

**Estrategias para Reducir el Gasto Público en una Entidad Territorial
(Anolaima, Cundinamarca)**

Trabajo de grado para optar por el título de Contador Público

Ximena Martínez Peñuela



**Universidad Piloto de Colombia
Seccional del Alto Magdalena
Facultad de Ciencias Sociales y Empresariales
Programa de Contaduría Pública**

Girardot, julio de 2020

**Estrategias para Reducir el Gasto Público en una Entidad Territorial (Anolaima,
Cundinamarca)**

Ximena Martínez Peñuela

Asesora disciplinar
Magíster Jeannette Sáenz Trujillo

Asesora de orientación
Magíster María del Cielo Burbano Pedraza



**Universidad Piloto de Colombia
Seccional del Alto Magdalena
Facultad de Ciencias Sociales y Empresariales
Programa de Contaduría Pública**

Girardot, julio de 2020

Esta monografía de grado la quiero dedicar de manera especial a mi familia: Eunice Peñuela Aguilar, mi madre, por ser esa mujer guerrera que siempre ha depositado toda la confianza y el amor en mí; a Harvys Ariel Hernández Borda, mi esposo, por su apoyo incondicional, su paciencia y su compromiso; y al amor de mi vida: Ariadna Hernández Martínez, mi hija, por ser la razón más grande. También a Alicia Aguilar Bello, mi abuela materna, por creer en mí y por amarme y bendecirme tanto. A mi querida Universidad Piloto de Colombia y a cada uno de los docentes que hicieron parte de mi proceso de formación ética y profesional, así mismo a cada una de esas personas que me apoyaron de una u otra manera en todo este caminar.

Resumen

El presente documento pretende indagar y relacionar los elementos teóricos y prácticos que determinan el gasto público en los entes territoriales colombianos y reconocer el impacto que han tenido en las finanzas municipales las leyes que promueven la descentralización de los recursos y la autonomía en el manejo y ejecución de los mismos. El escrito se divide en tres momentos específicos, que tienen como finalidad realizar una conceptualización y análisis de las finanzas públicas, con ello se busca dar respuesta a los interrogantes planteados al iniciar el proceso de investigación y análisis documental; dichos momentos son: 1) aproximación teórica a las finanzas públicas, ingresos y gasto público, 2), estrategias normativas para la fijación de los límites del gasto en la entidades territoriales¹ y 3) análisis del comportamiento de ingresos y gastos en el municipio de Anolaima en el periodo comprendido entre los años 2014-2017. Los momentos referidos van acompañados con sus respectivas conclusiones y recomendaciones. Como resultado principal de este trabajo se evidencian estrategias que minimizan el gasto público para la Alcaldía de Anolaima.

Palabras clave

Finanzas públicas, Gasto público social, Límite de gasto, Entidades territoriales.

¹Análisis realizado desde la Ley 617 de 2000

Introducción

Hablar de finanzas públicas en Colombia nos permite abordar innumerables acciones que ha implementado el Estado y que son tendientes al mejoramiento del manejo de los recursos públicos en todos sus niveles, lo que ha permitido que los servidores públicos, no solamente se capaciten en este tipo de temas, sino que cambien su actitud frente a la responsabilidad social encomendada para administrar y controlar los recursos públicos, y que se orienten a custodiar los bienes que le pertenecen a los habitantes del territorio nacional. Por todo esto, mediante la expedición de leyes y decretos enfocados en el seguimiento y evaluación de las actuaciones administrativas de sus funcionarios y de aquellas que buscan racionalizar los gastos del Estado, se ha llegado a obtener resultados más alentadores y positivos frente a los cometidos de la acción del Estado y la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos.

A nivel normativo, mucho se ha mencionado sobre el efecto de la expedición de la Ley 617 (2000), estrategia para reducir los gastos de funcionamiento y procurar una adecuada gestión en el recaudo de los ingresos que por Ley le corresponden a las entidades territoriales. El propósito de este trabajo es mostrar el comportamiento de los indicadores del gasto a la luz de la Ley *ibídem*, en el municipio de Anolaima, para concluir si esta estrategia ha sido efectiva, tanto a nivel de recaudo, como a nivel de control de gastos de funcionamiento e incremento de gastos de inversión. A su vez busca indagar respecto al cumplimiento del límite del gasto.

