2005-2009 en el municipio de Colón. Precios constantes 2005.	79
Cuadro 11. Transferencias en el municipio de colón 2005-2009. Precios constantes 2005.	80

Cuadro 12. Ingresos provenientes del sistema general de participaciones (SGP), periodo 2005-2009, Colón. Precios constantes 2005.	81
Cuadro 13. SGP+ Ingresos tributarios + transferencias del municipio de Colón durante el periodo 2005-2009. (Millones de pesos).	83
Cuadro 14. Montos para la ejecución del subcomponente agropecuario, Colón 2005-2009. Precios constantes 2005.	86
Cuadro 15. Recursos asignados al subcomponente minero en el municipio de Colón en el periodo 2005-2006. Precios constantes 2005.	86
Cuadro 16. Distribución recursos para el ecoturismo empresarial. Precios constantes 2005.	87
Cuadro 17. Financiamiento del desarrollo productivo en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009. Precios constantes 2005.	87
Cuadro 18. Recursos asignados para el cumplimiento de las estrategias para mejorar la educación en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009. Precios constantes 2005.	89
Cuadro 19. Cobertura educativa a nivel general en el municipio de Colón años 2005 y 2008.	90
Cuadro 20. Recursos asignados para mejorar las prestaciones de salud en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009. (Millones de pesos).	91
Cuadro 21. Cobertura seguridad social en salud para los años 2005 y 2009, (millones de pesos).	91
Cuadro 22. Financiamiento del subcomponente agua y saneamiento básico, Colón 2005-2009. Precios constantes 2005.	92
Cuadro 23. Inversión subcomponente vivienda, Colón 2005-2009. Precios constantes 2005.	93
Cuadro 24. Financiamiento del desarrollo social en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009. Precios constantes 2005.	94

Cuadro 25. Inversión subcomponente atención y prevención de desastres, colon 2005-2009. Precios constantes 2005.	96
Cuadro 26. Inversión subcomponente territorial y participación ciudadana, Colon 2005-2009. Precios constantes 2005.	97
Cuadro 27. Inversión subcomponente institucional, Colon 2005-2009. Precios constantes 2005.	98
Cuadro 28. Inversión subcomponente infraestructura, Colon 2005-2009. Precios constantes 2005.	99
Cuadro 29. Inversión subcomponente desarrollo regional, Colon 2005-2009. Precios constantes 2005.	100
Cuadro 30. Financiamiento del en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009. Precios constantes 2005.	101
Cuadro 31. Inversión subcomponente desarrollo regional, Colon 2005-2009. Precios constantes.	103
Cuadro 32. Financiamiento del en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009. Precios constantes.	103
Cuadro 33. Totalizado plan de estrategias y acciones por componentes, colón 2005-2009. Precios constantes.	104

LISTA DE GRÁFICOS

	pág.
Gráfico 1. Ingresos que aporta el SGP al municipio de Colón durante el periodo 2005-2009.	64
Gráfico 2. Variación porcentual en el gasto en educación 2005 2009, Colón.	66
Gráfico 3. Variación porcentual en el gasto en salud 2005 2009, Colón.	67
Gráfico 4. Gasto según el sector de la economía en el municipio de Colon en las vigencias 2005-2009.	69
Gráfico 5. Gasto total en sectores de la economía, Colón, periodo 2005-2008.	71
Gráfico 6. Tasa de desempleo municipal, Colón periodo 2005-2009.	72
Gráfico 7. Inversión en el aspecto social 2005-2009, en el municipio de Colón.	73
Gráfico 8. Ingresos provenientes del recaudo de tasas, tarifas y derechos, para los años 2005-2009 en el municipio de Colón.	76
Grafico 9. Impuesto predial Colon 2005-2009.	78
Gráfico 10. Contribuciones, multas, rentas ocasionales, rentas contractuales. Colon, periodo 2005-2009.	79
Gráfico 11. Transferencias en el municipio de colón 2005-2009.	81
Gráfico 12. Ingresos provenientes del sistema general de participaciones (SGP), periodo 2005-2009, Colón.	82
Gráfico 13. SGP, ingresos sistema tributario+transferencias, Colon para el periodo 2005-2009.	84

Gráfico 14. Financiamiento del desarrollo productivo en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009.	88
Gráfico 15. Financiamiento del desarrollo social en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009.	95
Gráfico 16. Financiamiento del desarrollo institucional en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009.	102
Gráfico 17. Financiamiento del desarrollo ambiental en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009.	104
Gráfico 18. Totalizado plan de estrategias y acciones por componentes, Colón 2005-2009.	105

LISTA DE ANEXOS

	pág.
Anexo A. Entrevista comportamiento fiscal en el Municipio de Colón Putumayo, en las vigencias 2005 – 2009	118
Anexo B. Sondeo de opinión para la investigación de comportamiento fiscal en el municipio de colon putumayo para el periodo 2005-2009	120

GLOSARIO

Política fiscal: política relacionada con el gasto público y los impuestos. En la presente investigación se utilizó este concepto para designar todo mecanismo que el Gobierno Municipal de Colón utiliza para el desarrollo del plan del desarrollo del municipio o como inversión encaminada al desarrollo o estabilización de las variables económicas como el desempleo, producción, entre otras.

Política de estabilización: política que pretende mantener las variables económicas cerca del nivel deseado por las autoridades encargadas. Este concepto se utilizó principalmente en el desarrollo del objetivo 4, se trata del poder que tiene la política fiscal para darle cierto grado de estabilidad a variables que pueden presentar grandes fluctuaciones.

Presupuesto: planes de gasto y de ingresos de una persona, empresa o del Estado. En la investigación hace referencia a las inversiones y gastos que el municipio de Colón planea llevar a cabo en el ejercicio de su actividad al finalizar cada periodo.

Principio del beneficio: las personas que más se benefician del gasto público deben pagar más impuestos por él.

Impuestos netos: impuestos menos transferencias. Son los impuestos que reflejan la capacidad que tiene el municipio de Colón para generar recursos propios.

Impuestos progresivos: reflejan el principio de la capacidad de pago; los tipos impositivos medios aumentan conforme aumenta el nivel de renta: Las personas que cuentan con más medios económicos pagaran mayores impuestos al fisco Municipal; se habló de ellos principalmente en el capítulo cuatro cuando se referencia el impuesto predial.

Impuestos regresivos: tipos impositivos medios que disminuyen conforme aumenta el nivel de renta. Son impuestos que afectan de igual manera, sin importar la capacidad de pago, el Ej. Más citado es el del IVA; lo pagan todas las personas de la misma manera sin importar su capacidad de pago.

Incidencia de un impuesto: indica en quien acaba recayendo el impuesto y además los efectos que causa en la economía.

Déficit presupuestario: exceso del gasto público sobre los ingresos del estado.

Transferencia: pago realizado normalmente por el Estado a cambio del cual el receptor no realiza ninguna contraprestación. Son los recursos que el Estado nacional le gira a los territorios subnacionales por motivo de ley, sin que estos territorios realicen actividad alguna como contraprestación.

INTRODUCCIÓN.

La década de los noventa significó para Colombia emprender toda una serie de actividades en pro de la modernización del aparato Estatal, en este sentido el proceso de descentralización cobró importancia ya que es “a través del cual la Nación transfiere responsabilidades, poder de decisión y recursos a las entidades territoriales para que - con una mayor autonomía y en procura del bienestar general -, atiendan de manera oportuna y eficiente las demandas de una población cultural y regionalmente heterogénea y dispersa en todo el territorial nacional”¹.

De ahí que dentro del proceso de la Gestión Pública la Planificación sea el primero de los tres grandes momentos, en el cual se determinan los aspectos teóricos y prácticos del desarrollo local, considerando de esta forma al presupuesto del Municipio como uno, o el más importante, de los insumos para la ejecución de los planes, programas y proyectos estratégicos, y de esta forma conseguir la materialización de la visión de futuro deseado por las personas. Es necesario dejar en claro la correspondencia entre el proceso de planificación y las herramientas e instrumentos necesarios para la ejecución de lo planeado, es así que se observa como el presupuesto y los recursos a nivel fiscal, juegan un importante papel, dentro del proceso integral de consecución de desarrollo de las entidades territoriales.

En este sentido, se planteó la investigación con la cual se pretende ahondar en el proceso de gestión pública, desde el ámbito económico y fiscal del Municipio de Colón Putumayo en el periodo 2005 - 2009, de manera que, por medio del trabajo, se analice sobre las actividades adelantadas en el caso específico de asignación y manejo del recurso fiscal como principal herramienta del desarrollo local.

Es muy importante destacar que no se pretendió realizar una investigación legal, por lo que este aspecto, aun que fue abordado, estuvo en un segundo plano, dejando el mayor grado de importancia a la investigación económica.

¹RENTERÍA RODRÍGUEZ, Carolina. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES: El Plan de Desarrollo y sus Instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Departamento Nacional de Planeación, DNP. Bogotá Colombia, Octubre de 2007. Pág. 6.

1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACION

1.1 TEMA

Una de las preocupaciones de la ciencia económica es el análisis de la utilización de los recursos del Estado para verificar si se cumple la función de redistribución. Por tal razón en esta investigación se propone analizar el comportamiento fiscal del municipio de Colón-Putumayo en el periodo 2005 – 2009.

1.2 TITULO

Análisis del comportamiento fiscal en el municipio de Colón-Putumayo en el periodo 2005 – 2009.

1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.3.1. Antecedentes. El presente trabajo de investigación no presenta bases bibliográficas estructuradas o enmarcadas específicamente en el análisis del comportamiento fiscal en el municipio de Colón-Putumayo, que los autores hayan conocido; sin embargo es importante resaltar la existencia de material bibliográfico referente al estudio del sector fiscal a nivel departamental.

1.3.2. Situación actual. Según datos suministrados por la oficina de presupuesto municipal de Colón dada su población, está ubicado como Municipio de sexta categoría y desde el mismo momento en que se erigió Municipio por disposición gubernamental, financiera y económicamente se ha sostenido gracias a la participación que tiene del Sistema General de Participaciones (SGP), que la Nación le transfiere anualmente para ser incorporados al presupuesto municipal el cual se compone de: los recursos que la Nación le transfiere, hoy se conoce con el nombre de Sistema General de Participaciones (SGP); los recursos propios, es decir los que genera el Municipio; y los recursos provenientes de otras entidades que pueden ser del orden departamental (los cuales son inciertos), para que de esta manera se ejecuten planes y proyectos de inversión social; los ingresos propios que genera el Municipio son recursos considerados insuficientes y provienen de los tributos (impuestos) en donde se destaca el impuesto predial el ICA los cuales están mal estructurados y no son suficientes para considerar a Colón un Municipio auto suficiente, de ahí que dada su condición de ser un ente territorial de sexta categoría para su normal funcionamiento son indispensables

las transferencias que la Nación le transfiere y están en el orden del 41%, sin estos recursos la administración municipal no podría funcionar y se vería abocado a desaparecer; Colón no cuenta con recursos propios que satisfagan sus propios gastos de funcionamiento y tanto sus instituciones como también el capital humano encargado de tal función son precarios, lo que ocasiona la pérdida de la institucionalidad de este Municipio.

Por disposición legal las transferencias que la Nación transfiere a los Municipios está supeditada al número de habitantes. para el caso de Colón el presupuesto aforado para la vigencia fiscal en curso es del orden de los 4.300 millones de pesos que se desglosa así: 180 millones recursos propios, 2.800 millones del Sistema General de Participaciones (S.G.P. Transferencia de la Nación), 1.100 millones transferencias del orden departamental, por cada habitante/año, los recursos per cápita provenientes del Sistema General de Participaciones son de \$542.005,42 por habitante, la deuda pública que por año amortiza el Municipio es de 81 millones de pesos, correspondiéndole a cada habitante pagar \$15.679.44, el pago de la deuda Pública incide notoriamente en la ejecución y el libre desarrollo de los proyectos de inversión.

La ley 152 de 1994, conocida como ley orgánica de los planes de desarrollo, dada las directrices técnicas para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo; herramientas estas que en el Municipio no se aplican, de ahí que las metas logradas en los planes de desarrollo para el Municipio de Colón únicamente llegan al 60%; así lo muestran los indicadores fijados en estos planes, la razón fundamental para no cumplir el 100% de las metas propuesta en los planes de desarrollo, es la falta de políticas claras, que permitan prioridad en una gama de necesidades, las que verdaderamente son prioritarias y deben ejecutar, generalmente los planes del desarrollo del orden municipal que abarcan todos los rubros de inversión sin detenerse a pensar si se cuenta o no con los recursos financieros y de dónde vendrán estos para su realización, no se tiene en cuenta ni se hace previsión de que el Gobierno central a través del ministerio de hacienda frecuentemente reduce las transferencias las cuales impactan notoriamente en los proyectos de inversión que no se ejecutan por falta de recursos, los Municipios pequeños como Colón, prácticamente formulan los planes de desarrollo, solo por cumplir con la disposición legal que los obliga (ley 152/94) y no con la verdadera intención de ejecutarlos.

Dentro de su planta de personal el Municipio de Colón, dispone de funcionarios que son claramente resultado del clientelismo y la corrupción que por obvias razones no son los idóneos para el manejo financiero del Municipio, además los

recursos del recaudo tributario se hace de manera manual, el área financiera del municipio no cuenta con una tecnología apropiada por ejemplo un software , el cual sería soporte fundamental para el manejo financiero por cuanto este permitiría dar formación financiera oportuna y confiable y el cual estaría enlazado con todas las dependencias que tienen que ver con el área financiera (tesorería, presupuesto, planeación, almacén) además de disminuir notablemente la corrupción.

Al Municipio de Colón le hace falta implementar políticas claras de planeación participativa, que permitan priorizar proyectos de inversión social oportunos, que generen un verdadero desarrollo, alcanzando metas en el corto, mediano y largo plazo, así mismo rodearse de tecnología avanzada en materia de manejo presupuestal y financiero que permita hacer un real control de las ejecuciones logradas en esta área, hacer un seguimiento total a todas las áreas de la administración municipal y en especial a las que tienen relación con la parte financiera; uno de los propósitos de este estudio es aportar el conocimiento técnico-institucional para volver al Municipio financiera e institucionalmente viable.

1.3.3 Formulación de problema

- **Pregunta general**

¿Cuál es el comportamiento fiscal en el municipio de Colón Putumayo en el periodo 2005 – 2009?

- **Preguntas específicas**

- a) ¿Qué aspectos caracterizaron el comportamiento fiscal en el Municipio de Colón Putumayo, en el periodo 2005 – 2009?
- b) ¿Cuáles han sido las fuentes y los montos de financiación del sistema fiscal en el Municipio de Colón Putumayo, en el periodo 2005 – 2009?
- c) ¿Qué criterios se han seguido para la ejecución de la política fiscal en el Municipio de Colón Putumayo, en el periodo 2005 – 2009?
- d) ¿Qué políticas se deben implementar para mejorar el manejo fiscal en el Municipio de Colón Putumayo?

1.4 JUSTIFICACIÓN.

Como en todo proceso de Gestión Pública, cada uno de los momentos presentes en ella son necesarios e importantes para una adecuada realización de las pretensiones de toda comunidad. Sin embargo, en pequeños Municipios del País con la escasa correspondencia entre cada uno de los momentos (Planeación, Ejecución y, Seguimiento y Evaluación), no ha sido posible llegar a niveles más altos de desarrollo, ya que deliberadamente se ignoran aspectos e insumos determinantes, como el monto presupuestal, las instituciones y el capital humano idóneo para llevar a cabo la ejecución de los programas y proyectos estratégicos planteados en el momento de la planeación.

Es necesario entonces, conocer de manera clara los aspectos relacionados con el sistema presupuestal municipal, debido a que este se considera como uno de los insumos más importantes para materializar un Plan de desarrollo. De ahí que los contenidos del sistema presupuestal municipal tal y como están contemplados, permitirán que los gobernantes no sobredimensionen, ni tampoco, subvaloren, las acciones y actividades que se pretenden adelantar, ya que estas necesariamente deben estar respaldadas por los respectivos rubros administrativos, de manera que no se infrinja la legislación establecida en materia de gastos de funcionamiento, destinación de recursos y responsabilidad fiscal.

En este sentido, el presente trabajo de investigación, se centra en el campo fiscal del Municipio de Colón, de la idoneidad de sus instituciones y del capital humano encargado de la fiscalidad del Municipio, análisis de la situación presupuestal del mismo y la relación entre las actividades previstas por el proceso de planificación contenida en los Planes de desarrollo para las vigencias 2005 – 2009.

Se observa cómo este tipo de situaciones que demandan una mayor atención y manejo de manera especializada, llama a que la academia, desde ciencias como la economía, tome posiciones proactivas, que permitan comprender y nutrir el trabajo administrativo de lo Público, en torno al desarrollo y bienestar de las comunidades rurales.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 General.

Analizar el comportamiento fiscal en el Municipio de Colón Putumayo, en las vigencias 2005 – 2009

1.5.2 Específicos.

- Identificar los aspectos que caracterizaron el comportamiento fiscal en el Municipio de Colón Putumayo, en las vigencias 2005 – 2009
- Determinar las fuentes y montos de financiación para la ejecución de la política fiscal en el Municipio de Colón Putumayo, en las vigencias 2005 – 2009
- Establecer los criterios que se han seguido para la ejecución de la política fiscal en el Municipio de Colón Putumayo, en las vigencias 2005 – 2009
- Proponer un esquema de política para el manejo fiscal en el Municipio de Colón Putumayo.

1.6 DELIMITACION DEL PROBLEMA

1.6.1 Universo de estudio. En la presente investigación se analiza el comportamiento fiscal en el Municipio de Colón Putumayo durante el periodo 2005-2009.

1.6.2 Espacio geográfico. Municipio de Colon Putumayo.

1.6.3 Tiempo a investigar y a emplear. El tiempo a investigar fue comprendido entre los años 2005 a 2009 y el tiempo a emplear va desde agosto de 2009 a noviembre del año 2010.

2. MARCO DE REFERENCIA

2.1 MARCO TEORICO

Se parte de reconocer que no existe un pensamiento único en el tema fiscal y que las escuelas económicas han realizado diferentes acercamientos a este objeto de estudio. El estudio de la fiscalidad requiere una propuesta metodológica que permita abordar el tema desde una perspectiva histórica que conjugue elementos interdisciplinarios; en el anterior orden de ideas se aborda resumidamente como dos de las corrientes más destacadas en ciencias sociales se han ocupado de esta temática. En primer lugar se presenta a la escuela de los Annales a propósito de la fiscalidad, así como la influencia que ella tiene en la escuela de la Regulación. En segundo término se hará un recorrido breve de las principales hipótesis que los economistas tienen sobre el sistema en el que se destacaran los aportes de la corriente neoinstitucional. Con lo que se espera abordar la teoría de la fiscalidad de la mejor manera posible.

La fiscalidad en Annales y Regulación.

Postulan que la mejor alternativa metodológica para analizar la administración fiscal consiste en considerar el sistema impositivo como parte de la economía política: los conflictos redistributivos inciden en la distribución del producto social, el impuesto no es socialmente neutro, las palabras impositivo o impuesto provienen del verbo imponer y todo el sistema hace parte de la colisión de intereses entre la sociedad civil y el estado en torno de la financiación del gasto Público.

En fin, la fiscalidad solo se entiende en referencia a una situación social producto de una larga evolución y del juego de relaciones de fuerzas sociales y compromisos pasados; estas conceptos metodológicos, a manera muy general es la opción que toman las escuelas de Annales y Regulación.

Es menester realizar un viaje histórico-teórico en el que se indagara el proceso a partir del cual la fiscalidad toma cuerpo.

Desde una perspectiva histórica, el “origen” de la fiscalidad se da a partir de los postulados del mercantilismo, que se convierte en su rasgo central junto con el sistema proteccionista, la deuda pública y el sistema colonial. El sistema tributario, gasto y deuda pública marchan al unísono; el origen de la segunda se puede encontrar en las características del periodo manufacturero: “la manufactura lanzó

a diversas naciones al terreno de la competencia, a la lucha comercial ventilada en formas de guerras, aranceles protectores y prohibiciones, al paso que antes las naciones, cuando se hallaban en contacto, mantenían entre sí un inofensivo intercambio comercial. A partir de ahora el comercio adquiere una significación política”². Las guerras por la conquista del mercado mundial entre las principales Naciones Europeas repercuten en un proceso de endeudamiento de los Estados.

Nuevos empréstitos significan nuevos impuestos para cubrir los gastos y los intereses de los créditos concedidos al Estado. Para Marx, el impuesto al consumo y el gasto alcanzó su verdadero significado con el advenimiento de la burguesía. “en manos del capital industrial, es decir, de la riqueza sobria y económica que se mantiene, se reproduce y se agranda por la explotación directa del trabajo, el impuesto al consumo era un medio de explotar la riqueza frívola, alegre y prodiga de los grandes señores que no hacían mas que consumir”³. Para este autor, “un Gobierno fuerte e impuestos fuertes son cosas idénticas “⁴.

Con la revolución Francesa los principios de igualdad, fraternidad y libertad se manifiestan en el sistema impositivo lo que ayuda a la supresión del sistema de producción feudal. La revolución introduce un nuevo orden económico y social que se construye sobre el liberalismo político y económico. Los derechos de propiedad, la libre empresa se consideran como naturales lo que implicaba la abolición de los monopolios feudales.

La libre circulación interior tuvo un significado económico y fiscal, se abandonan los impuestos al consumo (condenados por los fisiócratas). La nueva fiscalidad se erige a partir del principio de igualdad. El nuevo sistema fiscal retomarí­a el impuesto a la renta lo que suprime el sistema de producción feudal.⁵ Es de esta manera que la fiscalidad se la debe entender como un proceso histórico y no como una alternativa coyuntural.

Robert Schnerb perteneciente insigne de la escuela de los Annales especialista en el análisis fiscal concluye de su investigación histórica, que el estudio cartográfico

² MARX, Carlos. *La ideología alemana. Progreso. México.1974*, Pág.64.

³ MARX, Carlos. *La miseria de la filosofía. Edaf, México. 2004* Pág.67.

⁴ MARX, Carlos. *El dieciocho brumario de Luis Napoleón Bonaparte, Nuestra América. Buenos Aires 2003*, Pág.322.

⁵ Oscar Rodríguez Salazar en su libro gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia, suministra de manera detallada la manera como la fiscalidad apor­to a la abolición del régimen de producción feudal, Pág.22-27.

se liga a lo fiscal, a lo económico y a lo social, elementos sin los cuales la historia de una región no podría adquirir relevancia.

Como se dijo: esta escuela parte de considerar que la fiscalidad no puede considerarse social ni económicamente neutra. En el Estado moderno el impuesto concierne al conjunto de la sociedad, pero no todos los grupos sociales se gravan de la misma forma ni en iguales proporciones, la modificación del sistema tributario más que un problema técnico es un problema que debe resolverse en el terreno de lo político.

Fernand Braudel, se ocupa del problema de las finanzas publicas a partir de las funciones que ejerce el Estado: “hacerse obedecer, monopolizar en su provecho la violencia virtual de una sociedad dada; controlar de cerca o de lejos la vida económica, organizar de forma fluida o no, la circulación de bienes, apoderarse sobre todo de una parte notable de la renta para sufragar sus propios gastos, su lujo, su administración o la guerra; y participar en la vida espiritual, sin la cual ninguna sociedad se mantendría en pie”⁶. Este autor concluye con una mirada a la historia de la fiscalidad pone en evidencia que las finanzas Públicas son un punto de encuentro de diversas ciencias sociales. En la esfera de lo político e institucional se aprecia como el Estado convalida su actividad financiera mediante el uso del poder político, que se sustenta en las instituciones desplegadas para cumplir esta finalidad. En el terreno de lo económico la acción del Estado se inscribe en el conjunto de actividades económicas, pero con la peculiaridad de modificar los ritmos de acumulación, ya sea por vía de sus ingresos o por el uso del gasto Público. En el ámbito de lo social el Estado puede incidir sobre la reproducción y las transformaciones de las relaciones sociales existentes. De esta forma las finanzas Públicas aparecen como un lugar privilegiado que articula lo político, económico y social.

