

 UDECA UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA	MACROPROCESO DE APOYO	CÓDIGO: AAAR113
	PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO	VERSIÓN: 6
	DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	VIGENCIA: 2021-09-14
		PAGINA: 1 de 8

16-

FECHA	Junio 09 2022
--------------	---------------

Señores
UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA
 BIBLIOTECA
 Ciudad

UNIDAD REGIONAL	Extensión Facatativá
TIPO DE DOCUMENTO	Trabajo De Grado
FACULTAD	Ciencias Administrativas Económicas y Contables
NIVEL ACADÉMICO DE FORMACIÓN O PROCESO	Pregrado
PROGRAMA ACADÉMICO	Contaduría Pública

El Autor(Es):

APELLIDOS COMPLETOS	NOMBRES COMPLETOS	No. DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
Rodríguez Ortiz	Astrid Tatiana	1.070.968.556

Director(Es) y/o Asesor(Es) del documento:

APELLIDOS COMPLETOS	NOMBRES COMPLETOS
Beltrán Bustos	Pedro Manuel

Diagonal 18 No. 20-29 Fusagasugá – Cundinamarca
 Teléfono: (091) 8281483 Línea Gratuita: 018000180414
www.ucundinamarca.edu.co E-mail: info@ucundinamarca.edu.co
 NIT: 890.680.062-2

*Documento controlado por el Sistema de Gestión de la Calidad
 Asegúrese que corresponde a la última versión consultando el Portal Institucional*

	MACROPROCESO DE APOYO	CÓDIGO: AAAR113
	PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO	VERSIÓN: 6
	DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	VIGENCIA: 2021-09-14
		PAGINA: 2 de 8

TÍTULO DEL DOCUMENTO

Análisis Del Comportamiento Del Recaudo Del Impuesto a la Sobretasa a La Gasolina, Fuente De Ingreso Indirecto En La Gestión Del Municipio De Facatativá (Cundinamarca), Periodo 2016- 2020

SUBTÍTULO

(Aplica solo para Tesis, Artículos Científicos, Disertaciones, Objetos Virtuales de Aprendizaje)

EXCLUSIVO PARA PUBLICACIÓN DESDE LA DIRECCIÓN INVESTIGACIÓN

INDICADORES	NÚMERO
ISBN	
ISSN	
ISMN	

AÑO DE EDICION DEL DOCUMENTO

09/06/2022

NÚMERO DE PÁGINAS

79

DESCRIPTORES O PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS (Usar 6 descriptores o palabras claves)

ESPAÑOL	INGLÉS
1.Recaudo	Collection
2.Impuesto	Tax
3.Ingreso	Entry
4.Sobretasa a la gasolina	Gasoline surtax
5.Comportamiento	behaviour
6.	

FUENTES (Todas las fuentes de su trabajo, en orden alfabético)

ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Informe de gestión 2016-2019 "Recuperemos a Facatativá". Dirección Estratégica. Oficina de Planeación Municipal. Facatativá, 2018. 590p.

ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Plan de Desarrollo "Recuperemos a Facatativá 2016-2019". Facatativá, 2016. 165p.

	MACROPROCESO DE APOYO	CÓDIGO: AAAR113
	PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO	VERSIÓN: 6
	DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	VIGENCIA: 2021-09-14
		PAGINA: 3 de 8

ALCALDÍA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Secretaría de Hacienda, misión y funciones. Modificado el 15 de marzo de 2021. Disponible en: <http://www.facatativa-cundinamarca.gov.co/directorio-institucional/secretaria-de-hacienda>
 GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA. Ordenanza 216 (3 de julio, 2014), Por la cual se expide el estatuto de rentas del departamento de Cundinamarca, se conceden unas facultades al gobernador del departamento y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2014. 245p

RESUMEN DEL CONTENIDO EN ESPAÑOL E INGLÉS (Máximo 250 palabras – 1530 caracteres, aplica para resumen en español):

El tema se encamina a visibilizar la gestión presupuestal en una entidad pública, buscando dejar en evidencia las acciones que a este nivel se producen para beneficiar a la población, quienes como contribuyentes directos de los recursos con los cuales se ejecutan las políticas públicas establecidas por el municipio, tienen el derecho absoluto del disfrute de las obras, programas y proyectos desarrollados para el mejoramiento de su calidad de vida. De tal manera que este estudio, analiza el comportamiento del recaudo del impuesto a la sobretasa a la gasolina para determinar cómo es aprovechado este recurso en la gestión de la Alcaldía Municipal de Facatativá (Cundinamarca) durante el periodo 2016- 2020. Como resultado de lo anterior este documento que se divide en 5 partes estructuradas como se indica a continuación. En el primer capítulo, se formula el problema de investigación, dejando en evidencia la pregunta central que guía el proceso, con sus objetivos, limitaciones y demás asuntos que centran al lector en el análisis propuesto. El siguiente capítulo contiene los antecedentes investigativos y las bases teóricas que sustentan el problema, por ende, visibiliza algunos términos fundamentales y aspectos normativos inherentes. Se aclara el concepto y finalidad del impuesto a la sobretasa a la gasolina, la proyección del mismo en cuanto a la programación presupuestal para el desarrollo de los programas adscritos al plan de desarrollo municipal, teniendo en cuenta su efecto anual y se entrevé su importancia para las finanzas del municipio. Esto evidencia lo que representa la sostenibilidad del recaudo para la elaboración del presupuesto y posterior ejecución de las políticas públicas. En el tercer capítulo se presentan los aspectos metodológicos que determinaron el trabajo realizado. Incluye los procesos de recolección de información y técnicas de análisis generadas a la luz de los datos encontrados. Posteriormente se presenta el resultado de los análisis obtenidos, donde se expone el comportamiento del recaudo, luego se visibiliza su injerencia, aplicación y ejecución frente a los programas sociales establecidos a través de las políticas públicas, enmarcadas dentro del plan de desarrollo municipal. Finalmente, se presentan las conclusiones que son la síntesis de los asuntos descritos y analizados.

Diagonal 18 No. 20-29 Fusagasugá – Cundinamarca
 Teléfono: (091) 8281483 Línea Gratuita: 018000180414
www.ucundinamarca.edu.co E-mail: info@ucundinamarca.edu.co
 NIT: 890.680.062-2

	MACROPROCESO DE APOYO	CÓDIGO: AAAR113
	PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO	VERSIÓN: 6
	DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	VIGENCIA: 2021-09-14
		PAGINA: 4 de 8

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Por medio del presente escrito autorizo (Autorizamos) a la Universidad de Cundinamarca para que, en desarrollo de la presente licencia de uso parcial, pueda ejercer sobre mí (nuestra) obra las atribuciones que se indican a continuación, teniendo en cuenta que, en cualquier caso, la finalidad perseguida será facilitar, difundir y promover el aprendizaje, la enseñanza y la investigación.

En consecuencia, las atribuciones de usos temporales y parciales que por virtud de la presente licencia se autoriza a la Universidad de Cundinamarca, a los usuarios de la Biblioteca de la Universidad; así como a los usuarios de las redes, bases de datos y demás sitios web con los que la Universidad tenga perfeccionado una alianza, son: Marque con una "X":

AUTORIZO (AUTORIZAMOS)	SI	NO
1. La reproducción por cualquier formato conocido o por conocer.	X	
2. La comunicación pública, masiva por cualquier procedimiento o medio físico, electrónico y digital.	X	
3. La inclusión en bases de datos y en sitios web sean éstos onerosos o gratuitos, existiendo con ellos previa alianza perfeccionada con la Universidad de Cundinamarca para efectos de satisfacer los fines previstos. En este evento, tales sitios y sus usuarios tendrán las mismas facultades que las aquí concedidas con las mismas limitaciones y condiciones.	X	
4. La inclusión en el Repositorio Institucional.	X	

De acuerdo con la naturaleza del uso concedido, la presente licencia parcial se otorga a título gratuito por el máximo tiempo legal colombiano, con el propósito de que en dicho lapso mi (nuestra) obra sea explotada en las condiciones aquí estipuladas y para los fines indicados, respetando siempre la titularidad de los derechos patrimoniales y morales correspondientes, de acuerdo con los usos honrados, de manera proporcional y justificada a la finalidad perseguida, sin ánimo de lucro ni de comercialización.

Para el caso de las Tesis, Trabajo de Grado o Pasantía, de manera complementaria, garantizo(garantizamos) en mi(nuestra) calidad de estudiante(s) y por ende autor(es) exclusivo(s), que la Tesis, Trabajo de Grado o Pasantía en cuestión, es producto de mi(nuestra) plena autoría, de mi(nuestro) esfuerzo personal intelectual, como consecuencia de mi(nuestra) creación original particular y, por tanto, soy(somos)

	MACROPROCESO DE APOYO	CÓDIGO: AAAR113
	PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO	VERSIÓN: 6
	DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	VIGENCIA: 2021-09-14
		PAGINA: 5 de 8

el(los) único(s) titular(es) de la misma. Además, aseguro (aseguramos) que no contiene citas, ni transcripciones de otras obras protegidas, por fuera de los límites autorizados por la ley, según los usos honrados, y en proporción a los fines previstos; ni tampoco contempla declaraciones difamatorias contra terceros; respetando el derecho a la imagen, intimidad, buen nombre y demás derechos constitucionales. Adicionalmente, manifiesto (manifestamos) que no se incluyeron expresiones contrarias al orden público ni a las buenas costumbres. En consecuencia, la responsabilidad directa en la elaboración, presentación, investigación y, en general, contenidos de la Tesis o Trabajo de Grado es de mí (nuestra) competencia exclusiva, eximiendo de toda responsabilidad a la Universidad de Cundinamarca por tales aspectos.

Sin perjuicio de los usos y atribuciones otorgadas en virtud de este documento, continuaré (continuaremos) conservando los correspondientes derechos patrimoniales sin modificación o restricción alguna, puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación de los derechos patrimoniales derivados del régimen del Derecho de Autor.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “*Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores*”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables. En consecuencia, la Universidad de Cundinamarca está en la obligación de RESPETARLOS Y HACERLOS RESPETAR, para lo cual tomará las medidas correspondientes para garantizar su observancia.

NOTA: (Para Tesis, Trabajo de Grado o Pasantía):

Información Confidencial:

Esta Tesis, Trabajo de Grado o Pasantía, contiene información privilegiada, estratégica, secreta, confidencial y demás similar, o hace parte de la investigación que se adelanta y cuyos resultados finales no se han publicado.

SI ___ NO X___.

En caso afirmativo expresamente indicaré (indicaremos) en carta adjunta, expedida por la entidad respectiva, la cual informa sobre tal situación, lo anterior con el fin de que se mantenga la restricción de acceso.

LICENCIA DE PUBLICACIÓN

Como titular(es) del derecho de autor, confiero(erimos) a la Universidad de Cundinamarca una licencia no exclusiva, limitada y gratuita sobre la obra que se integrará en el Repositorio Institucional, que se ajusta a las siguientes características:

Diagonal 18 No. 20-29 Fusagasugá – Cundinamarca

Teléfono: (091) 8281483 Línea Gratuita: 018000180414

www.ucundinamarca.edu.co E-mail: info@ucundinamarca.edu.co

NIT: 890.680.062-2

	MACROPROCESO DE APOYO	CÓDIGO: AAAR113
	PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO	VERSIÓN: 6
	DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	VIGENCIA: 2021-09-14
		PAGINA: 6 de 8

- a) Estará vigente a partir de la fecha de inclusión en el repositorio, por un plazo de 5 años, que serán prorrogables indefinidamente por el tiempo que dure el derecho patrimonial del autor. El autor podrá dar por terminada la licencia solicitándolo a la Universidad por escrito. (Para el caso de los Recursos Educativos Digitales, la Licencia de Publicación será permanente).
- b) Autoriza a la Universidad de Cundinamarca a publicar la obra en formato y/o soporte digital, conociendo que, dado que se publica en Internet, por este hecho circula con un alcance mundial.
- c) Los titulares aceptan que la autorización se hace a título gratuito, por lo tanto, renuncian a recibir beneficio alguno por la publicación, distribución, comunicación pública y cualquier otro uso que se haga en los términos de la presente licencia y de la licencia de uso con que se publica.
- d) El(Los) Autor(es), garantizo(amos) que el documento en cuestión es producto de mi(nuestra) plena autoría, de mi(nuestro) esfuerzo personal intelectual, como consecuencia de mi (nuestra) creación original particular y, por tanto, soy(somos) el(los) único(s) titular(es) de la misma. Además, aseguro(aseguramos) que no contiene citas, ni transcripciones de otras obras protegidas, por fuera de los límites autorizados por la ley, según los usos honrados, y en proporción a los fines previstos; ni tampoco contempla declaraciones difamatorias contra terceros; respetando el derecho a la imagen, intimidad, buen nombre y demás derechos constitucionales. Adicionalmente, manifiesto (manifestamos) que no se incluyeron expresiones contrarias al orden público ni a las buenas costumbres. En consecuencia, la responsabilidad directa en la elaboración, presentación, investigación y, en general, contenidos es de mí (nuestro) competencia exclusiva, eximiendo de toda responsabilidad a la Universidad de Cundinamarca por tales aspectos.
- e) En todo caso la Universidad de Cundinamarca se compromete a indicar siempre la autoría incluyendo el nombre del autor y la fecha de publicación.
- f) Los titulares autorizan a la Universidad para incluir la obra en los índices y buscadores que estimen necesarios para promover su difusión.
- g) Los titulares aceptan que la Universidad de Cundinamarca pueda convertir el documento a cualquier medio o formato para propósitos de preservación digital.
- h) Los titulares autorizan que la obra sea puesta a disposición del público en los términos autorizados en los literales anteriores bajo los límites definidos por la universidad en el "Manual del Repositorio Institucional AAAM003"
- i) Para el caso de los Recursos Educativos Digitales producidos por la Oficina de Educación Virtual, sus contenidos de publicación se rigen bajo la Licencia Creative Commons: Atribución- No comercial- Compartir Igual.

	MACROPROCESO DE APOYO	CÓDIGO: AAAR113
	PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO	VERSIÓN: 6
	DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	VIGENCIA: 2021-09-14
		PAGINA: 7 de 8



j) Para el caso de los Artículos Científicos y Revistas, sus contenidos se rigen bajo la Licencia Creative Commons Atribución- No comercial- Sin derivar.



Nota:

Si el documento se basa en un trabajo que ha sido patrocinado o apoyado por una entidad, con excepción de Universidad de Cundinamarca, los autores garantizan que se ha cumplido con los derechos y obligaciones requeridos por el respectivo contrato o acuerdo.

La obra que se integrará en el Repositorio Institucional está en el(los) siguiente(s) archivo(s).

Nombre completo del Archivo Incluida su Extensión (Ej. Nombre completo del proyecto.pdf)	Tipo de documento (ej. Texto, imagen, video, etc.)
1.	
2.	
3. Análisis Del Comportamiento Del Recaudó Del Impuesto a La Sobretasa a La Gasolina, Fuente De Ingreso Indirecta En La Gestión Del Municipio De Facatativa (Cundinamarca), Periodo 2016- 2020 Pdf.	Texto
4.	

En constancia de lo anterior, Firmo (amos) el presente documento:

APELLIDOS Y NOMBRES COMPLETOS	FIRMA (autógrafa)
Rodríguez Ortiz Astrid Tatiana	

Diagonal 18 No. 20-29 Fusagasugá – Cundinamarca
 Teléfono: (091) 8281483 Línea Gratuita: 018000180414
www.ucundinamarca.edu.co E-mail: info@ucundinamarca.edu.co
 NIT: 890.680.062-2

 UDEC UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA	MACROPROCESO DE APOYO	CÓDIGO: AAAR113
	PROCESO GESTIÓN APOYO ACADÉMICO	VERSIÓN: 6
	DESCRIPCIÓN, AUTORIZACIÓN Y LICENCIA DEL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	VIGENCIA: 2021-09-14
		PAGINA: 8 de 8

21.1-51-20.

**ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO A LA
SOBRETASA A LA GASOLINA, FUENTE DE INGRESO INDIRECTO EN LA
GESTIÓN DEL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ (CUNDINAMARCA), PERIODO
2016- 2020.**

ASTRID TATIANA RODRIGUEZ ORTIZ

**UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
CONTADURIA PÚBLICA
FACATATIVÁ
2022**

**ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO A LA
SOBRETASA A LA GASOLINA, FUENTE DE INGRESO INDIRECTO EN LA
GESTIÓN DEL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ (CUNDINAMARCA), PERIODO
2016- 2020.**

ASTRID TATIANA RODRIGUEZ ORTIZ

MONOGRAFÍA PARA OPTAR EL TÍTULO DE CONTADOR PÚBLICO

**PEDRO MANUEL BELTRÁN BUSTOS
DOCENTE ASESOR**

**UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
CONTADURIA PÚBLICA
FACATATIVÁ
2022**

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Facatativá, 2022

Dedicatoria

*A mi familia, apoyo incondicional
en mis batallas, motor de mis
propósitos y entusiasta de mis
sueños.*

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	10
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	12
1.1. TÍTULO.....	12
1.2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....	12
1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	16
1.4. OBJETIVOS.....	17
1.4.1. <i>Objetivo general</i>	17
1.4.2. <i>Objetivos específicos</i>	17
1.5. LIMITACIONES.....	18
1.6. RESUMEN DEL PROYECTO.....	18
2. MARCO TEÓRICO.....	19
2.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.....	19
2.2. BASES TEÓRICAS.....	23
2.2.1. <i>La sobretasa y su origen como impuesto</i>	23
2.2.2. <i>Características de la sobretasa a la gasolina</i>	25
2.2.3. <i>Aspectos normativos que rigen la aplicación de la sobretasa a la gasolina</i>	26
2.2.3.1. Legislación nacional.....	26
2.2.3.2. Legislación del nivel departamental.....	30
3. DISEÑO METODOLÓGICO.....	33
3.1. MUESTRA.....	33
3.2. TÉCNICAS DE DISEÑO Y OBSERVACION.....	34
3.3. INSTRUMENTOS A UTILIZAR.....	34
3.4. RECOLECCIÓN DE DATOS.....	35
3.5. TÉCNICAS DE ANÁLISIS.....	35
4. RESULTADOS.....	37
4.1. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMATRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ.....	37
4.1.1. <i>Estructura tributaria municipal</i>	38
4.1.1.1. Composición de los ingresos del municipio.....	40
4.1.2. <i>Elementos que constituyen el presupuesto municipal</i>	42
4.1.2.1. Impuestos y anticipos.....	43
4.1.2.2. Tributarios.....	44
4.1.2.3. Contribuciones, tasas e ingresos no tributarios.....	45
4.1.2.4. Cuentas por cobrar.....	46
4.2. LA SOBRETASA A LA GASOLINA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ.....	46
4.3. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA EN FACATATIVÁ ENTRE 2016 Y 2020.....	49

4.3.1. <i>Implicaciones de la gestión presupuestal pública</i>	49
4.3.2. <i>Análisis de la gestión presupuestal municipal</i>	51
4.3.3. <i>Resultados de la gestión presupuestal municipal</i>	67
4.3.4. <i>Proceso de control y fiscalización de la gestión</i>	72
5. CONCLUSIONES	77
6. RECOMENDACIONES	80
7. BIBLIOGRAFÍA	81

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Principales aspectos en materia tributaria de la sobretasa a la gasolina (Ley 488 de 1998).....	28
Tabla 2. Elementos determinantes para el procedimiento tributario de la sobretasa a la gasolina en el departamento de Cundinamarca.....	31
Tabla 3. Muestra utilizada para el desarrollo del proyecto.....	33
Tabla 4. Categorización de los municipios en el país.	39
Tabla 5. Clasificación de los ingresos del municipio de Facatativá.....	40
Tabla 6. Recaudo alcanzado entre 2016 y 2019.....	42
Tabla 7. Ingresos anuales del municipio de Facatativá entre 2016 y 2019.....	43
Tabla 8. Impuestos y anticipos.....	44
Tabla 9. Tributos del municipio	45
Tabla 10. Ingresos no tributarios.....	45
Tabla 11. Cuentas por cobrar.....	46
Tabla 12. Recaudo del impuesto de la sobretasa a la gasolina 2016 -2020.....	48
Tabla 13. Obras públicas proyectadas durante el cuatrienio 2016-2019	53
Tabla 14. Presupuesto estimado para el desarrollo de los proyectos de infraestructura durante el cuatrienio.....	53
Tabla 15. Mantenimiento, restauración y rehabilitación de vías urbanas.....	55
Tabla 16. Construcción de nuevas vías.....	56
Tabla 17. Mantenimiento de vías rurales.....	57
Tabla 18. Mejoramiento vial rural con pavimento asfáltico o placa huella	58
Tabla 19. Espacio público construido	60
Tabla 20. Espacio público existente mejorado	61
Tabla 21. Iluminación con tecnología LED	63
Tabla 22. Equipamiento nuevo.....	64
Tabla 23. Equipamiento existente con adecuaciones	65
Tabla 24. Espacio público construido por obligaciones urbanísticas	66
Tabla 25. Inversiones realizadas en obra e infraestructura	68
Tabla 26. Adjudicación de presupuesto en el Plan de Desarrollo para la ejecución de obras públicas.....	69
Tabla 27. Inversión proyectada y ejecutada por rubro durante el cuatrienio.....	70
Tabla 28. Distribución de las inversiones y del uso del recaudo de la sobretasa	71

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Geolocalización de las estaciones de servicio en el municipio de Facatativá.....	15
Gráfica 2. Estructura tributaria del municipio de Facatativá.....	41
Gráfica 3. Mantenimiento vial proyectado y ejecutado.....	55
Gráfica 4. Obra vial nueva proyectada y ejecutada.....	56
Gráfica 5. Mantenimiento de vías rurales proyectado y ejecutado	58
Gráfica 6. Vías rurales con pavimento asfáltico o placa huella proyectadas y ejecutadas.....	59
Gráfica 7. Construcción de espacio público proyectado y ejecutado	61
Gráfica 8. Mejoras del espacio público proyectadas y ejecutadas	62
Gráfica 9. Instalación de luminarias LED proyectadas y ejecutadas.....	63
Gráfica 10. Equipamiento nuevo proyectado y ejecutado.....	64
Gráfica 11. Adecuaciones del equipamiento proyectadas y ejecutadas	66
Gráfica 12. Espacio público construido por obligaciones urbanísticas proyectado y ejecutado.....	67

GLOSARIO

Administración de los impuestos: La Administración de los impuestos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Base gravable: Es el valor o unidad de medida sobre el cual se aplica la tarifa, con el fin de establecer la cuantía del tributo.

Fiscalización: Proceso de revisión, control y verificación que realiza la Administración Tributaria sobre los impuestos que administra, para verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones a cargo de los contribuyentes.

Impuesto: Valor monetario que deben pagar los contribuyentes a fin de financiar el funcionamiento del Estado y garantizar la provisión de servicios de carácter público. Esta exigencia se hace por vía de autoridad a título definitivo y sin contraprestación.
Periodo gravable: Lapso sobre el cual se establece la obligación de declarar los impuestos. A cada periodo le corresponde una declaración.

UVT (Unidad de Valor Tributario): Es una unidad de medida de valor, cuya función es mantener actualizados los valores indicados en las normas tributarias. El valor de la UVT tiene un equivalente en pesos, que es fijado anualmente por la autoridad tributaria nacional y con base en el cual se expresan en pesos los valores fijados en UVT en las normas tributarias.

INTRODUCCIÓN

El siguiente documento contiene los aspectos conceptuales, metodológicos y analíticos, resultado del trabajo monográfico presentado para obtener el título como profesional en Contaduría Pública de la Universidad de Cundinamarca, la cual estipula a través del Acuerdo 002 de marzo de 2016¹, que todo proyecto o trabajo investigativo debe estar adscrito a una línea determinada e implica el abordaje de una serie de elementos a los cuales los trabajos se deben remitir.

En ese orden de ideas, el área de investigación al que se ajusta este estudio es al denominado “**Contexto Fiscal**” y la línea a la que se adapta es a la “**Organización contable y financiera**”. El tema se encamina a visibilizar la gestión presupuestal en una entidad pública, buscando dejar en evidencia las acciones que a este nivel se producen para beneficiar a la población, quienes como contribuyentes directos de los recursos con los cuales se ejecutan las políticas públicas establecidas por el municipio, tienen el derecho absoluto del disfrute de las obras, programas y proyectos desarrollados para el mejoramiento de su calidad de vida.

De tal manera que este estudio, analiza el comportamiento del recaudo del impuesto a la sobretasa a la gasolina para determinar cómo es aprovechado este recurso en la gestión de la Alcaldía Municipal de Facatativá (Cundinamarca) durante el periodo 2016- 2020. De carácter monográfico, el trabajo se enmarca en el paradigma cualitativo y como su nombre lo indica es de naturaleza analítica. En ese sentido, a partir de una exhaustiva revisión y análisis de datos cuantitativos como cualitativos producidos por algunas dependencias de la administración local y otras entidades que tienen competencia en el comportamiento del recaudo del impuesto a la sobretasa a la gasolina, se pretende demostrar la relación causal entre dicho impuesto y el proceso de desarrollo local.

Para determinar el comportamiento del recaudo y su ejecución dentro de los programas del plan de desarrollo es necesario establecer su importancia en la gestión municipal. Para ello se eligió un periodo de 5 años (de 2016 a 2020), espacio durante el cual se puede analizar variables e interpretar datos a la luz de lo establecido en la normatividad nacional y los acuerdos de carácter local, con lo cual se puede comprobar o no el propósito central. En consecuencia, para el desarrollo del estudio se tomaron como referentes instrumentos de planeación, informes de gestión de varias vigencias, de control interno, reportes financieros tal como todo el régimen normativo establecido en torno al recaudo de tasas e impuestos, donde se incluye el de la sobretasa a la a gasolina.