Para lograr este propósito, en la primera parte se incorporan aspectos teóricos y conceptuales sobre finanzas públicas, presupuesto, gastos de funcionamiento y de inversión y posteriormente se incorpora y evalúa la información de las ejecuciones presupuestales -tanto en el

ingreso como en el gasto- que han sido reportadas por el municipio de Anolaima durante el periodo 2014 a 2017 a través de la plataforma Sistema CHIP (2019) en la categoría CGP – Presupuestal.

Adicionalmente, y dado que el Contralor General de la República – CGR, dando cumplimiento con los artículos 1, parágrafo 4, y artículo 2, parágrafo 5 de la Ley 617 de 2000, debe certificar los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior (Banco de la República Colombia, 2019) de los Departamentos, Distritos y Municipios del país, se retomarán los cálculos realizados en este periodo por la CGR², para concluir sobre si la estrategia que contempla la Ley se ha cumplido en el municipio de Anolaima.

Finalmente se presentan las conclusiones que dan cuenta de la aplicación de la estrategia normativa en el municipio de Anolaima en el periodo analizado.

Es pertinente mencionar que los entes de control nacional, departamental y municipal muestran estadísticas sobre el manejo de los recursos a través de las ejecuciones presupuestales que los departamentos y municipios reportan de manera trimestral al DNP y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y estos informes están consolidados en un formato corto donde se identifican las principales cuentas de ingresos, gastos y financiamiento de cada departamento y cada municipio. Con ello se busca tener conocimiento de si vienen cumpliendo con los indicadores fiscales y de gestión establecidos en la normatividad vigente para tal fin, toda vez que los entes territoriales que no ajusten sus finanzas o las tengan ajustadas, quedarán expuestos a planes de

²Los cuales se basan en la información que las entidades territoriales realizan vía CHIP Categoría CGR-Presupuestal

desempeño de corto y mediano plazo que castigarían y recortarían su accionar estatal sometiéndose a ajustes fiscales como reducción de gastos e incremento de los ingresos propios que garanticen la viabilidad financiera de cada región. De esta manera se podrán obtener nuevas fuentes de financiación a través de créditos públicos que al final se verán representadas en mayor inversión

Marco de Referencia

1. Generalidades

Anolaima es un municipio ubicado en la parte central de la región del Centro oriente, en el departamento de Cundinamarca, subregión Tequendama, con una actividad económica basada mayormente en la Agricultura, como fuente principal productiva de las familias, representada en cultivos transitorios, principalmente de maíz, habichuela y tomate. Tiene una división política-administrativa en la cabecera municipal o casco urbano, constituida por catorce (14) barrios, treinta y dos (32) veredas y cuatro (04) centros poblados legalizados. De acuerdo a los datos estadísticos del DNP (2019), posee una Población a 2019 de 11.894 habitantes.

El desarrollo del presente documento se basa en el análisis del comportamiento del ingreso-gasto del municipio de Anolaima, Cundinamarca durante las vigencias 2014-2017 a la luz de la Ley 617 de 2000, y como resultado de este se pretende proponer una serie de estrategias que permitan mejorar el desempeño fiscal de la entidad territorial, a través del ejercicio de recaudo de sus ingresos y optimización del gasto en funcionamiento; de esta manera se busca contribuir hacia el cumplimiento del principal objetivo del gobierno nacional y sus entidades descentralizadas, “la garantía en la satisfacción de las NBI” de su población y generar desarrollo social y territorial mediante la inversión pública.

2. Conceptualización sobre las Finanzas Públicas, los Ingresos y el Gasto Público

El Estado y los gobiernos tienen dentro de su función primordial el propiciar la redistribución del ingreso y la lucha contra la pobreza, donde el presupuesto público juega un papel

fundamental, especialmente en la obtención de los ingresos y su utilización adecuada, mediante la minimización de los gastos de funcionamiento y el incremento de los gastos de inversión.