Las características particulares del sistema de finanzas públicas se traducen en términos jurídicos “por la constitución de un cuerpo específico de conceptos doctrinales y de reglas de operación concernientes a la elaboración del presupuesto, a su ejecución, a su control, a la contabilidad pública y a los movimientos de fondos. En términos políticos el voto del presupuesto por la asamblea representativa, emanación de la soberanía popular, constituye un acto político. La formación de un aparato administrativo propio, dotado de jerarquía, coherente, dirigido por un cuerpo de altos funcionarios –particularmente influyentes- , contribuye a la estructuración de las finanzas Públicas tanto en

⁶ BRAUDEL, Fernand *Civilización material, economía y capitalismo*, cit.siglos XV-XVIII,” *los juegos del intercambio*”. Madrid. 1979, Pág.448 y 449.

materia de repartición y colecta de ingresos tributaria como en control y fiscalización de los gastos públicos”.⁷

Teoría de la regulación.

Entre los pilares de la teoría de la regulación se pueden mencionar: a. la elaboración de un conjunto de conceptos y de métodos que permitan el análisis de los cambios estructurales, y que integran la lógica económica, la preservación de las redes sociales, la importancia de la política en al solución de los conflictos que se reproducen en todo orden socio-económico; b. el intento de limitar con precisión el espacio y el tiempo sobre los cuales es legitimo postular una cierta adecuación entre los conceptos de base y los fenómenos que trata de explicar; c. la historicidad en el proceso de desarrollo de las economías capitalistas dentro del modelo de producción, la innovación organizacional, sociológica y tecnológica que cambia con frecuencia y pone en movimiento un conjunto de relaciones socioeconómicas . Uno de los aspectos claves de esta teoría es la variabilidad de las dinámicas económicas y sociales, en el tiempo y en el espacio. Una de sus nociones fundamentales la constituye “el modo de producción que permite explicar las relaciones existentes entre la organización del sistema económico y las relaciones sociales”^{8,9}.

Norbert Elías.

Desde la perspectiva social la obra de Elías ofrece una alternativa de interpretación; este autor reemplaza la hipótesis del individualismo metodológico – que se sustenta en los modelos neoclásicos -, por la interdependencia de los individuos¹⁰. La sociedad no puede considerarse como la agregación de individuos aislados; por el contrario, el autor lo denomina “composición” de unos seres humanos mutuamente dependientes y el proceso de composición del Estado se

⁷ ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi. *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia, U. externado de Colombia. 2001, Pág.27.*

⁸ BOYER, Robert. *Crisis y regímenes de crecimiento. la teoría de la regulación. Miño y Dávila editores. 2007. Pág. 10*

⁹ Entre las influencias que recibe esta escuela esta la propuesta de Marx, las elaboraciones de la macroeconomía Kalekiana y algunos postulados postKeynesianos.

¹⁰ “El individuo o dicho con mayor exactitud, aquello que lo refiere al concepto actual del individuo, sigue entendiéndose como algo que existe fuera y de la sociedad. A su vez, aquello a lo que se refiere el concepto de sociedad se muestra como algo que existe fuera y mas allá del individuo”. Norbert Elías. *El proceso de la civilización*, Pág, 35.

definen como constituidos por muchas pequeñas unidades sociales que se encuentran en libre competencia.

La teoría de la regulación desarrolla el planteamiento de Elías, coloca al Estado como una relación social y al sistema financiero como una pieza central de la reproducción de lo social, la estructura de lo estatal expresa una red de interdependencias diferenciadas y jerarquizadas.

Esta teoría distingue tres niveles de análisis. En primer lugar retoma el concepto de modo de producción, en particular en el capitalista la primacía del valor de cambio sobre el valor de uso hace de la acumulación un imperativo de este sistema. En segundo término, la noción de régimen de acumulación -según la naturaleza e intensidad del cambio técnico, el volumen y la composición de la demanda y el tipo de relación salarial- permite identificar regularidades sociales y económicas; el funcionamiento del sistema social está abocado a situaciones de desequilibrio dinámico y que guardan ciertos niveles de especificidad en el espacio y en el tiempo, para darle una historicidad propia de cada régimen de acumulación. Por último las formas institucionales, o estructurales, definen el origen de las regularidades sociales y económicas que se observan; estas formas socializan los comportamientos heterogéneos de los agentes económicos y permiten pasar del orden macroeconómico al microeconómico. Entre las instituciones que distinguen esta teoría se encuentra la moneda, la relación salarial, las normas de competencia, las formas de adhesión al régimen internacional que caracterizan las relaciones entre Estados- naciones, y las formas de Estado.

Una de las preguntas que la corriente estándar no responde adecuadamente es cuáles son las instituciones indispensables para el funcionamiento del capitalismo. Para la escuela de la regulación la construcción de las instituciones no es producto de una mano invisible, tampoco estas son el resultado de un cálculo racional sino de creaciones sociales que requieren un adecuado sistema político y social. Para los neoinstitucionalistas las instituciones se derivan de la interacción de agentes altamente racionales que calculan los beneficios intertemporales que se pueden derivar de la implementación de un marco institucional.

Consideran que para garantizar la existencia de una economía de libre mercado se requiere cinco instituciones básicas. La primera de ellas es la moneda. Las transacciones que se dan en el mercado son por esencia descentralizadas y operan gracias al intercambio monetario; por lo tanto se requiere de una banca central con el fin aclarar y balancear el crédito neto y la deuda entre bancos, entre

productores y asalariados y entre diferentes unidades de capital. Al existir un régimen estable de crédito se puede organizar los mercados teniendo en cuenta que los actores más poderosos tienen interés en su implementación. Aquí surge una segunda institución fundamental que es la forma de competencia, que describe las condiciones de entrada, el número de firmas existentes, sus interacciones estratégicas, las regulaciones Públicas que gobierna la transparencia en la competencia.

La tercera institución apunta a eliminar una de las hipótesis construidas por la economía Walrasiana, en el sentido de que no existe un mercado en que los servicios temporales sean intercambiados. El trabajo no es una mercancía convencional a pesar de que el salario sea fijado por la oferta y la demanda; es, por el contrario el fundamento de la relación salarial. Los asalariados aceptan la autoridad de la firma a cambio de una remuneración salarial, lo que quiere decir que las interacciones estratégicas entre trabajadores y patronos necesariamente se desarrolla en el proceso de negociación de los salarios, pero luego también en la organización e intensidad del trabajo en la producción. La tercera institución para reemplazar el servicio personal es el nexo salarial, que se define como el conjunto de condiciones y reglas precisas que afectan el uso productivo del trabajo y la formación del ingreso de los asalariados.

No se puede concebir una economía capitalista sin un papel explícito por parte del Estado. Esta institución catalogada institución de instituciones, facilita las condiciones jurídicas para la banca central; las formas de competencia requieren de una formulación de reglas condensadas en los códigos mercantiles; el mercado laboral requiere de una legislación que evite la colusión entre capital y trabajo; y la misma financiación del estado da origen a la fiscalidad que lleva aparejada el derecho tributario. De esta forma la naturaleza de la relación entre el orden político y las instituciones económicas determinan esta cuarta institución.

La quinta institución es la forma de adhesión al mercado mundial.

Lo fiscal en la teoría económica.

La teoría económica ha construido toda una rama del saber que se puede denominar teoría fiscal. Sus orígenes podrían ser los principios de hacienda que se formulan en la teoría clásica, que apoyada en el pensamiento liberal le imponía cuatro normas al estado: a. no sobrepasar el gasto que corresponde al límite de las necesidades públicas; b. aplicar la neutralidad de la tributación en términos de los factores participantes en el crecimiento económico; c. conservar el equilibrio presupuestal; d. distribuir el costo de la actividad financiera entre los ciudadanos.

Si se tiene en cuenta el balance fiscal surgen dos ramas de estudio; a. el estudio del gasto público; b. el estudio de los ingresos del estado o del sistema impositivo. Del segundo surge la distinción entre el principio del beneficio y el de la capacidad de pago. El primero hace referencia a la relación entre lo que paga (impuestos) y los servicios o bienes que recibe del Estado. El principio de la capacidad de pago como su nombre lo indica hace referencia al pago de tributos en relación a la renta de la persona.

Stuart Mill critica fuertemente el principio del beneficio re direccionando las investigaciones anglosajonas hacia el principio de la capacidad de pago, así, el marginalismo inglés acepta la norma del presupuesto equilibrado y, por su adhesión a la ley de Say, deja de lado el estudio del gasto. El resultado fue la imposición progresiva sustentada en la capacidad de pago, que dio lugar a distintas preposiciones para determinarla: igualdad de sacrificio, máxima utilidad social (sacrificio mínimo de la colectividad), función de utilidad colectiva, utilidad marginal decreciente de la renta.

Siguiendo la tradición de Bentham, la escuela neoclásica interpreta el beneficio dentro de la noción de maximizar la utilidad¹¹. "en este enfoque se defiende la idea de que el individuo, aislado socialmente, debe llevar al máximo la satisfacción que obtiene de los servicios públicos, esto es, que el consumidor debe igualar las utilidades marginales que obtiene de sus gastos en los servicios públicos y en los privados. Por su parte la propuesta de máxima utilidad social se extendió al ámbito del gasto público y al presupuesto estatal, como campos fundamentales para comprender la maximización de la utilidad total"¹².

Las consideraciones acerca de cómo medir la capacidad de pago(o el sacrificio) conducen a tomar como base del gravamen a la renta de los individuos y conceptualizar que el sacrificio es función de la renta cedida. Lo anterior se sustenta en la teoría de la utilidad del dinero que contrasta la utilidad de tener dinero con el

¹¹ La teoría neoclásica se construye bajo la axiomatización fundada en tres pilares básicos: un principio de racionalidad económica, un concepto de equilibrio que describe la compatibilidad de un conjunto de comportamientos individuales que interactúan por la intermediación del mercado. Cfr. Boyer y Saillard, Pág.9.

¹² ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi y RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar. *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia. U. Externado de Colombia. 2001. Pag.34 y 35.*

sacrificio de pagar impuestos teniendo como variable explicativa la cantidad de dinero bajo el análisis de la utilidad marginal decreciente.¹³

Seligman propone que la imposición debe ser diferencial por que acepta la diferencia entre los ingresos y las diferencias en la facilidad de obtener dichas rentas, en este sentido las rentas derivadas del trabajo arduo deberían estar exentas de impuestos, mientras que las rentas de intereses, arriendos, dividendos, etc. Pagaran tasas progresivas del impuesto.

“Con las derivaciones de la escuela Keynesiana el estudio sobre el sistema tributario pasa a considerarse en su significación para el equilibrio macroeconómico. El objetivo en este enfoque consiste en establecer los cambios necesarios para disminuir el desempleo y regular el crecimiento económico”.¹⁴

Teóricos de la Hacienda funcional.

Para estos autores la política fiscal del Gobierno debe realizarse en atención solo de los resultados de esas acciones sobre la economía¹⁵. Entre las acciones fiscales que puede acometer el Gobierno están los cambios en la magnitud y composición del gasto público, de los impuestos y del presupuesto; con estos puede determinar las modificaciones necesarias en la renta, que es el objetivo central en el ajuste macroeconómico.

En el caso de un incremento en los impuestos, la renta individual disminuye y viceversa, para combatir el desempleo sin crear inflación se requiere la disminución en los impuestos que aumente la renta disponible y por esta vía el consumo. Frente a la inflación por demanda, la política es elevar los impuestos para hacer descender la renta disponible para el gasto.

¹³ Una presentación detallada y crítica sobre estas teorías se encuentra en Walter Blum y Harry Kalvin. *El impuesto progresivo: un tema difícil*. También se puede ver en Elmer Fagan. “teorías recientes y contemporáneas de la imposición progresiva”, en Musgrave y Shoup, *ensayos sobre economía impositiva*.

¹⁴ ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi y RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar. *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia. U. Externado de Colombia. 2001. Pag.28 y 29.*

¹⁵ Abba p. Lerner, “hacienda funcional y la deuda federal”. *Lecturas de macroeconomía*. Este autor señala que la primera responsabilidad del estado es mantener el gasto a un nivel en que a los precios corrientes se adquieran todos los bienes cuya producción sea posible, un desfase en esta relación puede crear inflación o desempleo; la alternativa en estos eventos será modificar el gasto público o los impuestos. Respecto al manejo monetario Lerner opina que debe obedecer a la necesidad de lograr una tasa de interés que promueva la inversión deseada o para ajustar el gasto global.

Los teóricos de la Hacienda determinan la renta con características similares a la renta keynesiana muestra como incide los supuestos de la preferencia por la liquidez, las propensiones marginales al ahorro, al consumo y a la inversión y a la rigidez de los salarios no minales a la baja. En el sistema tributario se debe contemplar la existencia de impuestos globales, sobre la renta y sobre el consumo. De acuerdo con este esquema la política para combatir el desempleo deberá tener en cuenta la propensión marginal a consumir y la magnitud de la disminución impositiva, así como su nivel inicial para poder establecer el grado necesario de la modificación en la renta.

En cuanto a la estructura del sistema, sostienen que en la acción anti inflacionista los impuestos generales al consumo son mas poderosos para cambiar la renta que los progresivos, y que los son más si los contribuyentes actúan bajo la hipótesis de la ilusión monetaria. La sustitución de un impuesto regresivo por otro progresivo, en condiciones de desempleo, elevara la renta y se ganara más si se lleva a cabo una desgravación tributaria de los contribuyentes con rentas bajas¹⁶. El canje de un impuesto sobre la renta personal por un impuesto de sociedades incrementa el consumo, si se tiene en cuenta que un impuesto en sociedades afecta los beneficios no distribuidos o los dividendos – modificación que no afecta la renta ni el consumo -; en cambio, con el aumento en la renta disponible de los individuos si se consigue este objetivo.

Musgrave sostenía que en los países subdesarrollados el problema básico era vencer el subempleo elevando la renta real por medio de un aumento del capital y no solo con un aumento del nivel de la demanda total¹⁷. la mejor solución era transferir recursos para la formación de capital, sin crear inflación, por medio de una transferencia de la demanda, más que por una adición a la demanda total.

En su opinión, el punto álgido no era el desempleo sino la baja productividad que se debe a la escases de capital y a una tasa real de salario baja, que inclinaba las preferencias de los individuos hacia el ocio. Por esta circunstancia, lo que parecía

¹⁶ Un sistema tributario que grava mucho a las personas con altas propensión marginal al consumo actúa como un freno muy fuerte a la expansión, cuando las propensiones marginales difieren, un incremento del rendimiento tributario lleva a reducciones distintas en la demanda conjunta, según quien pague el impuesto adicional. Musgrave, Op. Cit., PP.463 Y SS. Es preciso recordar la elección entre impuestos de diferente tipo, al tener en cuenta que los impuestos a la renta tienen la propiedad de no reflejarse en cambios de precio, mientras que los impuestos al consumo cambian los precios relativos; de acuerdo con Hansen: “una estructura fiscal o impositiva basada sobre la propiedad y los impuestos al consumo será probablemente muy regresiva y gravosa para los grupos de menores ingresos de la comunidad”. Hansen. *Política fiscal y ciclo económico*, P. 110.

¹⁷ MUSGRAVE, Richard. *Teoría de la hacienda pública*. Editores Aguilar. 2007, Pág.523-524

ser un alto nivel de desempleo en realidad era una situación de pobreza con pleno empleo en el sentido clásico.

La receta consiste en reducir el consumo, aumentar el ahorro y permitir una mayor inversión sin elevar el nivel de precios. Este objetivo se podría lograr con la sustitución de los impuestos sobre la inversión por impuestos sobre el consumo, o con un superávit presupuestario que permitiera una inversión privada adicional mediante la expansión del crédito.

El punto central se presenta cuando se indaga sobre la magnitud y naturaleza del ajuste así como la incidencia que tendrá en la economía, teniendo en cuenta que el ajuste debe ser neutral y ser coherente con las principales económicas. . La elección entre diferentes alternativas de impuestos dada la determinación de la renta es de vital importancia en la política fiscal.

Milton Friedman, en su crítica a los teóricos de la hacienda funcional – a quienes tilda de economistas que se preocupan por el control de los ciclos aun a costa de sacrificio en la eficiencia de largo plazo -, propone un plan de estabilización para un mundo en el cual los ciclos obedecen a mecanismos monetarios y fiscales nocivos¹⁸.

Dentro de este modelo , plantea un sistema fiscal progresivo que se basa en el impuesto personal sobre la renta, en el que se haga el máximo esfuerzo para recaudarlo en la fuente y establecerlo teniendo en cuenta la recaudación esperada al nivel de renta correspondiente a pleno empleo con un nivel de precios predeterminado¹⁹.para Friedman la estructura de los impuestos no debe alterarse en respuesta a fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, aunque los ingresos reales varíen en forma automática. Las modificaciones en la estructura impositiva deberían reflejar cambios en el nivel de los servicios públicos o del pago por transferencias que se decidan por la comunidad.

Este tercer tema en la teoría de la tributación se desprende de las preocupaciones en torno del desarrollo. De acuerdo con Streeten, el interés sobre el crecimiento se

¹⁸ Friedman. “un programa monetario y fiscal de estabilidad económica”. En este plan los objetivos de largo plazo son: eficiencia económica, libertad política e igualdad del poder económico. Estos objetivos se realizan mejor dentro de un orden competitivo en el cual el gobierno debe suministrar un sistema monetario apropiado.

¹⁹ El principio presupuestario que sigue Friedman es que la recaudación hipotética equilibre el gasto del estado, en el que se incluyen las transferencias, o que conduzca a un déficit suficiente para suministrar un crecimiento secular de acuerdo con la cantidad de dinero. Con lo cual se sustituye el equilibrio de ingresos y gastos reales por el de ingresos y gastos en un nivel hipotético. *Ibíd. P. 357.*

derivo de de varios factores: a. la conciencia de que la pobreza no es el destino inevitable e la gran mayoría de la sociedad; b. la guerra fría, en tanto algunos países necesitaban aliados; c. la inquietud que genera el crecimiento demográfico y su incidencia sobre el balance de recursos versus habitantes; y d. la aspiración de los países que lograron su independencia política al desarrollo económico.

Varias teorías se hicieron presentes para proponer caminos hacia el desarrollo. Dentro de las vertientes que se presentaron algunas privilegiaron el análisis sobre el progreso técnico y la composición orgánica del capital, las etapas del desarrollo o la necesidad de lograr un crecimiento equilibrado que rompa el círculo vicioso del subdesarrollo; otras enfatizaron en la importancia del crecimiento desequilibrado, para generar proyectos de inversión estratégicamente desequilibrada²⁰.

“En el caso de Latinoamérica se proponía como de especial significación la estrategia del crecimiento a partir de la sustitución de importaciones: con esta modalidad se fortalecería el sector industrial a la vez que se incrementaría la productividad en el sector agrícola. La progresiva independencia de la producción de estos países con respecto a la generación de bienes a nivel internacional se manifestaría en las fases de sustitución: bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital”²¹.

Con este diagnóstico el papel de la política fiscal y financiera es vital en el financiamiento del desarrollo, en tanto es susceptible de expresarse en el marco de programas de mediano y largo plazo y afecta la composición de la demanda global, en particular al elevar la proporción del gasto que se destina a inversión productiva. En esta concepción, a la política fiscal se le impone como tarea crear el ahorro público y allegar recursos adicionales, absorber de la economía privada los medios para proveer de servicios públicos a la sociedad y estimular el ahorro y la inversión privada.

De acuerdo con Kaldor, los problemas de la tributación referidos al desarrollo económico se discuten, por lo general, bajo dos puntos de vista diferentes: los incentivos y los recursos. En los primeros se diagnostica una inversión escasa por falta de incentivo y se recomienda la concesión de recaudaciones adicionales de varias clases, pero se ocupan menos de los efectos desfavorables sobre los

²⁰ SCHIAVO-CAMPO, Salvatore y SINGER, Hans. *Perspectivas de desarrollo económico. 1 ed. tr. (Col. economía) México: FCE.1977, Pág. 299 Y ss.*

²¹ ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi y RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar. *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia. U. Externado de Colombia. 2001. Pag.27 y 40.*

ingresos públicos; los segundos, de los que se afirma que la escasez de capital obedece a falta de recursos, se cree que estos se pueden incrementar a través de una tributación adicional, pero no contemplan los efectos negativos sobre la inversión²².

A juicio de la CEPAL, el problema de los países subdesarrollados no consiste en hallar los medios que permitan obtener mayores ingresos fiscales sino en crear una estructura impositiva que impida, en cuanto sea posible, que el aumento del ingreso se destine a fines de consumo inmediato.

2.2 MARCO CONTEXTUAL

CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE COLÓN

Localización: El Municipio de Colón se encuentra ubicado al Noroccidente del Departamento del Putumayo, en zona de la Región Andino Amazónica sobre las laderas de la zona montañosa que delimitan al Valle de Sibundoy en la parte sur occidental. Cuenta con alrededor de 5.625 habitantes, de los cuales 2.562 pertenecen al sector rural y 3.062 al sector urbano, geográficamente este territorio se encuentra ubicada entre las siguientes coordenadas planas referidas al origen occidental de longitud 77° 04'51".30 W y Latitud 4° 35' 56".57 N:

Longitud: X Min 1005280 m. E X Max 1020070 m. E

Latitud: X Min.618767 m. N Y Max 638473 m. N

Latitudinalmente se encuentra entre las cotas de 2100 y aproximadamente 3500 MSNM, alturas correspondientes a la parte baja en la zona del río Putumayo en el sur oriente y a la parte más alta en el cerro Juanoy y nacimiento del río San Pedro, al norte del Municipio, tiene una extensión de 82 Km².

Climatología: El Municipio de Colón pertenece a una zona ecuatorial en la que el relieve y la precipitación han configurado un micro clima frío lluvioso, las precipitaciones están determinadas planetariamente por las corrientes de aire provenientes de la Región Amazónica, llamadas alisos del Sur Este. En el último año se registro una precipitación efectiva media anual de 1692 mm y una temperatura promedio de 15.7°C, las variaciones fuertes de precipitación se

²² KALDOR, Nicholas. "el papel de la tributación en el desarrollo económico" (1962), en *ensayos sobre política económica*.

observan entre los meses de junio a agosto, época considerada invernal en el Municipio.

La humedad relativa presenta su mayor variación en el año alrededor del mes de abril, el brillo solar presenta relativa estabilidad entre los meses de abril agosto, con variaciones de aproximadamente 15% entre máximos y mínimos valores mensuales, para el resto del año se intensifican estas variaciones en función de la humedad y la precipitación, el ascenso de la temperatura se observa con el descenso de las lluvias y nubosidad entre los meses de agosto y diciembre, época considerada de verano.

Zonas de Vida: En el Municipio de Colón se encuentra una zona de vida según la clasificación de Holdridge 1977, la cual se denomina bosque Húmedo montano bajo, franja esta, que se encuentra distribuida en todo el territorio del Municipio, bordea el relieve montañoso y crea gran variedad de microclimas que van desde los 10°C en la parte alta y hasta los 16°C en la parte del Valle o baja y con alturas de 2000 msnm hasta los 3100 msnm.

En la actualidad los suelos han sido cubiertos por potreros de Kikuyo (*Pennisetum clandestinum*) y gramíneas nativas las que se enmalezan rápidamente con helecho (*Pteridium aquilium*), aunque principalmente existen pastos, se presentan también cultivos como frijol y maíz, frutales como tomate de árbol, freyjoa y hortalizas.

El análisis de los datos de balance hídrico, obtenidos previamente, evidencia la disponibilidad suficiente de agua presente en estas zonas, como para abastecer cultivos agrícolas, forestales y actividades pecuarias presentes en la región. Es importante mencionar que el exceso de agua que se presenta en esta región favorece los procesos de erosión hídrica, aspecto que se considera como gran limitante.