¹UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA. Guía opciones de grado. Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables. [En línea]. Consultado el 6 de febrero de 2019. P. 7. Disponible en: <http://www.contaduriafacatativa.com.co/investigacioacuten.html>

Como resultado de lo anterior este documento que se divide en 5 partes estructuradas como se indica a continuación. En el primer capítulo, se formula el problema de investigación, dejando en evidencia la pregunta central que guía el proceso, con sus objetivos, limitaciones y demás asuntos que centran al lector en el análisis propuesto. El siguiente capítulo contiene los antecedentes investigativos y las bases teóricas que sustentan el problema, por ende, visibiliza algunos términos fundamentales y aspectos normativos inherentes. Se aclara el concepto y finalidad del impuesto a la sobretasa a la gasolina, la proyección del mismo en cuanto a la programación presupuestal para el desarrollo de los programas adscritos al plan de desarrollo municipal, teniendo en cuenta su efecto anual y se entrevé su importancia para las finanzas del municipio. Esto evidencia lo que representa la sostenibilidad del recaudo para la elaboración del presupuesto y posterior ejecución de las políticas públicas.

En el tercer capítulo se presentan los aspectos metodológicos que determinaron el trabajo realizado. Incluye los procesos de recolección de información y técnicas de análisis generadas a la luz de los datos encontrados. Posteriormente se presenta el resultado de los análisis obtenidos, donde se expone el comportamiento del recaudo, luego se visibiliza su injerencia, aplicación y ejecución frente a los programas sociales establecidos a través de las políticas públicas, enmarcadas dentro del plan de desarrollo municipal. Finalmente, se presentan las conclusiones que son la síntesis de los asuntos descritos y analizados.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. TÍTULO

Análisis del comportamiento del recaudo del impuesto a la sobretasa a la gasolina, fuente de ingreso indirecto en la gestión del municipio de Facatativá (Cundinamarca) periodo 2016- 2020.

1.2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Diversos debates se han suscitado en el país alrededor de la destinación del recurso recaudado con la sobretasa de la gasolina. Dicho impuesto se concibe como una contribución de carácter municipal y departamental, generada por el consumo de gasolina motor extra y corriente, nacional o importada. Como este recaudo se asume como recurso endógeno, supone autonomía para su destinación por parte de las entidades territoriales. En consecuencia, la sobretasa es una renta de carácter territorial que puede utilizarse para subsanar las necesidades propias de la razón de su creación y gracias a las sentencias emitidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, esta contribución puede ser un motor importante para satisfacer necesidades poblacionales en los territorios, como asegura Vargas².

En el municipio de Facatativá el Acuerdo 013 de 2016 establece el estatuto de renta, así como la destinación del impuesto a la sobretasa de la gasolina, el cual comprende todos los aspectos legales de aplicación y régimen sancionatorio que aplica el municipio³. Pero, ¿cuál ha sido la destinación y el impacto del recaudo del impuesto a la sobretasa a la gasolina en el desarrollo, ejecución y gestión de la administración municipal de Facatativá? Para determinarlo, es fundamental indagar y analizar los informes presentados al concejo municipal, las finanzas del municipio, en especial los relacionados con el recaudo del impuesto a la sobretasa a la gasolina, el plan de desarrollo y los informes de gestión.

Teniendo en cuenta que Facatativá ahora es un municipio con una importante población y cuya economía depende de su interconexión con la capital del país y otros municipios aledaños, debe existir mayor control sobre la destinación de este recaudo que es el fundamento del desarrollo socioeconómico y de infraestructura del territorio. Pero ser una de las ciudades más importantes del departamento de

² VARGAS GÓMEZ, Nayivi. La sobretasa a la gasolina como un tributo de libre destinación territorial. Trabajo de Grado Especialista en Derecho Tributario. Villavicencio: Universidad Santo Tomás, Facultad de Derecho, 2020. 22p.

³ CONCEJO MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Acuerdo 013 (24 de noviembre, 2016). Por medio del cual se expide el estatuto de rentas, se actualiza la normatividad sustantiva, el procedimiento tributario y el régimen sancionatorio del municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones Facatativá, 2016. 230p.

Cundinamarca, también incide en diversos aspectos como el aumento de la urbanización, flujos migratorios constantes que ocasionan un crecimiento poblacional acelerado y con ello mayor demanda de vivienda, servicios y productos.

Aunque Facatativá se localiza aproximadamente a 36 kilómetros al occidente de la ciudad de Bogotá, el intercambio e interrelación entre las dos ciudades es cotidiana porque allí trabaja, estudia o genera relaciones comerciales una proporción importante de habitantes. Gracias a ese flujo laboral, educativo y comercial, se genera un permanente proceso de transporte y movilización poblacional. Pero así también es la relación que tiene Facatativá con aquellos municipios que lo rodean, no solo con los que limita, al norte con Sasaima, La Vega y San Francisco; al sur con Zipacón y Bojacá; al oriente con Madrid y el Rosal y al occidente con Anolaima y Albán,⁴ también con otros no tan cercanos que debido a su nivel carecen de suficiente infraestructura institucional o de la prestación de ciertos servicios.

Esa amplia dotación que se genera con su mismo crecimiento la convirtió en una ciudad intermedia relevante a nivel regional, razón por la cual es la capital de la región del Gualivá. Por ello es receptora de visitantes que acuden a adquirir o beneficiarse de la oferta de servicios que no tienen en sus sitios de origen: la educación, la salud y aquellos que ofrecen algunas sedes institucionales presentes en el territorio. Incluso por la oferta comercial o laboral hay un flujo permanente de población flotante y migrantes que ha incidido en la mayor urbanización y expansión con las situaciones que esto también acarrea.

Aunque según indica el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- en su artículo 278, Facatativá tiene en su división jurisdiccional 14 veredas que en conjunto constituyen el 97% del territorio⁵. No obstante, como sucede en la mayoría de municipios del país, la concentración poblacional está en la zona urbana, subdividida en 7 áreas funcionales: Borde Sur, Borde Occidental, Centro, Grandes Áreas Verdes, Periferia Urbana y Residencial Tradicional. Así lo demuestran los datos suministrados por el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el DANE en 2018⁶, que especifica que mientras la población urbana ascendía a 125.348 personas, la rural apenas llegaba a 14.093, lo que denota que el municipio contaba en ese momento con 139.441 habitantes. A raíz de ello en el Decreto 427 de octubre de 2019⁷, la Alcaldía Municipal determina categorizarlo en un nivel 2 teniendo en cuenta su

⁴MUNICIPIOS DE COLOMBIA. Facatativá. Actualizado en 2022. Disponible en: <https://www.municipio.com.co/municipio-facatativa.html>.

⁵ ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Decreto 069 (20 de junio, 2002). Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Facatativá – Cundinamarca. Facatativá, 2002. 215 p.

⁶ DANE. Población censal ajustada por cobertura y porcentajes de omisión municipal por área. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Bogotá, 2018.

⁷ ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Decreto 427 (23 de octubre, 2019). Por medio del cual se determina la categoría del municipio de Facatativá, Cundinamarca, para la vigencia fiscal del año 2020. Facatativá, 2019. 3 p.

población e ingresos corrientes anuales de libre destinación, como lo destaca el documento y esto obviamente tiene importantes repercusiones a todo nivel.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en Colombia las sobretasas por definición son aquellas que recaen sobre algunos tributos y se caracterizan porque los recursos obtenidos puedan destinarse a un fin específico, los municipios del país gracias a la legislación vigente han podido implementar tres. Una que se cobra en las denominadas áreas metropolitanas y se cancela adicional al impuesto predial; otra que se cobra para las Corporaciones Autónomas Regionales y no se registra como ingreso pero debe ser trasferida en el porcentaje correspondiente estipulado en la norma (Ley 99 de 1993) y la sobretasa de la gasolina, impuesto indirecto creado inicialmente para mejorar la cobertura y calidad vial que ahora es de libre destinación y tiene como objetivo beneficiar a las entidades territoriales de orden municipal y departamental, tal como indican Mora y Mondragón⁸.

Como las estaciones de servicio son las encargadas de proveer el combustible necesario para la movilidad cotidiana de la población, también son las que realizan la contribución de la sobretasa a la gasolina. No obstante, no puede desconocerse que estas son franquicias de compañías petroleras multinacionales que se dedican a la explotación y transformación de hidrocarburos posteriormente distribuido como combustibles y lubricantes. Por ende, su protagonismo es clave en este sentido y es por ello necesario destacar que en el perímetro de Facatativá hay 11 estaciones de servicio -EDS- que generan el recaudo de este gravamen y se relacionan a continuación:

- EDS TERPEL, ubicada en el Km 1 Facatativá-Madrid
- EDS TERPEL, ubicada en la carrera 2^a
- EDS TERPEL, ubicada en la vereda El Corzo
- EDS ESSO
- EDS BIOMAX “Granadina”, ubicada en la carrera 1 No. 3-8
- EDS ubicada en el terminal de Arauca y Gacela
- EDS TEXACO, ubicada Facatativá
- EDS “Mis Abuelos” ubicada en la Vereda San Rafael
- EDS ESSO “Faca Primax”, ubicada en la Calle 16 No. 1-26
- EDS BIOMAX ubicada en la Planta de ECOPETROL Vereda Mansilla
- EDS “Alto de la Tribuna” ubicada en la vereda La Tribuna

⁸ MORA NAVAS, Christian; MONDRAGON POMARES, Alexander. Impacto y gestión de la sobretasa a la gasolina en Bogotá. Trabajo de grado Especialista en Finanzas y Administración Pública. Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ciencias Económicas, 2010. 33p

Gráfica 1. Geolocalización de las estaciones de servicio en el municipio de Facatativá



Fuente: Google maps

Pero como el recaudo del impuesto a la sobretasa a la gasolina depende del comportamiento del parque automotor, en este caso a nivel local, es difícil de predecir por las condiciones de inestabilidad en los precios de los combustibles. Esto generaría una especulación en el recaudo y su asignación que alteraría el cumplimiento de los proyectos y programas consignados en los planes de desarrollo. Aunque existen otro tipo de recaudos que generan mayores ingresos como el predial y el de industria, los cuales entre 1990 y 2001 aportaron en promedio el 75% del total de las rentas tributarias (32% el predial y 43% el de industria y comercio), no obstante, a partir de 1999 la sobretasa a la gasolina ha generado un papel relevante como fuente de recursos municipales, contribuyendo con el 12,9% en los ingresos tributarios entre 1999 y 2011, destacan Iregui, Melo y Ramos⁹. Por ello este impuesto constituye una fuente importante de financiación del presupuesto local y fuente para la ejecución de políticas públicas en el territorio.

En Facatativá, el Acuerdo 013 de 2016 expide el estatuto de rentas y actualiza la normatividad, el procedimiento tributario y el régimen sancionatorio. En consecuencia, la Secretaria de Hacienda, encargada del control y administración de este recaudo deja en evidencia que esta sobretasa es uno de los ingresos más significativos del municipio de Facatativá para llevar a cabo parte de los programas

⁹IREGUI, Ana; MELO, Ligia; RAMOS, Jorge. El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Bogotá: Banco de la República, 2003. 82p. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra274.pdf>

establecidos en el plan de desarrollo porque contribuye al crecimiento socioeconómico del municipio y de bienestar social, así como de infraestructura vial.

Por lo anterior, este trabajo busca establecer si durante el periodo estudiado se cumple la normatividad tributaria local frente al recaudo del impuesto a la sobretasa. También, cómo ha sido el comportamiento del mismo y cuál ha sido su uso como fuente de financiación de los programas y políticas públicas establecidas en el plan de desarrollo. En consecuencia, se hace relevante averiguar si la administración local utiliza este rubro para satisfacer a las necesidades de la población. Analizar el comportamiento del recaudo y determinar su actuación deja en evidencia la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública y esto se considera importante debido al poco estudio e interés frente al tema presupuestal que se observa de parte de los entes de control y ciudadanos en general, pese a la relevancia que tiene para el desarrollo del municipio.

1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuál es el comportamiento y destinación del recaudo del impuesto a la sobretasa a la gasolina en gestión de la administración municipal de Facatativá (Cundinamarca)? ¿El uso del recurso percibido por este concepto durante el periodo 2016-2020 es ejecutado adecuadamente en proyectos de infraestructura vial en el territorio en cumplimiento de los parámetros que exige la ley?

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. Objetivo general

- Analizar el comportamiento y destinación del recaudo del impuesto a la sobretasa a la gasolina en la gestión de la administración municipal de Facatativá (Cundinamarca), a través de la identificación del recurso percibido por este concepto durante el periodo 2016-2020 y la verificación de su adecuada ejecución en proyectos de infraestructura vial en el territorio en cumplimiento de los parámetros que exige la ley.

1.4.2. Objetivos específicos

- Describir los componentes del sistema tributario del municipio de Facatativá, estableciendo el papel que tiene la sobretasa de la gasolina en la estructura tributaria y su relevancia en la configuración de las rentas municipales
- Identificar los factores que inciden en el recaudo y destinación de la sobretasa a la gasolina en el municipio de Facatativá a partir de la evaluación de la reglamentación tributaria local.
- Determinar los resultados de la gestión presupuestal de la sobretasa a la gasolina, indicador de la gestión pública de Facatativá entre 2016 y 2020, a través del análisis de las inversiones en proyectos de infraestructura vial estimados y ejecutados durante este periodo.

1.5. LIMITACIONES

Las limitaciones que se presentaron en el desarrollo de la monografía fueron el acceso a la información, los tiempos administrativos en la contestación de la petición de información financiera y la reserva de información por parte de los operadores y prestadores del servicio en la venta de combustible, que incidió en que la recolección de datos fuera complicada y según la entidad o distribuidora de combustible, estuviera incompleta. Esto desencadenó la utilización de fuentes secundarias principalmente, pues dichas restricciones fueron afectando los tiempos y, en consecuencia, el cumplimiento de los cronogramas establecidos. De tal manera que el trabajo de recolección de información en campo se vio afectado y se hizo dispendioso, además, debido a los protocolos de carácter administrativo definidos por la universidad esto debió obviarse para concentrar los esfuerzos en hacer un buen análisis documental.

1.6. RESUMEN DEL PROYECTO

Esta monografía analiza el comportamiento y destinación del recaudo del impuesto a la sobretasa a la gasolina en la gestión de la administración municipal de Facatativá (Cundinamarca), durante el periodo 2016- 2020. Para ello, se inicia haciendo una descripción de los componentes del sistema tributario importantes en este ente territorial para entender el rol que cumple este impuesto en los ingresos del municipio. Luego, se realiza una descripción de la naturaleza y comportamiento del tributo que recae sobre la gasolina corriente y extra en el municipio, que pese a ser un ingreso de libre destinación fue creado para apoyar y financiar la inversión establecida en los planes de desarrollo respecto al mantenimiento y construcción de la infraestructura vial. Finalmente, se analiza la inversión efectivamente realizada en contraste con las proyecciones establecidas en el plan de desarrollo por la administración local en el periodo mencionado y aunque se concluye que hubo cumplimiento de la ley respecto al porcentaje de recursos de la sobretasa utilizados en las obras viales, también se visibilizan las dificultades de la gestión realizada debido a las inconsistencias en cantidad de obra entregada o destinación de los rubros.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Varios trabajos se han centrado en explicar o analizar las implicaciones de la sobretasa de la gasolina en diferentes municipios o ciudades del país y estos se convierten en los referentes de la presente investigación. Ramírez¹⁰ realiza un trabajo investigativo publicado por el Banco de la República en 2005, titulado “Manejo de la sobretasa a la gasolina corriente y extra en Ibagué, 1995-2003”. En este documento examina la adopción de la sobretasa de la gasolina en la ciudad de Ibagué, revisa la legislación nacional y local surgida a este respecto y a partir de esta información describe, reseña y analiza el comportamiento de este tributo. Estudiando el manejo fiduciario, de titularización y diversas variables que se derivan del recaudo, uso y finalidad de la sobretasa desde su creación, el autor deja en evidencia un efecto positivo en los ingresos y una evolución de las cuantías recibidas que se refleja en una adecuada inversión en infraestructura vial.

En el año 2006, Rozo¹¹ presenta un artículo para optar por el título de Magíster en Economía del Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Universidad de los Andes llamado “Efectos de la sobretasa de la gasolina en la calidad ambiental en Bogotá”, donde realiza una contextualización de cómo y cuándo se dio la implementación impuesto y deja en evidencia cuál fue su objetivo. A partir de una evaluación de impacto, la autora evalúa la relación de la sobretasa a la gasolina y la calidad del aire de la ciudad de Bogotá. Explorando la Red de Monitoreo de Calidad del Aire antes, durante y después de la implementación de la sobretasa de la gasolina y tomando muestras semanales en varias estaciones, concluye que la sobretasa a la gasolina no tuvo impactos significativos en las concentraciones de contaminantes, lo que infiere que las medidas que afectan los precios de la gasolina no contribuyen al mejoramiento de la calidad del aire en la capital.

Por su parte, Rodríguez y Escobar¹² en 2009 realizaron un trabajo para optar por el título de Economistas de la Universidad de la Salle, denominado “Análisis del comportamiento de la sobretasa de la gasolina en Bogotá en el periodo 1996-2006 y la sostenibilidad de su recaudo en el largo plazo”. Allí explican las generalidades

¹⁰ RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Álvaro. Manejo de la sobretasa a la gasolina corriente y extra en Ibagué, 1995-2003. En: Ensayos sobre economía regional, No.20. Banco de la República, 2005.

¹¹ ROZO COVALEDA, Marcela. Efectos de la sobretasa de la gasolina en la calidad ambiental en Bogotá. Trabajo de grado, Magíster en Economía del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Bogotá, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. 2006, 72p

¹² RODRIGUEZ SILVA, Gustavo; ESCOBAR CUBILLOS, Ányelo. Análisis del comportamiento de la sobretasa de la gasolina en Bogotá en el periodo 1996-2006 y la sostenibilidad de su recaudo en el largo plazo. Trabajo de grado, Economista. Bogotá, Facultad de Economía, Universidad de la Salle. 2009, 64p.

del sistema tributario y específicamente de la sobretasa a la gasolina durante el periodo en mención. Con cifras y datos, los autores analizan la evolución del recaudo de la sobretasa a la gasolina en Bogotá, los ingresos tributarios, el histórico de cómo han evolucionado de los precios de los combustibles y del consumo de gasolina en Bogotá. Luego del análisis de los aspectos técnicos, fiscales y sociales que influyen en la determinación del consumo y los precios de la gasolina, los autores concluyen que las tarifas aumentaron progresivamente y ello incidió en que la base de cálculo fuera más alta, en consecuencia, el recaudo de la sobretasa se convirtió en la tercera fuente de ingreso tributario para el distrito.

Mora y Pomares¹³ en el año 2010 desarrollan un trabajo para obtener el título de especialistas en Finanzas y Administración Pública de la Universidad Militar Nueva Granada, denominado “Impacto y gestión de la sobretasa a la gasolina en Bogotá”. En este estudio, analizan el surgimiento y razón de ser del tributo, pero se focalizan en revisar su evolución en la capital del país a partir del estudio de normas y conceptos aplicados por los expertos en este tema. Tras exponer cómo funciona el cobro de este tributo en la capital, el contexto legal y las implicaciones que tiene a nivel presupuestal como fuente de financiación, muestran la distribución que se realiza del recaudo demostrando la importancia de este recurso en el desarrollo y mantenimiento de infraestructura vial como en la compra de predios para ampliar la malla vial existente.

En 2013, Moreno¹⁴ elabora un trabajo para recibir el título de Especialista en Administración y Auditoría Tributaria de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, titulado “Los ingresos por el impuesto de vehículos y la sobretasa a la gasolina en Bogotá y su destinación”. En él, aborda el panorama que presenta la ciudad en su calidad de Distrito Capital, expone las implicaciones que tiene por ser el principal mercado de la nación, lo que incide en que su parque automotor crezca manera exponencial afectando física y ambientalmente la ciudad, pese a la generación de una cantidad significativa de recursos que de esto se deriva.

Para ello, realizó un análisis fiscal histórico del sector vehicular y su destinación, revisó la legislación vigente, también expuso el recaudo y la evasión presentada, dejó en evidencia el bajo crecimiento de la malla vial versus la alta densidad en la matrícula de vehículos y en esa medida, contextualizó el recaudo distrital por la sobretasa a la gasolina. Tras realizar un análisis de la problemática ambiental ocasionada por el sector automotriz, concluye con una propuesta para la destinación de la tributación vehicular reconociendo el alto consumo automotor de la capital que ha generado a su vez un problema en la movilidad.

¹³ MORA y POMARES; Óp. Cit.

¹⁴ MORENO, Andrés. Los ingresos por el impuesto de vehículos y la sobretasa a la gasolina en Bogotá y su destinación. Trabajo de grado, Especialista en Administración y Auditoría Tributaria. Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Jorge Tadeo Lozano. 2013, 30p.

Otro trabajo elaborado en el marco de la especialidad en Finanzas y Administración Pública de la Universidad Militar Nueva Granada, llamado “Fondo de subsidio de sobretasa a la gasolina, un recaudo deficiente”, fue desarrollado por Diaz¹⁵ en 2016. Dicho estudio evalúa el escaso control a la transferencia de este tributo a los 8 departamentos más pobres del país (Amazonas, Chocó, Guainía, Guaviare, Norte de Santander, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Vaupés y Vichada), debido a la limitación en los ingresos respecto a las demás regiones.

Luego de identificar los aspectos que mantienen la desventaja económica de estos departamentos; de exponer el procedimiento para mantener un control sistemático de los recursos y demostrar la flexibilidad e ineficiencia de este proceso al recudo y giro de los recursos a estos entes territoriales, el autor sustenta con cifras y normas el funcionamiento del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina. Con este análisis, evidencia cómo el desarrollo de estas regiones pobres y apartadas está siendo retrasado aún más por la negligencia en la transferencia de recursos de parte de los demás entes territoriales, planteando la necesidad de transformar los lineamientos existentes para que las sanciones fiscales y administrativas se hagan efectivas en beneficio de la población que habita en estos lugares.

En ese mismo año, Chaparro y Bautista¹⁶ presentan un artículo titulado “Impacto de la sobretasa a la gasolina sobre el presupuesto para mantenimiento y desarrollo de la malla vial en Bogotá” que aborda el tema del exceso de demanda de la infraestructura vial por el crecimiento de la tasa de motorización, que incide en que el impuesto de la sobretasa de la gasolina aumente considerablemente, incrementando el nivel de ingreso de la ciudad en detrimento del medio ambiente. Para el análisis, los autores explican el origen del impuesto y la importancia que ha tomado en el territorio nacional; después exponen el marco regulatorio, luego abordan el tema del ingreso obtenido a través de este recaudo y cómo es ejecutado en el desarrollo de infraestructura vial y en la movilidad de la ciudad.

Concluyen que el recaudo en impuestos entre 2010 y 2014 aumentó en un 52%, donde el tributo de sobretasa a la gasolina tuvo un alza de un 27%, logrando ser la cuarta fuente de ingreso para la ciudad. Destacan que el crecimiento de la malla vial fue del 9%, también que el deterioro de esta es evidente, por lo que se observa una ineficiente gestión en la adecuación de las vías, lo que es consecuencia de que esta acción requiere otras fuentes de financiación. Por ende, tras 20 años de la creación del tributo, los autores concluyen que no se ha cumplido el propósito que tenía en la ciudad de Bogotá, aun cuando se ha modificado las tarifas y ha tenido un aumento

¹⁵ DIAZ, Misael. Fondo de Subsidio de Sobretasa a la gasolina: un recaudo deficiente. Trabajo de grado Especialista en Finanzas y Administración Pública. Cajicá, Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ciencias Económicas, 2016. 25p

¹⁶ CHAPARRO CORTES, Yuri; BAUTISTA, Luis. Impacto de la sobretasa a la gasolina sobre el presupuesto para el mantenimiento y desarrollo de la malla vial en Bogotá. Trabajo de grado Contaduría Pública. Bogotá, Universidad de la Salle, Facultad de Ciencias Contables y Administrativas, 2016. 25p.

progresivo (del 13% pasó al 25%). Por ello, destacan la necesidad de plantear un trabajo más eficiente de mantenimiento de la malla vial, mejorar las concesiones y minimizar el riesgo de detrimento patrimonial por corrupción e incumplimiento de los contratistas, ante lo cual el metro se posiciona como opción viable.

Recientemente Jiménez y Rubiano (2019)¹⁷, realizaron un trabajo monográfico para obtener el título como profesionales en Contaduría Pública de la Universidad de Cundinamarca, denominado “Análisis sobre la gestión presupuestal de la sobretasa a la gasolina en el municipio de Mosquera en el departamento de Cundinamarca, para los años 2016 al 2018”. El estudio evalúa la gestión administrativa del municipio mencionado respecto al recaudo de la sobretasa a la gasolina, desde la revisión y análisis documental de informes de gestión y estados financieros que las autoras contrastan con la normatividad vigente y su aplicación territorial, así determinan el uso dado a estos ingresos, especificando fortalezas y falencias en el proceso.

Concluyen que hubo una la acertada utilización del recurso, pues en el sector rural se adecuaron vías que presentaban deficiencias importantes, se modificó el sistema de semaforización y señalización para favorecer la población con discapacidad y se invirtió en programas de cultura vial. No obstante, pese a evidenciarse un proyecto de rehabilitación de la estructura ferroviaria, no se observó cumplimiento en este sentido, además se identificaron vacíos en la destinación del recurso, por lo que finalizan recomendando mejorar la planificación de las rentas para tener mayores niveles de control y optimizar el recurso.

Finalmente, en 2020 Vargas también aborda el tema, aunque desde una visión legislativa. En un artículo denominado “La sobretasa a la gasolina como un tributo de libre destinación territorial”, elaborado como requisito para obtener el título de Especialista en Derecho Tributario de la Universidad Santo Tomás, la autora aborda el soporte legal que dio vía jurídica al tributo y su efecto en la destinación en la ciudad de Villavicencio. Después de explicar las implicaciones de la sobretasa a la gasolina, explora el marco jurídico que lo soporta para abordar la reglamentación expedida en Villavicencio y deja en evidencia cómo se presenta la destinación de este impuesto en la capital del Meta. Concluye contextualizando leyes, decretos y sentencias donde se visibiliza el uso que tiene este impuesto y las especificidades que lo caracterizan.