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la toma de decisiones de todos los gobiernos territoriales, es a través del cual se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno, los planes de desarrollo, y en suma, es posible impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo de los territorios. De ahí la importancia de tener un conocimiento y dominio del tema para quienes tendrán relación con el sector público.

Tabla 1. Estructura del Presupuesto Público.

INGRESOS	GASTOS
<ul style="list-style-type: none">• INGRESOS CTE.• CAPITAL• TRANSFERENCIA	<ul style="list-style-type: none">• GASTOS• Funcionamiento• DEUDA• INVERSION

Fuente: Elaboración Propia

Sánchez (2014) define a los ingresos territoriales como las rentas que los departamentos, distritos y municipios, al igual que sus entidades descentralizadas, perciben para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales, determinados por la Asamblea o el Concejo, según el caso, en las condiciones y dentro de los límites que para el efecto fijan la Constitución y la ley.

Siguiendo las ideas de Sánchez (2014) los ingresos pueden clasificarse de la siguiente forma:

Ingresos tributarios: Son los ingresos que recauda el Estado por concepto de los gravámenes de carácter obligatorio a cargo de personas naturales y jurídicas, fijados por leyes, con carácter de impuestos, como consecuencia de la potestad soberana o de dominio que el Estado ejerce sobre sus gobernados.

Ingresos no tributarios: Se originan por la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o la participación de beneficios de bienes o servicios.

Recursos de capital: Son recursos extraordinarios originados en operaciones contables y presupuestales, en la recuperación de inversiones y de recursos de vigencias anteriores, en la variación del patrimonio, en la creación de un pasivo o en actividades no directamente relacionadas con las funciones y atribuciones del ente territorial.

Según el artículo 27 del Decreto 111 (1996), los ingresos no tributarios se clasifican en tasas y multas. Sin embargo, el esquema generalmente aceptado, además, incluye las rentas contractuales y las transferencias, entre otros.

Las Transferencias: son recursos financieros que se trasladan de un ente estatal a otro. Algunas veces pueden ser trasladadas a entidades privadas para la prestación de servicios públicos, como por ejemplo, los recursos que son trasladados a las cajas de compensación familiar; tienen como objetivos corregir desequilibrios fiscales verticales y horizontales, garantizar la prestación de unos servicios públicos básicos por parte de los entes territoriales y promover la expansión de dichos servicios.

Marco legal

El Congreso de la República, mediante la Ley 715 (2001) reglamenta que los municipios recibirán el 55% de los recursos asignados, en él no se incluye el Distrito Capital, que recibirá el 100%.

La Conformación del Sistema General de Participaciones se establece así: Una participación con destinación específica para los sectores de educación y salud y una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denomina participación para propósito general (Secretaría Distrital de Hacienda, 2020)

Los giros se deberán efectuar en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, a los fondos que para el efecto deben crear y organizar las entidades territoriales (Ley 715, 2001).

Por otra parte, es importante señalar, a nivel normativo, que la Ley 1176 (2007) en su Artículo 11, establece la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los distritos y municipios, y la destinación a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades:

Los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables; pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico; preinversión en diseños, estudios e interventorías; formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los

servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural; construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo; programas de macro y micromedición; de reducción de agua no contabilizada; adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de APSB; participación en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los municipios.

Según lo determina el DNP (2019), para lograr la sostenibilidad financiera de las inversiones estratégicas formuladas en los planes de desarrollo territoriales, las entidades territoriales requieren conocer el comportamiento de las diferentes fuentes de recursos disponibles. Para alcanzar este fin, es necesario que los gobiernos subnacionales cuenten tanto con las herramientas como con la técnica que les permita proyectar una de las principales fuentes de financiamiento local, la cual está constituida por los recursos que la Nación transfiere a los gobiernos locales; esta se denomina Sistema General de Participaciones (SGP). Dadas las particularidades de este Sistema, especialmente su carácter constitucional, los recursos del SGP constituyen una de las más importantes fuentes de financiación de la inversión local, principalmente en los municipios de 4^a, 5^a y 6^a categoría.