Fauna: La fauna silvestre es un recurso natural, que se ha reducido considerablemente debido al inadecuado uso de insecticidas, fungicidas, tala de vegetación, quema y la misma caza, que han acelerado procesos de desaparición de la fauna, sin embargo aún se observan algunas especies faunísticas en aquellas zona donde el hombre no ha intervenido tales como, venado de páramo (Osoche), Zorro, Lobo, Nutria, Oso de anteojos, Danta de páramo, Ratón silvestre, Raposa, Murciélago, Tigrillo, Oso perezoso, Chucha, Ardilla, Lapa gris, Cusumbe, Armadillo, Conejo de monte, Puerco Espin, Ratón de agua, Tanagras, Tucán, Pava, Colibrí, Rintion, Loro maicero, mocho, golondrina.

Atmósfera y Espacio: Según el decreto 948 de junio 5 de 1995, se deduce que en el municipio la principal fuente de contaminación de la atmósfera y espacio se debe a la emisión de CO₂ que se produce en la quema de material combustible. Cabe mencionar que esta no es una actividad constante, pero que si contribuye aunque en menor grado a la contaminación del medio. Por otro lado, este municipio se caracteriza por ser de vocación agropecuaria; en los últimos años, la utilización de pesticidas se ha incrementado de una forma alarmante, lo que se considera como una fuente de contaminación y degeneración de anomalías en la salud de sus pobladores. Las principales fuentes utilizadas son las nitrogenadas; este tipo de contaminación se presenta de forma dispersa, mas no puntualizada, por lo tanto esta actividad no fue posible cartografiarla.

Recursos Geométricos: El Municipio de Colón cuenta con 3 nacimientos de aguas termales ubicadas en el sector SUR OCCIDENTAL del casco urbano. Este caudal es utilizado en la actualidad para el abastecimiento de agua caliente del centro de recreación turística. El caudal que se observa, aunque no es considerable, pero puede ser manejado adecuadamente para garantizar la existencia de este centro a largo plazo, e inclusive para ampliar el servicio.

Técnicamente este recurso es considerado como una fuente hidrotermal. Se forma debido al agua de infiltración que en su descenso se calienta en cuerpos ígneos relacionados con el volcanismo de la región, y posteriormente son expulsados por grietas asociadas a la estructura tectónica del lugar.

2.3 MARCO LEGAL

LEY 152 DE 1994.

CAPÍTULO VIII.

LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

ARTÍCULO 31. CONTENIDO DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente Ley.

ARTÍCULO 32. ALCANCE DE LA PLANEACIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley.

CAPÍTULO IX.

AUTORIDADES E INSTANCIAS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN

ARTÍCULO 33. AUTORIDADES E INSTANCIAS DE PLANEACIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Son autoridades de planeación en las entidades territoriales:

El Alcalde o Gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.

El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital, o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.

La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde o Gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.

Las demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes. Son instancias de planeación en las entidades territoriales:

Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas, respectivamente.

Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación.

ARTÍCULO 34. CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

ARTÍCULO 35. FUNCIONES DE LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN. Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sean compatibles, sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas.

CAPÍTULO X.

PROCEDIMIENTOS PARA LOS PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO

ARTÍCULO 38. LOS PLANES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

ARTÍCULO 41. PLANES DE ACCIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Para el caso de los Municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las

disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

ARTÍCULO 44. ARMONIZACIÓN CON LOS PRESUPUESTOS. En los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión. Las Asambleas y Concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los Planes Territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.

LEY 617 DE 2000

CAPITULO I.

CATEGORIZACION DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

ARTICULO 2o. CATEGORIZACION DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS. **El** Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

LEY 715 DE 2001

TÍTULO I

ARTÍCULO 1o. NATURALEZA DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

ARTÍCULO 3o. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.

3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.

3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

TÍTULO IV.

PARTICIPACION DE PROPOSITO GENERAL.

CAPITULO I.

COMPETENCIAS DE LA NACIÓN EN OTROS SECTORES.

ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del

Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

- 76.1. Servicios Públicos
- 76.2. En materia de vivienda
- 76.3. En el sector agropecuario
- 76.4. En materia de transporte
- 76.5. En materia ambiental
- 76.6. En materia de centros de reclusión
- 76.7. En deporte y recreación
- 76.8. En cultura
- 76.9. En prevención y atención de desastres
- 76.10. En materia de promoción del desarrollo
- 76.11. Atención a grupos vulnerables
- 76.12. Equipamiento municipal
- 76.13. Desarrollo comunitario
- 76.14. Fortalecimiento institucional
- 76.15. En justicia
- 76.17. Restaurantes escolares
- 76.18. En empleo

DECRETO 111 DE 1996

Artículo 2o. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.

Artículo 6o. Sistema Presupuestal. Está constituido por un plan financiero, por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación.

Artículo 7o. El Plan financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan.

Artículo 8o. El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes

Artículo 93. Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación; las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los Municipios en los ingresos corrientes de la Nación, enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional, la información que éstos le soliciten para el seguimiento presupuestal y para el centro de información presupuestal. El Departamento Nacional de Planeación podrá solicitar directamente la información financiera necesaria para evaluar la inversión pública y para realizar el control de resultados.

XV. DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto.

Artículo 105. En desarrollo del Artículo 368 de la Constitución Política, los Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, podrán incluir apropiaciones en sus presupuestos para conceder subsidios a las personas de menores ingresos, con el fin de pagar las cuentas de servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Artículo 107. La programación preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales se regirán por las disposiciones contenidas

en las normas orgánicas del presupuesto de los Distritos y Municipios que se dicten de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras.

Artículo 108. Las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la Ley Orgánica del Presupuesto

Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

LEY 87 DE 1993

ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN DEL CONTROL INTERNO. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

El Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;

- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características;

ARTÍCULO 3o. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO. Son características del Control Interno las siguientes:

- a) El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad;
- b) Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización;
- c) En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por el control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad;
- d) La Unidad de Control Interno, o quien haga sus veces, es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo;
- e) Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna, de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.

ARTÍCULO 6o. RESPONSABILIDAD DEL CONTROL INTERNO. La aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.

LEY 819 DE 2003.

CAPITULO I.

NORMAS ORGÁNICAS DE PRESUPUESTO PARA LA TRANSPARENCIA FISCAL Y LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA.

ARTÍCULO 1o. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4o de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;
- b) Un programa macroeconómico plurianual;
- c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
- d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;
- e) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;

- f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;
- g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;
- h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;
- i) En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

ARTÍCULO 2o. SUPERÁVIT PRIMARIO Y SOSTENIBILIDAD. Cada año el Gobierno Nacional determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, y metas indicativas para los superávits primarios de las diez (10) vigencias fiscales siguientes. Todo ello con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Dicha meta será aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS.

Las metas de superávit primario ajustadas por el ciclo económico, en promedio, no podrán ser inferiores al superávit primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda.

La elaboración de la meta de superávit primario tendrá en cuenta supuestos macroeconómicos, tales como tasas de interés, inflación, crecimiento económico y tasa de cambio, determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, y el Banco de la República.

Sin perjuicio de los límites a los gastos de funcionamiento establecidos en la Ley 617 de 2000, o en aquellas leyes que la modifiquen o adicionen, los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2 deberán establecer una meta de superávit primario para cada vigencia con el fin de garantizar la sostenibilidad de su respectiva deuda de acuerdo con lo establecido en la Ley 358 de 1997 o en aquellas leyes que la modifiquen o adicionen. La meta de superávit primario que garantiza la sostenibilidad de la deuda será fijada por el CONFIS o por la Secretaría de Hacienda correspondiente y aprobado y revisado por el Consejo de Gobierno.

ARTÍCULO 3o. PASIVOS CONTINGENTES. Las valoraciones de los pasivos contingentes nuevos que resulten de la celebración de operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y sentencias y conciliaciones cuyo perfeccionamiento se lleve a cabo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998, serán aprobadas por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se manejarán de acuerdo con lo establecido en dicha ley. La valoración de los pasivos contingentes perfeccionados con anterioridad a la vigencia de la citada Ley 448 de 1998, será realizada por el Departamento Nacional de Planeación, con base en procedimientos establecidos por esta entidad.

ARTÍCULO 4o. CONSISTENCIA DEL PRESUPUESTO. El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las entidades con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a actividades no financieras y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a), b) y c) del artículo 1o de la presente ley.

De igual forma, las modificaciones o adiciones a las Leyes Anuales de Presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo previsto en la aprobación y discusión de la ley que se pretende modificar o adicionar.

ARTÍCULO 5o. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO PARA ENTIDADES TERRITORIALES. Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4o de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994.
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.

c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución.

d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.

e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior.

f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial.

g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

ARTÍCULO 6o. CONSISTENCIA DEL PRESUPUESTO PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES. El proyecto de Presupuesto General de la entidad territorial y los proyectos de presupuesto de las entidades del orden territorial con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a, b y c del artículo anterior.

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este

concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

CAPITULO II.

NORMAS ORGÁNICAS PRESUPUESTALES DE DISCIPLINA FISCAL.

ARTÍCULO 8o. REGLAMENTACIÓN A LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL.

La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

ARTÍCULO 9o. INFORMACIÓN OBLIGATORIA. Las empresas o sociedades donde la Nación o sus entidades descentralizadas tengan una participación en su capital social superior al cincuenta por ciento (50%) deberán reportar, dentro de sus competencias, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, la información de carácter presupuestal y financiera que se requiera con el fin de dar cumplimiento a la presente ley.

ARTÍCULO 10. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS. El artículo 9o de la Ley 179 de 1994 quedará así:

El CONFIS podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONPES previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9o de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el CONFIS presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

ARTÍCULO 11. VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES. El artículo 3o de la Ley 225 de 1995 quedará así:

El Consejo Superior de Política Fiscal, COFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se

asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1o de esta ley.

La secretaría ejecutiva del CONFIS enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

ARTÍCULO 12. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

ARTÍCULO 13. RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS. El servidor público responsable de la contratación de personal por prestación de servicios que desatienda lo dispuesto en las Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001 será responsable fiscalmente.

CAPITULO III.

NORMAS SOBRE ENDEUDAMIENTO TERRITORIAL.

ARTÍCULO 14. CAPACIDAD DE PAGO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. La capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y si al hacerlo, cualquiera de los dos indicadores consagrados en el artículo 6o de la Ley 358 de 1997 se ubica por encima de los límites allí previstos, la entidad territorial seguirá los procedimientos establecidos en la citada ley.

ARTÍCULO 15. CRÉDITOS DE TESORERÍA EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Los créditos de tesorería otorgados por entidades financieras a las entidades territoriales se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal durante la vigencia fiscal y deberán cumplir con las siguientes exigencias:

- a) Los créditos de tesorería no podrán exceder la doceava de los ingresos corrientes del año fiscal;
- b) Serán pagados con recursos diferentes del crédito;
- c) Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 20 de diciembre de la misma vigencia en que se contraten;
- d) No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.

ARTÍCULO 16. CALIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES COMO SUJETOS DE CRÉDITO. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, y de las disposiciones contenidas en las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2 será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos, vigiladas por la Superintendencia en la que se acredita la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.

ARTÍCULO 17. COLOCACIÓN DE EXCEDENTES DE LIQUIDEZ. Las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública Interna de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio.

ARTÍCULO 18. LÍMITE A LA REALIZACIÓN DE CRÉDITOS CRUZADOS. Los Institutos de Fomento y Desarrollo o las instituciones financieras de propiedad de las entidades territoriales podrán realizar operaciones activas de crédito con las entidades territoriales siempre y cuando lo hagan bajo los mismos parámetros que rigen para las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

ARTÍCULO 19. RESTRICCIONES AL APOYO DE LA NACIÓN. Sin perjuicio de las restricciones establecidas en otras normas, se prohíbe a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la Ley 358 de 1997 y de la presente ley. En consecuencia, la Nación no podrá prestar recursos, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política.

ARTÍCULO 20. LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO POR DEUDAS CON LA NACIÓN. Ninguna entidad territorial podrá realizar operaciones de crédito público que aumenten su endeudamiento neto cuando se encuentren en mora por operaciones de crédito público contratadas con el Gobierno Central Nacional o garantizadas por este.

ARTÍCULO 21. CONDICIONES DE CRÉDITO. Las instituciones financieras y los institutos de fomento y desarrollo territorial para otorgar créditos a las entidades territoriales, exigirán el cumplimiento de las condiciones y límites que establecen la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000 y la presente ley. Los créditos concedidos a partir de la vigencia de la presente ley, en infracción de lo dispuesto, no tendrán validez y las entidades territoriales beneficiarias procederán a su cancelación mediante devolución del capital, quedando prohibido el pago de intereses y demás cargos financieros al acreedor. Mientras no se produzca la cancelación se aplicarán las restricciones establecidas en la presente ley.

2.4 MARCO CONCEPTUAL

A continuación se esboza una lista de conceptos que guiaran al lector no especializado al entendimiento del estudio realizado.

Política fiscal: política relacionada con el gasto público y los impuestos. En la presente investigación se utilizó este concepto para designar todo mecanismo que el Gobierno Municipal de Colón utiliza para el desarrollo del plan del desarrollo del municipio o como inversión encaminada al desarrollo o estabilización de las variables económicas como el desempleo, producción, entre otras.

Política de estabilización: política que pretende mantener las variables económicas cerca del nivel deseado por las autoridades encargadas. Este concepto se utilizó principalmente en el desarrollo del objetivo 4, se trata del poder que tiene la política fiscal para darle cierto grado de estabilidad a variables que pueden presentar grandes fluctuaciones.

Presupuesto: planes de gasto y de ingresos de una persona, empresa o del Estado. En la investigación hace referencia a las inversiones y gastos que el municipio de Colón planea llevar a cabo en el ejercicio de su actividad al finalizar cada periodo.

Principio del beneficio: las personas que más se benefician del gasto público deben pagar más impuestos por él.

Impuestos netos: impuestos menos transferencias. Son los impuestos que reflejan la capacidad que tiene el municipio de Colón para generar recursos propios.

Impuestos progresivos: reflejan el principio de la capacidad de pago; los tipos impositivos medios aumentan conforme aumenta el nivel de renta: Las personas que cuentan con más medios económicos pagaran mayores impuestos al fisco Municipal; se habló de ellos principalmente en el capítulo cuatro cuando se referencia el impuesto predial.

Impuestos regresivos: tipos impositivos medios que disminuyen conforme aumenta el nivel de renta. Son impuestos que afectan de igual manera, sin importar la capacidad de pago, el Ej. Más citado es el del IVA; lo pagan todas las personas de la misma manera sin importar su capacidad de pago.

Incidencia de un impuesto: indica en quien acaba recayendo el impuesto y además los efectos que causa en la economía.

Déficit presupuestario: exceso del gasto público sobre los ingresos del estado.

Transferencia: pago realizado normalmente por el Estado a cambio del cual el receptor no realiza ninguna contraprestación. Son los recursos que el Estado nacional le gira a los territorios subnacionales por motivo de ley, sin que estos territorios realicen actividad alguna como contraprestación.

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 TIPO DE ESTUDIO

Para definir la metodología de la investigación se ha introducido dos categorías: tipo de estudio y método de la investigación, cada uno de ellos atiende de manera concreta cada objetivo específico perseguido en el estudio, de tal manera que se convierten en el derrotero que permiten generar un conocimiento sólido. Por tipo de estudio, se entiende el nivel de conocimiento al que se espera llegar en cada objetivo, exploratorio, descriptivo o explicativo. Por método de investigación se entiende el procedimiento estricto formulado de una manera lógica que como investigadores se debe seguir para adquirir un conocimiento derivado de la información y el estudio que se realizara. Los métodos pueden ser de observación, inductivo, deductivo, de análisis, de síntesis, dialéctico, comparativo, entre otros.

Cuadro 1. Metodología

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TIPO DE ESTUDIO	MÉTODO DE INVESTIGACIÓN
1. Identificar los aspectos que caracterizaron el comportamiento fiscal en el Municipio de Colón Putumayo, en las vigencias 2005 – 2009	Descriptivo	Inductivo
2. Determinar las fuentes de financiamiento de la política fiscal en el Municipio de Colón Putumayo en la vigencia 2005-2009.	Explicativo	Analítico
3. Establecer los criterios que se han seguido para la ejecución de la política fiscal en el Municipio de Colón Putumayo en la vigencia 2005-2009.	Descriptivo	Deductivo
4. Proponer un esquema de política para el manejo fiscal en el Municipio de Colón Putumayo.	Explicativo	Analítico

Se desarrollo en las siguientes fases:

- **FASE 1:** definición del marco de referencia del estudio; marco teórico, marco conceptual, marco legal, metodología de la investigación, terminología asociada (si fuese necesaria).
- **FASE 2:** investigación preliminar; determinación de fuentes secundarias, bitácora de información recopilada, determinación de antecedentes.
- **FASE 3:** Análisis de información sobre el comportamiento fiscal, de su financiamiento y estructura, etc. Análisis del entorno: legal, económico, sociocultural, institucional. Elaboración del diagnostico.
- **FASE 4:** diseño de política fiscal para el Municipio de Colón Putumayo; definición del tipo de política, naturaleza de la política y recomendaciones para el manejo del sistema fiscal.

3.2 POBLACION MUESTRA

Para la presente investigación se ha decidido, según la naturaleza del estudio que la información es de tipo secundaria, sin embargo se necesitó tener opinión de las personas pertenecientes al Municipio de Colón, por lo que se decidió implementar herramientas como entrevistas y sondeos de opinión para obtener información acerca del pensamiento-comportamiento sociocultural de las personas de este Municipio.

Entrevistas: se realizaron las entrevistas pertinentes a las secretarias del Municipio: secretaria de hacienda y desarrollo territorial, de educación, de presupuesto, de planeación, de salud.

Sondeo de opinión: se realizo de forma aleatoria de entre las personas objeto de estudio.

3.3 DISEÑO DE PROCEDIMIENTOS Y METODOS

Para la investigación se partió de recolectar información secundaria a través de las instituciones competentes que permitan un mejor análisis de la situación del comportamiento fiscal del Municipio de Colón-Putumayo para el periodo 2005-2009.

Además se utilizó la información primaria para estudiar aspectos socioeconómicos-culturales que se tengan en cuenta para el desarrollo del análisis del comportamiento fiscal del Municipio.

3.4 TECNICAS DE ANALISIS Y PRESENTACION DE RESULTADOS

Las técnicas y presentación de resultados una vez obtenida la información se hizo en objetivos específicos, en los cuales se tuvo en cuenta un análisis en texto, cuadros y figuras para un mejor estudio del comportamiento fiscal del municipio de Colón para el periodo 2005-2009.

4. PRESENTACION DE RESULTADOS

Una aproximación de lo que los autores entienden por política fiscal es la teoría que se ocupa de la forma como el estado obtiene sus ingresos y de la manera como las utiliza o debe utilizarlos. El manejo específico de las herramientas necesarias para incidir sobre el nivel y la composición del recaudo de ingresos y la asignación del gasto público para el logro de los objetivos que persigue la intervención estatal en la economía. En la cual, el presupuesto por esencia se constituye como la herramienta más importante de la política fiscal, en tanto se programa y se registra el gasto público y su forma de financiación como también se incorporan las reglas para su ejecución.

De esta manera se definen los objetivos de la política fiscal: el objetivo básico de la intervención estatal en la economía, es definir los campos en los que se va a intervenir, la manera para hacerlo, los criterios de racionalidad y de eficiencia, y el punto de llegada, es decir el tamaño óptimo del Estado.

Antes de presentar el desarrollo de los objetivos se da un repaso de lo que fueron las finanzas del Municipio de estudio durante el periodo 2005-2009, a rasgos generales se presenta los montos presupuestales de las partidas de funcionamiento, inversión y deuda pública, en los capítulos siguientes se presentan análisis de manera detallada. En la medida que se avance en los capítulos se podrá observar y entender de manera específica el análisis de comportamientos de los rubros, como lo son los ingresos propios, transferencias los gastos de funcionamiento y la inversión que el Municipio hizo por componentes en el periodo de estudio.

Esta es una presentación general de las finanzas públicas del Municipio de Colón, que se elabora con el fin de entender los gastos de funcionamiento, los gastos de inversión y los de servicio de la deuda y sus componentes del presupuesto general del Municipio de Colón para el periodo 2005-2009:

Cuadro 2. Presupuesto de gastos del sector central 2005-2009, precios constantes 2005.

PARTIDAS DE GASTOS DEL SECTOR CENTRAL	2005	2006	2007	2008	2009
1. Consejo municipal					
a. Gastos de funcionamiento	59.034.000	63.004.861	66.725.502	71.865.548	90.883.649
1. Gastos personales	49.000.645	52.674.861	41.021.502	44.291.621	61.809.149
2. Gastos generales	10.033.355	10.330.000	25.704.000	27.573.927	29.074.500
Total	59.034.000	63.004.661	66.725.502	71.865.548	90.883.649
2. Personería					
a. Gastos de funcionamiento	24.468.000	38.525.586	51.976.032	53.693.728	50.656.170
1. Gastos generales	3.567.000	5.408.000	10.638.000	10.964.070	8.000.000
2. Gastos personales	20.901.000	33.117.586	41.338.032	42.729.658	42.656.170
Total	24.468.000	38.525.586	51.976.032	53.693.728	50.656.170
3. Administración central					
a. Gastos de funcionamiento	293.987.830	385.301.394	435.987.749	490.356.029	457.883.372
1. gastos personales	190.345.930	233.193.635	260.515.180	278.827.858	291.552.931
2. gastos generales	103.551.900	152.107.759	175.472.569	211.528.171	166.330.441
Total	293.987.830	385.301.394	435.987.749	490.356.029	457.883.372
Inversión ley 617 del 2000	85.389.948	122.059.907	267.258.595	230.567.981	153.855.798
Total gastos de funcionamiento	498.769.982	608.891.747	821.947.878	705.623.832	599.423.191
Transferencias CAP y BOMBERIL	5.493.098	6.431.027	7.227.268	7.792.834	8.345.900
4. SERVICIO DE LA DEUDA					
b. Servicio de la deuda	134.694.876	137.043.000	136.580.931	137.469.900	138.598.929
Amortizaciones	54.520.000	54.520.000	54.520.000	54.520.000	54.520.000
Intereses	80.174.876	82.523.000	82.060.931	82.949.900	84.078.929
TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA	134.694.876	137.043.000	136.580.931	137.469.900	138.598.929

Fuente: Presupuestos generales del Municipio de Colón 2005-2009.

El anterior cuadro muestra los valores presupuestados para el desenvolvimiento de las finanzas del Municipio, en el desarrollo de la presente investigación se dará información más detallada de los recursos públicos del municipio.

El estudio trato de entender la naturaleza de la política fiscal en el Municipio de estudio para lo cual se estableció tres objetivos para identificar dicha naturaleza y

un objetivo último encaminado a mejorarla. A continuación lo que se entiende por política fiscal teóricamente y los resultados obtenidos en la presente investigación.

4.1. ASPECTOS QUE CARACTERIZARON EL COMPORTAMIENTO FISCAL EN EL MUNICIPIO DE COLÓN PUTUMAYO, EN LAS VEGENCIAS 2005-2009

Con este capítulo se pretendió abordar aspectos tales como el legal y las principales características que se derivan de la parte normativa del presupuesto como lo son los recursos provenientes del sistema general de participaciones, en que se ejecutan estas partidas y en algunas partes se sugirió relaciones entre variables como por Ej. Entre el gasto público sectorial y el desempleo del Municipio de Colón. Se abordó el aspecto económico y de él se deriva la inversión pública que el ente territorial ha invertido en los sectores agregados de la economía de Colón: sector primario, secundario y terciario; el capítulo sierra con el aspecto social, sus fuentes de financiamiento que se derivan principalmente del sistema general de participaciones y las partidas que se han invertido en este aspecto en el periodo de estudio. Son tres los aspectos que se identificaron para explicar el comportamiento fiscal en este Municipio: El aspecto legal, el aspecto económico y el aspecto social

4.1.1. Aspecto legal. Es el marco legal en el que se vasa el desenvolvimiento de la política fiscal está compuesto en una primera instancia por el estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación que por medio de ley se le asignan recursos a los Departamentos y Municipios; recursos que se manejan en armonía con el estatuto orgánico del presupuesto municipal de Colón- en el caso particular que atañe-. El plan de desarrollo del Municipio es el derrotero que guía los recursos del presupuesto general del Municipio.