¹⁷ JIMENEZ CARRILLO, Claudia; RUBIANO TINOCO, Wendy. Análisis sobre la gestión presupuestal de la sobretasa a la gasolina en el municipio de Mosquera en el departamento de Cundinamarca para los años 2016 al 2018. Trabajo de grado profesional en Contaduría Pública. Facatativá, Universidad de Cundinamarca, Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables, 2019. 160p

2.2. BASES TEÓRICAS

El siguiente apartado consta de tres secciones. En la primera se contextualiza el tributo de la sobretasa a la gasolina desde su origen, definiendo como se convierte en un impuesto local y describiendo su uso, el criterio de contribución y aplicación en las entidades territoriales, además, cómo se institucionaliza y controla. Posteriormente, se especifican las características inherentes a esta sobretasa, cómo se declara, cómo se causa y los tiempos establecidos por la ley para su pago de acuerdo con la normatividad vigente, también como se calcula su tarifa según su base gravable en el municipio de Facatativá específicamente. Y la última sección está dedicada a describir la legislación que soporta la sobretasa desde el nivel nacional y departamental, de allí se extrae su razón de ser e importancia para el desarrollo local.

2.2.1. La sobretasa y su origen como impuesto

El gasto del gobierno nacional ha llevado en los últimos años a un déficit fiscal del sector público que tiene su origen en varios factores. Las transferencias realizadas a las regiones aumentaron considerablemente en la década del noventa por la descentralización, impulsada para redistribuir el gasto en diferentes niveles de gobierno. Paradójicamente, esto no redujo la dependencia de las transferencias nacionales pues siguen siendo la principal fuente de financiación, contrariamente, fue aumentando gradualmente las transferencias a departamentos y municipios donde no se ha incrementado la generación de rentas propias, por ende, la autonomía territorial ha sido muy limitada. Buena parte de las decisiones en materia de ingresos y gastos siguen concentradas en el nivel central pues los impuestos departamentales y municipales son definidos por el Congreso así que asambleas y concejos solo pueden modificar tarifas según los rangos establecidos y las rentas propias tienen destinación específica. Por la escasa autonomía y correspondencia en las decisiones, la asignación de recursos es ineficiente y fomenta la corrupción, destacan Iregui, Melo y Ramos¹⁸.

Siendo los impuestos locales más importantes el predial y el de industria y comercio, pero como no eran suficientes para suplir las necesidades de inversión, la decisión gubernamental que la sobretasa de la gasolina fuera un tributo adicional ha demostrado que fue acertada. Desde que se estableció este tributo en 1999, según destacan Iregui, Melo y Ramos¹⁹, ha contribuido en promedio con el 12,9% de los ingresos tributarios municipales mientras en Bogotá representó el 27% del aumento del recaudo, e incluso en algunos casos lo percibido ha sido superior al que generan los otros dos impuestos o sobrepasan la suma de ambos.

¹⁸ IREGUI; MELO y RAMOS. Óp. Cit. Pág. 2

¹⁹ Ibid. Pag.4

Tal como indica Vargas²⁰, los impuestos se originan como mandato constitucional, surgen para que el Estado pueda financiarse e invertir. Es por ello que los ciudadanos deben contribuir, claro está, dentro de los criterios de justicia y equidad, por ello la Constitución de Colombia incluye este precepto en su artículo 85, numeral 9. Particularmente las sobretasas son aquellas que recaen sobre algunos tributos establecidos y su característica es que el recaudo se destina a un fin específico. En el país se han implementado tres tipos de sobretasa: aquellas implementadas en las áreas metropolitanas, las que se incluyen en el impuesto predial unificado IPU que deben ser canceladas adicional al predial y la sobretasa a la gasolina que nació como alternativa para mejorar la cobertura y calidad de la infraestructura vial en déficit, para que municipios y departamentos respondieran con el mantenimiento de vías secundarias y terciarias mientras el gobierno central se encargaba de las vías nacionales.

Así, este impuesto podía ser utilizado para el mantenimiento de la malla vial, construir nuevas vías y financiar los sistemas de transporte masivo, entre los que se destaca el metro. Tiene su origen en el artículo 5° de la Ley 86 de 1989 que facultó a los municipios, incluyendo al Distrito Capital, para cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina motor hasta del 20% de su precio al público, como indican Chaparro y Bautista²¹. Pero actualmente cobra relevancia para todos los entes territoriales porque dejó de ser un impuesto transitorio para convertirse en un ingreso permanente y su aplicación es de carácter universal. Además, en este momento su misión es financiar los planes de desarrollo regionales y locales.

Aunque la Ley 105 de 1993 (artículo 29) también abordó el asunto de la sobretasa a la gasolina, fue la Ley 488 de 1998 que autorizó finalmente a municipios, distritos y departamentos adoptar dicho tributo y creó como contribución nacional la sobretasa al ACPM, estableciendo los elementos de estos gravámenes. El hecho generador de la sobretasa a la gasolina motor y al ACPM nacional e importado fue establecido por el artículo 118, pues antes estaba dado exclusivamente por el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada. Aunque la Sentencia de la Corte Constitucional C-219 de 1997, había señalado que la sobretasa a la gasolina era fuente endógena de financiación, en consecuencia, su recaudo y destinación debía darse dentro de la jurisdicción municipal porque es una renta estrictamente territorial. Posteriormente en las Sentencias C-897 de 1999 y C-030 de 2019, se modifica el criterio de contribución y su aplicación para que las entidades territoriales tengan competencia para establecerla, indica Vargas²².

Es así como este impuesto se institucionaliza como tributo indirecto de carácter territorial y subsidiariamente de carácter nacional. Aunque el legislador es quien define los elementos esenciales, son las asambleas departamentales y concejos

²⁰ VARGAS. Óp. Cit. Pág.10

²¹ CHAPARRO y BAUTISTA. Óp. Cit. Pág. 6

²² VARGAS. Óp. Cit. Pág. 12

municipales quienes determinan la tarifa mediante ordenanzas y acuerdos. Además, el propio legislador a través de su normatividad ha dejado a disposición de los entes territoriales la administración de los ingresos tributarios emanados de la sobretasa a la gasolina con el propósito de incrementar sus recursos de libre destinación por lo cual pueden ser invertidos de manera autónoma, pues el objetivo inicial que era la inversión en el mantenimiento y reparación de la infraestructura vial cambió y actualmente estos recursos pueden ser utilizados en otros proyectos que beneficien a la población.

2.2.2. Características de la sobretasa a la gasolina

Como se mencionó anteriormente, este tributo se declara y paga por el consumo de gasolina motor extra o corriente nacional o importada y/o ACPM nacional o importado. No genera sobretasa las exportaciones de gasolina motor extra y corriente o de ACPM. La sobretasa se causa en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador enajena la gasolina motor extra o corriente o ACPM al distribuidor minorista o al consumidor final. Además, son responsables directos del impuesto los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia del combustible que transporten o expendan y los distribuidores minoristas en cuanto al pago de la sobretasa de la gasolina y el ACPM a los distribuidores mayoristas, productores o importadores, según el caso, como determina la misma Ley 488 de 1998²³.

El pago de la obligación debe hacerse mensualmente y declararlo dentro de los primeros 18 días de cada mes siguiente al que fue causado. En cada entidad territorial los responsables de la gestión informarán a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la distribución, el tipo y cantidad de combustible discriminado en dicho periodo. También deberán declarar aquellas entidades territoriales que tengan operación, aun cuando dentro del periodo gravable no se hayan realizado transacciones gravadas. El cálculo de la tarifa la base gravable está comprendida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor, tanto extra como corriente y del ACPM por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía. Para el caso de Facatativá (Cundinamarca), la tarifa aplicable a la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente actualmente es de 18.5%, tal como lo determina el Estatuto Tributario reflejado en el Acuerdo 13 de 2016²⁴.

²³ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 488 (24 de diciembre, 1998). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales. Diario oficial 43.460. Santafé de Bogotá D.C.:1998. 33p

²⁴ CONCEJO MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Óp. Cit. Pág. 110.

2.2.3. Aspectos normativos que rigen la aplicación de la sobretasa a la gasolina

El Estado colombiano crea una serie de normas con el objetivo de ejercer control sobre los tributos, especificando en estas, ciertos elementos como la forma de recaudo, la destinación y demás disposiciones. En ese sentido, es fundamental para este proyecto contextualizar la normatividad atribuible de la sobretasa a la gasolina, iniciando a nivel nacional, pasando por las normas creadas a nivel departamental, hasta llegar a las establecidas en el municipio de Facatativá que son aplicables para el periodo 2016 a 2021, siendo este lapso de tiempo el objeto del presente estudio.

2.2.3.1. Legislación nacional

En Colombia, la **Constitución Política**²⁵ como carta magna es la base del sistema tributario nacional. No obstante, han surgido diversas normas que reglamentan el impuesto de sobretasa a la gasolina las cuales serán relacionadas más adelante. Vale decir por ahora, que toda persona está obligada a cumplir con la Constitución y las leyes expedidas por el gobierno en el ejercicio de su función, por tal motivo, uno de los deberes del ciudadano es contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los principios de justicia y equidad, como indica el artículo 95. Por su parte, el artículo 287 establece que las entidades territoriales gozan de autonomía suficiente para gestionar sus intereses, por lo tanto, tendrán el derecho a gobernarse con autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

En el artículo 294 se aclara que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos que son de propiedad de los entes territoriales, ni tampoco podrá imponer recargos sobre los impuestos, salvo lo estipulado en el artículo 317, que determina que solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Sin embargo, otras entidades podrán imponer contribución de valorización y la ley destinará un porcentaje de los tributos que no excedan el promedio de las sobretasas existentes a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en los planes de desarrollo de cada municipio.

El artículo 313 en su literal cuatro 4 establece que es *responsabilidad* de los Concejos determinar los tributos los gastos locales y en su literal cinco (5), que estos deben dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. No obstante, el artículo 338 determina que en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas departamentales y los

²⁵ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia. Versión corregida (18 de marzo, 2022). Bogotá, 2022. Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

Concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Las leyes, ordenanzas y acuerdos deben estipular los elementos del tributo (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifas), asuntos que permiten a las autoridades fijar los valores de las tasas. Dichas contribuciones se cobran a los ciudadanos en recuperación de los costos por los servicios prestados o participaciones en los beneficios que este proporcione.

Sin embargo, el sistema y método para definir estos costos y la forma de hacer su reparto deben ser definidas por la ley para empezar a regir a partir de su aprobación. De acuerdo con el artículo 362, los bienes y rentas tributarias o no tributarias o aquellos que surjan de la explotación de monopolios en las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y tienen las mismas garantías que la propiedad y renta particular. Además, los impuestos departamentales y municipales poseen protección constitucional, por lo tanto, no se podrán trasladar a la nación salvo que se encuentre en guerra exterior.

La **Ley 86 del 29 de diciembre de 1989**²⁶ por su parte, especifica cómo es la financiación de los sistemas de transporte masivo. Como lo determina el capítulo II en su artículo cinco, cuando las rentas propias del municipio sean insuficientes para cubrir las obligaciones del municipio, estos tendrán la potestad de aumentar hasta en 20% las bases gravables o tarifas de los impuestos que le competen y cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina que será hasta del 20% de su precio al público, sea sobre las ventas de Ecopetrol en la planta o aquellas que abastezcan a la zona de influencia del sistema. Cabe resaltar que los incrementos que los municipios determinen se destinaran exclusivamente a la financiación del servicio público.

En la **Ley 105 del 30 de diciembre de 1993**²⁷, según se establece en el artículo 29 la sobretasa al combustible automotor es autorizada por los municipios y los distritos que establecerán una tarifa máxima del 20% al precio del combustible automotor, el cual será destinado a un fondo de mantenimiento, la construcción de vías públicas y la financiación de construcción de proyectos de transporte masivo. Sin embargo, esta sobretasa no afectara a lo establecido en el artículo 5 de la ley 86 de 1989. Es importante resaltar que este artículo fue reglamentado mediante el **Decreto 676 del 1994**²⁸, el cual establece que la sobretasa al combustible automotor se establecerá

²⁶ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 86 (29 de diciembre, 1989). Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento. Diario oficial 39.924. Bogotá D.E.: 1989. 3p.

²⁷ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105 (30 de diciembre, 1993). Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 41.158. Cartagena de Indias: 1993. 17p

²⁸ COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 676 (29 de marzo, 1994). Por el cual se reglamenta el artículo 29 de la ley 105 de diciembre 30 de 1993. Diario oficial 41.287. Santafé de Bogotá D.C.:1994. 2p.

al precio para la venta que el Ministerio de Minas y Energía o como la entidad competente lo determine y será recaudado por los distribuidores minoristas, quienes deberán consignar los recursos en una cuenta especial que el municipio deberá crear con destino al fondo de mantenimiento, construcción de vías públicas y financiación de construcción de proyectos de transporte masivo.

En la **Ley 488 del 24 de diciembre de 1998**²⁹, el capítulo VI denominado impuestos territoriales, autoriza a los municipios, distritos y departamentos a aplicar la sobretasa a la gasolina. Se visibiliza como una contribución nacional a los entes territoriales por el orden del 6%, el cual es distribuido así: 50% para el mantenimiento de vías nacionales y otro 50% para la red vial en los departamentos, incluyendo el distrito capital, según evidencia el artículo 717. No obstante, para legalizar y aplicar los tributos, se determina tener en cuenta los siguientes aspectos:

Tabla 1. Principales aspectos en materia tributaria de la sobretasa a la gasolina (Ley 488 de 1998)

Aspecto	Descripción
Artículo 118 Hecho generador	Está constituido por el consumo de gasolina motor extra y corriente, nacional o importada, en la jurisdicción de cada uno de los municipios, distritos y departamentos. No genera la sobretasa las exportaciones realizadas del combustible y son responsables de esta sobretasa los distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente.
Artículo 119 Responsables	ACPM, los productores e importadores. Además, son responsables todos los transportadores y expendedores al detal, cuando estos no justifiquen la procedencia de la gasolina.
Artículo 120 Causación	Se causa al momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador vende la gasolina al distribuidor minorista o consumidor final. Al igual, se causará cuando los responsables retiran el bien para su consumo propio.
Artículo 121 Base gravable	Está constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina por galón que este certificada mensualmente por el Ministerio de Minas y Energía.
Artículo 122 Tarifa municipal y distrital.	En concejo municipal o distrital, dentro de los 90 días siguientes a la vigencia de la ley deberán fijar la tarifa de la sobretasa a la gasolina que será aplicable en su jurisdicción, pero no podrá ser inferior al 14% ni superior al 15%.
Artículo 123 Tarifa departamental	Todas las Asambleas departamentales fijarán la tarifa de la sobretasa a la gasolina aplicable en su jurisdicción, que no podrá ser inferior al 4% ni superior al 5%. En el caso del departamento de Cundinamarca, este no incluirá el distrito capital, cuya tarifa será de hasta el 20%.

²⁹ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Óp. Cit. Pág. 21.

Aspecto	Descripción
Artículo 124 Declaración y pago	Los responsables deberán cumplir mensualmente con la obligación de declarar y pagar la sobretasa en las entidades financieras autorizada. Además, informarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección de Apoyo Fiscal, la distribución del combustible, el nombre del municipio donde se dio la actividad y el tipo de combustible. Esto se debe hacer durante los primeros 18 días calendario del mes siguiente al de causación. En aquellas entidades territoriales donde tengan operación deben declarar así durante el periodo gravable no se hayan realizado operaciones gravadas.
Artículo 125 Responsabilidad penal	El responsable de la declaración y pago de la sobretasa deberá consignar el dinero recaudado durante los 15 primeros días del mes siguiente de la causación. Si no lo hace, deberá someterse a las sanciones previstas en la ley penal, que referencia el delito de peculado por apropiación de parte de los servidores públicos lo que acarrea sanciones y multas. En caso de tratarse de una empresa o sociedad, estas quedarán sujetas a las mismas sanciones mencionadas anteriormente y tendrán que informar a la administración del ente territorial sus responsabilidades, de no hacerlo las sanciones recaerán en su representante legal.
Artículo 126 Características de la sobretasa.	Los recursos que provienen de esta sobretasa se realizaran en moneda nacional con el objetivo de facilitar la capacidad de pago de los entes territoriales. Sin embargo, los ingresos tendrán un fin específico y será el que determine la ley, para lo cual se estableció que dará prioridad a obras de infraestructura vial.
Artículo 127 Administración y control.	Le corresponde al municipio, distrito o departamento, la fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobros, devoluciones y sanciones, teniendo en cuenta lo establecido en el estatuto tributario y deberán asignar estas funciones a un organismo destinado para este fin. Para ejercer control deben llevar registros discriminados de sus actividades sin importar que se retire combustible para su consumo propio, caso contrario, dará lugar a las sanciones y multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
Artículo 128 Sobretasa nacional.	Se estableció una sobretasa nacional del 20% sobre el precio de la gasolina motor extra o corriente y del 6% sobre el ACPM. Es importante resaltar que esta se cobrará exclusivamente en los municipios, distritos o departamentos donde no se adopte la sobretasa municipal.
Artículo 129 Competencia para Administrar la sobretasa nacional.	Le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público administrar las sobretasas nacionales, junto con todos los procedimientos que establece el Estatuto tributario, exceptuando la sanción por no declarar, que será del 30% del total cargo de la declaración anterior o de las ventas efectuadas en el periodo objeto de la sanción. En caso de no existir la última declaración, si el responsable presenta la declaración antes de vencer los términos para interponer el recurso contra la resolución, la sanción se reduce al 50%.

Aspecto	Descripción
<p>Artículo 130 Fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina.</p>	<p>Se creó el fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina, el cual se financia con el 5% de los recursos que recaudan los departamentos. Estos serán destinados para Norte de Santander, Amazonas, Choco, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, San Andrés y Providencia y Santa Catalina.</p>

Fuente: Elaboración propia

En el **Decreto 2653 del 29 de diciembre de 1998**³⁰, se especifican aspectos fundamentales de la sobretasa a la gasolina de acuerdo con lo establecido en la ley 488 de 1998. Esta norma asignó al Ministerio de Minas y Energía la función de expedir y comunicar el precio de referencia por galón de la gasolina motor extra o corriente y el ACPM. Para justificar debidamente la procedencia del combustible se estableció que transportadores y expendedores deberán exhibir las facturas expedidas por el distribuidor mayorista y en caso de importación deberán presentar los documentos aduaneros. Así mismo, se definió que tanto gobernadores como alcaldes deberán informar al Ministerio de Hacienda las modificaciones que realicen a la normatividad aplicable a la sobretasa y para el pago de la misma, quedó definido que debería ser realizada en entidades financieras autorizadas por la entidad territorial o el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.2.3.2. Legislación del nivel departamental.

Para este caso se tiene en cuenta la normatividad establecida en Cundinamarca, dado que el municipio de Facatativá pertenece a este departamento. Por ello se analizarán todas las normas vigentes para el periodo de estudio establecido, del año 2016 al 2021. En ese sentido, el primer documento a revisar es **la Ordenanza 216 del año 2014**³¹, que configura el estatuto de rentas para el departamento de Cundinamarca, la cual establece los principios básicos y las normas que controlan el régimen tributario del ente territorial e incluye los asuntos aplicables a las rentas en el territorio, como lo establece la Constitución y demás leyes establecidas.

A partir de esta norma, la administración tributaria departamental será la que ejerza la fiscalización, cobro, recaudo, devolución y demás procedimientos relacionados con las rentas departamentales que son: impuestos, tasas, contribuciones, monopolios, explotación de bienes, participaciones, sanciones pecuniarias e intereses que correspondan a los rubros mencionados. El capítulo XII que se divide en 11 apartados detalla los elementos necesarios para que la sobretasa a la

³⁰ COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2653 (29 de diciembre, 1998). Por el cual se reglamenta la sobretasa a la gasolina y al ACPM de que trata el capítulo VI de la Ley 488 del 24 de diciembre de 1998. Diario oficial 43.467. Santafé de Bogotá D.C.:1998. 2p

³¹ GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA. Ordenanza 216 (3 de julio, 2014), Por la cual se expide el estatuto de rentas del departamento de Cundinamarca, se conceden unas facultades al gobernador del departamento y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2014.245p.

gasolina motor y el ACPM se haga efectiva. En el siguiente cuadro se presenta brevemente:

Tabla 2. Elementos determinantes para el procedimiento tributario de la sobretasa a la gasolina en el departamento de Cundinamarca.

Aspecto	Descripción
Artículo 225 Autorización legal.	Refleja la reglamentación de la sobretasa a la gasolina (Ley 488 de 1998; Decreto 2653 de 1998; artículo 55 de la Ley 788 de 2002). Particularmente referencia la notificación al contribuyente por parte de la dirección de impuestos sobre lo relacionado con los procesos de declaración y pago, tal como los errores que allí se pudo cometer.
Artículo 226 Hecho generador.	El consumo de gasolina motor extra y corriente sea nacional o importada, en la jurisdicción del Departamento de Cundinamarca.
Artículo 227 Causación.	La sobretasa a la gasolina se causa en el momento en que el distribuidor mayorista, el productor o el importador vende la gasolina y el ACPM, sea al distribuidor minorista o al consumidor final. Así mismo se causa en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador retire el combustible para su consumo.
Artículo 228 Sujeto activo.	El sujeto activo será el departamento de Cundinamarca siempre y cuando se cause en su jurisdicción.
Artículo 229. Responsables	Serán responsables de dicha sobretasa: distribuidores mayoristas, productores, importadores, transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de combustible que transporten o expendan. Esto se determinó de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 488 de 1998 y el artículo 1 del decreto 2653 de 1998.
Artículo 230 Base gravable	Es el valor de referencia por galón de venta al público de la gasolina motor extra, corriente y del ACPM, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.
Artículo 231 Tarifa	La tarifa de la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente en el departamento de Cundinamarca será 6.5%, sin incluir la ciudad de Bogotá D.C.
Artículo 232 Declaración y pago	Los responsables deben cumplir con esta función mensualmente y será dentro de los primeros quince (15) días calendario, al mes siguiente de su causación. Estos recursos estarán a favor del departamento y se consignarán en la cuenta que destine la Secretaria de Hacienda Departamental. La declaración se presentará en los formularios que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pero en caso de ser extemporáneos se deberán aplicar las sanciones establecidos.

Aspecto	Descripción
Artículo 233 Responsabilidad penal	Quien no consigne las sumas que se recauden por concepto de la sobretasa deberá someterse a las sanciones establecidas por la ley penal en cuanto al delito de peculado por apropiación. En el caso de las sociedades el representante legal deberá asumir las mismas sanciones y en el caso que el contribuyente cancele la obligación tributaria no dará lugar a sanciones penales.
Artículo 234 Administración, fiscalización y control.	La administración departamental aplicará los procedimientos y sanciones establecidos en el presente Estatuto y en el Estatuto Tributario Nacional. Además, para ejercer mayor control los responsables de los impuestos deberán llevar un registro mensual discriminado sobre lo facturado, lo vendido y el consumo propio.
Artículo 235 Control de movilización	La Administración Tributaria Departamental aplicará distintos mecanismos con el objetivo de ejercer control a la movilización y transporte del combustible. Además, los distribuidores mayoristas deberán informar a esta misma entidad oportunamente el registro de sus distribuidores minoristas ubicados en la jurisdicción para ejercer control de ingreso y salida de combustible en todo el territorio.

Fuente: Elaboración propia

3. DISEÑO METODOLÓGICO

3.1. MUESTRA

Para el desarrollo de este proyecto fue necesario realizar una revisión exhaustiva de materiales de consulta. Clasificando la información para el posterior análisis se determinó que había que categorizarlo para tener un control y manejo del mismo. Para ello, se separaron los documentos en varios grupos y dependiendo de las temáticas se determinó a qué capítulo apuntaba o en la descripción de cuál objetivo podría encajar. De tal manera, que tras una exploración importante en diversas páginas web institucionales, a través de solicitudes y consultas realizadas a la administración municipal y tras la lectura y clasificación de las mismas, proceso que se llevó a cabo paulatinamente a medida que el proyecto avanzó, por la necesidad de subsanar inquietudes o por referencia de otras fuentes, se logró establecer como muestra 40 documentos distribuidos en las siguientes categorías:

Tabla 3. Muestra utilizada para el desarrollo del proyecto

Tipo de documento	Aplicación		Total
	Global	Local	
Antecedentes investigativos	8	1	9
Legal (leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos)	11	4	15
Planes o políticas públicas	1	1	2
Resultados de gestión (informes de resultados, respuestas a consultas y solicitudes)		8	8
Técnicos (teóricos, científicos)	10		10
Otros	1	1	2
Total	31	15	46

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el cuadro anterior, la tipología de los documentos es variada. En el primer ítem se relacionaron documentos de contexto respecto al tema central y en el segundo, toda la legislación relacionada. En tercer lugar, están los instrumentos de planeación o política pública consultados y posteriormente los resultados de gestión, que engloban informes y respuestas dadas a solicitudes, información determinante para el análisis realizado. El quinto ítem se conforma de documentos técnicos, es decir, informes, artículos y libros escritos por expertos que soportan los hallazgos realizados y al final se relacionan otros documentos de menor importancia utilizados para dar contexto. Vale aclarar que este es solamente el inventario de los documentos utilizados, porque el universo fue mucho mayor, pues se consultaron el doble o el triple de documentos hasta llegar a definir los que realmente eran útiles para resolver o dar respuesta a los objetivos propuestos.

3.2. TECNICAS DE DISEÑO Y OBSERVACION

La presente investigación se adscribe al enfoque **cualitativo** que tal como indican Hernández, Fernández y Batista³², se caracteriza por ser un conjunto de prácticas interpretativas que visibilizan una serie de representaciones tratando de dar sentido a los fenómenos en sus contextos. No requiere un proceso metodológico linealmente definido porque dependiendo de los objetivos de la investigación se configuran los instrumentos o métodos para la recolección y análisis de datos. Como no efectúa una medición numérica el análisis no es estadístico; tampoco se prueban hipótesis, pues estas son más el resultado de la misma investigación. Gracias al proceso inductivo que caracteriza un estudio cualitativo, se explora y describe para generar análisis que le permitan al investigador, configurar una perspectiva general y obtener conclusiones respecto al fenómeno estudiado.