A continuación se desglosa las fuentes legales descritas anteriormente y los montos que de ellas se derivan año por año que han hecho parte del presupuesto de Colón durante el periodo de estudio y que han sido transferidos por la Nación a través del departamento del Putumayo:

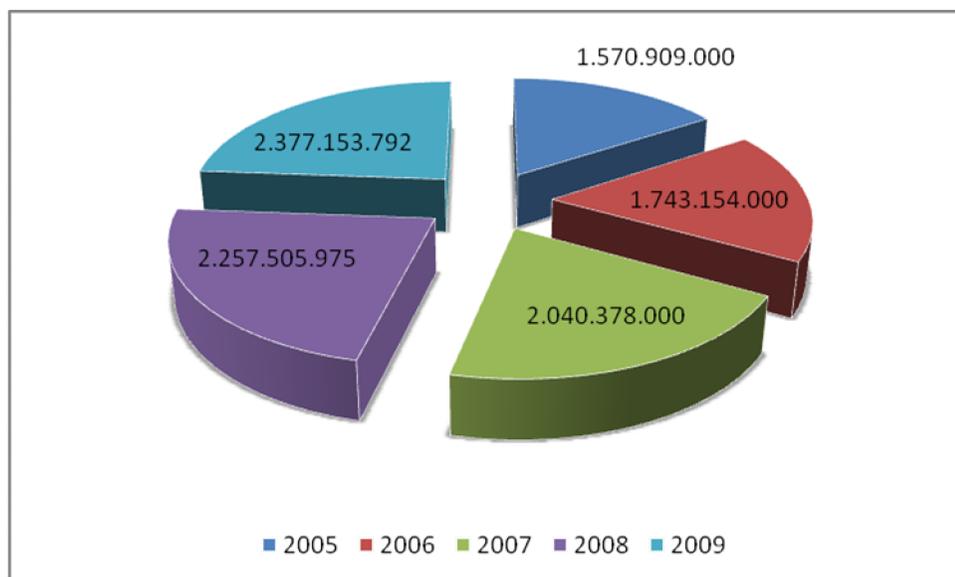
Cuadro 3. Sistema general de participaciones (SGP) 2005-2009, Colón. Precios constantes del 2005.

AÑOS	MONTO(SGP)	%
2005	1.570.909.000	-
2006	1.743.154.000	11%
2007	2.040.378.000	17%
2008	2.257.505.975	10%
2009	2.377.153.792	5.3%

El cambio proporcional al pasar del año 2005 al 2006 es de 0.11, en porcentaje es del 11%, el cambio proporcional al pasar del año 2006 al 2007 fue de 0.17, expresado en porcentaje el cambio es del 17%; el cambio proporcional del siguiente año es de 0.10, en porcentaje equivale a una variación del 10%; para el año 2009 el incremento relativo fue del 0.053 lo que equivale a un cambio porcentual del 5.3%. Los ingresos provenientes del SGP son los recursos más importantes del Municipio de estudio por lo que se lo ha tomado como uno de los aspectos que determinan y caracterizan el comportamiento fiscal de Colón, como se puede ver en la grafica y tabla adjunta estos ingresos son constantes en el tiempo pero oscilan en su variación porcentual relativa a los anteriores años; como se puede ver, en el primer año (2006-2007) la variación fue de seis puntos porcentuales (11%-17%), luego tuvo una variación negativa con respecto a la variación anterior de siete puntos porcentuales, para luego descender en casi cinco puntos porcentuales, lo que son irregularidades bastante serias para un Municipio de sexta categoría cuyos principales ingresos provienen del(SGP). Las entrevistas a personas especializadas en el tema arrojaron el entendimiento de que el sistema de finanzas intergubernamentales no es eficiente en el transito oportuno de los recursos.

La siguiente grafica proporciona información visual acerca de los recursos provenientes del SGP

Gráfico 1. Ingresos que aporta el SGP al municipio de Colón durante el periodo 2005-2009.



La ley le ordena al Municipio que el presupuesto que se le ha asignado a través de las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación sea invertido en ciertas partidas que están preestablecidas y están destinados para financiar; salud; educación preescolar, primaria, secundaria y media en las proporciones que establezca la ley orgánica; el aspecto legal y los recursos que provienen del SGP son necesarios identificarlos clara y separadamente ya que estos son una de las mayores fuentes de financiamiento del Municipio, sin embargo se debe resaltar que no se separa en demasía con el aspecto social ya que con estos recursos se financia la salud, educación y otras partidas que se consideran en el aspecto social. Con lo que se deriva la gran relación que existe entre los aspectos identificados y la armonía que estos deben llevar para el normal y exitoso desenvolvimiento de la política fiscal

Estos son los gastos que se han realizado en el Municipio de Colón referentes al anterior enunciado (SGP) en las participaciones en educación y salud durante el periodo de estudio.

Cuadro 4. Gasto en educación y salud, Colón 2005-2009. Precios constantes 2005.

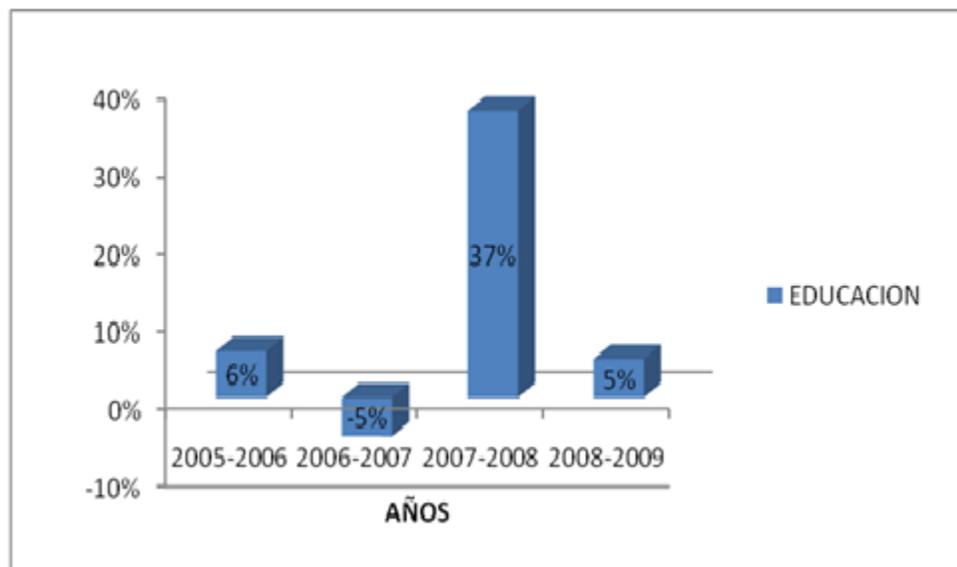
Años	Participación educación	Participación salud
2005	81.095.000	495.314.000
2006	86.470.000	506.373.000
2007	82.000.000	257.000.000
2008	113.056.284	356.297.594
2009	119.111.447	585.781.366

Los gastos en salud fueron destinados a la creación de una Secretaria Municipal de salud que garantice la continuidad y ampliación en el régimen subsidiado la institución en cargada de su ejecución seria la Alcaldía Municipal complementada con la depuración de la base de datos encaminada a ampliar la cobertura del régimen subsidiado; el establecimiento del control social en la prestación de servicios de salud subsidiados, elaboración de plan integral de vida para las personas de tercera edad, indigentes, discapacitados y desplazados con y fortalecimiento del plan de atención básica por parte del Municipio y en su medida los rubros para educación tuvieron destino para el subsidio a la canasta educativa, apoyo directo a la gestión de los directivos docentes, a la ejecución del PEI con miras a lograr la dotación y ampliación de los establecimientos educativos oficiales en este Municipio, celebrar convenios con universidades estatales para poder

ofrecer continuidad en carreras profesionales y técnicas; análisis que se desarrollará mas detalladamente en el capítulo III donde se da conocimiento de cómo se ejecutaron los recursos públicos del municipio.

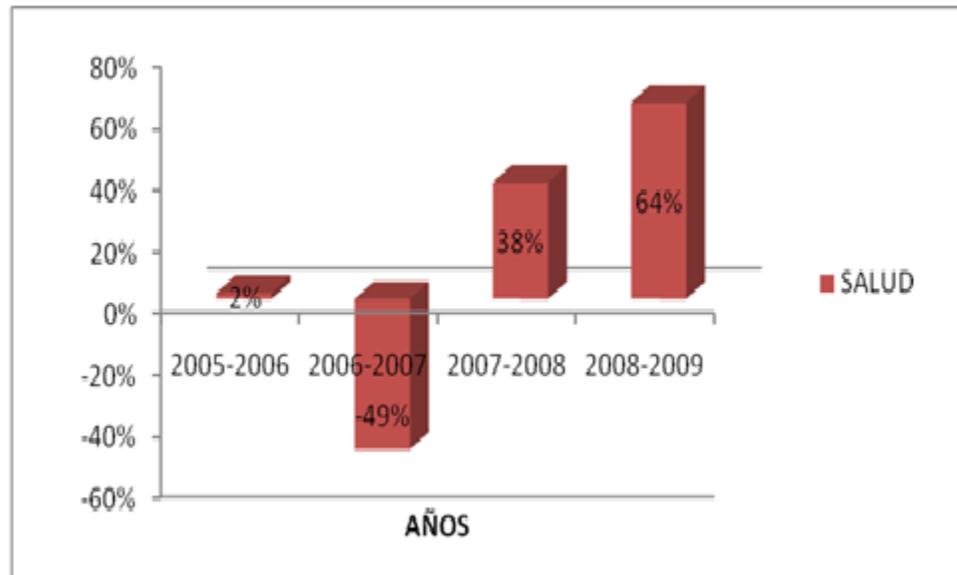
Las variaciones porcentuales año por año de las participaciones en educación fueron; para el 2006 del 6%, en el 2007 la variación fue -5%; esta es una variación con respecto a la del año anterior. En el 2008 de 37% y en el 2009 de 5%.

Gráfico 2. Variación porcentual en el gasto en educación 2005 2009, Colón. (Variación porcentual anual).



En lo referente a la salud las variaciones porcentuales con respecto al año anterior en las participaciones de la salud en el SGP fueron: 2% para el año 2006, para el año 2007 se da una caída muy significativa del-49%, consecuente con la caída porcentual con respecto del año anterior de los ingresos por SGP, en el año 2008 se puede decir que hay una reactivación del gasto en salud equivalente a una variación positiva del 38%, para el 2009, año en el que más se expande el gasto registrando una variación del 64%.

Gráfico 3. Variación porcentual en el gasto en salud 2005 2009, Colón Putumayo.



Es necesario recalcar que no es natural ver variaciones tan significativas en las partidas de la salud y la educación en el resto de los Municipios del departamento de estudio -esta información no se muestra en el trabajo- y que las partidas ejecutadas en el periodo de estudio varían significativamente con respecto a lo plasmado en las proyecciones de los planes de desarrollo. Tampoco es normal ver variaciones marcadas en los recursos provenientes del sistema general de participaciones, lo que muestra graves problemas en las instituciones encargadas de realizar el plan de desarrollo y contundentes conflictos entre lo que dice la constitución en referente al sistema general de participaciones y la realidad; según entrevistas realizadas la conclusión es que el sistema de finanzas intergubernamentales es muy ineficiente en el tránsito oportuno de los recursos, (el 80 % de las personas entrevistadas admitieron que el sistema de finanzas intergubernamentales no es eficiente y oportuno)

4.1.2. Aspecto económico. En los planes de desarrollo del Municipio se manifiesta que el gasto Público juega un papel de gran relevancia en el desempeño económico de Colón, no solo en el manejo eficiente de este, sino en la correcta asignación de los recursos Públicos; se plantean escenarios de inversión Pública especialmente en materia agraria, pecuaria, minera, infraestructura urbana y especialmente en el proyecto eco turístico empresarial. Como un complemento de este objetivo sin que sea parte de él se realizó una comparación entre el gasto

publico sectorial y el desempleo del Municipio, lo que arrojó resultados subjetivos, en el sentido de que no se han realizado pruebas de hipótesis estadísticas que demuestren de manera objetiva las interrelaciones de variables, sin embargo de manera rutinaria la simple inspección sugiere una relación entre el gasto público y el desempleo Municipal. A continuación se muestra la inversión Pública año por año que se ha realizado para promover el aparato productivo de Colón:

Cuadro 5. Inversión pública por sectores en el Municipio de Colón 2005-2009. Precios constantes 2005.

Año	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
2005	30.000.000	50.000.000	97.800.000
2006	90.000.000	63.895.000	358.134.000
2007	30.000.000	42.898.700	997.134.000
2008	45.000.000	97.080.000	180.234.000
2009	60.000.000	107.000.000	79.000.000

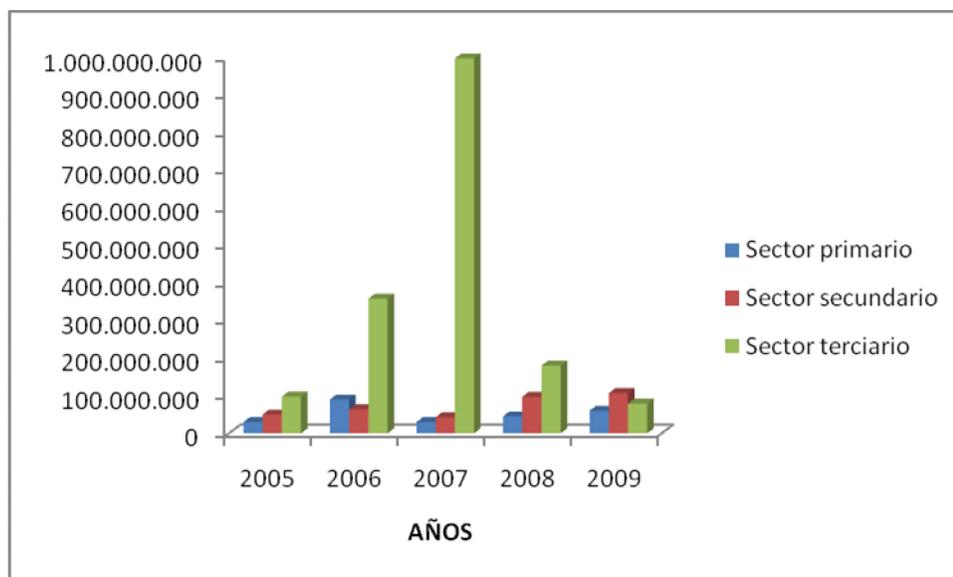
Más adelante en el capítulo correspondientes a los criterios que se han seguido para la ejecución de la política fiscal se realiza un tratamiento minucioso de cada sector, por ahora se puede ver claramente que en el sector económico- tomándolo de manera general- que más se ha invertido es en el sector terciario de la economía de Colón y dentro de este –no está manifiesto en la tabla- es en la infraestructura en el subsector transportes, el proyecto eco turístico Ambiaku, entre otros servicios como espectáculos culturales (carnavales de negros y blancos, fiestas de San Sebastián y fiestas Patronales) y la infraestructura en el servicio bibliotecario del pueblo; el alcance de la presente investigación no cubre la eficiencia de este gasto sin embargo en anteriores sondeos de opinión anexos en esta investigación el 76% de las personas manifestaron inconformismo con el proyecto Ambiaku dado la gran cantidad de recursos que se les informó se invirtió en él- según información suministrada por la oficina del presupuesto del Municipio; la infraestructura vial, los espectáculos, cuentan con conformismo (53% de los opinados) pero no con aceptación general.

El sector secundario es el segundo en orden de inversión, este sector está muy rezagado, su estructura está literalmente compuesta por cerrajerías, carpinterías y el procesamiento de los lácteos; único proceso con valor agregado significativo, la inversión Pública también es ínfima alcanzando en el mejor de los casos estudiados -año 2009, \$107.000.000- una inversión media mensual de

aproximadamente \$ 9.000.000 para todo el agregado del sector secundario de la economía de Colón.

El sector primario es claramente el sector más pujante en esta economía pero curiosamente el más pobre en inversión; su estructura basada especialmente en la agricultura y la ganadería con tecnologías completamente obsoletas, sobreviven prácticamente con recursos propios. El mayor grado de desarrollo lo poseen subsectores agrarios como el frijol, maíz y en una pequeña proporción relativa la papa; en el sector ganadero, el subsector más pujante son los lácteos, en las entrevistas realizadas en el transcurso de esta investigación se les pregunto a los ganaderos y agricultores acerca de su opinión sobre el efecto del gasto público en su actividad; el 70% manifestó no percibir tales efectos y tienen gran preocupación de su sostenimiento futuro; sin embargo el 30% de los opinados aceptaron ser receptores de alguna ayuda. Los valores que suministraron los entrevistados no están siquiera cerca de los ínfimos valores descritos para el sector primario en la tabla anterior, llegando en algunos casos al 50% de las partidas asignadas -no se encuentra registro ni información del resto de recursos supuestamente asignados-.

Gráfico 4. Gasto según el sector de la economía en el Municipio de Colón en las vigencias 2005-2009.



La política fiscal como complemento de la inversión privada debe procurar la equidad social; tomando el desempleo como uno de los indicadores más fiables de la equidad y teniendo en cuenta que en el Municipio no hay posibilidad de elaborar

datos confiables sobre el PIB ni de encontrar información acerca de el; se decidió que el desempleo del Municipio sería un indicador de eficiencia de la inversión en los sectores de la economía de Colón. Hay que destacar que no se trata de realizar un estudio empírico estadístico sobre estas relaciones ya que no es el objetivo de esta investigación, sin embargo se lo realiza con el propósito de tener una idea exigua acerca de cómo se comportan estas variables.

Teniendo como base el banco de datos del DANE para el Departamento del Putumayo se encontró información del desempleo para el Municipio de Colón –los últimos cuatro años fueron tomados de la regional SENA del Valle Del Sibundoy-, el Municipio cuenta con una población económicamente activa de 2,574 habitantes, o sea un 47.06% de la población total, de los cuales 1,409 corresponden al 54.74% y son hombres y 1.165 que corresponden al 45.26% son mujeres.

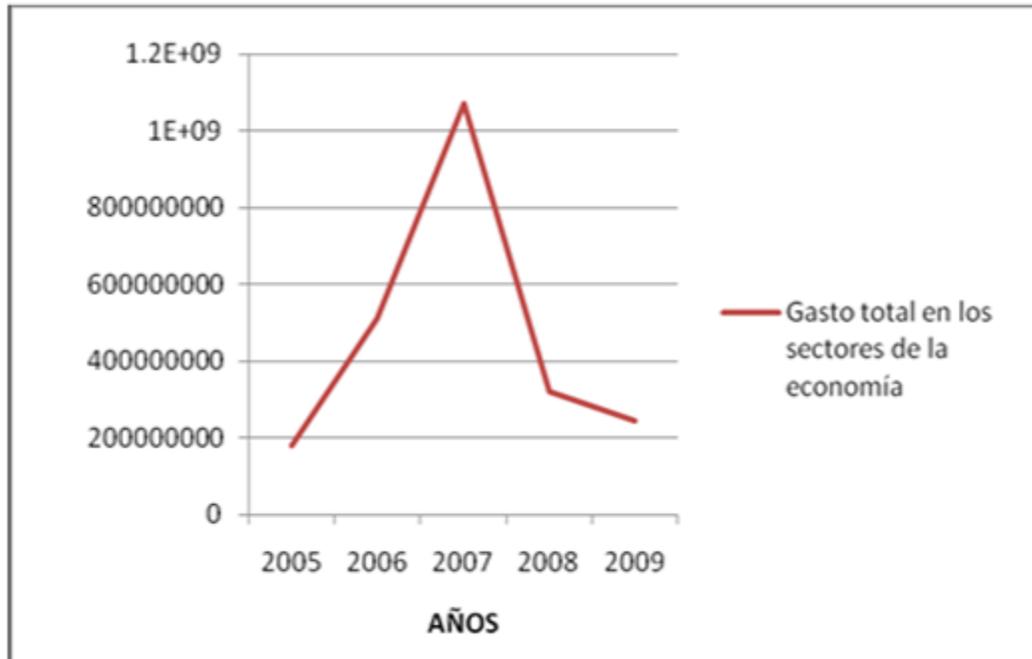
La tasa de desempleo del Municipio de Colón alcanza el 18.14%, así 466 habitantes del Municipio económicamente activos carecen de empleo, estos datos se presentaron para el año 2005; en el 2006 fue del 18.29%, en el 2007 de 17.95%, para el 2008 18.19% y para el 2009 alcanzó un punto máximo de 19.01%, la tasa de desempleo está muy por encima de la nacional y la departamental lo que se traduce en un complicado problema social para este Municipio. A continuación se contrasta el gasto público en el aspecto económico con la evolución del desempleo durante el periodo de estudio.

Cuadro No.6: Desempleo-gasto total sectorial, Colón 2005-2009.

Años	Tasa de desempleo	Gasto total en los sectores de la economía (precios constantes 2005)
2005	18.14%	177,800,000
2006	18.29%	512,029,000
2007	17.95%	1,070,032,700
2008	18.19%	322,314,000
2009	19.02%	246,000,000

Fuente: DANE, regional SENA Valle Del Sibundoy.

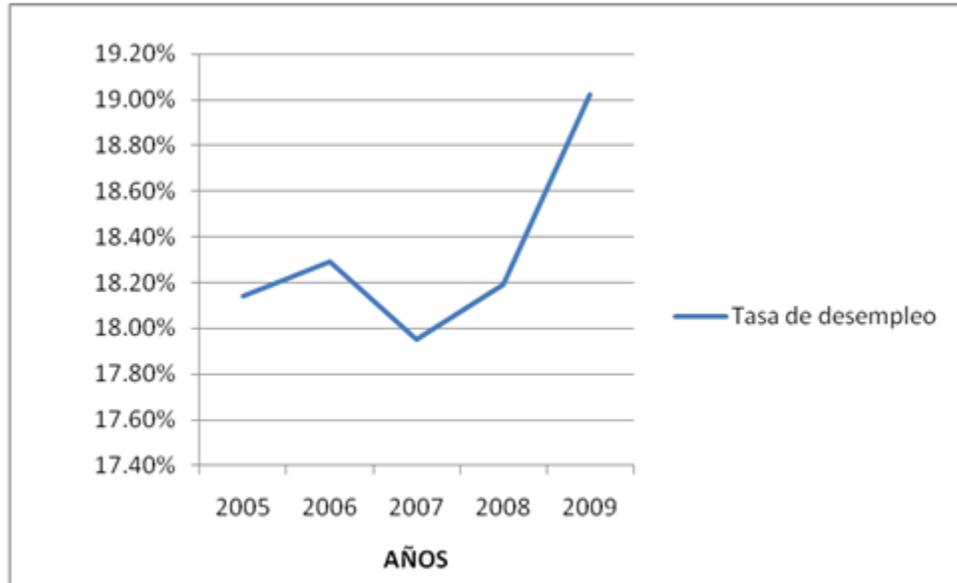
Gráfico 5. Gasto total en sectores de la economía, Colón, periodo 2005-2008.



Fuente: DANE, regional SENA Valle Del Sibundoy.

El año en el que más se invirtió en el desarrollo de los sectores productivos de la economía de Colón fue el año 2007 seguido de aumentos sucesivos en los dos años anteriores, los dos años siguientes tuvieron significativas variaciones negativas; si se compara la grafica del desempleo con la del gasto sectorial, la simple inspección sugiere que la teoría económica referente al mercado laboral aplica para el Municipio de Colón; es decir que entre el gasto público y el desempleo hay una relación inversa, al aumentar el gasto Público el desempleo disminuye y viceversa, como se puede notar en la siguiente grafica, el desempleo tiene aumentos sucesivos a partir del año 2007, año en el que el gasto Público sectorial llego a un máximo (grafica anterior), luego el gasto comienza a disminuir y el desempleo empieza a aumentar como lo muestra la siguiente grafica.