En este caso particular, las observaciones y supuestos son derivados de registros y documentos producto de las mediciones previas realizadas por instituciones de gobierno del municipio de Facatativá sobre el desarrollo de su gestión. Estos serán la base para el análisis que pretende vislumbrar si el recaudo realizado a través del impuesto a la sobretasa a la gasolina en este municipio se ha visibilizado en la gestión administrativa de la secretaría de Obras Públicas entre 2016 y 2020, cumpliendo los parámetros que la ley exige. En consecuencia, lo que se busca es interpretar dicha realidad y dar sentido a los datos emanados para entender cómo fue la gestión pública realizada, visibilizar los aciertos e inconsistencias, pero sin generalizar los resultados entendiendo que es un análisis de un contexto particular

En cuanto al alcance, se considera que este es un estudio **descriptivo** porque siguiendo a Hernández, Fernández y Batista³³ pretende recoger información sobre las variables establecidas para describir un fenómeno en particular y dejar en evidencia cómo se manifiesta. En tal caso, busca detallarse el proceso de recaudo e inversión de la sobretasa de la gasolina en Facatativá, especificando cómo se presenta, administra, gestiona y distribuye en dicho contexto, lo que da una idea de la gestión presupuestal y técnica de la administración local, de los procesos de desarrollo que se pueden alcanzar gracias a este recurso que determina el alcance que realmente tiene en los entes territoriales la destinación del rubro por parte del gobierno nacional.

3.3. INSTRUMENTOS A UTILIZAR

Para realizar la recolección de información fue necesario hacer una búsqueda exhaustiva en diferentes fuentes. Como la mayoría de información se encuentra digitalizada y generalmente es de libre acceso y consulta, fue necesario inicialmente

³² HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. Metodología de la Investigación. 4 ed. México D.F.: Mc Graw Hill, 2006. 826p. Pág.5

³³Ibid. Pág.120

determinar los sitios donde se alojaban los datos para realizar las consultas respectivas. Fue particularmente útil la página web de la Secretaría de Hacienda del municipio de Facatativá, aunque también se identificaron otras páginas que podrían contener datos importantes para el proceso, entre ellas están la del Concejo municipal, la del Ministerio de Hacienda y la de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-. En lo referente a informes de la Alcaldía Municipal se realizaron solicitudes a la página de atención al ciudadano (SAC) y se consultó información sobre las entidades ubicadas en territorio con obligación de contribuir en el control y vigilancia de esta sobretasa con el objetivo de recolectar toda la documentación e información necesaria para el análisis. Pero también fue necesario hacer visitas a y solicitudes personales en la sede de la Alcaldía y con ello fue posible acopiar los datos requeridos.

3.4. RECOLECCIÓN DE DATOS

Debido a que la monografía planteada tenía como finalidad utilizar información de libre acceso generada por instituciones públicas, la recolección de datos se remitió a sus páginas y oficinas. El proceso se realizó en dos fases, en la primera que fue de carácter más general, se identificaron informes y documentos relacionados con el tema. Por ello, se hizo una primera búsqueda en la página de la Secretaría de Hacienda, teniendo en cuenta que es donde se produce gran parte de la información financiera de municipio.

Posteriormente se indagó en el Plan de Desarrollo del municipio de Facatativá para el periodo 2016 - 2020, también en los informes de gestión, evaluación y auditoría dados a conocer por la alcaldía, en el Plan Plurianual de Inversiones, el Estatuto de Rentas y en las demás normas relacionadas. Además, en los estados financieros correspondientes a cada periodo, tal como en los informes de rendición de cuentas, o de gestión presentados al Concejo municipal. La siguiente etapa fue mucho más específica y requirió observar con detalle lo particular, los asuntos financieros especialmente relacionados con la sobretasa a la gasolina y se fue sistematizando con el objetivo de hacer un análisis profundo sobre la información presentada.

3.5. TÉCNICAS DE ANÁLISIS

Para el análisis de la información se utilizaron las técnicas del análisis documental. Aunque según Reyes y Carmona³⁴ esta es una técnica propia de la investigación cualitativa también denominada investigación bibliográfica, se caracteriza por la utilización de datos secundarios como fuente de información que es básicamente lo

³⁴ REYES RUIZ, L., CARMONA ALVARADO, F. La investigación documental para la comprensión ontológica del objeto de estudio. Universidad Simón Bolívar, Barranquilla: 2020, p.1-4. Disponible en <http://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/20.500.12442/6630/La%20investigaci%3fb3n%20documental%20para%20la%20comprensi%3fb3n%20ontol%3fb3gica%20del%20objeto%20de%20estudio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

que se hizo en este trabajo. Su uso es importante para evaluar categorías, hacer reflexiones sobre aspectos e instrumentos utilizados, relacionar diversos aspectos, establecer semejanzas y diferencias, categorizar experiencias, distinguir elementos, esquemas y observaciones o precisar ámbitos no explorados.

El análisis documental según expone Rubio³⁵, requiere un proceso intelectual para extraer nociones de los documentos y evidenciar aspectos claves que pueden ser de mayor o menor profundidad. Dependiendo de la necesidad de información, si es especializada o no, del tipo de documento que se analiza (libros, artículos de revista o prensa, legislación, bases de datos o sistemas de información, entre otros), además de la finalidad técnica; puede hacerse un *análisis superficial* que conlleva a una clasificación general cuyo fin es la creación de un inventario o un *análisis especializado* que indaga en el contenido y se basa en la significación o el contexto, al ser un análisis a profundidad requiere aplicar técnicas documentales.

En este sentido, dado que se realizó una sistematización previa de los datos encontrados y posteriormente un análisis más profundo, se utilizaron ambas técnicas. Pero según Rubio³⁶ el análisis a profundidad supone un trabajo de lectura, abstracción, análisis y síntesis, ejercicio que implica tener en cuenta varios aspectos: el mensaje del documento o información ofrecida, la forma como se presenta la información, la estructura o sistema de relaciones semánticas y las aportaciones del documento, en este caso, en relación con el trabajo a desarrollar. Un buen análisis abarca todos estos factores y permite discernir los principales elementos y la importancia del texto para el trabajo, para lo cual es importante extraer ideas, conceptos o criterios relevantes y para el caso particular, cifras y valores, para al final extraer elementos claves o sintetizar según sea el caso.

En esa medida siguiendo a Reyes y Carmona³⁷, el proceso implicó seguir algunos pasos. Primero, realizar un arqueo de fuentes, es decir seleccionar el material. Segundo, realizar una revisión que permitió el descarte de material poco útil. Tercero, cotejar, comparar y organizar el material identificando los elementos que se relacionaban con el objetivo de la investigación. Cuarto, interpretar o analizar el material para establecer las relaciones entre la información, o hacer evaluaciones y categorizaciones, para finalmente sintetizar, proceso que permite extraer y utilizar datos o información relevante para el análisis a plasmar en el documento.

³⁵ RUBIO LINIERS, María. El análisis documental: indización y resumen en bases de datos especializadas. En: Repositorio Universidad de Guadalajara, 2020, p.1-13. Disponible en: http://148.202.167.116:8080/jspui/bitstream/123456789/3691/1/An%c3%a1lisis_documental_indizaci%c3%b3n_y_resumen.pdf

³⁶ Ibid. Pág. 5

³⁷ REYES RUIZ, L., CARMONA ALVARADO, F. Óp. Cit. Pág. 2.

4. RESULTADOS

En el presente capítulo se exponen los diferentes elementos encontrados tras el análisis de la información recolectada, que responden a cada uno de los objetivos específicos planteados al inicio de este proceso investigativo. En ese contexto, en el primer apartado se identifican los actores y elementos puntuales relacionados con la gestión de los recursos públicos y se hace una descripción de la estructura tributaria de la ciudad de Facatativá, caracterizando cada uno de los factores que tienen incidencia en la configuración presupuestal.

En el siguiente segmento se describe el proceso de recaudo de la sobretasa a la gasolina en el municipio de Facatativá. Partiendo de la contextualización legal local se analiza el valor recaudado en la vigencia analizada y el funcionamiento que presenta el tributo en el municipio para finalizar hablando de la destinación del mismo. Posteriormente se realiza el análisis de la gestión presupuestal de la sobretasa a la gasolina, el cual inicia con una descripción somera de la importancia de la gestión presupuestal y luego se enfoca a la identificación de los rubros a donde pueden ser designados esos recursos partiendo de lo que indica la ley, para finalizar verificando el cumplimiento o no de las metas propuestas y el presupuesto invertido por la administración municipal en el desarrollo de estas actividades.

4.1. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ

El proceso de gestión tributaria en el ente territorial tiene como protagonistas dos actores fundamentales encargados de ejecutar las acciones pertinentes al respecto. Ellos son los administradores de los recursos con los que cuenta el municipio, a quienes se designa para tomar las medidas necesarias en relación con la gestión fiscal y hacer eficiente el recaudo e inversión de los recursos públicos que son de todos los ciudadanos: el alcalde municipal y la Secretaría de Hacienda. Con una adecuada estructuración y formulación del presupuesto, un plan de inversiones coherente y realizable, un pertinente manejo financiero y el control de la deuda pública soportada en políticas eficaces, se puede hablar de desarrollo territorial, progreso social y calidad de vida para los habitantes. Su labor es tan importante que es preciso determinar algunos aspectos a este respecto.

El rol de la administración municipal en cabeza del alcalde a quien se le entregan los destinos de la ciudad es dirigir la acción administrativa de la entidad territorial y asegurar el cumplimiento de las funciones y prestación de los servicios a su cargo. En términos generales se puede reseñar que dentro de sus funciones esta representarlo judicial y extrajudicialmente, tiene la potestad de nombrar y remover funcionarios bajo su dependencia como gerentes o directores de establecimientos

públicos y empresas industriales o comerciales de carácter local de acuerdo con las disposiciones pertinentes y analizar las acciones que deban adoptarse para el logro de los objetivos propuestos y las metas trazadas en el Plan de Desarrollo Municipal. Pero una de las cosas más importantes que se resaltan es desarrollar sistemas de información, clasificación, manejo y conservación de recursos propios con miras a optimizar la utilización de los mismos, como lo deja en evidencia el Departamento Administrativo de la Función Pública³⁸.

Para ello se soporta en la Secretaría de Hacienda, cuya misión es dirigir, formular e implementar políticas de hacienda pública municipal en aspectos fiscales, presupuestales y financieros siguiendo las normas constitucionales. Debe definir políticas de normalización de cartera para el recaudo de rentas y recursos de capital del municipio; garantizar la oportunidad en los pagos de los compromisos adquiridos por la administración; llevar su contabilidad conforme a las leyes actuales; marcar directrices en materia contable buscando uniformidad en la aplicación de criterios; consolidar los estados financieros de la alcaldía municipal. Su función principal es dirigir y ejecutar bajo la orientación del primer mandatario, las políticas tributarias y de control de evasión y elusión, de crédito público presupuestal, de ingresos y gastos, tesorería y aprovechamiento e inversión de los recursos recaudados de conformidad con la normatividad vigente³⁹. Bajo estos lineamientos es que se define el horizonte del municipio cada cuatrienio como lo establece la ley colombiana, pues este es el periodo es que se otorga por mandato constitucional a cada alcalde y su equipo para proyectar el territorio en términos de desarrollo sostenible y progreso social.

4.1.1. Estructura tributaria municipal

El sistema tributario colombiano ha sido el centro de numerosas reformas, no obstante, aún no se ha logrado el consenso requerido para llevarlas a la práctica totalmente. Pese a todo, en los últimos años se han realizado una serie de cambios que han otorgado potestades de autonomía para el recaudo a los entes territoriales, los cuales han desarrollado de acuerdo con la ley sus presupuestos, definidos según su categoría y fundamentados en lo estipulado dentro de sus planes de desarrollo, instrumento de política que guía su gestión. En ese sentido, los impuestos tienen gran protagonismo porque financian los proyectos establecidos en dichos planes. Sin embargo, cada impuesto tal como su destinación está determinada por la ley y aunque estos recursos son claves para la ejecución, los gobernantes no pueden omitir la legislación porque perjudica de manera directa la administración pública⁴⁰.

³⁸DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto 469261 de 2020. Disponible en: <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=144767>

³⁹ ALCALDÍA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Secretaría de Hacienda, misión y funciones. Modificado el 15 de marzo de 2021. Disponible en: <http://www.facatativa-cundinamarca.gov.co/directorio-institucional/secretaria-de-hacienda>

⁴⁰ CLAVIJO VERGARA, Sergio. Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: guía para salir de un sistema tributario amalgamado. Borrador 325, Banco de la República: Bogotá: 2005. 29p. Disponible

Por lo anterior, la legislación se ha encargado de categorizar municipios y distritos con miras a la asignación presupuestal y es a partir de este proceso que cada ente territorial sabe con qué recursos puede contar y en qué invertirlos. Esto lo definió la Ley 617 de 2000⁴¹, que en su artículo 2° clasificó distritos y municipios de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación y en el Capítulo II Artículo 6°, estimó que ningún ente territorial podrá exceder la proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación en gastos de funcionamiento así: la categoría especial puede ocupar hasta un 50% de ingresos en gastos de funcionamiento, la primera categoría hasta un 65%, la segunda y tercera categoría hasta el 70% y si es cuarta, quinta y sexta categoría, hasta un 80%. A continuación, se relaciona dicha categorización:

Tabla 4. Categorización de los municipios en el país.

Categoría	Población	Ingresos corrientes de libre destinación anuales	Importancia económica
Categoría especial	Superior o igual a 500.001 habitantes	Que superen los 400.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Grado uno
Primera Categoría	Entre 100.001 y 500.000 habitantes	Superiores a 100.000 y hasta 400.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes	Grado dos
Segunda Categoría	Entre 50.001 y 100.000 habitantes.	Superiores a 50.000 y hasta 100.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Grado tres.
Tercera Categoría	Entre 30.001 y 50.000 habitantes.	Superiores a 30.000 y hasta 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes	Grado cuatro
Cuarta Categoría	Entre 20.001 y 30.000 habitantes.	Superiores a 25.000 y hasta 30.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes	Grado cinco.
Quinta Categoría	Entre 10.001 y 20.000 habitantes	Superiores a 15.000 y hasta 25.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes	Grado seis.
Sexta Categoría	Igual o inferior a 10.000 habitantes	No superiores a 15.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes	Grado siete.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 617 de 2000

en: <https://www.banrep.gov.co/es/tributacion-equidad-y-eficiencia-colombia-guia-para-salir-sistema-tributario-amalgamado>

⁴¹ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 198^a, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario oficial 44.188, Bogotá D.C.: 2000. 26p.

Teniendo en cuenta la clasificación anterior, por la cantidad de habitantes que ostenta, Facatativá fue certificado por el DANE el 30 de julio de 2019 dentro de la primera categoría. No obstante, teniendo en cuenta el valor agregado del PIB, cuyo monto es de \$2.763,4 millones, el municipio está en el rango de los \$1.464 y los \$8.753.7 millones de pesos, por ello se encuentra clasificado en el nivel dos.

4.1.1.1. Composición de los ingresos del municipio

Cuando se habla del estimativo de ingresos, así como de los recursos financieros que se pretende recaudar durante una vigencia, es importante tener coherencia con las exigencias de la parte financiera y su aplicación en las variables económicas. Entre ellas, se pueden mencionar el índice de precios al consumidor, el crecimiento de la economía, el comportamiento histórico del recaudo de cada uno de los ingresos, la capacidad de endeudamiento, entre otros. En ese contexto, el presupuesto municipal se establece desde un estimado, pues dichos ingresos pueden variar, tal como los gastos públicos, los imprevistos, entre otros.

En tal sentido, lo importante es que del presupuesto recaudado se ejecuten dichos recursos sobre la base del Plan de Desarrollo municipal, por tal razón debe reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo establecidos en este documento y permitir la evaluación sobre el cumplimiento de las metas forjadas por la administración. En ese contexto, según el Acuerdo 013 de 2016⁴² los ingresos corrientes de la ciudad de Facatativá se originan en rentas recaudadas en razón a sus funciones y atribuciones, más no por efectos contables o presupuestales, variación del patrimonio o creación de un pasivo y se conforma así:

Tabla 5. Clasificación de los ingresos del municipio de Facatativá

Tipo	Clasificación	Característica
Tributarios Tienen carácter obligatorio y carácter de impuesto, son propiedad del municipio y no generan contraprestación porque son exigidos coactivamente.	Impuestos Directos	Se aplican y recaudan directamente de las personas que tienen el ingreso o el patrimonio gravado y recaen sobre la renta, el ingreso y la riqueza de personas naturales y/o jurídicas según su capacidad de pago.
	Impuestos Indirectos	Gravan la producción o el consumo de bienes, la prestación de servicios, las importaciones y el consumo
	Rentas de destinación específica	Renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto
No tributarios Ingresos que no forman parte de los pagos obligatorios para fines públicos	Tasas y derechos	Proviene del manejo y gestión del espacio público, aprovechamientos, paz y salvos, alumbrado público, aseo y nomenclatura
	Multas, sanciones e intereses	Proviene del parque Arqueológico Piedras del Tunjo, intereses moratorios, sanciones tributarias

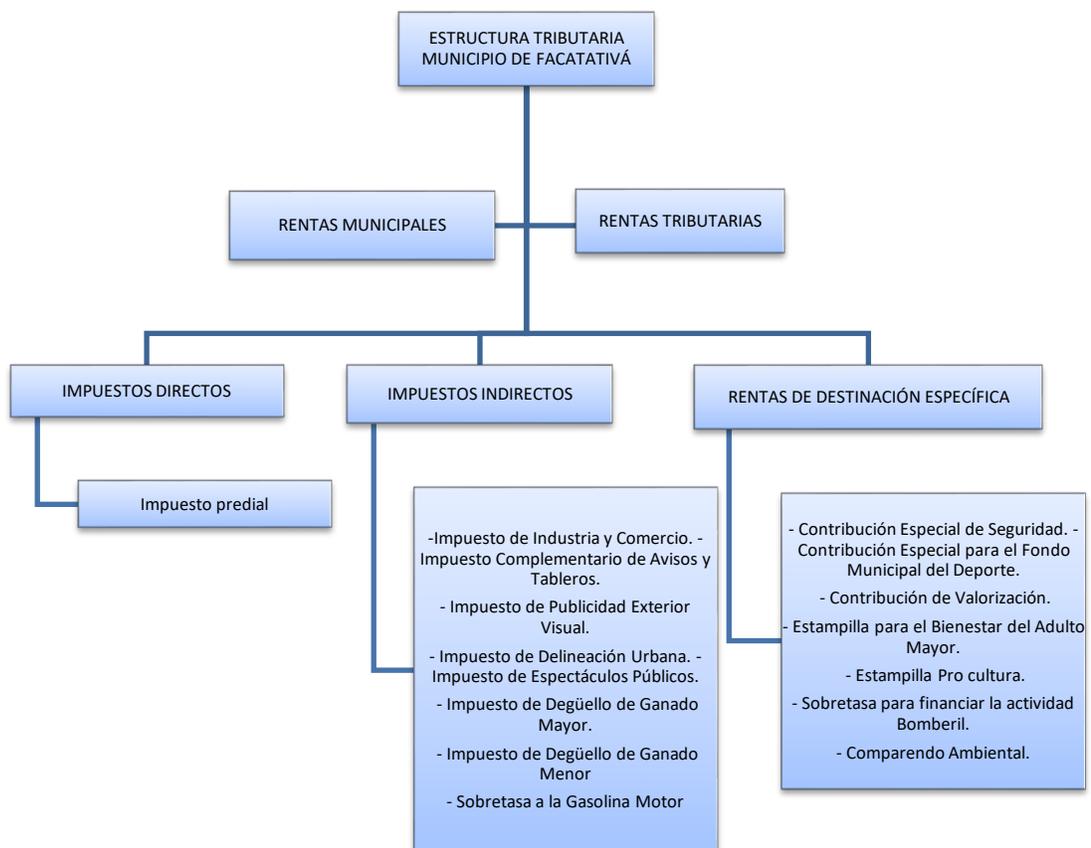
⁴² CONCEJO MUNICIPAL DE FACATATIVA. Óp. Cit. Pág. 25

Tipo	Clasificación	Característica
		de Industria y Comercio, multas y sanciones por infracciones de tránsito.
	Contribuciones y Participaciones	Participación en la plusvalía, rentas contractuales, arrendamientos y alquileres.
	Transferencias nacionales y departamentales	Recursos del Sistema General de Participaciones, transferencia del sector eléctrico (Ley 99 de 1993), convenios interadministrativos, recursos de FONPET para pago de pasivos pensionales del sector educativo.
Recursos de capital Ingresos extraordinarios	Varias fuentes	Recursos de balance, de crédito, rendimientos financieros.

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 013 de 2016

En consecuencia, a partir de la anterior descripción, la estructura tributaria del municipio de Facatativá se organiza de la siguiente manera:

Gráfica 2. Estructura tributaria del municipio de Facatativá.



Fuente. Elaboración propia base en el Acuerdo 013 de 2016.

4.1.2. Elementos que constituyen el presupuesto municipal

Para llevar a cabo plan de desarrollo es necesario contar con ingresos suficientes para cumplir con las metas establecidas y determinar con antelación la destinación de estas rentas, proceso que se cumple en el Plan Plurianual de Inversiones. Al examinar cómo se llevó a cabo este proceso de recaudo se puede determinar cómo se definió el presupuesto y la planeación de la inversión en Facatativá. En ese sentido, se evidencia la relevancia de los ingresos corrientes, ratificándose el crecimiento de las principales fuentes de recursos, entonces se estableció que no se debió solo al aumento del recaudo por el impuesto predial, pese a ser uno de los más dinámicos, también por otras fuentes de recursos como el impuesto de Industria y Comercio, la sobretasa a la gasolina y los ingresos no tributarios. En la siguiente tabla se puede identificar lo descrito:

Tabla 6. Recaudo alcanzado entre 2016 y 2019

Indicador	2016	2017	2018	2019*
Ingresos Corrientes / Ingresos Totales	84,50%	77,49%	75,30%	80,02%
Ingresos Tributarios / Ingresos Totales	29,84%	27,64%	27,68%	31,43%
Ingresos No Tributarios / Ingresos Totales	54,65%	49,85%	47,61%	48,59%
Ingresos Predial Unificado / Ingresos Totales	7,41%	6,99%	7,35%	9,16%
Ingresos Predial Unificado / Ingresos corrientes	8,77%	9,02%	9,76%	11,45%
Ingresos Predial Unificado / Ingresos tributarios	24,83%	25,28%	26,56%	29,16%
Ingresos ICA / Ingresos Totales	14,43%	14,40%	14,03%	16,00%
Ingresos ICA / Ingresos Corrientes	17,07%	18,58%	18,64%	20,00%
Ingresos ICA / Ingresos Tributarios	48,34%	52,10%	50,70%	50,91%

*De enero a septiembre

Fuente: Secretaría de Hacienda de Facatativá con base en información ChipFut.

Como se observa en la tabla 5 las dos principales fuentes de financiación del presupuesto público de Facatativá son el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio. Respecto al año 2020, no se tiene el valor del presupuesto debido a la llegada del Covid-19 al país, razón por la cual el presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020⁴³, fundamentado en el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término 30 días calendario, contados a partir de su expedición. Así mismo, el Fondo Monetario Internacional mediante comunicado de prensa 20/114 del 27 de marzo de 2020, publicó una declaración

⁴³COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 417 (17 de marzo, 2020). Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Bogotá D.C. 16p.

conjunta del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, la cual expresa:

“(...) Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 (...)”⁴⁴.

No obstante, al revisarse los estados financieros del municipio durante el cuatrienio, puede identificarse la evolución del recaudo y las partidas que tuvieron mayor importancia durante el periodo. En los ingresos obtenidos por el municipio los tributarios presentan un lugar determinante, pues están por el orden del 89% en los ingresos fiscales y aunque las transferencias impulsan el incremento presupuestal, como se aprecia a continuación, estos recursos tienen destinación específica:

Tabla 7. Ingresos anuales del municipio de Facatativá entre 2016 y 2019

Ingresos	2016	2017	2018	2019
Totales	105.887.409.152	128.255.633.749	129.328.318.500	146.519.699.908
Ingresos fiscales	40.303.370.612	43.813.010.993	47.770.902.893	50.059.670.410
Venta de servicios	346.425.800	408.479.590	51.774.619	41.027.205
Transferencias	64.069.615.195	80.735.472.533	81.495.640.987	96.418.972.292
Otros ingresos	1.167.997.543	1.753.501.506	1.560.618.991	1.827.654.837

Fuente: Estados financieros del municipio de Facatativá (2017 a 2020)

4.1.2.1. Impuestos y anticipos

En esta cuenta se presentan los saldos por cobrar en relación a varios impuestos a saber: el impuesto predial, el de industria y comercio, el degüello de ganado mayor y menor tal como la sobretasa a la gasolina. En referencia con el impuesto al degüello de ganado, este previamente es conciliado y depurado con el área de impuestos de la alcaldía municipal de acuerdo con los reportes generados en los módulos de recaudo del municipio y soportan los registros reflejados en los estados financieros. Por concepto de dicho impuesto, sanciones e intereses por cobrar al Frigorífico Regional Sabana de Occidente FRIGOSABANA S.A.S., según el reporte

⁴⁴ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Declaración conjunta del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional, (comunicado de prensa 20/114). Washington, D.C. Departamento de Comunicaciones del FMI. Marzo 27 de 2020.

municipal de la situación financiera del municipio a diciembre 31 de 2019⁴⁵, hubo un recaudo por la suma de \$844.340.146,00, saldos que se muestran a 31 de diciembre de 2019 a razón de estos conceptos:

Tabla 8. Impuestos y anticipos

Cuenta	Nombre	Saldo 2019	Saldo 2018	Saldo 2017	Saldo 2016
1305	Impuestos por cobrar vigencia actual	7.758.104.762	6.908.155.384	Sin dato	Sin dato
130507	Impuesto predial unificado	6.749.142.762	6.197.234.384	2.039.728.690	1.449.918.610
130508	Impuesto de industria y comercio	41.544.000	41.536.000	24.110.000	26.986.940
130526	Impuesto a degüello de ganado mayor	504.605.000	377.554.000	Sin dato	Sin dato
130527	Impuesto a degüello de ganado menor	54.192.000	6.669.000	Sin dato	Sin dato
130535	Sobretasa a la gasolina	408.621.000	285.162.000	407.990.000	385.753.000

Fuente: Estados financieros del municipio de Facatativá (2016 a 2019)

Cabe aclarar que, en cumplimiento al nuevo catálogo de cuentas emitido por la Contaduría General de la Nación para entidades de gobierno, los saldos a nivel de subcuenta de cada uno de los impuestos nombrados corresponden tanto a vigencia actual como a vigencias anteriores y se encuentran registradas a nivel auxiliar para cada caso.