Gráfico 6. Tasa de desempleo municipal, Colón periodo 2005-2009.



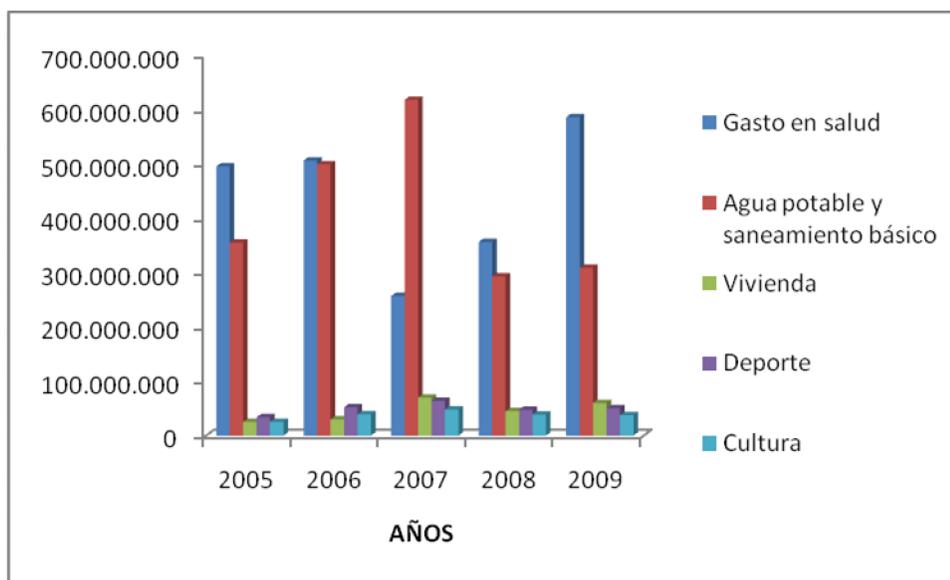
Fuente: DANE, regional SENA Valle Del Sibundoy.

4.1.3. Aspecto social. Aunque este aspecto no tiene por que ir separado de los dos anteriores si es pertinente identificarlo como partida financiera ya que de los otros se pueden sacar inferencias mucho más generales que pueden trascender y apartar a lo social; es por esto que se dedica este apartado a estudiar la inversión pública social en agua potable, acueducto, vivienda, alcantarillado, salud, saneamiento ambiental y en general las tendencias a mejorar la vida de la sociedad de este Municipio. Cabe destacar que en el artículo 41 del decreto 111 de 1996 se entiende por gasto Público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas nombradas anteriormente y de otro lado establece que la proporción de inversión respecto del gasto total no podrá disminuir comparativamente respecto con el año anterior. A continuación se hace un estudio del gasto Público social en este Municipio.

Cuadro 7. Inversión en el aspecto social 2005-2009, en el municipio de Colón. Precios constantes 2005.

Años	Gasto en salud	Agua potable y saneamiento básico	Vivienda	Deporte	Cultura
2005	495.314.000	355,095,000	25,000,000	33,722.000	25,292,000
2006	506.373.000	499,366,000	30,000,000	52,034,000	39,025,000
2007	257.000.000	618,000.000	70,000,000	64,000,000	48,000,000
2008	356.297.594	293,198,349	45,000,000	47,734,553	38,800,915
2009	585.781.366	308,737,861	60,000,000	50,264,484	37,698,363

Gráfico 7. Inversión en el aspecto social 2005-2009, en el Municipio de Colón.



Se ha invertido en la solución de los conflictos sociales, como lo son la falencia de agua potable o vivienda inadecuada, la ausencia de espacios deportivos suficientes y espacios donde se pueda desarrollar la cultura Colonense pero no se ha invertido como lo indica la ley, que establece que la proporción de inversión respecto del gasto total no podrá disminuir comparativamente respecto con el año anterior (artículo 41 del decreto 111 de 1996). Ni tampoco como manifestó necesitar la sociedad en los sondeos de opinión, lamentablemente fue imposible

encontrar un indicador que pudiera representar de alguna forma la eficiencia de este gasto.

La mayoría de las partidas anteriores pertenecen al sistema general de participaciones, ley que establece porcentajes preestablecidos para incrementarse año por año como proporción del gasto total; es evidente que esto no sucedió en el Municipio de estudio, los responsables del “sistema fiscal” argumentaron que la ley otorga flexibilidad en el gasto cuando se han cumplido las metas, por Ej. En salud, que los recursos quedan libres para invertirse en otras partidas como el agua potable y saneamiento básico lo que puede dar indicios sobre la gran variación que hubo en el rublo de la salud y el aumento paralelo en el gasto en agua potable y saneamiento Básico para el año 2007; sin embargo más adelante se demuestra que la salud universal está muy lejos de ser cumplida, que hay poca información lo que sugiere un problema en la institucionalidad del Municipio.

4.2. FUENTES Y MONTOS DE FINANCIACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL MUNICIPIO DE COLÓN PUTUMAYO, EN LAS VIGENCIAS 2005 – 2009.

En el desarrollo del anterior objetivo ya se ha dado un adelanto de la forma como se financia el Municipio, este es el momento de abordar las fuentes de financiamiento. En una primera instancia se aborda los recursos provenientes de los ingresos propios del Municipio, como son las tasas tarifas y derechos, impuesto predial, entre otros, para luego finalizar con los ingresos que le transfiere la Nación al Municipio.

Ya se mencionaron en el capítulo 1 los aspectos que caracterizaron el comportamiento fiscal del Municipio de Colón; eran el aspecto legal respaldado por el sistema general de participaciones que por medio del plan de desarrollo Municipal y el presupuesto del Municipio, marcan el derrotero que guía a los otros dos aspectos identificados: el aspecto económico y el social que desde luego deben actuar al unísono para coordinar el éxito de la política fiscal.

Este es el momento de identificar clara y separadamente las fuentes de financiación:

El Estado para cumplir con las funciones a él encomendadas, cuenta con fuentes de financiamiento. Entre ellas están los ingresos corrientes, que se clasifican en: impuestos; tasas o tarifas; contribuciones; rentas contractuales; impuesto predial; ventas de bienes y servicios y otros.

4.2.1. Ingresos corrientes. En esta clasificación, los impuestos tienen el carácter de una imposición unilateral del Estado, cuyo pago por parte del contribuyente es obligatorio. Por otra parte se estudian los recursos provenientes del sistema general de participaciones y de las transferencias, que ya las abordamos brevemente en el capítulo anterior: cómo se comportan estos ingresos provenientes del sistema tributario, las transferencias y el sistema general de participaciones en el Municipio de estudio durante el periodo 2005-2009:

Las tasas o tarifas, corresponden al precio que se cobra por un servicio público, el cual guarda una relación directa con la cantidad consumida del mismo. En este caso existe la voluntariedad de pagar por el individuo según sea el caso. En el Municipio de Colón estos ingresos se han desarrollado de la siguiente manera:

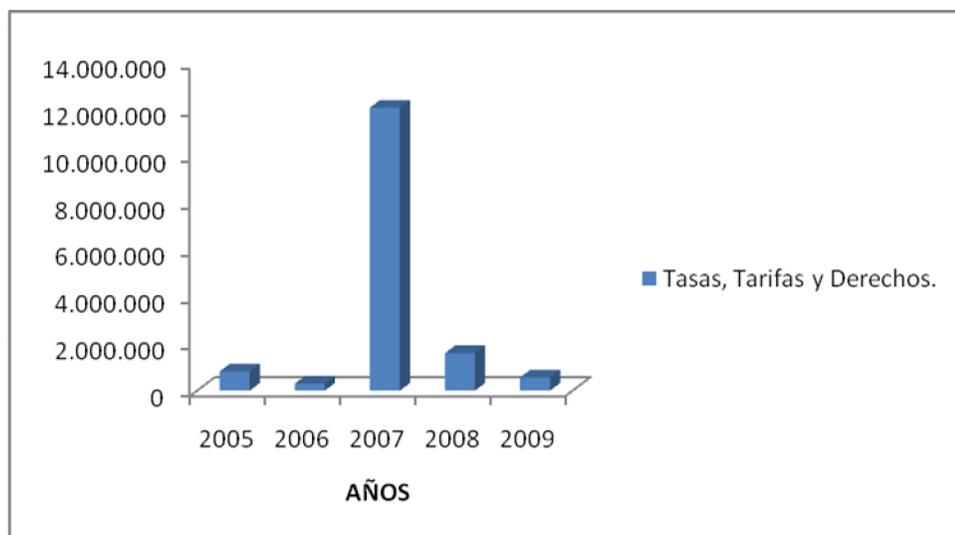
Cuadro 8. Ingresos provenientes del recaudo de tasas, tarifas y derechos, para los años 2005-2009 en el Municipio de Colón. Precios constantes 2005.

Año	Tasas, Tarifas y Derechos.	Variación Porcentual
2005	820.000	-
2006	300.300	-63.3%
2007	12.098.320	3928.7%
2008	1.600.800	-86.7%
2009	559.000	-65.07%

La tabla muestra que los impuestos provenientes de estos tributos no son de ninguna manera estables, que en el año 2007 hay una variación muy significativa y que en los siguientes años las variaciones son negativas, se trato de indagar las causas de tales variaciones, lamentablemente no fue suministrada esa información.

Es claro que estos no representan ingresos importantes para el Municipio y que este debe buscar mecanismos para incrementarlos de manera significativa. El Municipio no cuenta con la estructura institucional ni con el talento humano adecuado para cumplir dicha función. Esta es la información visual que arroja la investigación:

Gráfico 8. ingresos provenientes del recaudo de tasas, tarifas y derechos, para los años 2005-2009 en el Municipio de Colón.



La ley el otorga a los Municipios la posibilidad de flexibilizar las tasas, tarifas y derechos de acuerdo a la coyuntura de las necesidades de financiamiento, sin embargo estas dependen en gran medida de la capacidad logística del Municipio y de la capacidad de acción de sus instituciones.

Por su parte, las contribuciones tienen un carácter mixto, que constituyen un gravamen impuesto a ciertos grupos de ciudadanos, independientemente de su voluntad estos reciben una contraprestación específica por su pago, como las pensiones de invalidez y vejez. No se encontraron datos para las contribuciones, sin embargo más adelante se presenta alguna información referente a estas.

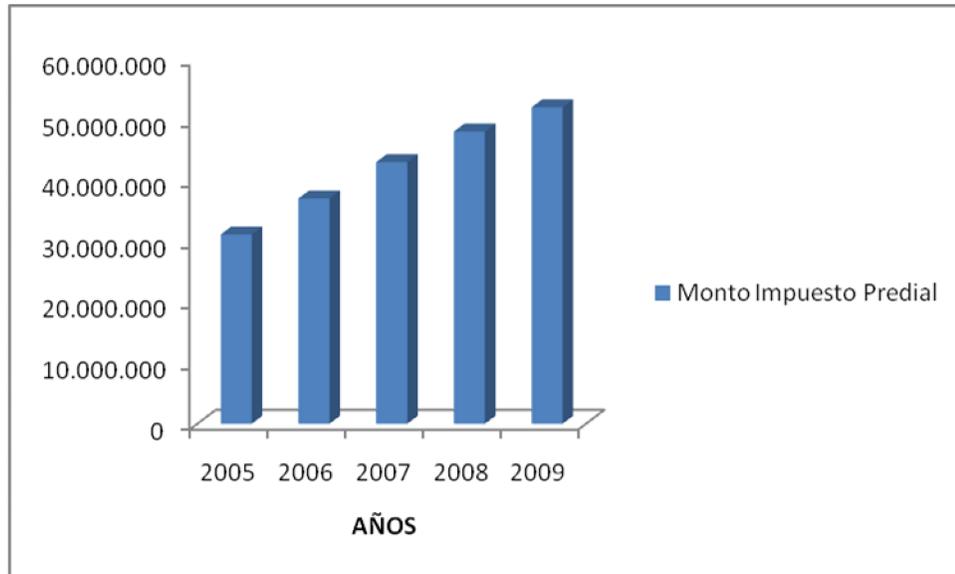
4.2.1. Impuesto predial. El impuesto predial es aquel que graba la propiedad inmueble. El pago a realizar se determina a través de un sistema de tarifas diferenciales progresivas que se aplica según el valor de la propiedad en cuestión y puede variar entre el 1 y el 16 por mil. A continuación se ofrece los datos referentes para el Municipio de estudio:

Cuadro 9. Impuesto predial Colón 2005-2009. Precios constantes 2005.

Años	Monto Impuesto Predial	Variación Porcentual
2005	31,152.896	-
2006	37,082,627	19.03%
2007	43,061,336	16.1%
2008	48,097,675	11.6%
2009	52,086,937	8.29%

El impuesto del predio es uno de los mayores ingresos de cualquier Municipio. En la tabla se observa que estos efectivamente han tenido variaciones positivas en el tiempo, pero que las variaciones han ido disminuyendo, lo que no muestra coherencia con el aumento del censo predial, que según información suministrada por la Alcaldía de Colón en el periodo de tiempo estudiado a aumentado en un 9.35% al pasar de 1236 predios a 1351; lo que representa una disminución de este impuesto en términos reales

Gráfico 9. Impuesto predial Colón 2005-2009.

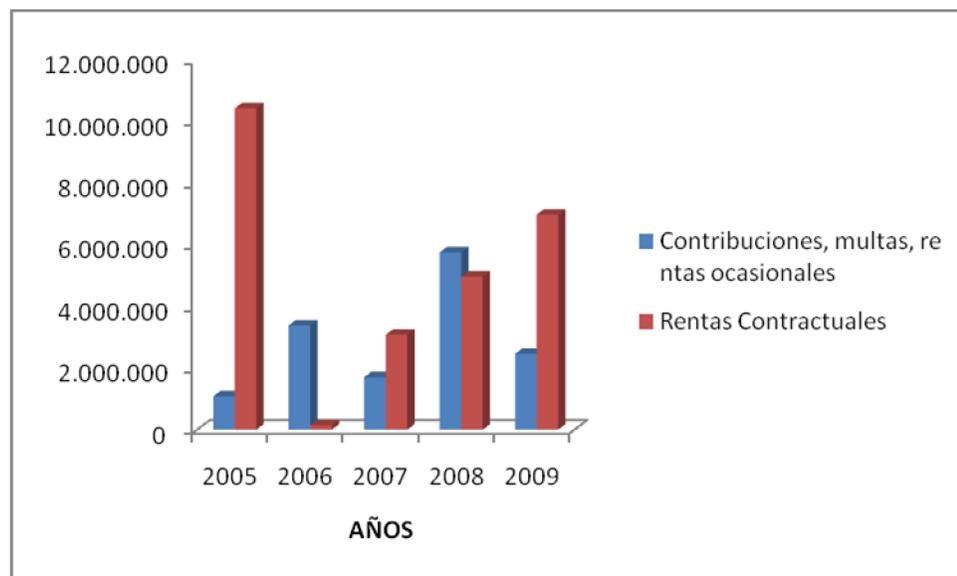


Como se puede ver en la grafica anterior el impuesto correspondiente al predial ha ido evolucionando positivamente , pero las variaciones no son significativas lo que puede obedecer a un cambio o variacion en el número de casas y no un aumento real progreivo de este impuesto; en el parrafo que describe el impuesto predial se unucia que los Municipios tienen autonomia de fijar este impuesto entre el 1 y el 16 por mil y que ademas este impuesto puede llegar a ser progresivo si las tarifas se manejaran de acuerdo al patrimonio de la persona y a lo extenso del predio, ademas se pueden fijar directrises como por Ej. Aumentar la tarifa a las personas que tiene grandes extensiones de tierra valdìa, esto promuebe la producciòn de esas tierras, ademas de promover los ingresos prediales, lo que puede representar una gran fuente de ingresos para el Municipio sin provocar conflictos sociales, ademas que puede promover el uso de los terrenos subutilizados obligandolos a obtener beneficios ya que tendrían una carga tributaria.

Cuadro No.10: Contribuciones, multas, rentas ocasionales y contractuales, para el recaudo de los años 2005-2009 en el Municipio de Colón. Precios constantes 2005.

Año	Contribuciones, multas, rentas ocasionales	%	Rentas Contractuales	%
2005	1.082.000	-	10.430.000	-
2006	3.382.860	212.6%	142.856	-98.6%
2007	1.703.168	-49.6%	3.082.560	2057.8%
2008	5.753.900	237.8%	4.970.500	61.2%
2009	2.460.000	.57.2%	6.980.000	40.4%

Gráfico 10. Contribuciones, multas, rentas ocasionales, rentas contractuales. Colón, periodo 2005-2009.



Las rentas contractuales, ocasionales y otros ingresos no tributarios son las que incluyen las rentas del patrimonio estatal (regalías petroleras etc.), particularmente las minas, el subsuelo y demás, los beneficios obtenidos por los monopolios fiscales (licores, loterías, etc.) y por las empresas industriales y comerciales del Estado. Aquí también se incluyen las multas por sanciones.

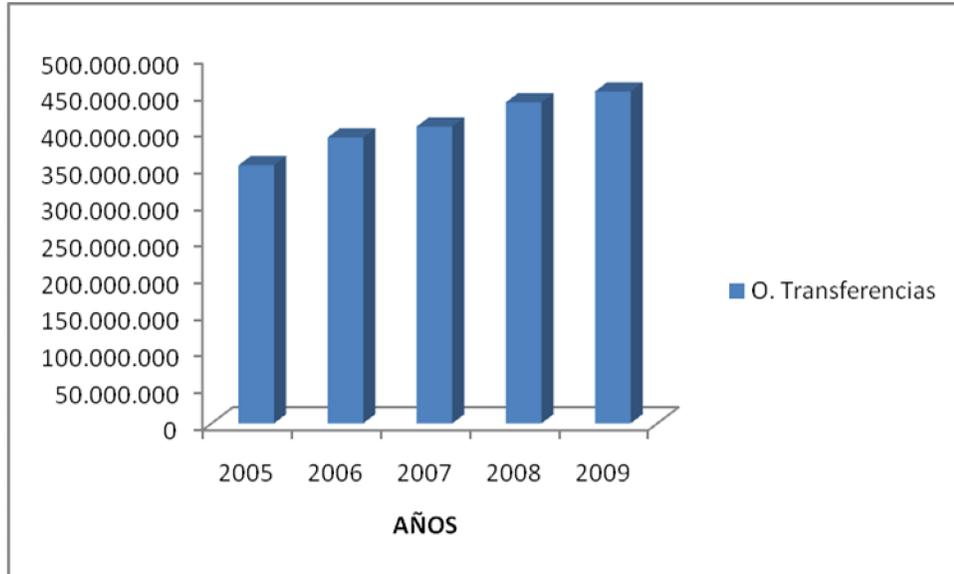
4.2.3. Transferencias. La intervención del Gobierno Nacional debe aligerar las notables disparidades en la calidad de vida de las personas como resultado de las diferencias económicas y el desigual comportamiento económico de las localidades; como también corregir las distorsiones causadas por externalidades: estos son los recursos que la Nación le transfiere al Municipio durante el periodo de estudio:

Cuadro 11. Otras Transferencias para el Municipio de Colón 2005-2009. Precios constantes 2005.

Año	O. Transferencias	Variación %
2005	352.000.000	-
2006	389.890.655	10.7%
2007	405.000.000	4%
2008	438.000.000	8.1%
2009	452.896.600	3.4%

Estas transferencias han tenido una evolución positiva en el tiempo, pero no han sido ingresos previsibles ya que las tasas de variación al pasar de un año a otro no son constantes, al observar la tabla anterior el 2006 es el año con mayor variación porcentual (10.7%) y el de menor variación porcentual es el 2009 (3.4%) con tan solo 3.4% de variación porcentual con respecto al año anterior, lamentablemente estos ingresos imprevisibles combinados con gastos preestablecidos se han convertido en una combinación nefasta que ha dejado sin financiamiento proyectos sociales importantes como los comedores comunitarios, prioridad de los planes de desarrollo del Municipio.

Gráfico 11. Transferencias en el Municipio de Colón 2005-2009.



4.2.4. Recursos provenientes del Sistema general de participaciones (SGP).

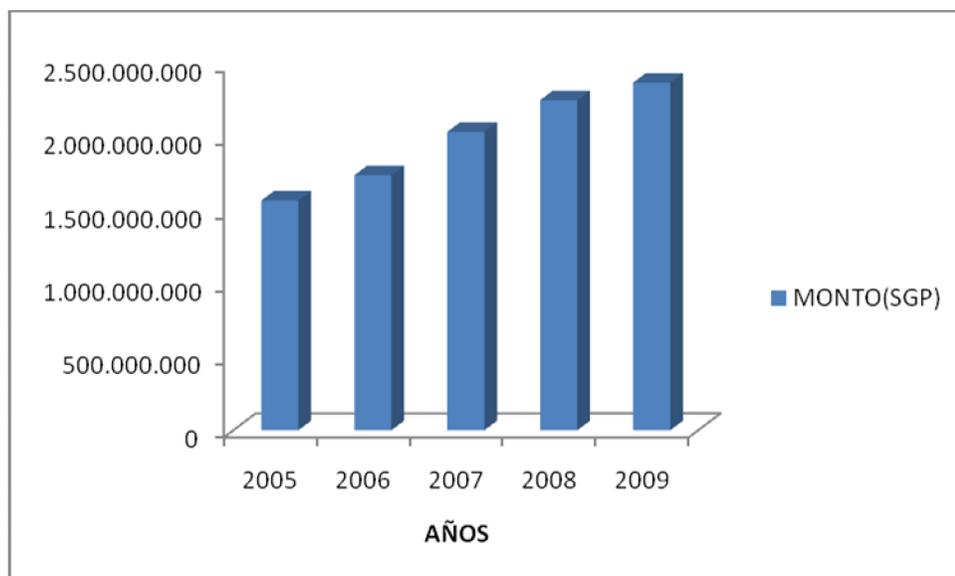
Ya se ha hecho un estudio de estos ingresos, se dijo que han evolucionado positivamente en el tiempo, pero que las variaciones no son iguales al pasar de un año a otro, que la mayor parte de estos recursos se invierten en salud, educación y en una menor proporción en las partidas de propósito general, Los recursos provenientes del sistema general de participaciones como ya se estudió en el objetivo uno son de lejos los ingresos más importantes del Municipio de Colón, como lo evidencia la siguiente información:

Cuadro 12. Ingresos provenientes del sistema general de participaciones (SGP), periodo 2005-2009, Colón. Precios constantes 2005.

Año	Sistema general de participaciones(SGP)	%
2005	1.570.909.000	-
2006	1.743.154.000	11%
2007	2.040.378.000	17%
2008	2.257.505.975	10%
2009	2.377.153.792	5.3%

El cambio proporcional al pasar del año 2005 al 2006 es de 0.11, si lo expresamos en porcentaje es del 11%, el cambio proporcional al pasar del año 2006 al 2007, fue de 0.17, expresado en porcentaje el cambio es del 17%; el cambio proporcional del siguiente año es de 0.10, en porcentaje equivale a una variación del 10%; para el año 2009 el incremento relativo fue del 0.053 lo que equivale a un cambio porcentual del 5.3%; este es uno de los ingresos más importantes que determinan y caracterizan el comportamiento fiscal de Colón, como se puede ver en la grafica y tabla adjunta estos ingresos son constantes en el tiempo pero oscilan en su variación porcentual, como se puede ver en el primer año la variación fue de seis puntos porcentuales, luego tuvo una variación negativa de siete puntos porcentuales, para luego descender en casi cinco puntos porcentuales, lo que son irregularidades bastante serias para un Municipio de sexta categoría cuyos principales ingresos provienen del(SGP); hay que destacar que el Municipio no tiene autonomía suficiente para el manejo de estos recursos por lo que no se los puede tomar como recursos para realizar una política fiscal propiamente dicha, en el sentido de que el Estado intervenga con inversión Pública para controlar las variaciones excesivas de las variables económicas, sin embargo es una herramienta fabulosa para controlar las distorsiones sociales. La siguiente grafica presenta información visual de los montos descritos en las tablas e información anteriores, además se llega al fin de este objetivo describiendo los ingresos totales del Municipio de la siguiente manera:

Gráfico 12. recursos provenientes del sistema general de participaciones (SGP), periodo 2005-2009, Colón.