4.1.2.2. Tributarios

Esta cuenta corresponde al valor de las liquidaciones de impuestos establecidos en el municipio de Facatativá. Como se puede observar en la tabla posterior solo aparecen datos para los años 2018 y 2019, esto sucede porque en los informes de los estados financieros en los años 2016 y 2017 que entregó el gobierno local a los entes de control tenían otra composición. Aparte que eran más sucintos, no presentaban la información de la manera detallada y amplia como se hace actualmente. La distribución de los ingresos y gastos no incluían todos los componentes con tanta minucia, ese desglose se empezó a hacer en el año 2018, porque en esos informes no se identifican los mismos criterios que incorporan ahora. Esto por supuesto, afecta los análisis porque son los documentos fundamentales para el desarrollo de este estudio, en consecuencia, en este apartado los datos de

⁴⁵ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Estado de situación financiera a diciembre 31 de 2019. Facatativá, 2020. Disponible en: https://facativacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/facativacundinamarca/content/files/000644/32157_reporte_de_estados_financieros_vigencia_2019.pdf

algunas tablas solo reportan los años 2018 y 2019 como se muestra a continuación, porque la información no se encuentra disponible.

Tabla 9. Tributos del municipio

Cuenta	Nombre	Saldo 2019	Saldo 2018
4105	Tributarios	44.524.231.170	42.548.013.028
410507	Impuesto predial unificado	12.919.425.851	11.967.699.235
410508	Impuesto de industria y comercio	22.963.754.217	22.718.918.270
410515	Impuesto de espectáculos públicos	41.100	0
410519	Impuesto de delineación urbana estudios y aprobación de planos	1.628.283.611	1.288.348.928
410521	Impuesto de avisos tableros y vallas	1.641.392.607	1.303.291.331
410526	Impuesto a degüello de ganado mayor	127.051.000	449.319.000
410527	Impuesto a degüello de ganado menor	47.523.000	16.509.000
410528	Impuestos de rifas apuestas y juegos permitidos	3.822.000	1.365.000
410533	Impuesto sobre vehículos automotores	368.678.996	281.800.380
410535	Sobretasa a la gasolina	4.403.909.000	4.172.969.000
410542	Impuesto por la ocupación de vías	5.603.026	9.392.402
410545	Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	1.292.290	3.916.006
410560	Impuesto de transporte de hidrocarburos	1.355.635	971.083
410562	Sobretasa bomberil	412.098.83	333.513.393

Fuente: Estados financieros del municipio de Facatativá (2018 y 2019)

4.1.2.3. Contribuciones, tasas e ingresos no tributarios

Esta incluye el valor de los derechos a favor del municipio por concepto de estampillas, contribuciones e intereses causados sobre el impuesto predial unificado. Como se mencionó algunos datos no se encuentran disponibles, pero con los que se logró encontrar se puede evidenciar un incremento paulatino del recaudo, excepto por el concepto de estampillas y contribuciones que disminuyeron notablemente su recaudo, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 10. Ingresos no tributarios

Cuenta	Nombre	Saldo 2019	Saldo 2018	Saldo 2017	Saldo 2016
1311	Ingresos no tributarios	350.310.203	382.172.341	70.508.880	131.942.190
131103	Intereses	153.379.000	171.660.000	Sin dato	Sin dato
131104	Sanciones	132.164.146	130.836.146	Sin dato	Sin dato

Cuenta	Nombre	Saldo 2019	Saldo 2018	Saldo 2017	Saldo 2016
131113	Estampillas	0	7.396.874	7.439.440	24.358.000
131127	Contribuciones	0	17.978.316	17.935.000	57.810.000
131190	Otras cuentas por cobrar	64.767.057	54.301.004	45.134.440	49.774.190

Fuente: Estados financieros del municipio de Facatativá 2016 a 2019

4.1.2.4. Cuentas por cobrar

Se reconocen como cuentas por cobrar los derechos adquiridos por el municipio en desarrollo de sus actividades. De ellas, se espera a futuro la entrada de un flujo financiero fijo o determinable en efectivo o de otro tipo, en armonía con las normas tributarias del municipio y dichas partidas incluyen los derechos originados en transacciones sin contraprestación. Las cuentas por cobrar se generan por concepto de impuestos, tasas y contribuciones, ingresos no tributarios, transferencias y recursos entregados en administración. Como se observa en la siguiente tabla para el 2018 era más alto el valor que para 2019, lo cual es un indicativo de una adecuada gestión presupuestal de parte de la administración local.

Tabla 11. Cuentas por cobrar

Cuenta	Nombre	Saldo a 2019	Saldo 2018
13	Cuentas por cobrar	17.994.648.678,41	18.456.025.989
1305	Impuestos por cobrar vigencia actual	7.758.104.762,00	6.908.155.384
1311	Ingresos no tributarios	350.310.203,00	382.172.341
1337	Transferencias por cobrar	9.152.646.172,84	10.254.102.059
1384	Otras cuentas por cobrar	733.587.540,57	911.596.204

Fuente: Estados financieros del municipio de Facatativá (2018 y 2019)

4.2. LA SOBRETASA A LA GASOLINA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ

Para determinar el proceso llevado a cabo en el municipio de Facatativá en relación con el impuesto de sobretasa a la gasolina, es preciso hacer algunas acotaciones de contexto sobre el recaudo realizado por este concepto y la destinación que se le ha dado a este recurso. En esa medida, de acuerdo con el comunicado emitido por la Secretaría de Hacienda⁴⁶, soportan sus decisiones la Ley 488 de 1998⁴⁷, que como se mencionó anteriormente su Capítulo VI ofrece las disposiciones en relación con la creación a la contribución nacional de la sobretasa al ACPM y se autoriza a

⁴⁶ PULIDO FIERRO, Sandra. Respuesta a solicitud ADF2021ER003634 realizada a la Secretaría de Hacienda del municipio de Facatativá, (comunicado ADF2021EE004991). Facatativá, Secretaría de Hacienda, Alcaldía Municipal. Mayo 24 de 2021

⁴⁷ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Óp. Cit. Pág.17

municipios, distritos y departamentos adoptar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente. También la Ley 788 de 2002⁴⁸ que determina las tarifas de la sobretasa a la gasolina y al ACPM en entidades del orden municipal, distrital, departamental y en la capital del país y en las zonas de frontera; tal como los procedimientos y responsables de declarar y pagar este tributo.

Además, está el Acuerdo 013 de 2013⁴⁹, estatuto tributario del municipio que normativiza este impuesto a nivel local, estableciendo que la tarifa impuesta es del 18,5% sobre el valor de la venta y estipula otros asuntos. Por lo menos, indica que los responsables de este tributo deben inscribirse ante la administración municipal diligenciando el formato definido para tal fin y recaudar, liquidar, declarar y pagar oportunamente el valor indicado que será resultado de los libros y cuentas contables correspondientes. Como es una obligación su recaudo y pago, no cumplir con dicha labor tiene implicaciones que deberán responder mediante determinación privada u oficial y estarán expuestos al régimen sancionatorio.

Si el almacenamiento, transporte o enajenación se hace por quienes no tengan la autorización legal correspondiente o no cumplan los requisitos exigidos por las autoridades competentes, habrá una presunción de evasión. Para evitar dicha situación, el municipio designará funcionarios y organismos competentes que aplicarán procedimientos y sanciones con el fin de mantener el control detallado y sistemático de los recursos. Establecerá mecanismos para que las estaciones de servicio realicen el reporte mensual a partir de la relación de facturas de compra y venta para hacer los respectivos cruces de información y hará convenios con la Gobernación, la DIAN y el Ministerio de Hacienda para intercambiar información que permita fortalecer el control municipal. Por ende, el incumplimiento de este procedimiento dará lugar a la imposición de multas que pueden llegar a los 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes⁵⁰.

Luego de contextualizar el funcionamiento del tributo en el municipio, la siguiente tabla visibiliza el valor del recaudo durante el periodo 2016 al 2020, donde se evidencia un aumento constante entre 2016 y 2019. Sin embargo, como era de esperarse, para el año 2020 se produjo una baja significativa del 17%, que se adjudica al tiempo de confinamiento debido a la pandemia ocasionada por el Covid-19, periodo en el cual las actividades planeadas no se pudieron ejecutar debido a la situación prioritaria de atender la salud pública, razón por la cual la mayoría de los recursos se destinaron al manejo de dicha situación. Es de aclarar que los datos presentados en la siguiente tabla son respuesta de la Secretaría de Hacienda del municipio de Facatativá a una solicitud formal realizada, pero no se sabe con

⁴⁸ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 788 (27 de diciembre, 2002). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45046. Bogotá D.C., 2002. 30p.

⁴⁹ CONCEJO MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Óp. Cit. Pág.110

⁵⁰ Ibid. Pág. 120

certeza porque hay diferencias entre estos datos y los consignados en los estados financieros de donde se extrajo la información de la tabla 9. Dichas inconsistencias muestran la dificultad que tiene la administración en el manejo y control de la información, no obstante, son datos oficiales y, por tanto, son relacionados para efectos del análisis.

Tabla 12. Recaudo del impuesto de la sobretasa a la gasolina 2016 -2020.

Año	Presupuesto inicial*	Presupuesto definitivo*	Recaudo efectivo*
2016	\$3,550,157,000	\$3,778,157,000	\$4,136,626,010
2017	\$4,032,087,000	\$4,032,087,000	\$4,191,547,000
2018	\$3,755,771,000	\$3,755,771,000	\$4,295,797,000
2019	\$4,496,376,000	\$4,496,376,000	\$4,280,450,000
2020	\$4,474,437,000	\$4,474,437,000	\$3,568,685,000

*En miles de pesos

Fuente: Comunicado de la Secretaría de Hacienda Municipal (2021).

Respecto a la destinación, la Secretaría de Hacienda indica en su comunicado que las rentas propias de las entidades territoriales no tienen destinación específica y referencia la Sentencia C-533/05, donde resalta que “el legislador puede determinar si los recursos provenientes de dicha sobretasa se destinaran como mínimo en un 50% en la construcción, mantenimiento y conservación de las vías urbanas, secundarias y terciarias, sin perjuicio de los compromisos adquiridos”⁵¹.

Además, resalta que la ley no puede intervenir en el proceso de asignación del gasto de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes endógenas de financiación y en particular para fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales ... Así las cosas, no estándose en presencia de una situación donde se haga necesario proteger la estabilidad macroeconómica de la nación ni conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional, al tiempo que la restricción a la autonomía territorial mediante la destinación específica de recursos de propiedad de las entidades territoriales no resulta necesaria⁵².

A raíz de lo anterior, queda claro que aparte de la construcción, mantenimiento y conservación de las vías urbanas, secundarias y terciarias para determinar cuáles proyectos enmarcados en el Plan de Desarrollo municipal se financian con recursos de la sobretasa a la gasolina debe revisarse si en dicho documento se determinó cual es la fuente y a partir de esto verificar el cumplimiento de la proyección con la gestión efectivamente realizada.

⁵¹ PULIDO FIERRO. Óp. Cit. Pág. 2

⁵² Ibid.

4.3. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA EN FACATATIVÁ ENTRE 2016 Y 2020.

4.3.1. Implicaciones de la gestión presupuestal pública

Para realizar el análisis pertinente es necesario hacer algunas acotaciones previas de lo que implica la gestión presupuestal pública en la actualidad. Según Mendoza, Loor, Salazar y Nieto⁵³, este proceso permite planificar, organizar, dirigir y controlar los recursos del Estado y es un asunto obligatorio que posibilita gestionar y programar los ingresos y egresos para lograr un adecuado financiamiento público. En ese sentido, la planificación y ejecución de las partidas presupuestarias tiene como objetivo distribuir equitativamente los recursos mediante planes estratégicos u operativos que cumplan con las normas vigentes contribuyendo al bienestar de la sociedad. Por ello, la gestión administrativa que realice cualquier funcionario o servidor público debe ser acorde a la asignación presupuestaria que presenten las instituciones o entes territoriales y deben ser expresadas con claridad para que pueda ser entendida por las organizaciones, sean públicas o por la misma ciudadanía y por ello los informes que muestren los resultados de su gestión o ejecución deben ser claros y abiertos.

De acuerdo con Aguilar⁵⁴, la administración pública en consideración a estos elementos, ha buscado dejar atrás el desorden financiero y la provisión ineficaz de bienes y servicios que erosionaron la confianza de los ciudadanos, ahí surge el afán de dotar al gobierno con formas alternativas de organización y gestión para que pueda estar a la altura de los desafíos que la sociedad propone. En tal contexto, evidencia Velasco⁵⁵, la nueva gestión pública requiere una reforma administrativa fundamentada en la introducción de elementos competitivos y enfoques gerenciales desarrollados en el sector privado para lograr mayor eficiencia y eficacia que apunta a recuperar la confianza de los ciudadanos en la acción del gobierno. Se soporta en una legislación que pretende asegurar el acceso a la información pública gubernamental y esto se traduce en transparencia, pues abrir el gobierno a los ciudadanos legitima el ejercicio del poder, mejorando su capacidad administrativa.

Esto supone un cambio, pero según Aguilar⁵⁶, no hay cambio por más radical que sea que no coexista por un tiempo con las costumbres del pasado, por ello mismo deben reelaborarse e implica depurar para luego, trascender. En consecuencia, un

⁵³ MENDOZA ZAMORA, Walter; LOOR CARVAJAL, Viviana; SALAZAR PIN, Ginger; NIETO PARRALES, Dayan. La asignación presupuestaria y su incidencia en la Administración Pública. En: Revista Científica Dominio de las Ciencias, julio de 2018, vol.4 no. 3, p.313-333

⁵⁴ AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica, 2015. Pág.6

⁵⁵ VELASCO SÁNCHEZ, Ernesto. ¿Puede la nueva gestión pública fortalecer la transparencia gubernamental? El caso de la gestión del desempeño. En: Revista de Gestión Pública. Julio-diciembre, 2013, vol. II, no. 2, p. 383-404.

⁵⁶ AGUILAR VILLANUEVA. Óp. Cit. Pág. 10

buen gobierno es capaz de administrar el cambio y conducirlo a través de las nuevas posibilidades y alcances, sacar las finanzas públicas quebradas para reestablecer su equilibrio y reconstruir la capacidad operativa del gobierno.

Es por ello, que las instituciones públicas tienen la responsabilidad de cumplir con los procesos presupuestarios de acuerdo con las obligaciones que la ley exige, porque ahí radica la calidad del gasto y la responsabilidad de los controles internos que ofrecen seguridad financiera y contable a la institución. En ese sentido, los objetivos, políticas y metas que se establezcan son determinantes para contribuir al progreso y, por lo tanto, los servidores encargados del manejo de la administración del presupuesto deben planear, organizar, ejecutar y controlar cada uno de los procesos inherentes para mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público, señalan Mendoza, Loor, Salazar y Nieto⁵⁷. En este sentido, los mecanismos para elaborar el presupuesto y aquellos orientados a su seguimiento y evaluación cobran importancia porque son los aspectos que aseguran la eficiencia y transparencia de la función pública, destaca Franciskovic⁵⁸.

A partir de estas conceptualizaciones puede decirse que gracias a aquellas transformaciones ligadas a lo que ahora se denomina como “gobernanza”, se modernizó y democratizó la administración pública. Esto, según De la Garza, Yilán y Barredo⁵⁹, implicó “el diseño, gestión e implementación de políticas públicas como derrotero para proyectar el desarrollo y con ello, una mayor participación de la ciudadanía en el proceso”. Esa inclusión de la sociedad civil a través de la participación ciudadana ha incidido en que ahora se pueda opinar, consensuar e incluso oponerse a los procesos de desarrollo cuando estos van en contravía de los intereses generales y ha permitido incluso cuestionar a los políticos, cuya función es dar respuesta a las demandas ciudadanas pues para ello son elegidos.

Pero la gestión del presupuesto como de vela Franciskovic⁶⁰, aparte de asegurar la optimización del uso de los recursos públicos, pretende que el resultado sea indicador de los procesos de gestión y en esa medida prioriza el resultado de las acciones con lo cual demuestra optimización del desempeño gubernamental. Su aplicación implica tener en cuenta una serie de aspectos como la clasificación de proyectos, un proceso participativo de presupuesto en varias fases (preparación, concertación, coordinación, formalización y ejecución), la asignación de roles para actores e instituciones, desarrollar componentes de diagnóstico para reconocer temas básicos que permitan identificar problemas y orientar ejes estratégicos, establecer proyectos que cumplan con los requisitos administrativos del sector

⁵⁷ MENDOZA ZAMORA; LOOR CARVAJAL; SALAZAR PIN y NIETO PARRALES. Óp. Cit. Pág. 5

⁵⁸ FRANCISKOVIC, Jubitzá. Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. En: *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*. 2013, no. 18, p. 28-32

⁵⁹ DE LA GARZA MONTEMAYOR, Daniel; YILÁN RAMÍREZ, Elisa; BARREDO IBÁÑEZ, Daniel. Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. En: *Revista Venezolana de Gerencia*. 2018, vol. 23, núm. 8 p. 31-43. Pág. 2

⁶⁰ FRANCISKOVIC. Óp. Cit. Pág. 2

público y que estén listos para ser ejecutados, e inclusión de una nueva instancia asociada con la vigilancia donde los beneficiarios de un proyecto puedan asumir el seguimiento. Por ello la rendición de cuentas se hace fundamental para imponer una línea de responsabilidad “hacia abajo”.

Pero según De la Garza, Yilán y Barredo⁶¹, el proceso administrativo forma parte del proceso político, por ende, no existe administración ni decisión política pura. Además, por los planteamientos contemporáneos traídos del neoliberalismo, lo que busca la gestión gubernamental ahora es ser *eficaz, legítima y eficiente*. Por ello, indica Velasco⁶², el corazón de la gestión del desempeño es la definición de indicadores, por ello en la actualidad se ha tratado de buscar herramientas que permitan medir y tomar decisiones frente al rendimiento gubernamental, no obstante, si falta claridad sobre lo que se espera de la organización y sus miembros, esto genera una disminución de su capacidad para producir los bienes, servicios, regulaciones y todo lo pertinente a su gestión.

Es por ello que verificar el alcance o superación de los indicadores propuestos respecto a los presupuestos establecidos previo a la gestión, en cualquier instancia, conlleva a establecer la eficiencia y eficacia de la misma. En este caso, las metas superadas conforme a la planeación realizada a partir de los presupuestos y objetivos establecidos, permitirán determinar el éxito o fracaso de la gestión presupuestal y administrativa del gobierno local de Facatativá. Además, identificar en qué medida se cumplen los proyectos planificados en el marco del Plan de Desarrollo, si lo estimado en las políticas públicas establecidas lograron mejorar las condiciones de vida de las personas durante la vigencia, o si las decisiones tomadas fomentaron o apuntaron a fortalecer los procesos de desarrollo local y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y si en este caso, el municipio de Facatativá se ha transformado estructuralmente gracias a la gestión cumplida.

4.3.2. Análisis de la gestión presupuestal municipal

El presente análisis implica desplegar un procedimiento de identificación de los rubros y a donde pueden ser designados esos recursos partiendo de lo que indica la ley, verificando el cumplimiento o no de las metas propuestas y el presupuesto invertido por la administración municipal en el desarrollo de estas actividades. Así se puede llegar a determinar si el recurso recaudado por concepto de sobretasa a la gasolina en el municipio de Facatativá se invierte y ejecuta adecuadamente y en esos términos, si la gestión presupuestal es positiva y atiende las demandas que la ciudadanía requiere.

⁶¹Ibid. Pág. 3

⁶²VELASCO SÁNCHEZ. Óp. cit. Pág. 389

Según expone el informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019⁶³, la realización de obras e infraestructura tiene por objeto beneficiar a la población del municipio en varios sentidos. En términos del disfrute, para lo cual se proyectó la ampliación de la oferta de escenarios deportivos y recreativos, también para brindar seguridad al peatón y resolver problemas de movilidad que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, en especial de aquellos que viven en zonas rurales donde las vías son fundamentales para su desarrollo socioeconómico. Por ello, este programa estuvo enfocado a disminuir los tiempos de traslado de los habitantes a diferentes lugares y generar seguridad, comodidad y pertenencia al espacio.

Para lograrlo se tomaron en cuenta dos elementos fundamentales, lo planeado por el equipo de gobierno de la administración municipal para el periodo de gobierno 2016-2019 versus lo realmente ejecutado. Para ello, se contrastaron los proyectos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal “Recuperemos a Facatativá 2016-2019”⁶⁴, en relación con el tema de obras públicas que incluyen construcción, mantenimiento y mejoras en vías y espacio público, respecto a los procesos ejecutados por la Secretaría de Obras Públicas en este cuatrienio, información de dominio público que se encuentra publicada en los informes de rendición de cuentas.

En consecuencia, tras las indagaciones realizadas se estableció que en términos de mejoramiento, mantenimiento o construcción de infraestructura vial se estructuró el programa “Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz” que se desliga del Eje 2, Facatativá Sustentable y Atractiva. En este programa cuyo objetivo era “recuperar la ciudad con embellecimiento y cuidado del espacio público, alamedas y senderos peatonales para hacerla más amable y apacible para sus pobladores, tal como más moderna en movilidad multimodal...”⁶⁵, se encontraron tres metas centrales: una enfocada al mantenimiento y construcción de vías urbanas; otra fundamentada en la recuperación del espacio público y la tercera, proyectada hacia la ampliación de la cobertura del equipamiento público, todas con indicadores y metas de cumplimiento que se pueden apreciar en la siguiente tabla:

⁶³ ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Informe de gestión 2016-2019 “Recuperemos a Facatativá”. Dirección Estratégica. Oficina de Planeación Municipal. Facatativá, 2018. 590p.

⁶⁴ ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Plan de Desarrollo “Recuperemos a Facatativá 2016-2019”. Facatativá, 2016. 165p.

⁶⁵ Ibid. Pág. 67

Tabla 13. Obras públicas proyectadas durante el cuatrienio 2016-2019

Eje	Programa	Proyecto	Indicador	Meta
EJE 2: Facatativá sustentable y atractiva	Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz	Vías y movilidad	Kilómetros de vías urbanas con mantenimiento, restauración y rehabilitación	Indicador base 19.351 m ² Meta del plan 54.351 m ² .
			Kilómetros de vías nuevas construidas	Indicador base: 9.12 km Meta del plan 10.62 km.
			Porcentaje de cobertura del mantenimiento de las vías rurales	Indicador base 92.6% Meta del plan 100%.
			Kilómetros de vías rurales mejoradas con pavimento asfáltico y/o placa huella	Indicador base 14.5 km. Meta del plan 22.5 km.
		Espacio público y equipamientos	Metros ² construidos de espacio público para uso y disfrute	Indicador base: 930.326 m ² Meta del plan: 980.326 m ²
			Metros ² mejorados de espacio público existente	Indicador base: sin datos Meta del plan 10.000
			Porcentaje de luminarias con tecnología de bombillo de diodos (LED)	Indicador base: 0% Meta: 70%
			Metros ² de espacio público cedido y construido por obligaciones urbanísticas	Indicador base: sin datos Meta del plan 84.522 m ²
			Metros ² de equipamiento nuevo en servicio	Indicador base 737.938 Meta del plan 752.938.
			Metros ² de equipamiento existente con mantenimiento y/o adecuación	Indicador base: sin datos Meta del plan: 10.000 m ² .

Fuente: Plan de Desarrollo “Recuperemos a Facatativá 2016-2019”

A partir de lo anterior se identificó, que para realizar estos proyectos se estimaron varias fuentes de financiación. En este sentido, es de suponerse que se incluyeron los recursos provenientes de la sobretasa de la gasolina en los ítems 3 y 4 que referencian el presupuesto derivado de ingresos propios, además porque sumando estos dos valores se proyecta un rubro de \$15.299 millones que es lo que aproximadamente genera dicha sobretasa en el cuatrienio, como quedó en evidencia en la tabla 9.

Tabla 14. Presupuesto estimado para el desarrollo de los proyectos de infraestructura durante el cuatrienio

Financiación	Vías y movilidad	Espacio público y equipamiento	Total
Sistema General de Participaciones (Propósito general de libre inversión)	\$2.370.000.000	\$1.540.000.000	\$3.910.000.000

Financiación	Vías y movilidad	Espacio público y equipamiento	Total
Cofinanciación	\$15.453.000.000	\$25.000.000.000	\$40.493.000.000
Recursos propios de libre destinación	\$3.520.000.000	\$2.200.000.000	\$5.750.000.000
Recursos propios de libre destinación (otros)	\$800.000.000	\$8.749.000.000	\$9.549.000.000
Recursos de crédito	\$0	\$9.500.000.000	\$9.500.000.000
TOTAL	\$22.143.000.000	\$46.989.000.000	\$69.202.000.000

Fuente: Plan de desarrollo “Recuperemos a Facatativá 2016-2019”

Ahora bien, teniendo en cuenta los informes de rendición de cuentas presentados a diciembre de 2019 se puede establecer de lo planeado, qué fue ejecutado realmente. Al contrastarse las proyecciones con la ejecución se puede determinar el porcentaje de cumplimiento de las metas establecidas, es decir, establecer cómo fue la gestión administrativa del gobierno local, por un lado y visibilizar la inversión real, por otro. En estos términos, si se resta la inversión realizada por concepto de mantenimiento, rehabilitación y construcción de obras viales del monto total de ingresos obtenidos por el concepto de sobretasa de gasolina en el cuatrienio, se podrá identificar el porcentaje de recursos destinados a otros proyectos y, en consecuencia, se habrá de tener algunas ideas respecto a cómo fue la gestión administrativa municipal a este respecto.