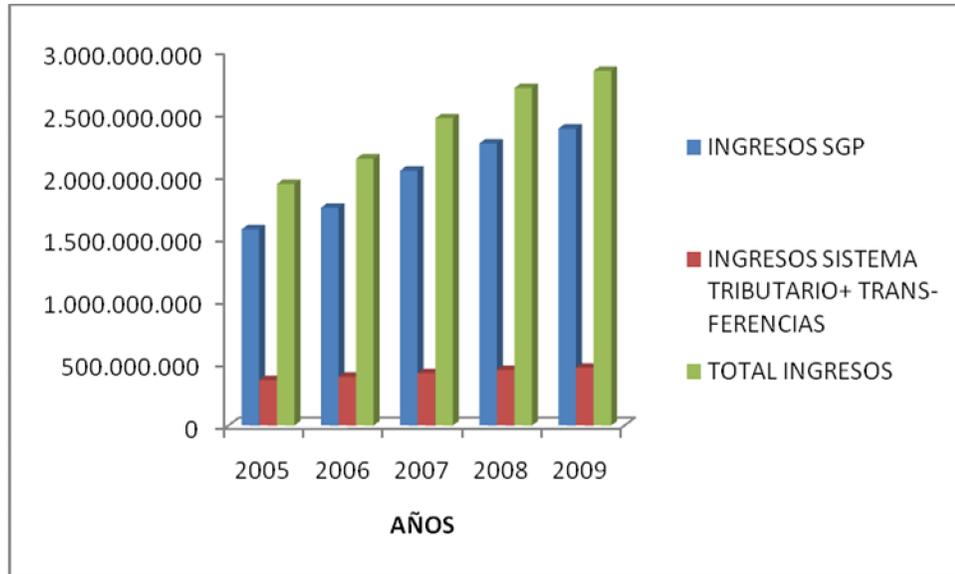


Cuadro 13. SGP + Ingresos tributarios + transferencias del Municipio de Colón durante el periodo 2005-2009. Precios constantes 2005.

AÑO	INGRESOS SGP	INGRESOS SISTEMA TRIBUTARIO + TRANSFERENCIAS	TOTAL INGRESOS	% MUNICIPIO	%(SGP)
2005	1.570.909.000	363.251.082	1.934.160.082	18.78%	81.22%
2006	1.743.154.000	389.890.655	2.136.727.815	18.25%	81.75%
2007	2.040.378.000	418.801.448	2.459.179.488	17.03%	82.07%
2008	2.257.505.975	445.354.700	2.702.860.675	17.48%	82.52%
2009	2.377.153.792	462.895.600	2.840.049.392	16.30%	83.7%

El Municipio de Colón depende casi exclusivamente del sistema general de participaciones (SGP), en términos de porcentaje se observa que el 81.22% corresponde a los ingresos provenientes del SGP y solo el 18.78% corresponden a ingresos propios del año 2005; en el año 2006 el 81,75% (SGP) y un 18.25% de ingresos propios; en el 2007 82.07% provienen del SGP y solo un 17.03% de los ingresos propios; en el 2008 el 82.52% de los ingresos de Colón provienen del sistema general de participaciones y un 17.48% de los ingresos propios del Municipio; en el año 2009 tan solo el 16.30% pertenecen a los recursos del sistema tributario de Colón, mientras que el 83.7% pertenecen a los recursos provenientes del SGP. Además de la ínfima participación de los ingresos propios del Municipio se suma la disminución estructural de los ingresos propios que ha venido ocurriendo en el periodo de estudio como proporción de los ingresos totales.

Gráfico 13. SGP, ingresos sistema tributario + transferencias, Colón para el periodo 2005-2009.



Tomando como base el gráfico se tienen algunas situaciones a destacar: Los recursos provenientes del sistema general de participaciones han tenido continuamente variaciones positivas, pero no son predecibles como se explicó detalladamente en el desarrollo del primer objetivo. Esto se explica por la fragilidad institucional del Municipio de Colón en cuanto a la capacidad logística, técnica y humana encargada de la fiscalidad del Municipio y por otra parte la gran dependencia de los recursos provenientes de la Nación que hay en la mayor parte de los Municipios de Colombia, más adelante hay un recetario que trata de dar solución al primer problema; es decir políticas tendientes a mejorar los ingresos propios del Municipio la segunda parte del problema lamentablemente escapa al alcance de esta investigación.

4.3. CRITERIOS QUE SE HAN SEGUIDO PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL MUNICIPIO DE COLÓN PUTUMAYO, EN LAS VIGENCIAS 2005 – 2009.

Se identificaron cuatro criterios para la ejecución de la “política fiscal” en el Municipio de estudio:

1. Construir equidad social en el Municipio de Colón orientada hacia la participación ciudadana.
2. Gestionar el crecimiento y desarrollo sostenible por medio de la generación de empleo.
3. Impulsar espacios de convivencia ciudadana orientados al fortalecimiento de la identidad cultural y el ecoturismo
4. Capacitar y organizar a la comunidad Colonense para mejorar su calidad de vida.

Para dar cumplimiento a los cuatro criterios que se identificaron en los planes de desarrollo que comprenden al periodo de estudio se desarrollarían según lo establecido en ellos cuatro pilares o estrategias a seguir:

4.3.1. Desarrollo productivo. Son todos aquellos mecanismos a través de los cuales el Municipio de Colón apoya el campo productivo, en lo relacionado en materia agraria, pecuaria y minera, haciendo especial énfasis en el proyecto eco turística empresarial; para el cumplimiento de este, en el transcurso de la investigación se encontraron cuatro subcomponentes que promoverían el desarrollo productivo del Municipio de Colón, estos son:

Subcomponente agropecuario. En medio del plan de desarrollo es necesario recalcar que para la ejecución de los pilares para el progreso del municipio se tomaron en cuenta las estrategias para el cumplimiento de este subcomponente complementado con la creación de los canales de comercialización, frenar la alta incidencia de plagas y la implementación de escenarios como ferias agrícolas y pecuarias dentro de la actividad agropecuaria de municipio.

Cuadro 14. Montos para la ejecución del subcomponente agropecuario, Colón 2005-2009. Precios constantes 2005.

AÑO	MONTO
2005	38.670.000
2006	39.982.000
2007	39.563.000
2008	38.961.000
2009	37.447.000

Subcomponente minero. Las estrategias que se utilizarían en este subcomponente estarían encaminadas principalmente a culturizar los mineros acerca de la normatividad vigente para la explotación técnica de los recursos mineros del Municipio de Colón y para la evaluación técnica de las potencialidades mineras especialmente en las minas de oro, para el regalamiento de la explotación; los recursos utilizados para tal fin fueron:

Cuadro 15. Recursos asignados al subcomponente minero en el municipio de Colón en el periodo 2005-2006. Precios constantes 2005.

Año	Monto
2005	0
2006	0
2007	0
2008	3.000.000
2009	3.500.000

Subcomponente eco turístico empresarial. El Municipio tiene formulado un conjunto de estrategias para dar un mejor manejo de este subcomponente que está inmerso dentro de la ejecución de la política fiscal del municipio. Para esto está la formulación del proyecto eco turístico lo que constituye la construcción del centro turístico y recreativo, la creación y dotación de la oficina de desarrollo turístico municipal para la ejecución del proyecto, todo esto con el fin que el Municipio aproveche sus potencialidades en cuanto al desarrollo del ecoturismo, lo anterior fue una primera fase que comprendió un periodo de tiempo de 3 años para cada estrategia respectivamente, comprendió del año 2005 al 2007 invirtiendo 131.232.000 millones de pesos, para 2008 y 2009 se han utilizado

recursos que se comprometen para mantenimiento del centro y para buscar alternativas de mejoramiento del ecoturismo en general. La relación de los recursos asignados en los 5 años de estudio distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro 16. Distribución recursos para el ecoturismo empresarial. Colón. 2005-2009. Precios constantes 2005.

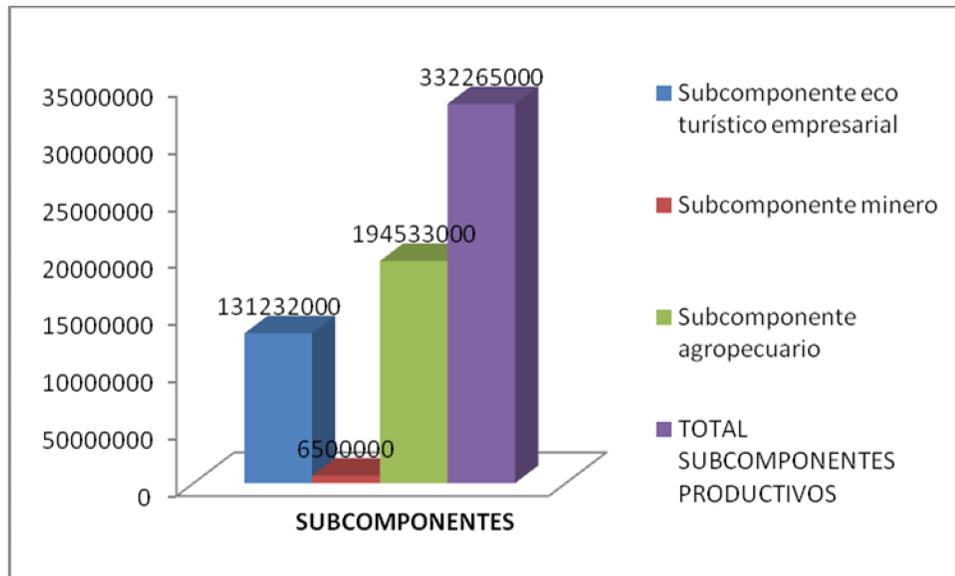
Años	Monto
2005	10.000.000
2006	51.232.000
2007	10.000.000
2008	15.000.000
2009	15.000.000
TOTAL	131.232.000

Los recursos utilizados para el cumplimiento de este, que se ha denominado criterio productivo para el Municipio de Colón son los siguientes.

Cuadro 17. Financiamiento del desarrollo productivo en el Municipio de Colón en el periodo 2005-2009. Precios constantes 2005.

SUBCOMPONENTES PRODUCTIVOS	MONTOS	PORCENTAJE %
Subcomponente eco turístico empresarial	131.232.000	39.49
Subcomponente minero	6.500.000	1.95
Subcomponente agropecuario	194.533.000	58.54
TOTAL SUBCOMPONENTES PRODUCTIVOS	332.265.000	100

Gráfico 14. Financiamiento del desarrollo productivo en el Municipio de Colón en el periodo 2005-2009.



Es importante acentuar que son valores asignados a cinco años por lo cual da la impresión de ser un poco robustos. Si se toma el valor más “significativo” (\$194.533.000 equivalente al 58.54% del monto asignado para el desarrollo productivo del municipio) y se lo divide entre cinco, da un valor medio aproximado de \$39.000.000 y se este se lo divide entre doce, da un valor medio mensual \$3.500.000, cifra que es cercana y demostrativa de la difícil situación que vive el agro colonense.

4.3.2. Desarrollo social. Son aquellas estrategias y acciones encaminadas a lograr una mejor calidad de vida y fortalecimiento de la identidad cultural de la población Colonense. Los aspectos que se tienen en cuenta dentro de este componente son: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación, deporte y vivienda; en el Municipio de estudio se han llevado a cabo los siguientes gastos o inversiones en este, denominado el criterio social.

En el criterio social se han identificado una serie de subcomponentes que se creyó oportuno investigarlos profundamente, ya fueron nombrados en el párrafo anterior, también se han recopilado una serie de estrategias que fueron encaminadas a resolver los problemas sociales del Municipio de estudio; el esquema de este apartado es semejante al anterior que describió los gasto en materia de desarrollo productivo; primero se describirá las estrategias investigadas

en los planes de desarrollo del Municipio referente al desarrollo social, luego se manifestaran las partidas asignadas para el cumplimiento de dichas estrategias y se contrastara con la evidencia.

Subcomponente educación. Debida a la baja cobertura y a los altos costos de la canasta educativa se acoge la estrategia de subsidio a la canasta educativa, la meta seria subsidiar al 100% de la población infantil en edad escolar.

Dada la inadecuada dotación de los establecimientos educativos oficiales se diseña una segunda estrategia encaminada a dar apoyo directo a la gestión de los directivos docentes, a la ejecución del PEI con miras a lograr la dotación y ampliación de los establecimientos educativos oficiales en este Municipio, la meta es ampliar y dotar los ya existentes.

La baja continuidad en la educación superior que es debido a los altos costos se torna indispensable celebrar convenios con universidades estatales para poder ofrecer continuidad en carreras profesionales y técnicas que se ajustaran a los requerimientos de la región, según el plan la meta estaría encaminado a becar a estudiantes ejemplares para que continúen sus estudios.

También se buscaría según los planes de desarrollo fortalecer las tecnologías regionales y buscar la educación gratuita de 150 jóvenes Colonenses; estas fueron las partidas que se asignaron para el cumplimiento de las cuatro anteriores estrategias:

Cuadro 18. Recursos asignados para el cumplimiento de las estrategias para mejorar la educación en el Municipio de Colón en el periodo 2005-2009. Precios constantes 2005.

Año	Monto estrategia1	Monto estrategia 2	Monto estrategia 3	Monto estrategia4
2005	47.500.000	3.500.000	0	0
2006	48.000.000	4.000.000	0	0
2007	46.000.000	4.000.000	30.000.000	0
2008	49.000.000	4.500.000	0	15.850.000
2009	47.000.000	3.500.000	0	15.000.000
TOTAL	237,500,000	19,500,000	30,000,000	30.850,000

La única manera que se encontró para determinar la eficiencia del anterior proyecto educacional fue investigar las tasas de cobertura del Municipio en

cuestión: no fue posible encontrar dicha tasa año por año, los datos que fueron suministrados por una dependencia del Min. De educación para los años 2005 y 2008 fueron:

Cuadro 19. Cobertura educativa a nivel general en el Municipio de Colón años 2005 y 2008.

POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR	POBLACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO	% COBERTURA
879 (2005)	774 (2005)	87.8% (2005)
1059 (2008)	938 (2008)	89% (2008)

Fuente: ministerio de educación

Como se puede observar la cobertura a aumentado en un poco más de un punto porcentual, pero no lo suficiente para justificar el monto que se ha invertido, no sobra repetir que los datos sobre cobertura educativa para el año 2009 no fueron suministrados, pero lo anterior da mucho que decir.

Acerca de los convenios universitarios este Municipio no posee alguno, tampoco se encontró recibos que respalden la asignación de dichos recursos. Los recursos fueron asignados, pero no fueron ejecutados en su propósito. La política fiscal que ejecuta este Municipio ha sido ineficiente en el propósito de reasignar los recursos que la Nación le transfiere y asigna.

Subcomponente Salud: en el capitulo uno ya se ha dado un adelanto de lo que el Municipio invierte en salud; En los planes de desarrollo del Municipio se formulo una estrategia encaminada a mejorar el sistema de salud del Municipio, (1)esta consistía en la creación de una Secretaria Municipal de salud que garantice la continuidad y ampliación en el régimen subsidiado la institución en cargada de su ejecución seria la Alcaldía Municipal, esta estrategia estaría complementada con la (2)depuración de la base de datos encaminada a ampliar la cobertura del régimen subsidiado; (3) el establecimiento del control social (veeduría) a las ARS-EPS en la prestación de servicios de salud subsidiados,(4) también se elaboraría un plan integral de vida para las personas de tercera edad, indigentes, discapacitados y desplazados con el (5) fortalecimiento del plan de atención básica por parte del Municipio; el plan es ambicioso: a continuación se describe los montos destinados para la ejecución del subcomponente salud:

Cuadro 20. Recursos asignados para mejorar las prestaciones de salud en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009.

Año	Estrategia(1)	Estrategia(2)	Estrategia (3)	Estrategia(4)	Estrategia(5)
2005	337.900.000	0	0	18.786.400	3.000.000
2006	280.356.700	0	0	30.000.000	3.000.000
2007	312.856.200	2.000.000	0	26.900.500	4.000.000
2008	400.600.000	0	0	32.500.000	3.000.000
2009	505.543.100	0	0	14.650.600	3.000.000
Total	1.837.256.000	2.000.000	0	122.837.000	16.000.000

En vista de que la salud es considerada como un ente primordial para el desarrollo integral de las personas es necesario contrastar las cifras anteriores con algún indicador que pueda sugerir eficiencia de ellas, se escogió para tal fin las estadísticas disponibles para la cobertura de seguridad social en salud:

Cuadro 21. Cobertura seguridad social en salud para los años 2005 y 2009 en el Municipio de Colón, (millones de pesos).

TIPO POBLACIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE%(AÑO)
Afiliados régimen subsidiado	3.448(05), 4.130(09)	61.3%(05) 63.85%(09)
Población vinculada	1.252(05), 1.639(09)	22.26%(05) 25.34%(09)
Población fuera del sistema	698(05) 429(09)	12.40%(05) 6.63%(09)
Afiliados régimen contributivo	227(05) 270(09)	4.04%(05) 4.17%(09)
POBLACIÓN TOTAL	5.325(05), 6468(09)	100% 100%

Fuente: Secretaria de Planeación Municipal.

Según los datos aportados por la Secretaria de planeación municipal los gastos han sido crecientes y como se puede notar en la tabla adjunta también lo ha sido la cobertura; las personas manifiestan agrado con el sistema de salud lo que puede aportar evidencia de que los recursos destinados a la salud social han sido enfocados de una buena manera.

Subcomponente saneamiento básico y agua potable. En apartados anteriores ya se ha tocado de manera leve el tema del saneamiento básico y de agua potable, es el momento de darle alguna profundidad a este tema:

En los planes de desarrollo del Municipio se manifiesta una preocupación por este tema por lo que se describen una serie de estrategias encaminadas al mejoramiento del servicio y de la infraestructura referentes a este tema. A continuación se hace un análisis de ellas:

(1) la primera estrategia se baso en implementar una planta de tratamiento de agua cuya ejecución estaría encargada la Alcaldía Municipal, (2) se busco la formulación de un proyecto de factibilidad con el propósito de crear una empresa de acueducto y alcantarillado en el Municipio, (3) la tercera estrategia es básicamente pedagógica y busco la culturización acerca del uso del agua de la ciudadanía.(4) según el plan habría que invertir en el mejoramiento en los sistemas de acueducto; tanto en la captación, la aducción y conducción y (5) también la ampliación de redes de acueducto y alcantarillado. Los montos destinados según los planes de desarrollo fueron estos:

Cuadro 22. Financiamiento del subcomponente agua y saneamiento básico, Colón 2005-2009.

Año	Estrategia (1)	Estrategia(2)	Estrategia(3)	Estrategia(4)	Estrategia(5)
2005	20.000.000	0	1.000.000	21.900.000	80.900.000
2006	25.567.000	5.000.000	1.000.000	17.000.000	76.000.000
2007	21.000.000	0	1.000.000	35.987.000	64.232.000
2008	24.000.000	0	1.000.000	20.100.000	80.567.000
2009	25.432.900	0	1.000.000	9.013.000	53.800.000
Total	106.000.000	5.000.000	5.000.000	104.600.000	355.457.000

Aunque el contraste de eficiencia de este gasto esta fuera del alcance del presente trabajo de investigación y con la imposibilidad de no encontrar estadística alguna, se realizo en el transcurso de la investigación sondeos de opinión encaminados o obtener información acerca del servicio de agua potable, saneamiento básico y alcantarillado, los resultados no son alentadores, al estar este servicio en malas condiciones. Lo que da evidencia y sugiere que los grandes recursos que se has invertido en este subsector has sido recursos mal utilizados.

Subcomponente vivienda. La presente investigación encontró que se ha destinado muy pocos recursos en este subcomponente, tan solo hay una estrategia que está encaminada a gestionar ante el Gobierno Nacional subsidios para construcción y mejoramiento de vivienda, los datos correspondientes a esta estrategia se suministran en la siguiente tabla:

Cuadro 23. Inversión subcomponente vivienda, Colón 2005-2009. (Millones de pesos).

Año	Monto estrategia(1)
2005	21.614.800
2006	21.614.800
2007	21.614.800
2008	21.614.800
2009	21.614.800
Total	108.074.000

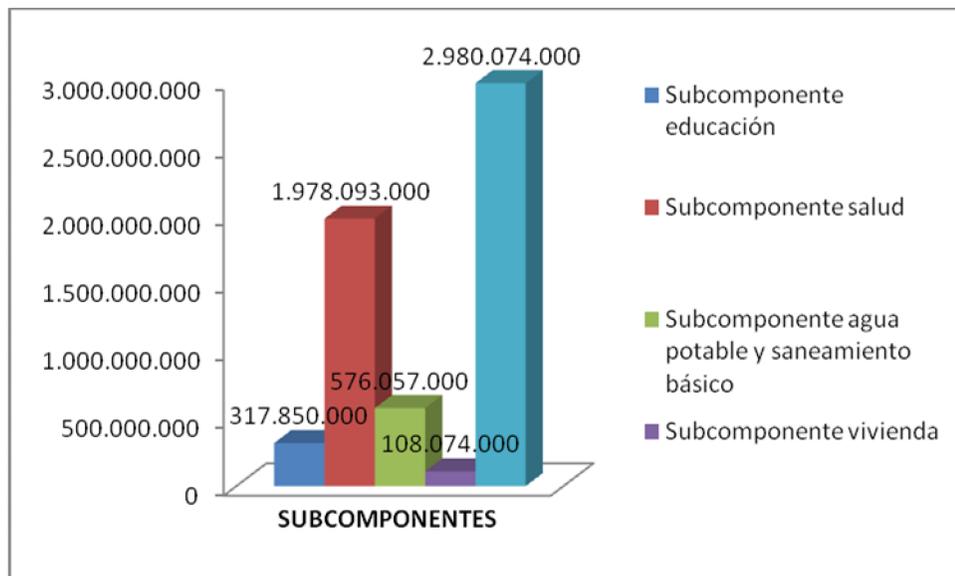
Como se puede ver en la tabla y la estrategia que la conforma; la actividad del Municipio en cuanto a vivienda es prácticamente nula, solo preocupándose de gestión con la Nación, muy preocupante para un Municipio de sexta categoría básicamente agrario en donde una gran parte de la población carece de vivienda propia y bien acondicionada. No se encontraron estadísticas de cobertura en vivienda.

Cuadro 24. Financiamiento del desarrollo social en el Municipio de Colón en el periodo 2005-2009. Precios constantes 2005.

SUBCOMPONENTES SOCIALES	MONTOS	PORCENTAJE %
Subcomponente educación	317,850,000	10.66
Subcomponente salud	1,978,093,000	66.37
Subcomponente agua potable y saneamiento básico	576,057,000	19.33
Subcomponente vivienda	108,074,000	3.62
TOTAL SUBCOMPONENTES SOCIALES	2,980,074,000	100

Es elemental recalcar que estos son recursos asignados para un periodo de tiempo comprendido entre 2005-2009 y que hay subcomponentes que no se les ha dado la importancia que se merecen, como la educación y la vivienda. Si se toma el valor más “significativo” (\$ 1, 978, 093,000 equivalente al 66.37%) correspondiente a salud y se compara con el de la educación, este es aproximadamente la cuarta parte de recursos, tomando como referencia el rubro de recursos que se le asigna a la salud; el subcomponente educativo al igual que el de agua potable, alcantarillado y saneamiento básico merecen relevancia de acuerdo a sondeos de opinión realizados en el transcurso de la investigación. Gran parte de las personas consideran que se debe actualizar el censo para el sistema subsidiado de salud y creen que una parte de los beneficiados no debería serlo.

Gráfico 15. Financiamiento del desarrollo social en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009.