Entrando en el análisis, la primera meta del proyecto “Vías y movilidad”, perteneciente al programa “Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz”, tenía por objeto realizar mantenimiento, restauración o rehabilitación a las vías urbanas, como quedó estipulado en el reporte de Rendición de cuentas del periodo 2016- 2019. Gracias a los datos suministrados que están consignados en la siguiente tabla, se pudo establecer que fue ejecutado a cabalidad y en ese sentido, se establece que las proyecciones de metros² de vías urbanas intervenidas fueron superadas, pues la meta de 35.000 metros² restaurados o con mantenimiento se sobrepasó durante el cuatrienio porque lo ejecutado fueron 40.014 metros².

En 2016 se intervinieron 848 metros² adicionales a la meta establecida y en 2017 fueron 4.166 y aunque en los dos años siguientes las obras se ciñeron a las proyecciones, el objetivo del programa se cumplió con una inversión menor a la estimada. Aunque se estipuló un gasto total de \$7.700 durante el cuatrienio en realidad se utilizó \$6.351, generándose un ahorro del 17,5%.

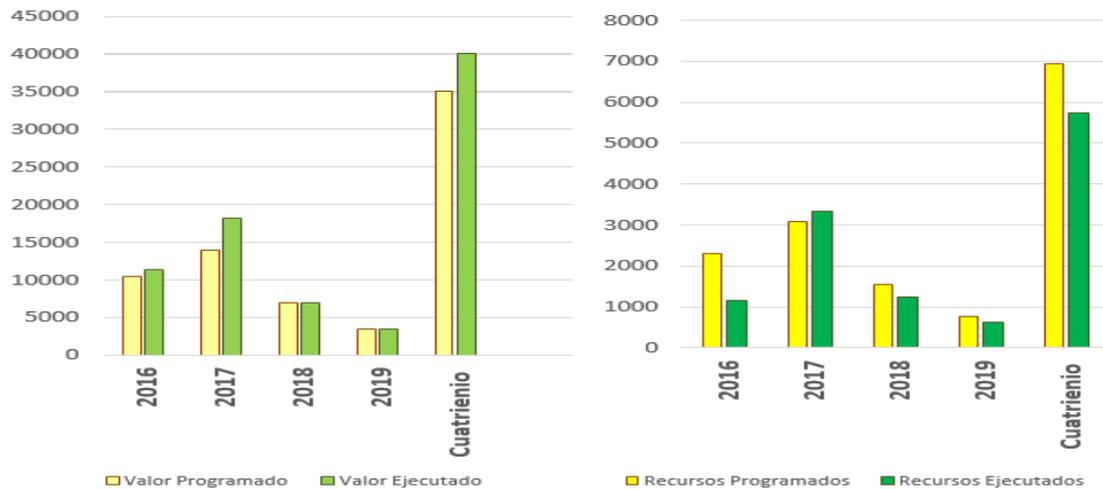
Tabla 15. Mantenimiento, restauración y rehabilitación de vías urbanas

Programa: Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz				Proyecto: Vías y movilidad			
META: Metros ² de vías urbanas con mantenimiento, restauración y rehabilitación							
Programado (\$ Recursos en miles)							
2016		2017		2018		2019	
Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero
10500	\$2.310.000.000	14000	\$3.080.000.000	7000	\$1.540.000.000	3500	\$770.000.000
Ejecutado							
11348	\$1.152.000.000	18166	\$3.332.000.000	7000	\$1.247.000.000	3500	\$620.000.000

Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

En la siguiente gráfica se presentan las proyecciones de metros (izquierda) y recursos (derecha) frente a los ejecutados.

Gráfica 3. Mantenimiento vial proyectado y ejecutado



Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

La siguiente meta pertenece al mismo proyecto y referencia la construcción de nuevas vías, elemento fundamental para mejorar la movilidad. Como se puede observar en la siguiente tabla, el desarrollo de este proyecto se llevó a cabo en la vigencia del año 2019 pues en los años anteriores no se evidencian avances. Aunque la meta impuesta para el cuatrienio era de 1.5 kilómetros, pues tenían un indicador base de 9.12 kilómetros ejecutados y propusieron llegar a 10.62, como se puede observar dicho objetivo no se alcanzó pues solo se construyeron 0.80

kilómetros, en consecuencia, el gasto también fue menor al proyectado en un 17%. Habría que determinarse las razones por las cuales no iniciaron la ejecución de estas obras en los años anteriores, establecer los problemas o dificultades que impidieron avanzar para cumplir la meta propuesta.

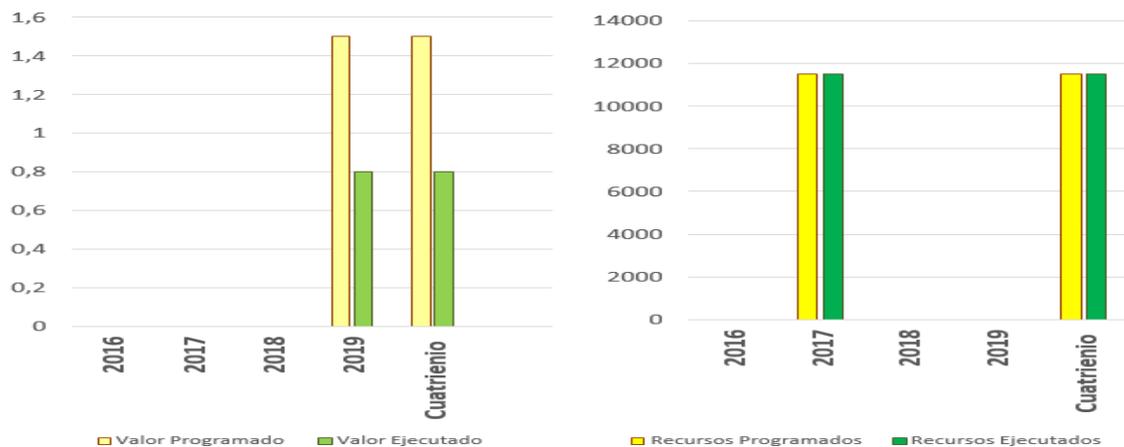
Tabla 16. Construcción de nuevas vías

Programa: Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz				Proyecto: Vías y movilidad			
META: Kilómetros construidos de vías nuevas							
Programado (\$ Recursos en miles)							
2016		2017		2018		2019	
Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero
0	\$0	0	\$0	0	\$0	1.50	\$1.170.000.000
Ejecutado							
0	\$0	0	\$0	0	\$0	0.80	\$970.000.000

Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

Ahora, llama la atención que, si bien en el reporte de cumplimiento de la obra aparece el año 2019 como el momento de ejecución, en términos de inversión del recurso o el gasto como tal se reporta en 2017. Se supone que cada año debe invertirse el presupuesto estimado en los proyectos planificados para esa vigencia y que a no ser que el proyecto se haya pasado de un año al otro por temas contractuales, jurídicos o administrativos, parece extraño ese reporte.

Gráfica 4. Obra vial nueva proyectada y ejecutada



Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

Teniendo en cuenta la gráfica anterior, el valor de obra proyectado no se alcanzó (izquierda), y respecto al presupuesto calculado (derecha), aparece que fue planeado y ejecutado el mismo valor, aunque el reporte (tabla 13) permita determinar que fue menor la inversión. Entonces, pese a que este gráfico es impredecible porque tiene algunas inconsistencias, no obstante, es así como aparece en el informe de gestión presentado por parte de las autoridades, por lo cual así mismo se replica.

El siguiente indicador que pertenece al mismo proyecto, referencia la cobertura en mantenimiento de vías rurales. Como se puede apreciar en el reporte de lo programado frente a lo ejecutado, para cada año de la vigencia se proyectaron porcentajes de cobertura que iban en aumento, posiblemente teniendo en cuenta que fuera acumulativo el impacto que se iba lograr. Es decir, si el primer año se atendía el 50% del mantenimiento de todas las vías rurales, en los siguientes años se podría repartir el otro 50% y se tendría margen para resolver deterioros o daños imprevistos que pudieran aparecer. En consecuencia, en los demás años la cobertura en kilómetros pudiese ser menor, pero en porcentaje de cumplimiento no y así podrían cumplir con holgura las metas proyectadas.

Tabla 17. Mantenimiento de vías rurales

Programa: Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz				Proyecto: Vías y movilidad			
META: Porcentaje de cobertura de mantenimiento de vías rurales							
Programado (\$ Recursos en miles)							
2016		2017		2018		2019	
Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero
50.00	\$2.866.000.000	80.00	\$4.013.000.000	100	\$5.733.000.000	100	\$652.000.000
Ejecutado							
70.00	\$367.000.000	80.90	\$554.000.000	100	\$865.000.000	40	\$732.000.000

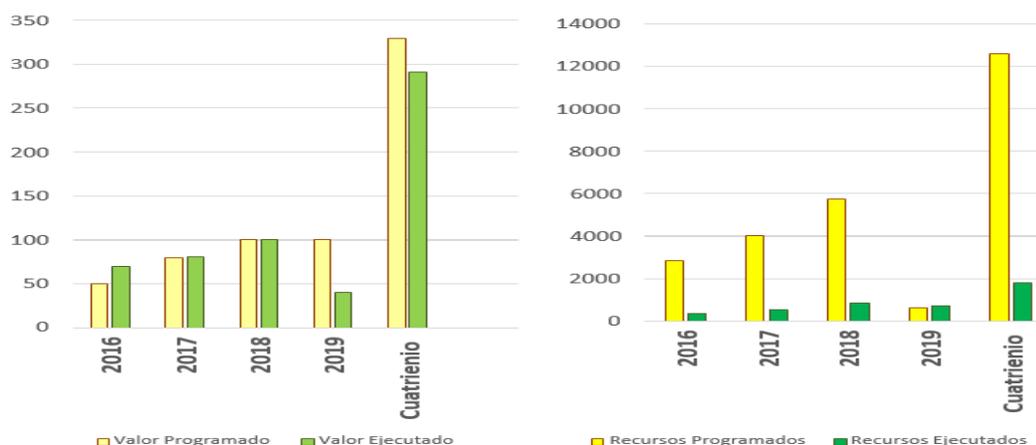
Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

En este sentido, se puede ver que en el primer año se superó la meta de cobertura pues de 50% proyectado en realidad se realizó el 70%, mientras en los dos siguientes periodos se llevó a cabo lo esperado, no obstante, en el 2019 el cumplimiento estuvo muy por debajo de lo que se pensó. Sin embargo, como no se indica el metraje acumulado es difícil determinar el verdadero impacto en las comunidades beneficiadas. También se observa que la inversión fue mucho menor de lo estimado, pues de \$13.264 que se proyectó solo se invirtió \$2.518, que representa el 18,9%, situación que también deja ciertas inquietudes.

Puede evidenciarse desconocimiento en el momento de la realización de los estimados por parte del equipo que realizó la planificación, o que se proyectó más

pensando en los posibles imprevistos para no tener que buscar más recursos en otras partidas o simplemente que los costos fueron inferiores porque los procesos de rehabilitación y mantenimiento no requirieron de mayor inversión. En esa medida, como se aprecia en la gráfica posterior, a partir de las metas establecidas puede decirse que se cumplió con el objetivo porque en términos de obra como se aprecia en la gráfica (izquierda), se sobrepasó las estimaciones realizadas en el plan y obviamente en términos de recursos (derecha), se identifica un resultado muy favorable para la gestión porque se invirtió mucho menos de lo proyectado.

Gráfica 5. Mantenimiento de vías rurales proyectado y ejecutado



Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

El siguiente indicador del mismo proyecto determina los kilómetros de vías rurales construidas con pavimento asfáltico o placa huella.

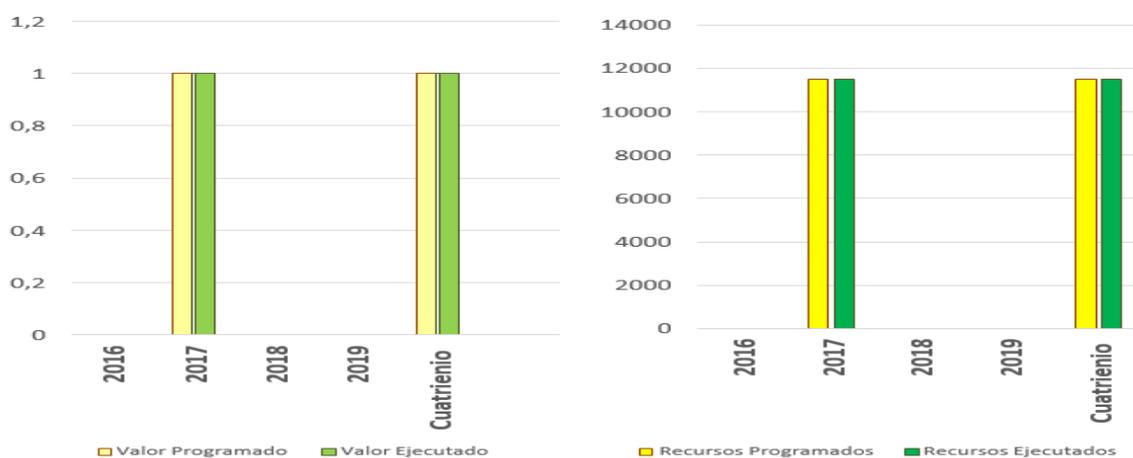
Tabla 18. Mejoramiento vial rural con pavimento asfáltico o placa huella

Programa: Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz				Proyecto: Vías y movilidad			
META: Kilómetros de vías rurales mejoradas con pavimento asfáltico y/o placa huella							
Programado (\$ Recursos en miles)							
2016		2017		2018		2019	
Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero
0	\$0	1.40	\$1.092.000.000	2.0	\$2.340.000.000	4.60	\$2.808.000.000
Ejecutado							
0	\$0	1.40	\$1.306.000.000	2.0	\$542.000.000	2.95	\$2.508.000.000

Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

Al respecto, las proyecciones para la ejecución de esta rehabilitación se realizaron para tres años de la vigencia, (entre 2017 y 2019), seguramente teniendo en cuenta los procesos e implicaciones de contratación de las obras o la disponibilidad efectiva del recurso. Aunque para este proyecto la meta fue construir 8 kilómetros de pavimento asfáltico o placa huella durante el cuatrienio, observando lo realmente ejecutado se puede establecer que dicho mejoramiento se hizo efectivo solo en 6.35 kilómetros. En consecuencia, con un presupuesto estimado de \$6.240 del cual se ejecutó \$4.356, se puede indicar que quedó disponible un 30% del recurso y, además, no se alcanzó el propósito estipulado.

Gráfica 6. Vías rurales con pavimento asfáltico o placa huella proyectadas y ejecutadas



Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

Ahora bien, apreciando la gráfica anterior es difícil determinar por qué si la proyección de obra se realizó para tres periodos, solo aparece reseñado el año 2017 (izquierda) y además porque los valores no coinciden con lo indicado en la tabla 15. Si se proyecta en kilómetros el eje de los valores debería ir al menos hasta 10, pero si se estima en metros serían 800 y se debería presentar hasta 1000. Por otro lado, si la inversión real se realizó durante 2017, 2018 y 2019, no debería aparecer en la gráfica (derecha) solo el dato de un año, para que se infiera que los recursos planeados fueron los mismos utilizados en la ejecución porque como se evidenció anteriormente fueron menos, por lo cual no se sabe si fue un error de presentación o de la gráfica o en el informe suministrado.

En referencia al siguiente proyecto denominado “Espacio público y equipamientos” que hace parte del mismo programa “Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz” del Eje “Facatativá Sustentable y Atractiva, como su nombre lo indica se refiere principalmente a asuntos relacionados con la recuperación, mejoramiento y construcción de espacio y equipamiento público. En

esa medida, la primera meta incluida tiene que ver con el espacio público construido para el uso y disfrute de la ciudadanía. Como puede apreciarse en la siguiente tabla, la proyección se realizó para 50 mil metros² nuevos con un costo total de \$7.700. Sin embargo, al observar lo ejecutado queda en evidencia que solamente se logró realizar 5.450 metros² que representan un 10,9% de lo planeado, aunque el valor de lo ejecutado es casi igual al estimado.

Tabla 19. Espacio público construido

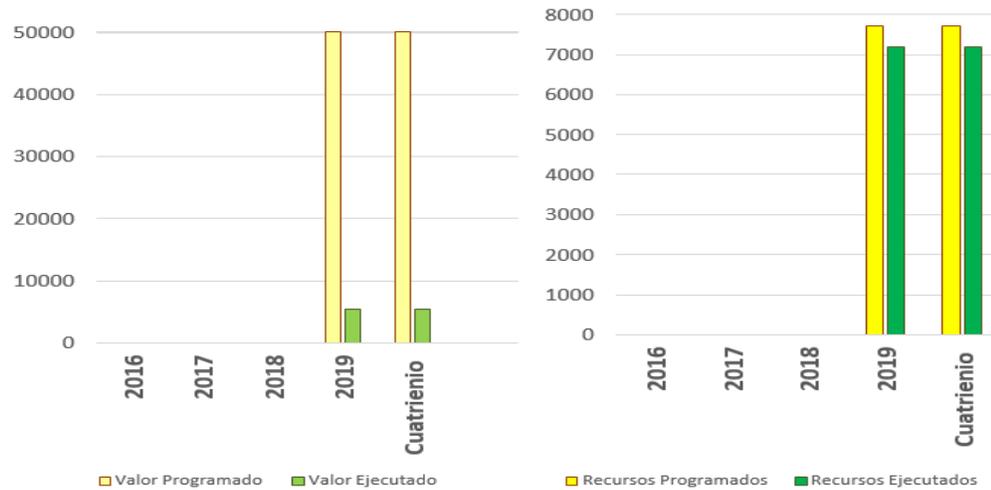
Programa: Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz				Proyecto: Espacio público y equipamientos			
META: Metros ² construidos de espacio público para uso y disfrute							
Programado (\$ Recursos en miles)							
2016		2017		2018		2019	
Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero
0	\$0	0	\$0	0	\$0	50.000	\$7.700.000.000
Ejecutado							
0	\$0	0	\$0	0	\$0	5.450	\$7.190.000.000

Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

En ese sentido, se puede afirmar que particularmente respecto a este proyecto hubo un desfase al momento de la planificación del gasto tal como en la proyección del alcance del mismo. Habría que saber qué pasó a este respecto, si fueron problemas de planificación, si los técnicos que configuraron las metas determinaron mal el alcance del recurso, si hubo errores de la parte financiera, o incluso, si el problema estuvo en la ejecución, pues no comenzó desde el mismo 2016 para alcanzar la meta propuesta al final de la vigencia, o si se priorizaron otros proyectos que dejaron de lado el cumplimiento de este. Lo cierto es que cualquier cosa que haya sucedido fue determinante para no cumplir con la meta proyectada.

Como se aprecia en la gráfica, el impacto de la obra es definitiva (izquierda), pues permite identificar la proyección versus la ejecución, dejándose en evidencia el gran desfase. La otra gráfica (derecha), que retrata la inversión realizada demuestra también el alcance financiero de la construcción nueva de espacio público y queda la sensación que pudieron ser los altos costos identificados los que posiblemente impidieron continuar desarrollando el proyecto, por ende, afectaron el alcance de la meta.

Gráfica 7. Construcción de espacio público proyectado y ejecutado



Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

El siguiente indicador del mismo proyecto está relacionado con el mejoramiento del espacio público existente. Según lo observado, se planeó adecuar o recuperar 10.000 metros² y el valor estimado fue \$1.210. Sin embargo, realmente se lograron construir 10.090 metros² por un costo de \$750, por lo que puede verse que lo proyectado en términos de obra se cumplió con un recurso ejecutado menor al estimado. En consecuencia, lo que se aprecia en la siguiente gráfica (izquierda), es que en 2017 aumentó levemente la meta proyectada y aunque en 2019 no se alcanzó, la suma de los metros ejecutados permite afirmar que se cumplió con lo previsto.

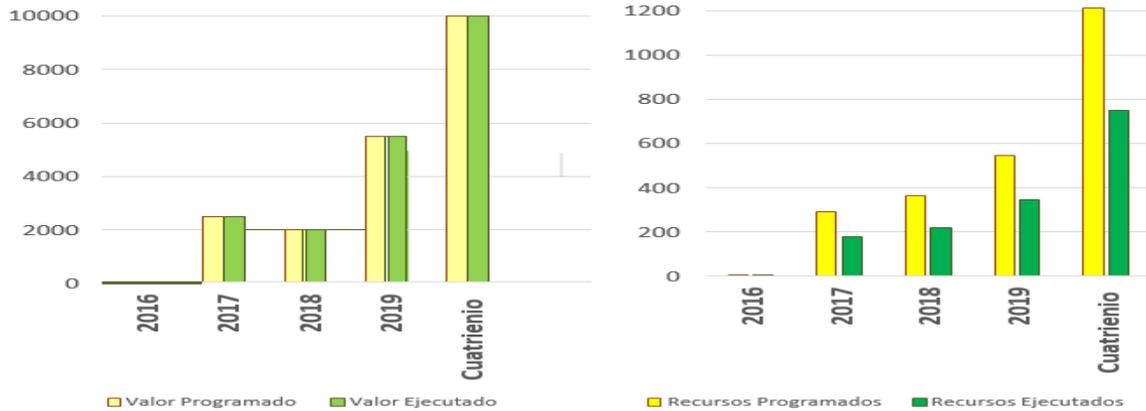
Tabla 20. Espacio público existente mejorado

Programa: Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz				Proyecto: Espacio público y equipamientos			
META: Metros ² de espacio público existente mejorado							
Programado (\$ Recursos en miles)							
2016		2017		2018		2019	
Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero
70	\$8.000.000	2430	\$294.000.000	2000	\$363.000.000	5.500	\$545.000.000
Ejecutado							
70	\$8.000.000	2570	\$179.000.000	2000	\$218.000.000	5.450	\$345.000.000

Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

En términos financieros (derecha), se identifica que los recursos ejecutados fueron menores a lo proyectado, por lo cual la gestión realizada alrededor de este proyecto fue adecuada.

Gráfica 8. Mejoras del espacio público proyectadas y ejecutadas



Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

Otra de las metas del proyecto “Espacio público y equipamientos” apunta a la instalación de luminarias con tecnología LED en el espacio público. Teniendo en cuenta que el indicador base era cero, la administración proyectó una cobertura del 70%, aunque no es claro cómo o en dónde, si era para el alumbrado público, o para escenarios deportivos, recreativos o espacios públicos en general. Ahora, tras el análisis de las estimaciones respecto a lo ejecutado se puede evidenciar nuevamente un desfase. Si bien el 70% planeado se divide en las cuatro vigencias dejando la partida más grande para el último año, se establece que la meta se cumple entre 2016 y 2018, pero no en 2019 donde se indicó haber realizado el 69% de la ejecución y solo se llevó a cabo el 5%.

Quiere decir esto, que solo se alcanzó a cambiar un 5,92% de las luminarias en todo el cuatrienio. Pero si se revisa el recurso proyectado, para el total del periodo se estimó invertir \$6.098 aunque realmente se utilizó \$2.215 que representa un 36,3% de lo presupuestado, lo que parece un valor alto para el porcentaje de ejecución alcanzada, pues si la instalación del 6% valió eso entonces el costo del 94% restante representa un recurso importante para el municipio. Por ello, también llama la atención los valores asignados para 2018 y 2019 porque en 2016 y 2017 con un presupuesto aproximado de \$11 se cumplió un 1%. En 2018 esperaban cumplir un 0,5% y proyectan \$3.833, mientras en 2019 esperaban realizar el 69% restante y le adjudican \$2229. Se puede indicar a este respecto que la planeación tuvo falencias y lo que se estimó no fue coherente.

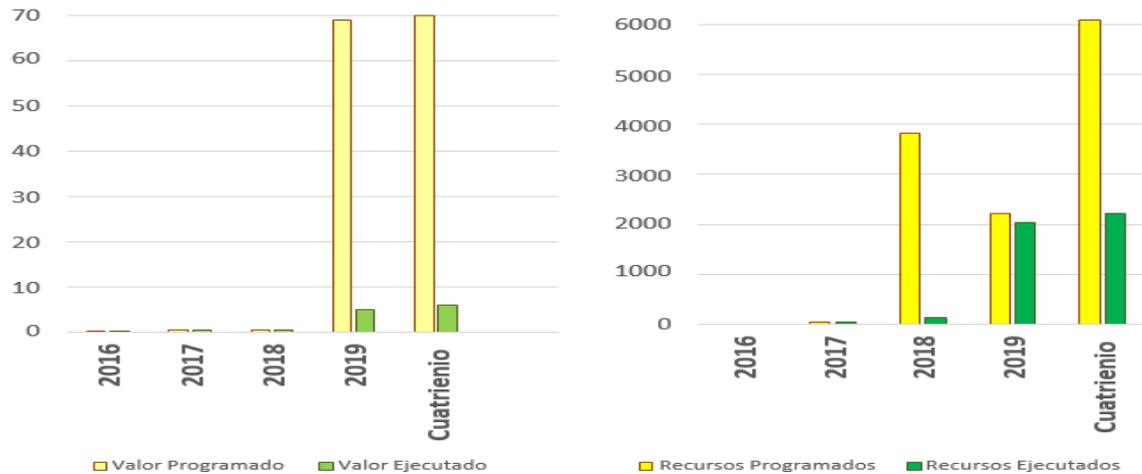
Tabla 21. Iluminación con tecnología LED

Programa: Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz				Proyecto: Espacio público y equipamientos			
META: Porcentaje de luminarias que funcionan con tecnología LED							
Programado (\$ Recursos en miles)							
2016		2017		2018		2019	
Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero
0.07	\$6.000.000	0.35	\$30.000.000	0.50	\$3.833.000.000	69.08	\$2.229.000.000
Ejecutado							
0.07	\$6.000.000	0.35	\$50.000.000	0.50	\$130.000.000	5.00	\$2.029.000.000

Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

En consecuencia, como se aprecia en la imagen ni la cantidad de luminarias concebidas se instaló (izquierda), ni los valores corresponden con el costo real del proyecto (derecha). Por ende, se puede afirmar que no se cumplió con la meta porque hubo inconsistencias con las estimaciones y también en la ejecución como tal. Habría que indagar a profundidad la razón del tema, pero a simple vista se evidencian desfases desde el proceso mismo de planeación.