4.3.3. Desarrollo institucional. Se apoya a la organización comunitaria y su campo de acción especialmente orientados hacia la niñez, juventud, comunidades indígenas y afrocolombianas agrupadas en el Municipio de Colón. Así mismo, este componente busca gestionar y llevar a cabo el mantenimiento, adecuación y construcción de vías y el mejoramiento de servicios como la energía y las telecomunicaciones. También se pretende apoyar la alianza con los demás Municipios para la búsqueda de alternativas de solución a los diferentes problemas que afectan a la región; en este eje se profundizó de la siguiente manera:

Subcomponente atención y prevención de desastres: los recursos que se asignaron para la ejecución de este subcomponente van encaminadas a desarrollar las siguientes estrategias (1) elaboración de un plan de contingencia que permita afrontar de mejor manera las catástrofes naturales y (2) el desarrollo y aplicación de dicho plan; las partidas asignadas para esta estrategia fueron las siguientes:

Cuadro 25. Inversión subcomponente atención y prevención de desastres, Colón 2005-2009. Precios constantes 2005.

Año	Monto estrategia (1)	Monto estrategia (2)
2005	0	10,000,000
2006	7,000,000	8,000,000
2007	0	11,000,000
2008	0	9,000,000
2009	0	6,875,000
TOTAL	7,000,000	44,875,000

Se les pregunto a los Colonenses si este gasto es necesario en el Municipio; manifestaron que Las partidas asignadas a la prevención y atención de desastres son algo significativas para un Municipio ya que esta ubicado en zonas que no son muy propensas a las catástrofes naturales, además de esto no se han enterado de planes de contingencia por parte de la Alcaldía del Municipio lo que deja muchos interrogantes acerca de la legalidad en la asignación de estos recursos. Al parecer los encargados de elaborar el plan del desarrollo del Municipio no tiene claro el concepto de institución, en el no hacen referencia alguna a fortalecer las instituciones encargadas del recaudo de los impuestos o la Alcaldía y sus dependencias, etc. Esto pone en gran peligro al Estado y su articulación con la sociedad o sea la institucionalidad.

Subcomponente territorial y participación ciudadana. Con la intención de subsanar la falta de participación ciudadana en la planificación del desarrollo del Municipio en el plan de desarrollo se nombra este subcomponente que cuenta con las siguientes estrategias: (1) creación de un consejo de juventudes en busca de líderes que hagan su aporte para el desarrollo Municipal y (2) capacitar a la ciudadanía para que se constituyan varios grupos y organizaciones que velen por el desarrollo del Municipio. Las partidas asignadas para esta estrategia son las siguientes:

Cuadro 26. Inversión subcomponente territorial y participación ciudadana, Colon 2005-2009. Precios constantes 2005.

AÑO	Monto estrategia (1)	Monto estrategia (2)
2005	0	3,000,000
2006	5,000,000	3,000,000
2007	0	3,000,000
2008	0	3,000,000
2009	0	3,000,000
TOTAL	5,000,000	15,000,000

Es muy importante la participación ciudadana en los asuntos del Estado y para el desarrollo del Municipio además de guiar la política fiscal en cuanto a su ejecución de acuerdo a las verdaderas necesidades de la sociedad por eso es primordial crear organizaciones que se comprometan y se interrelacionen con las demás instituciones en pro de el progreso del Municipio. Los Colonenses manifestaron conformismo, que si han observado un avance en la participación ciudadana en los planes de desarrollo del Municipio pero argumentan que falta mucho por recorrer en este campo y que en la mayoría de los casos hacen presencia pero no tienen voto.

Subcomponente desarrollo institucional. se implementan estrategias en vía del mejoramiento de los procesos operativos que se realizan en diferentes áreas de la administración municipal. Para esto y dentro de este subcomponente encontraron las siguientes estrategias : (1) capacitar a los diferentes funcionarios de la administración en pro de un mejor manejo del Municipio, (2) la implementación de herramientas de trabajo ajustadas a los requerimientos modernos y (3) una contratación de asesorías técnicas que contribuyan al desarrollo municipal en diferentes áreas.

Cuadro 27. Inversión subcomponente desarrollo institucional, Colón 2005-2009. Precios constantes 2005.

AÑO	Monto estrategia(1)	Monto estrategia(2)	Monto estrategia(3)
2005	0	1,000,000	1,500,000
2006	0	2,000,000	2,400,000
2007	0	0	800,000
2008	0	0	0
2009	10,000,000	2,000,000	0
TOTAL	10,000,000	4,000,000	4.700.000

Son solo \$18.700.000, una inversión media anual de \$3.740.000 lo que se ha destinado a la capacitación, compra de herramientas y asesorías para los diferentes funcionarios de la administración, es sin lugar a dudas una inversión despreciable teniendo en cuenta la desproporcionalidad que existe entre el capital humano y sus funciones, también la falta de sistematización que es permisiva con la corrupción y el desfalco al fisco del Municipio: estos recursitos no son de ninguna manera suficientes para solucionar la falta de eficacia y eficiencia en los procesos operativos anteriormente mencionados en este subcomponente de desarrollo institucional.

Subcomponente infraestructura. En el plan de desarrollo esta manifiesto la situación precaria referente a la infraestructura de Colón y se encontró que existen recursos y estrategias encaminadas a cubrir esta situación tanto a nivel del sector urbano como en el sector rural.

Las estrategias que el Municipio enmarco para la solución de este problema son las siguientes: (1) mantenimiento a las vías no pavimentadas en la zona urbana, (2) mantenimiento de vías y caminos con colaboración de los municipios vecinos y (3) el mantenimiento de la infraestructura en propiedad del Municipio. Para lo cual se observa las cifras en la siguiente tabla.

Cuadro 28. Inversión subcomponente infraestructura, Colón 2005-2009. Precios constantes.

AÑO	Monto estrategia(1)	Monto estrategia (2)	Monto estrategia (3)
2005	30,230,000	0	20,463,700
2006	28,592,000	15,000,000	20,890,000
2007	28,760,000	0	21,870,000
2008	33,496,000	18,000,000	23,675,000
2009	29,781,000	12,000,000	21,175,300
TOTAL	150,859,000	45,000,000	108,074,000

En el total de La tabla anterior se muestra que se invirtieron en infraestructura \$ 195, 859, 000 encaminados al mantenimiento de las vías rurales y urbanas del Municipio, -en la parte rural se cuenta con la colaboración de los municipios vecinos-. Y los \$ 108, 074,000 para la infraestructura del Municipio, es decir son rubros importantes para el mantenimiento de la infraestructura del Municipio, función que es vital de este subcomponente. La sociedad manifestó aceptación general en cuanto a la infraestructura vial, sin embargo no aceptan lo mismo en la infraestructura de los hospitales, colegios, etc. Esto no se manifiesta en la tabla.

Subcomponente desarrollo regional. Para el desarrollo de este subcomponente se canalizo la cooperación de los Municipios integrante de la región la cual la conforman los cuatro municipios del valle de Sibundoy, Colón, Sibundoy, Santiago y San francisco; y contiene una estrategia para impulsar el desarrollo regional: (1) apoyar decididamente los proyectos de impacto subregional de los municipios del alto Putumayo.

El monto para el desarrollo de esta estrategia se encuentra incorporado en la siguiente tabla:

Cuadro 29. Inversión subcomponente desarrollo regional, Colon 2005-2009. Precios constantes.

AÑO	Monto estrategia (1)
2005	10,000,000
2006	10,000,000
2007	10,000,000
2008	10,000,000
2009	10,000,000
TOTAL	50,000,000

Se observa en la tabla que la inversión en este subcomponente de desarrollo regional es de \$50.000.000 que buscan la implementación de estrategias por medio de proyectos en pro del progreso del Municipio y de la región del Valle del Sibundoy.

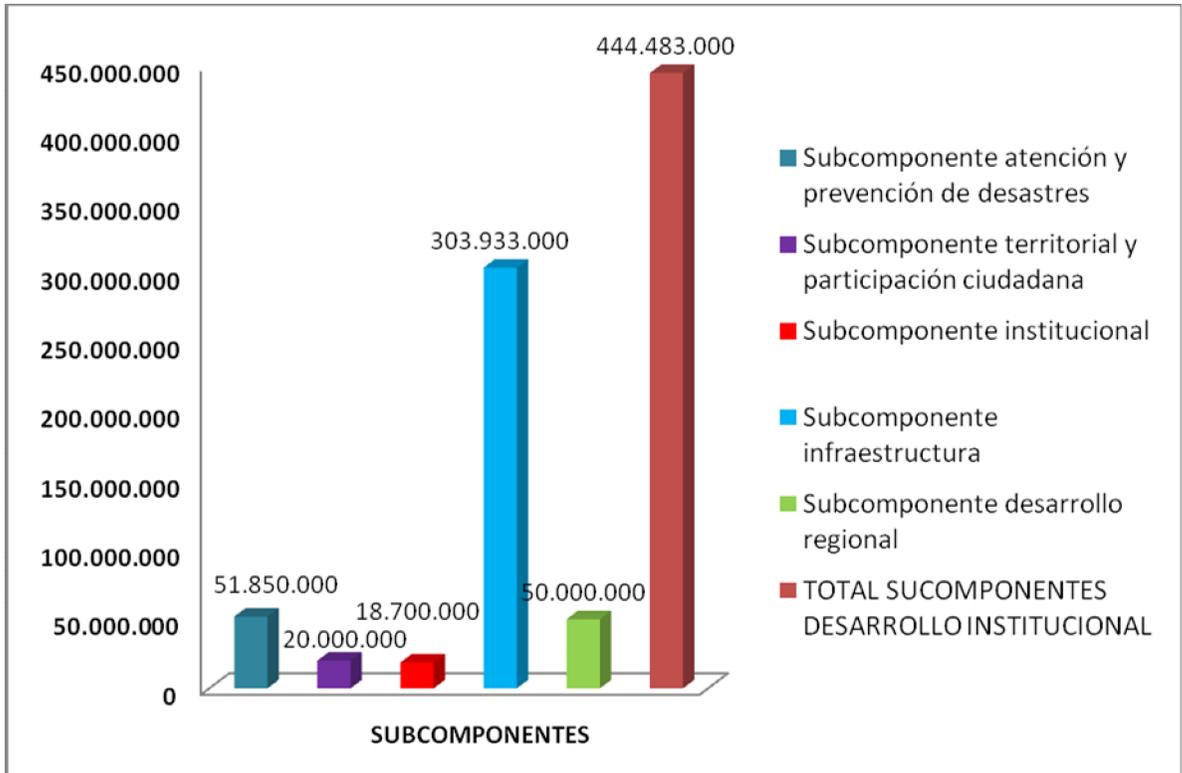
Cuadro 30 Financiamiento del subcomponente desarrollo institucional en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009.

SUBCOMPONENTES DESARROLLO INSTITUCIONAL	MONTOS	PORCENTAJE %
Subcomponente atención y prevención de desastres	51,850,000	11.65
Subcomponente territorial y participación ciudadana	20,000,000	4.49
Subcomponente institucional	18.700.000	4.20
Subcomponente infraestructura	303, 933,000	68.37
Subcomponente desarrollo regional	50,000,000	11.24
TOTAL SUCOMPONENTES DESARROLLO INSTITUCIONAL	444,483,000	100

La tabla demuestra que los más grandes rubros para la ejecución del componente institucional van destinados al subcomponente de infraestructura con recursos que sobrepasan a los \$ 200.000.000. Estos recursos son importantes pero le restan importancia a subcomponentes mucho más importantes como el institucional. Los subcomponentes descritos en el plan de desarrollo del Municipio son bueno sin embargo si no hay un adecuado crecimiento uniforme de todos los subcomponente, las estrategias fracasaran.

Las entrevistas realizadas a personas especializadas manifestaron no creer en las instituciones del Municipio de Colón, creen que hay un alto grado de corrupción y clientelismo, que las autoridades Municipales actúan a favor de intereses particulares, sometiando el bien común; fueron informados del monto que se ha invertido en el mejoramiento de las instituciones Colonenses, la tendencia está en desacuerdo, piensan que las instituciones deben ser sustancialmente mejoradas.

Gráfico 16. Financiamiento del desarrollo institucional en el municipio de Colón en el periodo 2005-2009.



4.3.4. Desarrollo ambiental. Comprende el manejo sostenible de los recursos naturales y su aprovechamiento racional, al igual que proyectos encaminados a la recuperación y conservación del medio ambiente.

El Municipio de Colón ha buscado implementar estrategias que permita lo anteriormente mencionado con un solo subcomponente denominado Subcomponente ambiental, dentro de las estrategias plasmadas en los planes de desarrollo municipales se presentan las siguientes estrategias: (1) dar a conocer mediante talleres, seminarios y cartillas el plan de ordenamiento territorial, la formulación de un plan de ordenamiento de subcuencas y microcuencas existentes en el Municipio y un plan ambiental aplicado al matadero Municipal, (2) contratos con empresas encargadas de labores de los aspectos ambientales, (3) la aplicación del código ambiental a infractores; estas estrategias se encuentran plasmadas en la siguiente tabla con sus respectivos recursos para su ejecución.

Cuadro 31. Inversión subcomponente desarrollo regional, Colon 2005-2009. Precios constantes 2005.

AÑO	Montos estrategia (1)	Montos estrategia(2)	Montos estrategia (3)
2005	19,000,000	30,260,800	0
2006	19,000,000	30,260,800	0
2007	19,000,000	30,260,800	0
2008	19,000,000	30,260,800	0
2009	19,000,000	30,260,800	0
TOTAL	95,000,000	151,304,000	0

Fuente: esta investigación.

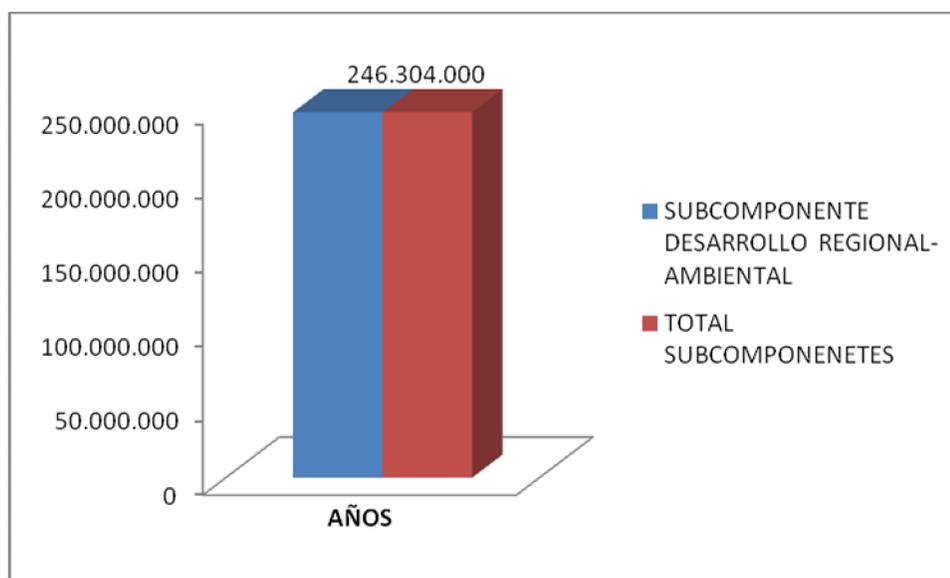
No existen recursos para la estrategia tres lo que nos lleva a deducir que la aplicación del código ambiental es nula en el Municipio, es decir, no existen mecanismos que permitan concientizar a la ciudadanía para la conservación de los recursos ambientales. Además que no permiten recaudar rubros que podrían ser destinados para este mismo subcomponente. Lo que da ha entender que no se invierte en una cultura ambiental.

Cuadro 32. Financiamiento del subcomponente desarrollo ambiental en el Municipio de Colón para el periodo 2005-2009. Precios constantes 2005.

SUCOMPONENTES DESARROLLO AMBIENTAL	MONTOS	PORCENTAJE %
SUBCOMPONENTE DESARROLLO REGIONAL-AMBIENTAL	246,304,000	100
TOTAL SUBCOMPONENTES	246,304,000	100

Acá se muestra que este subcomponente solo mane un subcomponente del cual se desprenden 3 estrategias y para las cuales se destinaron \$ 246.304.000 para la ejecución de estas pero se observa en el cuadró No: 31 que estos recursos se los manejaron para las 2 primeras estrategias lo que no se dio la aplicación de código para infractores para la preservación del medio ambiente.

Gráfico 17. Financiamiento del desarrollo ambiental en el Municipio de Colón en el periodo 2005-2009.



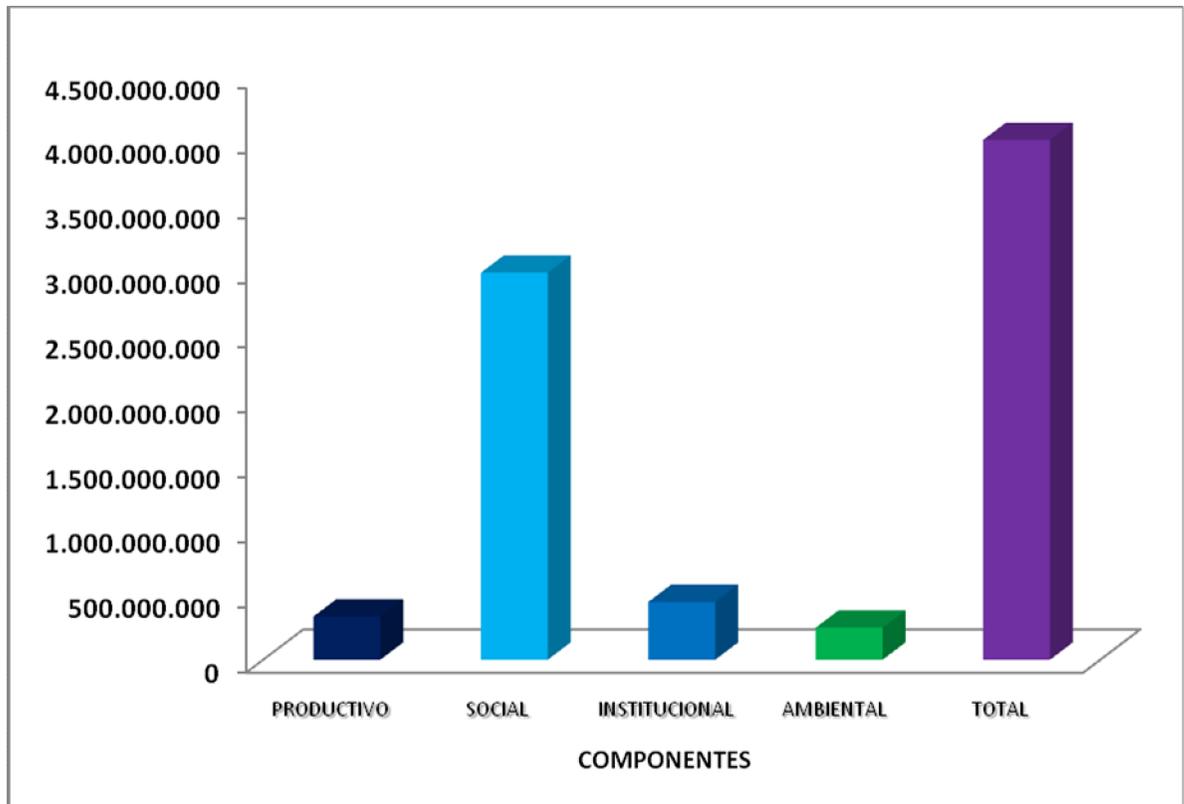
Cuadro 33. TOTALIZADO PLAN DE ESTRATEGIAS Y ACCIONES POR COMPONENTES, COLÓN 2005-2009. PRECIOS CONSTANTES 2005.

COMPONENTES	MONTOS	PORCENTAJE %
COMPONENTE PRODUCTIVO	332.265.000	8.3
COMPONENTE SOCIAL	2,980,074,000	74.44
COMPONENTE INSTITUCIONAL	444.483.000	11.10
COMPONENTE AMBIENTAL	246,304,000	6.15
TOTAL	4,003,126,000	100

Como se observa en la tabla la mayor parte de los recursos destinados para la ejecución de la política fiscal están destinados al componente social seguido por el componente institucional con el 74.44% y el 11.10 % del total respectivamente; es decir que se le da prioridad en los planes de desarrollo a estos dos componentes como parte fundamental en la ejecución de los recurso Municipales. Es importante destacar que dentro del componente institucional, el subcomponente

infraestructura es el que tiene el mayor monto, algo más de 300 millones -no debería estar este subcomponente, dentro del desarrollo institucional; no es técnicamente correcto-.

Gráfico 18. TOTALIZADO PLAN DE ESTRATEGIAS Y ACCIONES POR COMPONENTES, COLÓN 2005-2009.



La figura muestra la diferencia que hay entre los componentes que forman parte de los criterios que siguió el municipio para la ejecución de los recursos, el componente social es el que acoge la mayoría de los recursos ya que este tiene una conformación que necesitan rubros para lograr el bienestar de la población total del municipio en sus diferentes ámbitos sociales.

4.4. PROPONER UN PROTOCOLO DE MANEJO FISCAL PARA EL MUNICIPIO DE COLÓN PUTUMAYO.

En este capítulo se trata de construir indicadores de gestión presupuestal con el fin de que la política fiscal de este Municipio se sienta sobre bases sólidas que garanticen de alguna manera el rumbo de Colón en el mediano y largo plazo, a continuación se trata de dar un recetario encaminado a la construcción de un sistema fiscal sin antes hacer un análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo del municipio.

Todo esto estuvo acorde con los indicadores utilizados por la administración que hacen parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo los cuales según la información suministrada fueron importantes para medir los aspectos en materia fiscal; estos fueron: a) La capacidad de endeudamiento encargada de medir la solvencia y sostenibilidad en los gastos de funcionamiento, b) El respaldo de la deuda que como función tiene medir la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento, permite además determinar si la deuda supera o no la capacidad de pago que tiene la entidad, c) La dependencia de las transferencias las cuales miden si estas son o no fundamentales para financiar el desarrollo territorial, d) la importancia de los recursos propios encargados de medir el esfuerzo fiscal que hace el municipio para financiar su desarrollo con recursos propios y la capacidad del municipio para garantizar recursos complementarios a las transferencias, e) la magnitud de la inversión que es la que cuantifica la inversión que ejecuta el municipio respecto al gasto total y f) La capacidad de ahorro lo que es un indicador de solvencia financiera que permite medir el balance entre el ingreso y el gasto corriente determinando el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de intereses de deuda y las erogaciones de las reestructuraciones del funcionamiento.

De acuerdo con la ley 819 del 2003, en la cual se dictan nuevas normas en materia presupuestal, responsabilidad y transparencia fiscal, el municipio de Colón Putumayo, ha elaborado el Marco Fiscal de Mediano Plazo para cada vigencia en el periodo de estudio con los cuales se estableció claramente un escenario financiero que permitió identificar a mediano, corto plazo los pro y los contras que tiene Colón para poder establecer un buen manejo de recursos públicos.

Ahora bien a continuación se hace un análisis del MFMP encontrados para 3 vigencias (2007, 2008, 2009) que corresponden al periodo de estudio después de

un análisis detallado de estos se observó que el municipio en aspectos que contiene el MFMP indica que el municipio ha realizado esfuerzos por incrementar sus recursos propios pero no de una manera significativa.

En déficit y ahorro corriente, el municipio para los años de análisis y una proyección a 10 años, se tiene un superávit y además es creciente, lo que quiere decir que Colón está generando excedentes para financiar pago de deuda y financiar inversión. Lo anterior permitirá que se encaminen acciones y medidas para el cumplimiento de las metas que corresponden al fortalecimiento y crecimiento de las rentas propias es decir que la Administración Municipal a través del equipo económico y financiero, revisen los tributos que se están aplicando con el fin de actualizar y hacer más dinámico el recaudo de rentas, que la Tesorería Municipal actualice el estado de cartera para los diferentes tributos municipales en especial los más representativos con el propósito de hacer efectivo el recaudo y complementándola con campañas de cultura de tributación con el objetivo de concienciar a la gente que el impuesto es una política de redistribución que va en bien tanto del contribuyente como de las personas más vulnerables.