Gráfica 9. Instalación de luminarias LED proyectadas y ejecutadas



Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

La siguiente meta se relaciona con la construcción y puesta en servicio de nuevo equipamiento. Aunque no se ofrece claridad en el Plan de Desarrollo a qué se refiere este indicador, puede observarse en la tabla siguiente que esperaban construir

15.000 metros² nuevos por un valor de \$25.209 y además se propusieron desarrollar el proyecto entre 2017 y 2019.

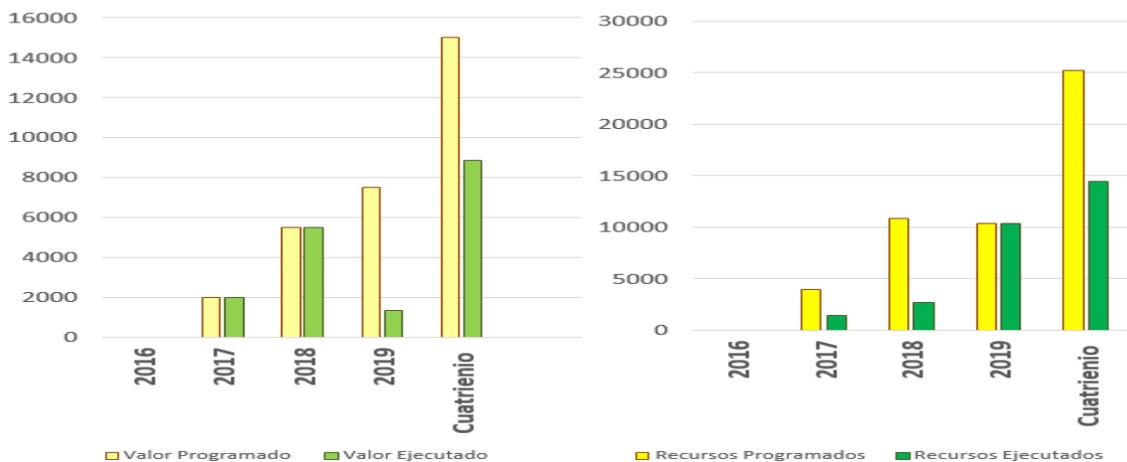
Tabla 22. Equipamiento nuevo

Programa: Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz				Proyecto: Espacio público y equipamientos			
META: Metros ² de equipamiento nuevo y en servicio							
Programado (\$ Recursos en miles)							
2016		2017		2018		2019	
Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero
0	\$0	2.000	\$3.960.000.000	5.500	\$10.890.000.000	7.500	\$10.359.000.000
Ejecutado							
0	\$0	2.000	\$1.404.000.000	5.500	\$2.704.000.000	1.333	\$10.359.000.000

Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

Sin embargo, al revisarse con detalle los resultados de la ejecución se identifica que realmente construyeron 8.833 metros² por un valor de \$14.467, es decir, realizaron el 58% de lo estimado con el 96,5% del presupuesto proyectado. Esto puede evidenciarse en la siguiente gráfica, pues los valores de obra realizados fueron inferiores a los estimados (izquierda) y los costos invertidos (derecha), no fueron suficientes para culminar la meta.

Gráfica 10. Equipamiento nuevo proyectado y ejecutado



Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

En consecuencia, puede decirse que no se cumplió con la proyección realizada porque el presupuesto estimado quedó corto para el valor real del metro² ejecutado. Esto indica nuevamente inconsistencias en términos de planificación, o faltó rigurosidad en los análisis previos a la asignación de precios, o hubo sobrecostos e imprevistos en las obras ejecutadas que no se estimaron e incrementaron los valores, habría que evaluarlo con mayor profundidad.

En relación con la siguiente meta, enfocada a la rehabilitación, modificación o mantenimiento de equipamiento existente, si bien se estimó adecuar 10.000 metros² y para ello se designó un presupuesto de \$20.261, con los resultados de la ejecución se puede afirmar que se cumplió la meta con el 100%.

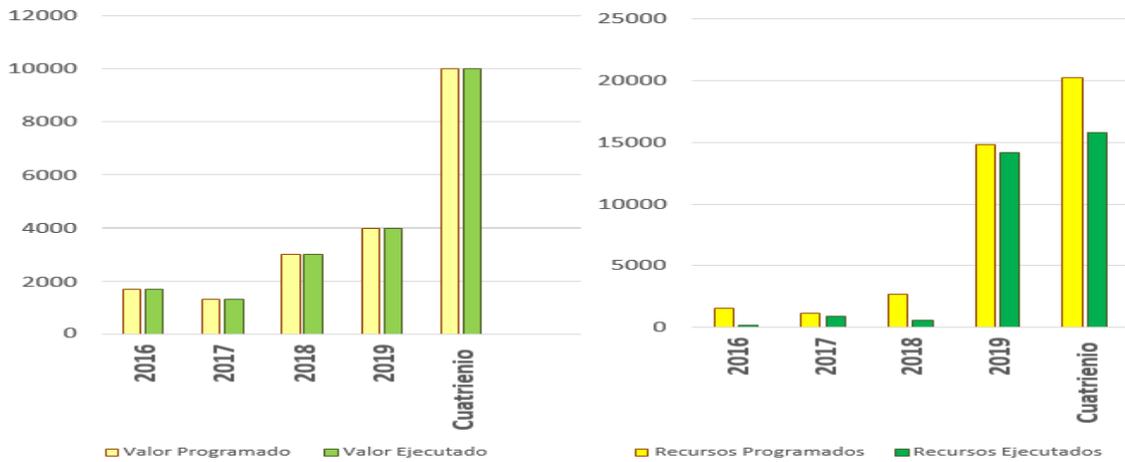
Tabla 23. Equipamiento existente con adecuaciones

Programa: Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz				Proyecto: Espacio público y equipamientos			
META: Metros ² de equipamiento existente con mantenimiento o adecuaciones							
Programado (\$ Recursos en miles)							
2016		2017		2018		2019	
Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero
1.700	\$1.533.000.000	1.300	\$1.172.000.000	3.000	\$2.706.000.000	4.000	\$14.850.000.000
Ejecutado							
1.700	\$213.000.000	1.300	\$875.000.000	3.000	\$577.000.000	4.000	\$14.150.000.000

Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

Mientras en términos de obra realizada se realizó lo planeado, en relación a los recursos se invirtió un valor inferior al proyectado en un 22% que corresponde a \$15.815. En esa medida, lo que se puede identificar es que las proyecciones se ajustaron e incluso en términos financieros se presenta una cuantía menor a la estimada. En consecuencia, como se puede apreciar en la gráfica posterior lo considerado en relación a los valores de obra fue lo que efectivamente se desarrolló (izquierda) y lo proyectado en términos presupuestales fue mayor a lo ejecutado (derecha), por ello se puede afirmar que fue una meta cumplida satisfactoriamente.

Gráfica 11. Adecuaciones del equipamiento proyectadas y ejecutadas



Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

En la siguiente tabla se puede identificar la meta final, cuyo objetivo era proyectar el espacio público construido debido a obligaciones urbanísticas. Como se puede apreciar en términos de obra se estimó construir 84.522 metros², pero realmente se hicieron 40.400 que corresponde al 47% de lo proyectado. En cuanto a los recursos, se puede observar que designaron \$9.308 pero la inversión fue de \$6.366 que representa el 68% del valor presupuestado.

Tabla 24. Espacio público construido por obligaciones urbanísticas

Programa: Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz				Proyecto: Espacio público y equipamientos			
META: Metros ² de espacio público construido por obligaciones urbanísticas							
Programado (\$ Recursos en miles)							
2016		2017		2018		2019	
Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero	Físico	Financiero
0	\$0	0	\$0	30.000	\$5.700.000.000	54.522	\$3.608.000.000
Ejecutado							
0	\$0	0	\$0	30.000	\$3.258.000.000	10.400	\$3.108.000.000

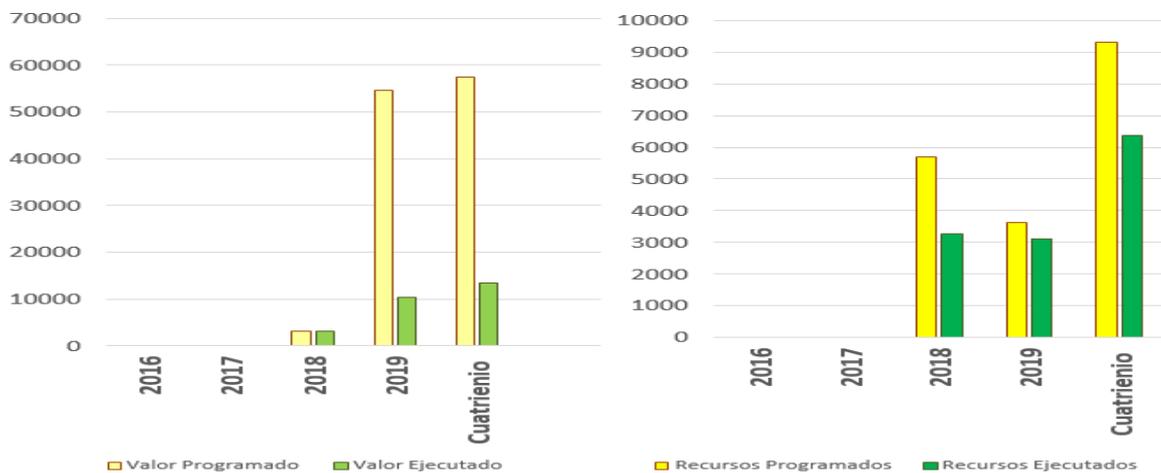
Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

Quiere decir esto, que el proceso de planeación presupuestal o la visualización del aspecto técnico tuvo inconvenientes. Esto se percibe al ver que el cumplimiento de las metas no se proyectó para todos los años de la vigencia sino para los dos últimos y especialmente para el 2019 se dejó la mayor cantidad de metros por construir.

Entonces, queda la sensación que se hubiera podido cumplir la meta establecida si el tiempo de construcción se hubiese distribuido de mejor manera. Pero a la vez, se percibe que se requerían más recursos de los proyectados porque de acuerdo con lo que se invirtió en la ejecución se puede establecer que tampoco eran suficientes para las pretensiones de la obra.

En esa medida, claramente la gestión no fue adecuada y como se aprecia en la gráfica posterior las cantidades de obra proyectadas solo se cumplieron en 2018, pero en términos generales, fue mínimo lo realizado con lo estimado (izquierda) y respecto al presupuesto considerado, aunque sobraron recursos y en 2018 se construyeron más metros con menos inversión, se evidencia un desfase en términos de planeación presupuestal y como no se alcanzó la meta pues también es notable dificultades con la gestión.

Gráfica 12. Espacio público construido por obligaciones urbanísticas proyectado y ejecutado



Fuente: Informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019, Alcaldía Municipal de Facatativá (2019)

4.3.3. Resultados de la gestión presupuestal municipal

Tras elaborar los anteriores análisis queda claro el resultado de las inversiones realizadas en obras de infraestructura. Como puede observarse en la tabla posterior, en total se ejecutaron \$60.998 (millones) durante el cuatrienio en el que incluye mantenimiento, mejoramiento y construcción de vías, espacio público y equipamientos. El 68,9% del recurso se gastó en el último año de la vigencia porque en 2016 solo se ejecutó el 2,8%, en 2017 el 12,6% y en 2018 el 15,7%, lo que deja en evidencia una desproporción importante, pero es complicado determinar la razón de esta distribución de actividades. Si hubo problemas en la planeación, en la

gestión, de tipo administrativo, contractual o jurídico es incierto, no obstante, algunas metas tampoco se cumplieron a cabalidad y las proyecciones fueron superiores a lo que se logró realizar.

Tabla 25. Inversiones realizadas en obra e infraestructura

Obra ejecutada	2016	2017	2018	2019	Inversión Total
Mantenimiento de vías urbanas	\$1.152.000.000	\$3.332.000.000	\$1.247.000.000	\$620.000.000	\$6.351.000.000
Nuevas vías construidas	\$0	\$0	\$0	\$970.000.000	\$970.000.000
Mantenimiento de vías rurales	\$367.000.000	\$554.000.000	\$865.000.000	\$732.000.000	\$2.518.000.000
Mejoramiento de vías rurales con pavimento asfáltico y/o placa huella	\$0	\$1.306.000.000	\$542.000.000	\$2.508.000.000	\$4.356.000.000
Espacio público construido	\$0	\$0	\$0	\$7.190.000.000	\$7.190.000.000
Espacio público existente mejorado	\$8.000.000	\$179.000.000	\$218.000.000	\$345.000.000	\$750.000.000
Instalación de luminarias con tecnología LED	\$6.000.000	\$50.000.000	\$130.000.000	\$2.029.000.000	\$2.215.000.000
Espacio público construido por obligaciones urbanísticas	\$0	\$1.404.000.000	\$2.704.000.000	\$10.359.000.000	\$14.467.000.000
Construcción equipamiento nuevo	\$213.000.000	\$875.000.000	\$577.000.000	\$14.150.000.000	\$15.815.000.000
Mejoramiento equipamiento existente	\$0	\$0	\$3.258.000.000	\$3.108.000.000	\$6.366.000.000
Total	\$1.746.000.000	\$7.700.000.000	\$9.541.000.000	\$42.011.000.000	\$60.998.000.000

Fuente: Elaboración propia

La mayor asignación presupuestal fue de **40,4%** y se generó alrededor del espacio público: se invirtió 11,7% en la construcción de nuevo espacio, 23,7% por obligaciones urbanísticas, solamente 1,2% en el mejoramiento del existente y 3,7% en la instalación de luminarias LED. En la construcción de nuevo equipamiento se invirtió 25,9% y en la remodelación del existente 10,4%, lo que suma un **36,3%**. En torno a las vías, la inversión general fue de **23,3%**, que se distribuyó así: se destinó 10,4% al mantenimiento de la infraestructura vial urbana, 7,1% a la construcción de

placa huella o pavimento asfáltico en vías rurales; 4,1% en el mantenimiento de caminos rurales y solamente el 1,5% a la construcción de infraestructura nueva.

Esto permite concluir que en la gestión realizada durante este cuatrienio en términos de obras públicas se le asignó mayor importancia a la construcción, adecuación y mejoramiento del espacio público, específicamente de escenarios deportivos y andenes para peatones en el sector urbano. Como resultado aumentó la oferta de escenarios deportivos para el bienestar de la comunidad y se brindó seguridad a los peatones en sus desplazamientos cotidianos. Respecto a la infraestructura vial, el enfoque se generó en un mantenimiento, rehabilitación y bacheo de vías urbanas y rurales con recebo, asfalto y concreto, además de la construcción de placa huella para sectores rurales con pendientes críticas, todo ello para generar seguridad, comodidad y disminución en los tiempos utilizados para el desplazamiento de los ciudadanos por las vías existentes y al tiempo, ofrecer mejor calidad de vida a los sectores campesinos que viven de la comercialización de los productos que cultivan, como indica el informe de gestión de Rendición de Cuentas 2016-2019⁶⁶.

Ahora, según el Plan de Desarrollo “Recuperemos a Facatativá 2016-2019” en términos financieros el valor designado a la inversión en vías y equipamiento era del 14,29% del presupuesto general, es decir \$69,134 millones⁶⁷. Como se puede observar en la siguiente tabla, el 32% se adjudicó al primer ítem, que agrupa vías y espacio público, mientras el 68% restante quedó destinado a equipamientos.

Tabla 26. Adjudicación de presupuesto en el Plan de Desarrollo para la ejecución de obras públicas

Sector	2016	2017	2018	2019	Total
Vías y transporte	1.733.207.271	5.410.000.000	7.006.000.000	7.990.000.000	22.143.207.271
Equipamiento y espacio público	2.740.947.245	12.664.494.848	17.309.884.493	14.275.869.609	46.991.196.195
Total	4.474.154.516	1.8074.494.848	24.315.884.493	22.265.869.609	69.134.403.466

Fuente: Plan de Desarrollo “Recuperemos a Facatativá 2016-2019”

Frente a la distribución de la inversión para desarrollar los proyectos formulados en ese Plan de Desarrollo, puede evidenciarse que los porcentajes de recursos destinados a la ejecución no fueron equitativos, es decir, inician con un rubro mínimo y lo demás se disgrega entre los siguientes años. Para 2016 solamente se destinó el 6,47% del presupuesto, en el siguiente año se estimó invertir el 26,14%; en 2018 el 35,18% y para el último periodo quedó el 32,21%.

⁶⁶ ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Óp. Cit. Pág. 200

⁶⁷ ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Óp. Cit. Pág. 147

Aquí es importante resaltar el valor total de inversión proyectado para compararlo con valor efectivamente ejecutado. En ese sentido, como se observa en la siguiente tabla el valor ejecutado coincide con el proyectado. No obstante, si se analiza con más detalle se puede determinar que la mayoría de los recursos se ejecutaron en el área de equipamiento, mientras lo invertido en vías fue menor.

Tabla 27. Inversión proyectada y ejecutada por rubro durante el cuatrienio

Sector		2016	2017	2018	2019	Total
Vías y transporte	P*	\$1.733.000.000	\$5.410.000.000	\$7.006.000.000	\$7.990.000.000	\$22.143.000.000
	E*	\$1.519.000.000	\$5.192.000.000	2.654.000.000	\$4.830.000.000	\$14.195.000.000
	%	87.7%	96%	37.8%	60.5%	64.1%
Equipam. y espacio público	P	\$2.740.000.000	\$12.664.000.000	\$17.309.000.000	\$14.275.000.000	\$46.991.000.000
	E	\$227.000.000	\$2.508.000.000	\$6.887.000.000	\$37.181.000.000	\$46.803.000.000
	%	8.3 %	19.9%	39.8%	161,6%	99.9%
Presupuesto total	P	\$69.134.000.000				
	E	\$60.998.000.000				
	%	99.88%				

P: Proyectado. E: Ejecutado y %: porcentaje de cumplimiento
Fuente: Elaboración propia

Incluso, si se analiza por año y sector se observa algo que quedo en evidencia gracias a los anteriores análisis y es que muchas de las metas propuestas no se cumplieron. Por ejemplo, mientras en el 2016 se cubrió casi todo el presupuesto asignado a la infraestructura vial, solo se utilizó el 8,3% del valor propuesto en el espacio público y equipamientos. Contrariamente en 2018 y 2019 se ocuparon menos recursos en el primer ítem y particularmente en el año 2019, se invirtió mucho más de lo inicialmente estimado en el segundo.

Esto significa que parte de los recursos asignados para mejoramiento, rehabilitación o construcción de vías fueron utilizados en proyectos relacionados con construcción y mejoramiento del espacio público o equipamientos. No obstante, falta determinar por qué sucedió esto, si es que no hubo un deterioro de la malla vial como se proyectó, o si debido a imprevistos se debió trasladar recursos de un rubro a otro, o si ocurrió alguna situación especial.

Ahora, si se compara el recaudo anual por sobretasa de la gasolina con la inversión realizada en obras, que es a lo que debe apuntar la mayor parte de este ingreso según las disposiciones legales, se puede evidenciar o tener una idea del alcance de los recursos en cada periodo. Como se aprecia en la tabla posterior el recaudo anual esta por los \$4.200 millones en promedio, lo cual quiere decir que en el cuatrienio se recaudaron efectivamente casi 17 mil millones. Sin embargo, las obras en infraestructura para un municipio como Facatativá son de gran alcance como se evidenció en líneas anteriores, por ende, requiere inversiones importantes. En esos términos, para cumplir con los proyectos propuestos deben financiarse con otras fuentes tal como se observa a continuación:

Tabla 28. Distribución de las inversiones y del uso del recaudo de la sobretasa

Año	Inversión en infraestructura	Recaudo de la sobretasa	Otras fuentes	Saldo
2016	\$1.746.000.000	\$4.136.000.000	\$0	\$2.390.000.000
2017	\$7.700.000.000	\$4.191.000.000	\$3.509.000.000	\$0
2018	\$9.541.000.000	\$4.295.000.000	\$5.246.000.000	\$0
2019	\$42.011.000.000	\$4.280.000.000	\$37.731.000.000	\$0
Total	\$60.998.000.000	\$16.902.000.000	\$46.486.000.000	\$2.390.000.000

Fuente: Elaboración propia

En ese orden de ideas, solo el 27,71% de la inversión realizada durante el periodo 2016-2019 en mantenimiento y construcción de infraestructura vial, equipamientos y del espacio público en el municipio de Facatativá, puede financiarse con el recaudo de la sobretasa de la gasolina, en caso que todo el recaudo se dirija a este rubro. No obstante, teniendo presente que la ley permite a los entes territoriales la utilización de alguna proporción del recurso en otros proyectos desde que se encuentren programados en el Plan de Desarrollo puede que la inversión efectiva sea menor. De cualquier modo, para el periodo puntual que se analizó puede afirmarse que los planificadores de los recursos debieron financiar el 72,28% de la infraestructura a través de otras fuentes.

4.3.4. Proceso de control y fiscalización de la gestión

El control fiscal, como expone la Contraloría General de la República⁶⁸, tiene como objetivo identificar acciones necesarias para corregir cualquier desviación del proceso administrativo y así preservar y salvaguardar los dineros públicos para que

⁶⁸ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. El control fiscal. Sistema Nacional de Control Fiscal. Programa básico de formación para auditores. Caracas, 2012.

el gasto se realice beneficiando a la colectividad. Por ello, es fundamental la vigilancia, fiscalización y auditoría de la gestión pública que se realiza para conciliar el cumplimiento de las normas, las políticas y los planes de acción establecidos con eficacia, eficiencia, economía y calidad para impactar la administración de los ingresos, gastos públicos y las operaciones relacionadas con los mismos. El control de la gestión por su parte, va más allá de la verificación de la legalidad de los actos administrativos, se relaciona con el cumplimiento de metas y objetivos bajo criterios de gestión establecidos claramente y apoyados en una metodología de auditoría de la gestión. Independiente de los instrumentos que se utilicen para ejercerlo, dicho control busca el mejoramiento de las organizaciones públicas en procura del bienestar ciudadano.

Por lo tanto, vigilar o fiscalizar la ejecución del gasto en las entidades públicas de orden local, regional o nacional y en general, las operaciones relativas a los bienes públicos es una función fundamental para verificar la legalidad de las actuaciones financieras y de la ejecución de políticas, programas y proyectos que implica además de cumplir normas y procedimientos financieros, ejercer un control basado en resultados y cumplir las metas sociales propuestas. Es importante porque está ligado al concepto de democracia, siendo una de las cosas que define la estructura del estado democrático moderno. Por ello, el control fiscal hace parte de la responsabilidad que tienen los gobiernos con sus ciudadanos de rendir cuentas de sus actividades sobre el uso de los recursos públicos que se estructuran en planes y programas encaminados a cumplir con los objetivos estatales, destaca Orozco⁶⁹.

En ese sentido, es necesario concluir este capítulo haciendo algunas acotaciones sobre la revisión del control y fiscalización realizado por la administración local, teniendo en cuenta que este asunto está implícito en los procesos de gestión. Para ello, se verificaron dos informes expedidos por la Oficina de Control Interno de la Alcaldía municipal de Facatativá, entre los que se encuentran la evaluación de los procesos de planeación y gestión y la valoración o análisis de la parte contable. Se eligió como referencia los informes expedidos en el año 2019, teniendo presente que este fue el último año de la vigencia analizada.

Al respecto es importante aclarar que dicho informe emitido por la Oficina de Control Interno en la vigencia anterior era anual, pero ahora es semestral. Por tanto, el último informe anual fue el de 2019 y con él se concluía con lo realizado en ese periodo. Estos informes deben ir en concordancia con el modelo integrado de planeación y gestión del Departamento Administrativo de la Función Pública -DAPF- y de la Ley 1474 de 2011 que tiene como propósito, identificar los avances y oportunidades de mejora presentados en la implementación de los 5 componentes del Modelo Estándar de Control Interno -MECI-. Por ende, emitió recomendaciones

⁶⁹ OROZCO TELLO, Mónica Beatriz. El sistema de control fiscal colombiano desde la perspectiva del modelo español. Trabajo de Grado Abogado. Bogotá D.C.: Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho, 2017. 50 p.

para mejorar la operación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG- y avanzar en el proceso de mejora continua, exigida por el gobierno nacional. Estos componentes evaluados son Ambiente de Control, Gestión de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación y Actividades de Monitoreo y su análisis se realiza desde varias dimensiones: talento humano, direccionamiento estratégico y planeación, gestión con valores para el resultado, evaluación de resultados, información y comunicación, la gestión del conocimiento y el control Interno⁷⁰.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este análisis interesa resaltar la segunda dimensión, es decir, la *dirección estratégica y la planeación* porque desde allí se evidencia el proceso de control realizado a las inversiones. Aunque no es explícito cómo se desarrolla el seguimiento a un tema específico como el impuesto a la sobretasa porque que se evalúa todo el presupuesto general del municipio, no obstante, este informe destaca el seguimiento adelantado periódicamente a los planes de acción. Esto se llevó a cabo a través de compromisos adquiridos en las reuniones citadas y en ese sentido, mensualmente se monitoreó la ejecución presupuestal, controlando la austeridad del gasto. Para ello, indica el informe, se realizaron monitoreos de cierre de cada vigencia a través de indicadores y un seguimiento a las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal con el fin de establecer los recursos requeridos para su cumplimiento y canalizar esfuerzos en torno a las metas de difícil cumplimiento. Para ello, se adelantó una evaluación institucional desde donde se articularon los objetivos de la entidad con el desempeño de los funcionarios, como deja en evidencia este informe.

Otro asunto importante de destacar es la dimensión de *evaluación de resultados*, que desplegó actividades de control entre las cuales estaba un autodiagnóstico que abarcó varias áreas. En términos de gestión presupuestal se alcanzó un 83.7% de cobertura, en rendición de cuentas un 87,4%, en el seguimiento y evaluación del desempeño institucional un 97,4% mientras en la transparencia y acceso a la información apenas se logró una cobertura del 58.3%. Se identifica también que para el control de los recursos financieros se manejaron herramientas tecnológicas y un software específico -SINFA- así como para el control de los recursos físicos en almacén. Respecto a la autogestión se indica que cada dependencia monitorea sus riesgos con indicadores y componentes del sistema en busca de su fortalecimiento, lo que es importante porque permite evidenciar un control interno de los recursos y actividades concernientes con el uso del presupuesto público. Aunque claramente es preocupante que no haya más agilidad en los asuntos relacionados con la transparencia y acceso a la información de parte del ciudadano, se develan los esfuerzos realizados.

⁷⁰ ALCALDÍA DE FACATATIVÁ. Informe pormenorizado de control interno, vigencia 2019. Facatativá, Oficina de Control Interno, 2020. Disponible en: https://facatativacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/facatativacundinamarca/content/files/000454/22665_primer-informe-pormenorizado-2019-novfeb.pdf

Por otra parte, en el informe de control interno contable⁷¹ se logró identificar varios aspectos. En cuanto al marco normativo, se evidencia que la entidad territorial ha definido políticas contables enfocadas a medir, revelar y presentar los hechos económicos (Resolución 1211 de 2019), que son aplicadas satisfactoriamente. También se identifica que se han establecido instrumentos para hacer seguimiento al cumplimiento de los planes de mejoramiento que surgen tras las auditorias y que la Secretaría de Hacienda realiza dicho monitoreo y seguimiento, no obstante, también se evidenció que los procedimientos internos que facilitan la aplicación de la política contable se aplican parcialmente. Otro aspecto visibilizado es que hay una directriz o procedimiento para conciliar las partidas más relevantes haciendo una medición adecuada mensualmente con base en las políticas contables y que se cuenta con lineamientos que definen los manejos de los procesos contables que son claros en el manual de funciones y son coordinados desde la Secretaría de Hacienda.

También se identificó que se tiene un listado de chequeo para desplegar en forma adecuada el cierre integral de la información producida en las dependencias que generan hechos económicos. Sin embargo, aunque la Secretaría de Hacienda analiza la forma como circula la información del área contable a través de flujogramas, esto se hace parcialmente. A partir de la Resolución 468 de 2016 se utiliza la versión actualizada del catálogo general de cuentas correspondiente al marco normativo de la entidad territorial y se ejecutan oportunamente revisiones sobre su vigencia. También se desarrollan de manera individual los diferentes hechos económicos (contabilidad, nómina e impuestos), que son registrados mensualmente de forma independiente, pero están respaldados con documentos de soporte idóneos custodiados en un archivo general. Para el registro de los hechos económicos se diligencian comprobantes (causación, egresos universales, notas bancarias y comprobantes de contabilidad); aunque los libros contables son generados desde el mismo software contable que maneja la administración y es objeto de mantenimientos periódicos con el fin de verificar los registros contables.

Los hechos económicos son medidos de acuerdo con el marco normativo vigente (Resolución 468 de 2016), pues dentro de las políticas contables están establecidos los criterios y mecanismos para cada aspecto incluido en los estados financieros. La actualización de los hechos económicos es oportuna porque la conciliación de la información se realiza mensualmente y se soporta en mediciones fundamentadas en estimaciones de profesionales expertos ajenos al proceso contable. También se elaboran y presentan oportunamente los estados financieros y existe una política para su divulgación. Estos son la base para la toma de decisiones de la Secretaría de Hacienda, tal como un sistema de indicadores que permite analizar la situación

⁷¹ ALCALDÍA DE FACATATIVÁ. Evaluación de control interno contable, vigencia 2019. Facatativá, Oficina de Control Interno, 2020. Disponible en: https://facativacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/facativacundinamarca/content/files/000719/35923_informecontrolinternocontable2019.pdf

financiera de la entidad territorial y por ello, regularmente se analizan los ingresos y gastos. Por ende, las ejecuciones presupuestales utilizan los estados financieros definitivos y en cuanto a la rendición de cuentas del área financiera y contable, la información la prepara la Secretaria de Hacienda, quien verifica la consistencia de las cifras presentadas.

La identificación y monitoreo de los riesgos de índole contable es un asunto que se cumple parcialmente porque no se han identificado todos los riesgos posibles, no obstante, destacan que están actualizando permanentemente la matriz. De tal manera que la aplicación de estos mecanismos también es parcial, por ende, no es claro si la ocurrencia de algún suceso de índole contable afecte e impacte la entidad territorial. Aunque los riesgos se están actualizando periódicamente, el control para mitigar o neutralizar su ocurrencia ha sido parcial, pero se realizan autoevaluaciones periódicas para determinar la eficiencia de los controles implementados en cada etapa del proceso contable y se deja en evidencia que las personas involucradas en el asunto están en plena capacidad para identificar los hechos económicos que tienen impacto contable porque se les capacita regularmente y se aprovechan las actualizaciones de las entidades de control, además destacan que cuentan con suficiente idoneidad y experiencia.

Destacan que la entidad territorial tiene varias fortalezas: un equipo financiero comprometido, un software contable que permite mantener actualizada y en línea la información, el apoyo de un sistema para la red bancaria y la implementación del sistema de recudo en línea. No obstante, reconocen que tienen varios problemas, por un lado, el almacén se encuentra distante de la oficina principal generando dificultad para el control de inventarios y la falta de actualización de la matriz de riesgos. Destacan que han realizado una depuración de balance a terceros dentro de un proceso de jurisdicción coactiva del cobro de impuesto predial, que se ha realizado una toma física de inventarios para actualizar la información contable y en esa medida esperan continuar depurando el balance general, aplicando estrategias para la conservación adecuada de documentos de soporte de las actividades contables, realizando esfuerzos para identificar ingresos de consignaciones y aclarar los recaudos de industria y comercio, además de generar herramientas que permitan agilizar procesos de contabilización de la nómina de la Secretaría de Educación y documentar los nuevos procedimientos del área contable a partir de las políticas establecidas.

Por todo lo anteriormente expuesto puede decirse que la administración local realiza un proceso de seguimiento y control del cumplimiento de metas y objetivos bajo criterios técnicos y ello está garantizando a la ciudadanía que la entidad territorial actúa en consonancia con la ley, realiza acciones para salvaguardar los recursos públicos, implementa estrategias para que la gestión sea eficiente y eficaz, lo que en últimas demuestra un interés por mejorar la gestión administrativa municipal. Por otro lado, el gobierno local a través de los resultados obtenidos tras adoptar la vigilancia y fiscalización de la ejecución del gasto, demuestra no solo el

cumplimiento de las metas propuestas, permite afirmar que esta sintonizado con el proceso democrático moderno enfocado en la búsqueda del bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, entendiendo la responsabilidad que es asignada a sus gobernantes.

Como resultado del monitoreo y seguimiento interno realizado se evidenció que en algunos aspectos el cumplimiento fue parcial. No obstante, en al menos el 90% de los puntos el desempeño estuvo alineado con las especificaciones exigidas por el DAPF, demostrando un control efectivo a los recursos y actividades realizadas, tal como al logro de las metas propuestas en sus instrumentos de planeación. En consecuencia, es de destacar el papel de las Secretarías de Hacienda y Planeación municipales en este sentido, porque son las directas responsables de los temas aquí analizados.

Así mismo, debido a la organización establecida reflejada en el cumplimiento de los indicadores propuestos por el DAPF, puede afirmarse que se realiza un adecuado seguimiento y control a los proyectos, que el registro adelantado de los movimientos financieros es minucioso y se evidencia un tratamiento sistemático y periódico a los asuntos económicos, ajustado al marco normativo vigente y a los criterios establecidos por las entidades de control. Pese a los esfuerzos realizados por la administración en este periodo, en relación con la transparencia de la gestión que es medida con la rendición de cuentas, el indicador obtuvo un porcentaje regular. De todas formas, al ser esto resultado de una autoevaluación quiere decir que la entidad tiene el propósito de superar dichas falencias evidenciadas y como la gestión resulta siendo un proceso, los objetivos propuestos aún están en camino de alcanzarse. Sin embargo, con las fortalezas identificadas y un esfuerzo sostenido en ese sentido pueden aumentar los resultados positivos de la gestión institucional realizada en el municipio de Facatativá.

5. CONCLUSIONES

- El primer objetivo propuesto para este estudio era describir el sistema tributario del municipio de Facatativá, reconociendo la importancia que este proceso tenía para los posteriores análisis. Por ello, se identificaron los actores que tienen a su cargo la administración de los recursos públicos en el municipio, quienes desde la prospección, manejo y control que realizan al recaudo tal como a la inversión, viabilizan el desarrollo de los proyectos planteados, fundamentales para mostrar una gestión positiva en el cumplimiento de las metas establecidas por el primer mandatario en la vigencia de su gobierno.

En esa medida, se estableció que al encontrarse ubicado el municipio en la categoría nivel 2 asignada bajo los parámetros de la Ley 617 de 2000, su sistema tributario es complejo. Esto dejó en evidencia que los ingresos corrientes en el año 2016 constituían el 84,5% de los ingresos totales, mientras en 2017 y 2018 disminuyó el porcentaje en 7 y 9 puntos porcentuales respectivamente; y aunque en 2019 volvieron a aumentar, esta disminución de recursos puede explicar la inconsistencia de algunas metas de infraestructura que se cumplieron parcialmente. A este respecto, quedó establecido que en la cuenta *tributarios* en el año 2019 el impuesto de industria y comercio representaba el 51,5% del total de ingresos, el predial el 29% y la sobretasa a la gasolina apenas el 9,9%.

- Respecto al segundo objetivo relacionado con el proceso inherente a la gestión de recaudo de la sobretasa de la gasolina, se logró determinar que en el Estatuto Tributario municipal (Acuerdo 013 de 2012), es donde se normativiza y regula este recurso, tal como las demás rentas y disposiciones tributarias de Facatativá. Además de definir la tarifa impuesta sobre el valor de la venta del combustible que es del 18,5%, incluye los procedimientos para la liquidación, declaración y pago oportuno y expone las sanciones a las que se encuentran sujetos los expendedores, importadores o comerciantes por no cumplir con los requisitos exigidos por las autoridades competentes, estableciendo además los mecanismos para generar un control efectivo del recaudo.

Para completar este análisis, se relacionó el valor recaudado por la administración municipal en razón de este tributo entre 2016 y 2020. Gracias a un comunicado emitido por la Secretaría de Hacienda, se identificó respecto a la destinación, que según la Sentencia C-533/05, al menos un 50% debe utilizarse en la construcción, mantenimiento y conservación de las vías urbanas, secundarias y terciarias, pero el resto del recaudo es decisión de la administración local en qué se invierte o utiliza.

- Para alcanzar el tercer objetivo propuesto para este trabajo, que era conocer los resultados de la gestión presupuestal de la sobretasa a la gasolina realizada por la administración local durante el periodo indicado, fue necesario implementar diversos procesos:

Identificación de proyectos de infraestructura. Para ello se indagó en el Plan de Desarrollo “Recuperemos a Facatativá 2016-2019”, donde se determinó que dichos proyectos fueron agrupados en el programa “Movilidad, ordenamiento y espacio público: escenarios de encuentros de paz” que se desliga del Eje 2, “Facatativá Sustentable y Atractiva”, donde se formularon 10 metas relacionadas con mantenimiento, rehabilitación y construcción de vías (4), de espacio público (4) y equipamiento (2).

Revisión del presupuesto para las obras. Se estableció que pese a las múltiples rentas percibidas en el municipio (impuestos directos, indirectos, rentas de destinación específica, tasas y derechos, multas, sanciones e intereses, contribuciones, participaciones y transferencias), la administración incluyó como una de las fuentes de financiación de las obras públicas, una línea de crédito. Quiere decir esto, que los recursos evaluados en ese momento no se visualizaron como suficientes para las inversiones postuladas o que las metas proyectadas fueron muy ambiciosas para los recursos disponibles.

Evaluación de cada meta formulada y su ejecución. Tras el análisis realizado se identificó el cumplimiento total de tres metas, mientras cinco presentaron un alcance parcial y dos mostraron ambigüedad en lo propuesto y en la unidad de medida, por lo que no hubo conclusión frente al alcance o beneficio generado. Ello deja en evidencia dificultades en lo planeado respecto a los valores de obra, recursos asignados y tiempos de ejecución, tal como en el proceso de gestión del desarrollo de las obras.

Comparación de las inversiones ponderadas y ejecutadas. Se estableció que, si bien el presupuesto general asignado y ejecutado fue consecuente, la inversión en vías y movilidad fue menor a lo estimado, pues de \$22.143 millones ponderados se invirtieron \$14.195 millones, es decir, un 64,1%, mientras en las metas de espacio público y equipamiento se proyectaron \$46.991 millones y se invirtieron \$46.803, es decir, un 99,88%.

Utilización del recaudo de la sobretasa a la gasolina en proyectos viales. Al comparar la inversión del cuatrienio en infraestructura vial y el recaudo realizado de la sobretasa a la gasolina que ascendió a \$16.904 millones durante el cuatrienio, se puede afirmar que se utilizó el 83,9% de este recurso en el programa de vías y movilidad (\$14.195 millones), por lo cual es claro que el gobierno local cumplió con los condicionantes que la ley establece.

Análisis del control y fiscalización de la gestión. Se identificó que el 90% de los resultados de la gestión fueron adecuados, pero en el cumplimiento de algunos ítems el resultado fue parcial. No obstante, el control contable estaba alineado a la normatividad vigente y se observó un monitoreo y seguimiento adecuado, gracias a directrices claras frente al manejo de los procesos contables. Se evidenciaron criterios técnicos en el seguimiento de metas y objetivos que garantizan la salvaguarda de los recursos públicos y denotan un interés por mejorar la gestión local y el bienestar ciudadano, asunto característico de la gobernanza moderna.

Como conclusión final puede decirse que gracias al análisis del comportamiento del recaudo al impuesto de la sobretasa a la gasolina en la gestión municipal de 2016 a 2020, la gestión pública de la administración de Facatativá en el periodo analizado, a partir de la labor ejecutada, cumple con los parámetros exigidos por la ley a este respecto. Como quedó establecido, el enfoque gerencial es enarbolado por la administración pública local siguiendo las tendencias modernas que incluyen políticas de transparencia y rendición de cuentas como asunto transversal. En esa medida, la gestión local que se estructura en el diseño e implementación de políticas públicas y el respectivo seguimiento y control periódico de los recursos invertidos demuestra que hay consciencia de la importancia de mejorar la calidad de vida y bienestar de la población con un examen permanente de los recursos públicos invertidos. Como se identificaron criterios de eficiencia, eficacia y legitimidad en el centro de su quehacer y aplicación de herramientas e instrumentos tecnológicos para medir el desempeño y tomar decisiones, se determinó que el seguimiento y control es vital y se materializa con la definición y aplicación de indicadores y metas para la evaluación del rendimiento y acciones de fiscalización y control interno, que dejan en evidencia la responsabilidad y compromiso con su labor.

6. RECOMENDACIONES

Para el tipo de análisis realizado en el transcurso de este documento, un elemento fundamental es la información. Pese a que los informes utilizados son de acceso público y deberían estar disponibles para la consulta de cualquier ciudadano que lo requiera, hubo documentos que no se encontraban alojados en la página oficial de la Alcaldía Municipal de Facatativá, lo que dificultó algunos análisis. Luego de indagaciones, solicitudes y consultas con personas expertas se fueron encontrando los informes requeridos, pero en sitios web de fuentes diversas como entidades que hacen control porque ellos tienen archivos más completos, donde se pudo acceder a ciertos informes, en especial de vigencias anteriores difíciles de conseguir.

Esta dificultad demuestra que esos problemas de transparencia con la información documentados en sus propios informes de gestión son reales. Entonces puede que sea necesario ubicar esos archivos digitales, organizarlos si es que están, pero sin restringir o limitar el acceso o alojarlos o visibilizarlos mejor en la página web de la entidad territorial en caso de no tenerlos registrados, porque no solo son fuente de consulta académica, también de control social y político que cualquiera debería poder consultar sin restricción porque es algo que la ley posibilita.

Ante ello, es recomendable que los funcionarios o el departamento encargado del manejo de las comunicaciones o del sitio web de la Alcaldía Municipal, puedan resolver esta falencia oportunamente. No solo porque la información es poder, un instrumento de control, de seguimiento o un asunto crucial para visibilizar y difundir la gestión del gobernante de turno, además, porque es obligación la transparencia frente a los asuntos públicos que le conciernen a todos, más aún, en relación a asuntos financieros sensibles que son de todos los ciudadanos.

7. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Decreto 069 (20 de junio, 2002). Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Facatativá – Cundinamarca. Facatativá, 2002. 215 p.

ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Decreto 427 (23 de octubre, 2019). Por medio del cual se determina la categoría del municipio de Facatativá, Cundinamarca, para la vigencia fiscal del año 2020. Facatativá, 2019. 3 p.

ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Estado de situación financiera a diciembre 31 de 2019. Facatativá, 2020. Disponible en: https://facativacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/facativacundinamarca/content/files/000644/32157_reporte_de_estados_financieros_vigencia_2019.pdf

ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Estado de situación financiera a diciembre 31 de 2018. Facatativá, 2019. Disponible en: https://facativacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/facativacundinamarca/content/files/000644/32162_reporte_de_estados_financieros_vigencia_2018.pdf

ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Estado de situación financiera a diciembre 31 de 2017. Facatativá, 2018. Disponible en: https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf

ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Estado de situación financiera a diciembre 31 de 2016. Facatativá, 2017. Disponible en: https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf

ALCALDÍA DE FACATATIVÁ. Evaluación de control interno contable, vigencia 2019. Facatativá, Oficina de Control Interno, 2020. Disponible en: https://facativacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/facativacundinamarca/content/files/000719/35923_informecontrolinternocontable2019.pdf

ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Informe de gestión 2016-2019 “Recuperemos a Facatativá”. Dirección Estratégica. Oficina de Planeación Municipal. Facatativá, 2018. 590p.

ALCALDÍA DE FACATATIVÁ. Informe pormenorizado de control interno, vigencia 2019. Facatativá, Oficina de Control Interno, 2020. Disponible en: https://facatativacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/facatativacundinamarca/content/files/000454/22665_primer-informe-pormenorizado-2019-novfeb.pdf

ALCALDIA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Plan de Desarrollo “Recuperemos a Facatativá 2016-2019”. Facatativá, 2016. 165p.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Secretaría de Hacienda, misión y funciones. Modificado el 15 de marzo de 2021. Disponible en: <http://www.facatativacundinamarca.gov.co/directorio-institucional/secretaria-de-hacienda>

CHAPARRO CORTES, Yuri; BAUTISTA, Luis. Impacto de la sobretasa a la gasolina sobre el presupuesto para el mantenimiento y desarrollo de la malla vial en Bogotá. Trabajo de grado Contaduría Pública. Bogotá, Universidad de la Salle, Facultad de Ciencias Contables y Administrativas, 2016. 25p.

CLAVIJO VERGARA, Sergio. Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: guía para salir de un sistema tributario amalgamado. Borrador 325, Banco de la República: Bogotá: 2005. 29p. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/tributacion-equidad-y-eficiencia-colombia-guia-para-salir-sistema-tributario-amalgamado>

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia. Versión corregida (18 de marzo, 2022). Bogotá, 2022. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105 (30 de diciembre, 1993). Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 41.158. Cartagena de Indias: 1993. 17p

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 488 (24 de diciembre, 1998). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales. Diario Oficial 43.460. Santa Fe de Bogotá, D.C., 1988. 33p.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 198^a, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario oficial 44.188, Bogotá D.C.: 2000. 26p.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 198^a, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario oficial 44.188, Bogotá D.C.: 2000. 26p.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 788 (27 de diciembre, 2002). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45046. Bogotá D.C.,2002. 30p.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 86 (29 de diciembre, 1989). Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento. Diario oficial 39.924. Bogotá D.E.: 1989. 3p.

COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2653 (29 de diciembre, 1998). Por el cual se reglamenta la sobretasa a la gasolina y al ACPM de que trata el capítulo VI de la Ley 488 del 24 de diciembre de 1998. Diario oficial 43.467. Santafé de Bogotá D.C.:1998. 2p

COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 417 (17 de marzo, 2020). Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Bogotá D.C. 16p.

COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 417 (17 de marzo, 2020). Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Bogotá D.C. 16p.

COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 676 (29 de marzo, 1994). Por el cual se reglamenta el artículo 29 de la ley 105 de diciembre 30 de 1993. Diario oficial 41.287. Santafé de Bogotá D.C.:1994. 2p.

CONCEJO MUNICIPAL DE FACATATIVÁ. Acuerdo 013 (24 de noviembre, 2016) Por medio del cual se expide el estatuto de rentas, se actualiza la normatividad sustantiva, el procedimiento tributario y el régimen sancionatorio del municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones Facatativá, 2016. 230p.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. El control fiscal. Sistema Nacional de Control Fiscal. Programa básico de formación para auditores. Caracas, 2012.

DANE. Población censal ajustada por cobertura y porcentajes de omisión municipal por área. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Bogotá, 2018.

DE LA GARZA MONTEMAYOR, Daniel; YILÁN RAMÍREZ, Elisa; BARREDO IBÁÑEZ, Daniel. Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. En: Revista Venezolana de Gerencia. 2018, vol. 23, núm. 8 p. 31-43. Pág. 2

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto 469261 de 2020. Disponible en: <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=144767>

DIAZ, Misael. Fondo de Subsidio de Sobretasa a la gasolina: un recaudo deficiente. Trabajo de grado Especialista en Finanzas y Administración Pública. Cajicá, Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ciencias Económicas, 2016. 25p

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional, (comunicado de prensa 20/114). Washington, D.C. Departamento de Comunicaciones del FMI. Marzo 27 de 2020.

FRANCISKOVIC, Jubitz. Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. En: Journal of Economics, Finance and Administrative Science. 2013, no. 18, p. 28-32

GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA. Ordenanza 216 (3 de julio, 2014), Por la cual se expide el estatuto de rentas del departamento de Cundinamarca, se conceden unas facultades al gobernador del departamento y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 2014. 245p.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. Metodología de la Investigación. 4 ed. México D.F.: Mc Graw Hill, 2006. 826p.

IREGUI, Ana; MELO, Ligia; RAMOS, Jorge. El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Bogotá: Banco de la República, 2003. 82p. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra274.pdf>

JIMENEZ CARRILLO, Claudia; RUBIANO TINOCO, Wendy. Análisis sobre la gestión presupuestal de la sobretasa a la gasolina en el municipio de Mosquera en el departamento de Cundinamarca para los años 2016 al 2018. Trabajo de grado profesional en Contaduría Pública. Facatativá, Universidad de Cundinamarca, Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables, 2019. 160p

MENDOZA ZAMORA, Walter; LOOR CARVAJAL, Viviana; SALAZAR PIN, Ginger; NIETO PARRALES, Dayan. La asignación presupuestaria y su incidencia en la

Administración Pública. En: Revista Científica Dominio de las Ciencias, julio de 2018, vol.4 no. 3, p.313-333

MORA NAVAS, Christian; MONDRAGON POMARES, Alexander. Impacto y gestión de la sobretasa a la gasolina en Bogotá. Trabajo de grado Especialista en Finanzas y Administración Pública. Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ciencias Económicas, 2010. 33p

MORENO, Andrés. Los ingresos por el impuesto de vehículos y la sobretasa a la gasolina en Bogotá y su destinación. Trabajo de grado, Especialista en Administración y Auditoría Tributaria. Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Jorge Tadeo Lozano. 2013, 30p.

MUNICIPIOS DE COLOMBIA. Facatativá. Actualizado en 2022. Disponible en: <https://www.municipio.com.co/municipio-facatativa.html>.

OROZCO TELLO, Mónica Beatriz. El sistema de control fiscal colombiano desde la perspectiva del modelo español. Trabajo de Grado Abogado. Bogotá D.C.: Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho, 2017. 50 p.

PULIDO FIERRO, Sandra. Respuesta a solicitud ADF2021ER003634 realizada a la Secretaría de Hacienda del municipio de Facatativá, (comunicado ADF2021EE004991). Facatativá, Secretaría de Hacienda, Alcaldía Municipal. Mayo 24 de 2021

RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Álvaro. Manejo de la sobretasa a la gasolina corriente y extra en Ibagué, 1995-2003. En: Ensayos sobre economía regional, No.20. Banco de la República, 2005.

REYES RUIZ, L., CARMONA ALVARADO, F. La investigación documental para la comprensión ontológica del objeto de estudio. Universidad Simón Bolívar, Barranquilla: 2020, p.1-4. Disponible en <http://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/20.500.12442/6630/La%20investigaci%c3%b3n%20documental%20para%20la%20comprensi%c3%b3n%20ontol%c3%b3gica%20del%20objeto%20de%20estudio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

RODRIGUEZ SILVA, Gustavo; ESCOBAR CUBILLOS, Ányelo. Análisis del comportamiento de la sobretasa de la gasolina en Bogotá en el periodo 1996-2006 y la sostenibilidad de su recaudo en el largo plazo. Trabajo de grado, Economista. Bogotá, Facultad de Economía, Universidad de la Salle.2009, 64p.

ROZO COVALEDA, Marcela. Efectos de la sobretasa de la gasolina en la calidad ambiental en Bogotá. Trabajo de grado, Magíster en Economía del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Bogotá, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. 2006, 72p

RUBIO LINIERS, María. El análisis documental: indización y resumen en bases de datos especializadas. En: Repositorio Universidad de Guadalajara, 2020, p.1-13. Disponible en: [http://148.202.167.116:8080/jspui/bitstream/123456789/3691/1/An%a1lisis do
cumental indizaci%b3n y resumen.pdf](http://148.202.167.116:8080/jspui/bitstream/123456789/3691/1/An%a1lisis%20documental%20indizaci%b3n%20y%20resumen.pdf)

UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA. Guía opciones de grado. Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables. [En línea]. Consultado el 6 de febrero de 2019. P. 7. Disponible en: <http://www.contaduriafacatativa.com.co/investigacioacuten.html>

VARGAS GÓMEZ, Nayivi. La sobretasa a la gasolina como un tributo de libre destinación territorial. Trabajo de Grado Especialista en Derecho Tributario. Villavicencio: Universidad Santo Tomás, Facultad de Derecho, 2020. 22p.

VELASCO SÁNCHEZ, Ernesto. ¿Puede la nueva gestión pública fortalecer la transparencia gubernamental? El caso de la gestión del desempeño. En: Revista de Gestión Pública. Julio-diciembre, 2013, vol. II, no. 2, p. 383-404