En cuanto al cumplimiento de la ley 617 de 2000 la Administración Municipal con el fin de cumplir con el monto máximo de gastos de funcionamiento que le permite la ley debe establecer políticas de racionalización del gasto, reorganización administrativa, así como asignar al Consejo como a la Personería Municipal para su funcionamiento los recursos máximos establecidos en la ley. De igual forma de acuerdo con las leyes 358 de 1997 y 819 del 2004 con el afán de ejecutar proyectos de inversión social contemplados en los Planes de Desarrollo, el municipio deberá materializarlos con ayuda del crédito financiero es decir tiene la necesidad para cada ocasión u oportunidad generar una capacidad de pago que le permita hacia el futuro el pago tanto con recursos propios como del Sistema General de Participaciones, con el fin de no tener inconvenientes de tipo financiero.

Hay coincidencia en el análisis del MFMP en cuanto a lo que a capacidad de deuda se refiere, se observó que el municipio dispone de recursos para cubrir el servicio de la deuda y proyectos de inversión.

El comportamiento de las finanzas públicas del Municipio de Colón durante las vigencias 2005-2009 han sido satisfactorias con relación a las metas propuestas en los presupuestos respectivos aunque cabe resaltar que la destinación de recurso a varios sectores del municipio se vieron opacadas en gran parte

comprometiendo la eficiencia en la destinación de recursos oportunos para materializar los ejes o pilares con los que estaban compuestos los planes de desarrollo municipales. Lo que implica determinar la posibilidad de tener unos indicadores de eficiencia fiscal y eficiencia administrativa que es lo que busca abordar este capítulo y dar una idea cercana de un buen procedimiento fiscal para el Municipio.

Teniendo en cuenta el análisis anterior correspondiente a los indicadores utilizados para evaluar el comportamiento fiscal detallado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo a continuación se hace referencia a los mecanismos que se deberían seguir y a la vez implementar para el desarrollo del municipio.

4.4.1. Construcción y consolidación de la política fiscal en el Municipio de Colón. La economía de Colón está sometida a continuos shocks, tanto de origen externos como internos, lo que se traduce en una marcada variabilidad en los niveles de empleo, que desde luego afectan el nivel de vida de los Colonenses. Es necesario entonces establecer mecanismos de estabilización para reducir o atenuar las variaciones excesivas; naturalmente las políticas deben ser transversales y deben jugar un papel protagonista en la construcción de instituciones sólidas, la profundización de la apertura productiva y comercial, el fomento a la educación y la innovación; elementos sin los cuales no es posible una transformación productiva exitosa.

La política fiscal juega un papel importante en las transformaciones productivas por lo que es indispensable buscar normas para las finanzas públicas que presenten características contracíclicas, es decir; que haya un juego de relaciones entre el gasto público Municipal y el nivel de desenvolvimiento de sus principales indicadores. Estas reglas se basan en la definición de objetivos de mediano plazo del gasto público, congruentes con sus principales indicadores y con el nivel de endeudamiento. En este esquema los ingresos tributarios tendrían el rol de estabilizadores de las grandes fluctuaciones.

Como la política fiscal municipal en Colombia enfrenta la combinación nefasta de ingresos poco previsibles (como se mostro a lo largo de la presente investigación) y gastos rígidos, es muy conveniente desarrollar indicadores que distingan los factores transitorios de los elementos permanentes que inciden en las cuentas Públicas, es decir; definir metas de corto y largo plazo en indicadores como la tasa de desempleo, el nivel de precios, el nivel de producción, entre otros -en el Municipio de Colón no existen estos indicadores- y así desarrollar reglas fiscales que permitan tener control sobre las tendencias de esos indicadores económicos.

En vista de que la política fiscal no puede ser desarrollada con responsabilidad económica si no cuenta con herramientas que la respalden como indicadores fiables, instituciones y capital humano encargados de desarrollarla, es menester de las autoridades Colonenses construir institucionalidad fiscal y la mejor forma de hacerlo es a través de los postulados clásicos de la administración, principalmente se recomienda el esquema Taylorista que a grandes rasgos establece los aspectos formales y estructurales de la organización y sus procesos de trabajo. Fue obvio en el transcurso de la investigación el alto grado de corrupción que corroe las finanzas públicas del Municipio a tal punto de convertirse en verdad de Perogrullo: se torna indispensable construir fiscalidad bajo tres pilares básicos, a) principio de jerarquía (cada cargo inferior este bajo control y supervisión del superior), b) normatividad (los cargos y las actividades se rigen por un sistema de reglas) y c) por definición de competencias (en funciones, responsabilidad y autoridad), también es un gran problema la falta de calificación de los funcionarios, que a través del clientelismo desmoronan y desacreditan la ley de contratación en Colombia, ocasionando -en el municipio de estudio- que sean asignadas las partidas de gasto para contratación, pero que los contratados no sean los idóneos; por lo que la falta de calificación de los funcionarios es, sin lugar a dudas una de las mayores limitaciones que se contraponen al funcionamiento de la institución y a los precarios y muy mal llevados planes de desarrollo del Municipio de Colón.

¿Cuánto debe intervenir el Estado del Municipio de Colón en el desenvolvimiento de su economía?

Esta es una de las respuestas que persigue los Annales de la economía y que más disyuntiva causa en el análisis económico; La controversia continúa. Una sociedad debe responder de manera eficiente a que, como y para quien se producirá los bienes y servicios en una economía; el estado puede modificar estas decisiones según el grado en el que intervenga, en este orden de ideas toda intervención del Estado en las actividades económicas favorece en forma más o menos directa determinados intereses y afecta a otros, por lo tanto hay que contar, para llevar a cabo esa intervención, con las resistencias, votos y pluralidades de los intereses afectados.

En el transcurso de la investigación se realizaron sondeos de opinión que dieron evidencia del aislamiento de las decisiones públicas y de la poca intromisión de la sociedad en los asuntos del Estado Colonense y un alto porcentaje de opinados (68%) “consideran que el Estado municipal actúa contra los intereses de la mayoría para favorecer a unos tantos”; se necesita, pues, en el Municipio de Colón un alto grado de imparcialidad y de justicia, una comprensión muy clara de

los intereses generales-implementación de políticas participativas-, para que la intervención aparezca como cosa equitativa y respetable, y no como persecución sistemática a determinados grupos y como favor injustificado a otros.

Esta política conduce de manera inevitable al respeto de la democracia en el Municipio de Colón y a una política fiscal planificada entre todos y dirigida a las verdaderas necesidades de la sociedad Colonense, que manifestó y dio resultados a la presente investigación manifestando que anhelan la intervención del Estado en aspectos como: llevar la electricidad al total de la sociedad; fomentar el desarrollo agrícola por medio de obras de sistema de riego y la realización de ferias ganaderas o suministrando a los agricultores elementos y ayuda para llevar a efecto su trabajo, construyendo y mejorando las vías de comunicación, facilitando el crédito a la pequeña producción, vigilar la seguridad, entre otras funciones del Estado, que los Colonenses manifestaron no distinguir claramente. En pocas palabras se requiere un Estado progresista capaz de tener control y dirección de la política económica, encaminada a obtener el desarrollo del Municipio. Esta es la partida del proyecto de política fiscal; un Estado democrático regulador de la economía con un grado de intervención para el fomento y apoyo a los sectores rezagados de la economía de Colón con un alto nivel de participación ciudadana, respaldada con un alto y adecuado capital humano.

4.4.2. La modernización y reforma administrativa-institucional. Es imprescindible aclarar que el Municipio de estudio no cuenta con la institucionalidad necesaria para cumplir semejante misión, no por esto se puede olvidar tal tarea; el plan consiste en apartar y rescatar presupuesto para el mejoramiento y creación de instituciones creíbles y sólidas que puedan dar cumplimiento al plan de política fiscal. Las recomendaciones son las siguientes:

1. la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a los planes de desarrollo
2. la estabilidad y preparación técnica de los empleados y funcionarios; las futuras contrataciones deben cumplir estas características o revocar los funcionarios de contrato de libre remoción que no cumplan con las especificidades del cargo. Con esto se logra reducir el clientelismo, la corrupción y se le otorga eficiencia a la administración.
3. El ordenamiento racional de los servicios públicos, la actualización del censo en salud para las personas que se benefician del Estado; se logra con esto la racionalización del gasto en salud de acuerdo a las verdaderas necesidades

sociales; política poco popular pero justa y verdaderamente redistributiva, permisiva al ahorro y a la eficiencia

4. Simplificación y economía en los tramites y procedimientos; imprescindible para la elaboración de una política fiscal eficaz coherente con el ahorro en los costos de oportunidad y transacción, puede, en un momento determinado ayudar a la disminución de la evasión vía trámites administrativos

5. Evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, para lo cual se debe dar origen al organigrama laboral claramente jerarquizado y numerado de acuerdo, estrictamente a las necesidades administrativas -Se encontró que para el mismo cargo hay hasta tres secretarías encargadas de la misma función; prueba clara del clientelismo, la corrupción y el desfalco al fisco Colonense-. Este organigrama debe ser de estricto cumplimiento

6. Ejercicio de un adecuado control administrativo.

El origen del anterior recetario surge de la preocupación de reducir la evasión y la elusión, por modificar la relación estado-contribuyente, o por darle mayor grado de legitimidad al sistema tributario. Con lo que se quiere lograr que la política fiscal tenga un lugar prioritario como mecanismo de estabilización económica, fuente de recursos para ampliar y fortalecer el cambio productivo, redistribución del ingreso y legitimidad institucional.

Se debe resaltar que este estado de bienestar planteado solo se logra en el marco de que se puedan dar acuerdos políticos entre los diferentes sectores sociales que le exija al sistema impositivo un funcionamiento transparente; la reducción de la evasión, la disminución de la elusión deben ser metas prioritarias hacia las cuales se guía la reforma administrativa. Muchas veces lo que es viablemente económico no lo es viablemente posible en el campo político.

CONCLUSIONES

Afrontar el problema de la fiscalidad en el municipio de Colón fue una invitación a hacer un análisis interdisciplinario. Por ello fue preciso estudiar aspectos como el grado de articulación entre el pensamiento económico y la formulación de la política fiscal, se llegó a hacer la relación entre el desempleo de Colón y el gasto público en los sectores económicos de este Municipio; arrojando resultados interesantes para la formulación de la política fiscal del Municipio de estudio; la forma como la relación Estado- mercado traza una pauta al esquema de la política fiscal y compromete el grado de participación del Estado en la economía fue un punto que se tomó varias veces en el desarrollo de este proyecto; se destacó la receptividad que la sociedad tiene hacia el sistema propuesto por el Estado y la medida en que esta puede transformarlo.

El periodo de estudio 2005-2009 da las simientes de lo que seguramente va a hacer el desenvolvimiento de los siguientes periodos. En el periodo de estudio se plantea problemas de tipo económicos, legales y sociales, tres ejes fundamentales para el desarrollo de este proyecto. Estos son los elementos que se conjugan en la estructuración del sistema impositivo del Municipio de estudio; sin embargo y lamentablemente el esquema tiene matices y dista de ser transparente porque en él media la participación de la clientelización del Estado, la corrupción y el bajo nivel técnico en los procesos de fiscalización que conducen a elevados niveles de evasión y difícil recaudo de las transferencias y recursos provenientes del SGP.

La secuela de esto es que los principios de equidad y neutralidad no están presentes en el sistema, en tanto algunos sectores económicos (agricultura, ganadería) no participan en la proporción que se debería teniendo en cuenta el gran aporte que hacen estos sectores a la economía de Colón -situación que se repitió varias veces en el transcurso de esta investigación-. Lo cual lleva a que sectores con gran potencial productivo se vean estancados por la paquidémica actuación del Estado.

Otro punto de dificultades para el fisco Municipal de Colón lo constituye la inestabilidad de los ingresos proveniente del sistema general de participaciones, -situación muy inusual y bastante extraña ya que estos están regidos por leyes que aparentemente son de muy sistemático cumplimiento- de los que en gran medida depende la condición de estabilidad social, económica y cultural del Municipio. Esta circunstancia refuerza la recomendación de establecer un sistema

tributario mezclado con los ingresos internos y que le den más fuerza dentro de los ingresos totales del Municipio.

El desorden administrativo es uno de los elementos que conduce a la ineficiencia de la prestación de los servicios públicos del Municipio de Colón, a una percepción regular por parte de los Colonenses hacia el servicio de agua potable y alcantarillado y a las deficiencias educativas, factores que es bien sabido afectan la productividad laboral; en el mismo orden de ideas el Municipio de Colón posee una inadecuada organización del Gobierno en todas sus escalas lo que contribuye a una mala distribución de los recursos y en algunos sectores de la economía, por ejemplo; la agricultura, a una productividad más reducida de lo que podría obtenerse de otra forma.

En el Municipio de Colón se conjugan elementos que aportan a la estructuración del sistema impositivo y a su precario funcionamiento en el que media la clientelización del Estado y el bajo nivel técnico en los procesos de fiscalización, que conducen a elevados niveles de evasión.

El resultado de esto es que los principios de equidad y neutralidad no están presentes en el sistema, en cuantos algunos sectores económicos no participan en la misma proporción que lo hacen otros. Lo cual lleva a que los sectores más pudientes sean los que menos aportan al desarrollo del Municipio; por esta razón se está cayendo en la trampa de que las nuevas necesidades de recursos sean adjudicadas a los sectores excluidos del desarrollo.

Los cambios administrativos-organizativos deben buscar una armonía entre la atención al contribuyente, las necesidades del control del sistema, los intereses del fisco y la legitimidad del sistema tributario, en esta perspectiva la administración debe acercarse al contribuyente, tener una excelente relación con él y garantizar sus derechos mediante un estatuto que le dé transparencia a la relación entre el Estado y aquellas unidades institucionales que tributan.

RECOMENDACIONES

Fue claro en el transcurso de la investigación la carencia de instituciones solidas en el Municipio de Colón y la tentativa de improvisación fiscal, lo que promueve en este Municipio un aparato productivo escasamente legalizado y recaudos paupérrimos, que excluye al empresario de los beneficios que el Estado les puede brindar en materia de comercio y reconocimiento. La ilegalidad produce pobreza y desempleo, recursos que deberían ser redistribuidos son evadidos o eludidos lo que compromete el ejercicio social del Estado.

El ejercicio de la investigación deja la conclusión ineludible que en el Municipio de estudio no existe un sistema fiscal propia mente dicho, por lo que se propone la creación de uno. En el anterior orden de ideas se recomienda, para la implementación de un sistema fiscal lo siguiente:

- 1.** Desarrollar indicadores que distingan los factores transitorios de los elementos permanentes que inciden en las cuentas Públicas, es decir; definir metas de corto y largo plazo en indicadores como la tasa de desempleo, el nivel de precios, el nivel de producción, entre otros, con el objetivo general de que estos puedan ser controlados con el gasto Público Municipal.
- 2.** Mejorar las instituciones encargadas del recaudo o crear las dependencias con capital humano capacitado técnicamente en las carreras administrativas, instituciones que deben ser guiadas bajo tres principios, a) principio de jerarquía (cada cargo inferior este bajo control y supervisión del superior), b) normatividad (los cargos y las actividades se rigen por un sistema de reglas) y c) por definición de competencias (en funciones, responsabilidad y autoridad)
- 3.** Definir el papel del Estado en la economía. Esta es la partida del proyecto de política fiscal; un Estado democrático regulador de la economía con un grado de intervención para el fomento y apoyo a los sectores rezagados de la economía de Colón con un alto nivel de participación ciudadana, respaldada con un alto y adecuado capital humano. Se realizaron sondeos de opinión que demostraron el afán de participar en los asuntos Gubernamentales que hay en la sociedad Colonense, participación que le da institucionalidad a las instituciones y que se convierte en un verdadero derrotero de las verdaderas necesidades de la sociedad de Colón.
- 4.** Es menester recalcar que es excesivamente complicado hablar de este punto sin el previo cumplimiento de los anteriores.

Existen muchos impuestos Municipales, fueron escogidos los que más viabilidad tiene de ser exitosos en el Municipio de Colón tales como los de industria y comercio, impuestos prediales, impuestos al degüello de ganado menor y mayor, sobretasa ambiental, sobretasa para el área metropolitana, alumbrado Público, circulación y tránsito, delineación y urbanismo, espectáculos Públicos, uso del suelo, avisos y tableros. Se le recomienda al Municipio no caer en la trampa de crear en sistemas tributarios con impuestos de pequeñas bases grabables y numerosas tasas por impuestos, pero tampoco concentrarse en la recaudación de algunos impuestos.

Se amplía la recomendación para dos de los impuestos Municipales más importantes y potenciales del Municipio de Colón, que pueden dar cuantiosos ingresos al fisco Colonense y a la vez ser una grandiosa herramienta de política fiscal: el impuesto predial y el de industria y comercio(ICA).

El Municipio cuenta con una estupenda capacidad agrícola pero deficientemente utilizada; el impuesto predial, que puede fomentar un uso más eficiente de la tierra y promover una mejor asignación de recursos, no es aprovechado en todo su potencial recaudador. Esto es consecuencia de la desactualización de los catastros Municipales y de las bajas tasas del impuesto. Además el impuesto predial es simple, transparente y fácil de administrar y recaudar, lo que hace casi imposible la evasión. Los costos de la actualización son un problema importante para implementar el sistema, se recomienda tener en cuenta el autoevaluó: que los mismos propietarios estimen el valor justo de sus predios. El potencial incentivo a subvaluar las propiedades estaría limitado por los impuestos de ganancias ocasionales y de plusvalía, en caso de venta de las propiedades.

Por su parte el ICA tiene la cualidad de ser un impuesto que tiene un efecto altamente distorsionador de la actividad productiva, este impuesto está diseñado de tal manera que los contribuyentes tributan sobre los ingresos brutos obtenidos por el ejercicio de una actividad industrial, comercial o de servicios, sin que les sea permitido efectuar una depuración de los costos y gastos en los que se ha incurrido; de ahí la importancia del capital humano, este debe ser muy precavido en aplicar la flexibilidad que la ley le otorga a los Municipios en este impuesto, ya que podría desincentivar a algunos sectores para premiar a otros, perjudicando algunas actividades productivas y desincentivando el comercio interno. Se recomienda la prudencia en la recaudación de este impuesto que puede dejar cuantiosos recursos al Municipio y ayudar a la política fiscal para promover la transformación productiva que requiere el Municipio.

Por último hay que dejar sentado que abordar el problema de la fiscalidad en el Municipio de Colón es una invitación a hacer un análisis interdisciplinario. Por ello es preciso estudiar aspectos como el grado de articulación entre el pensamiento económico-tributario y la formulación de la política fiscal; la forma como la relación Estado-mercado debe trazar una directriz en el diseño de la política económica; la manera como la sociedad debe recibir el sistema propuesto por el Estado y la medida en que puede transformarlo. Es preciso que estas clases de determinantes se puedan observar en un futuro de la cotidianeidad de la administración impositiva del Municipio y que se expresen entre el Estado y la sociedad contribuyente, que las instituciones económicas de Colón sean construcciones sociales ajustadas a un conjunto de redes sociales, disciplinadas por un régimen de acumulación y encuadradas en una forma de Estado.

BIBLIOGRAFIA

ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi y RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar. GREMIOS, REFORMAS TRIBUTARIAS Y ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS EN COLOMBIA. U. Externado de Colombia. 2001. Pag.27 y 40.

BOYER, Robert. CRISIS Y REGIMENES DE CRECIMIENTO. LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN. Miño y Dávila editores. 2007. Pág. 10

BRAUDEL, Fernand. CIVILIZACIÓN MATERIAL, ECONOMÍA Y CAPITALISMO, Editorial labor. 1974, Pág. 448 y 449.

KALDOR Nicholas, “el papel de la tributación en el desarrollo económico” (1962), en ensayos sobre política económica.

MARX, Carlos y Engels, Federico. LA IDEOLOGÍA ALEMANA. Progreso.1974. Pág. 64.

MARX, Carlos. EL DIECIOCHO BRUMARIO DE LUIS NAPOLEÓN BONAPARTE. Nuestra América. 2003. Pág. 322.

MARX, Carlos. LA MISERIA DE LA FILOSOFÍA. Edaf. 2004. Pág.67.

MUSGRAVE, Richard. TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA. Editores Aguilar. Madrid 1969. Pag.523-524

RENTERÍA RODRÍGUEZ, Carolina. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES: El Plan de Desarrollo y sus Instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Departamento Nacional de Planeación, DNP. Bogotá Colombia, Octubre de 2007. Pág. 6.

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore y SINGER, Hans. PERSPECTIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO. 1 ed. tr. (Col. economía) México: FCE, 1977Pág. 299 Y ss.

ANEXOS

Anexo A. Entrevista comportamiento fiscal en el Municipio de Colón Putumayo, en las vigencias 2005 – 2009.



UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMIA

**ENTREVISTA COMPORTAMIENTO FISCAL EN EL MUNICIPIO DE COLÓN
PUTUMAYO, EN LAS VIGENCIAS 2005 – 2009**

Dirigido a: _____

Objetivo: Analizar el comportamiento fiscal en el municipio de Colón Putumayo, en las vigencias 2005 – 2009

Nota: La información obtenida tendrá aplicaciones exclusivamente académicas.

Cargo: _____

Dependencia: _____ **Institución:** _____

Localización: _____

5. ¿Usted como ha mirado el comportamiento fiscal del municipio de Colon Putumayo en el periodo 2005-2009
6. ¿Cree que se debe complementar la política fiscal?
7. ¿Hacia que sectores cree que debería enfocarse?
8. ¿Se han diseñado estrategias para la ejecución del gasto público?
9. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la ejecución de la política fiscal en el municipio de Colon Putumayo en el periodo 2005-2009?

10. ¿Han diseñado estrategias para obtener fuentes de financiamiento autónomo?
11. ¿Qué tan disponibles y suficientes son los recursos para el eficaz manejo de la política fiscal?
12. ¿Existe un órgano encargado de diseñar estrategias de política fiscal?
13. ¿Cuales son criterios que se siguen para la elaboración de la política fiscal en el municipio?
14. ¿Cuáles son los mecanismos de transmisión utilizados para la ejecución de la política fiscal?
15. ¿Desea agregar algo más a la presente entrevista?

Anexo B. Sondeo de opinión para la investigación de comportamiento fiscal en el municipio de Colon putumayo para el periodo 2005-2009.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS

PROGRAMA DE ECONOMÍA

SONDEO DE OPINION PARA LA IVESTIGACION DE COMPORTAMIENTO FISCAL EN EL MUNICIPIO DE COLON PUTUMAYO PARA EL PERIODO 2005-2009

No_____

Finalidad: realizar una investigación acerca del comportamiento fiscal en el municipio de Colon Putumayo en el periodo 2005-2009.

Confidencial: todos los datos que se solicitan en este formulario son estrictamente confidenciales y en ningún caso tienen fines fiscales ni pueden utilizarse como prueba fiscal, solo tendrán aplicaciones académicas.

1. ¿Usted se ha beneficiado del gasto público municipal?

Si _____ No_____

2. ¿De qué manera se ha beneficiado del gasto publico municipal?

3. ¿Ha participado en el diseño de la política fiscal del municipio?

Si_____ No_____

4. ¿Cómo cree usted que ha sido el desempeño fiscal en los últimos 5 años?

5. ¿Cuál cree usted que ha sido el impacto de este desempeño en el municipio?_____

6. ¿En el municipio se dan espacios de participación ciudadana, específicamente frente al diseño de la política fiscal?

Si_____ No_____

¿Cuáles?_____

7. ¿En qué sectores cree usted que se ha realizado el gasto publico del municipio?_____

8. ¿Cuál cree usted que ha sido el sector más beneficiado por el desempeño fiscal?

Sector primario_____ Sector secundario_____ Sector terciario_____

9. ¿Qué sugiere para que mejore el desempeño fiscal del municipio?

Participación ciudadana_____ eficiencia en la asignación de los recursos_____

Mayor recaudo de los recursos_____