El Banco de la República (2019) define el gasto público como el conjunto de gastos que realiza el sector público en un período determinado. Incluyendo todo el gasto fiscal, más todos los gastos de las empresas fiscales y semifiscales con administración autónoma del Gobierno central. Es así como el gasto público se destina a bienes de consumo público y a bienes de capital, inversión pública.

En el mismo sentido, para la Secretaría de Hacienda Distrital (2019) “...los Gastos de Funcionamiento están constituidos por aquellas erogaciones que deben realizar las entidades públicas para garantizar el normal funcionamiento de su aparato administrativo” y se clasifican en gastos de personal y gastos generales.

De la primera categoría forman parte, los relativos al pago de servicios personales asociados a la nómina, las contribuciones inherentes a está y los servicios personales indirectos y, de la segunda, los gastos destinados a la adquisición de bienes y servicios y al pago de impuestos, multas y transferencias (Veeduría Distrital , 2020, pág. 6).

Por su parte los Gastos de Inversión son definidos por la jurisprudencia como “erogaciones que retribuyen bienes de capital de tal manera que aumentan el patrimonio de la entidad” (Decreto 2236 , 2017, pág. 13), pues son en general las sumas de dinero empleadas en la adquisición de bienes estables y permanentes tales como una edificación o la construcción de una obra pública. Estos gastos se clasifican a su vez en gastos de inversión en bienes intermedios, como lo es la adquisición de un edificio, gastos que se destinan principalmente a la prestación de servicios administrativos, y los de inversión en bienes durables finales, tales como las vías de transporte, comunicaciones, obras públicas, etc.

En relación al comportamiento de ingresos y gastos, el Congreso de la República de Colombia expide la Ley 617 de 2000 en la cual se establece que para la categorización de las entidades territoriales su cabida de gestión administrativa y fiscal es de acuerdo con el número

de personas e ingresos corrientes de libre destinación; con el objetivo de establecer un saneamiento fiscal en las entidades territoriales y así mismo su límite de gasto.

Las instituciones presupuestarias son el “conjunto de reglas, procedimientos y prácticas (formales o informales) acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados” (DNP, 2017, pág. 11). En este sentido han ido surgiendo diferentes conceptos sobre el presupuesto.

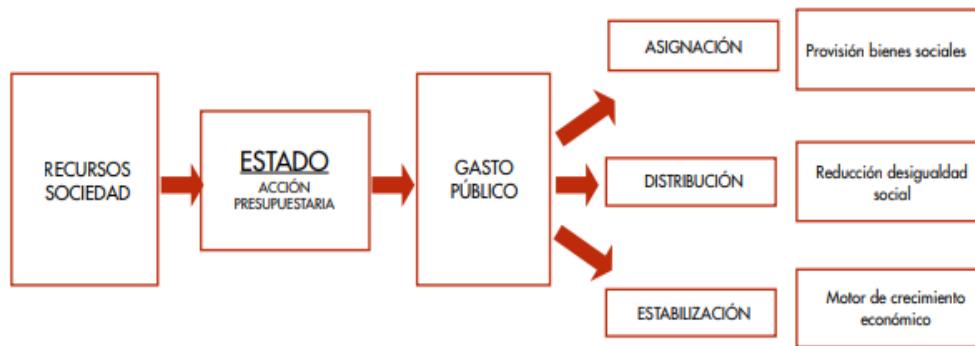
Según DNP (2017) consiste en “las previsiones anuales de ingresos y gastos de una organización, ya sea pública o privada” (pág. 11).

El presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país (Minvivienda, s.f.).

Por su parte Flórez (1989), citado por DNP (2017) afirma:

El presupuesto es por sus mismas características el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación y donde se establecen las reglas para su ejecución. Así, como instrumento financiero por excelencia que es, su empleo le debería permitir al Estado «garantizar el cumplimiento de su función económica y asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos» (pág. 11).

Figura 1. Funciones del Estado a través de la acción presupuestaria



Fuente: DNP (2017, pág. 12)

Entonces las Finanzas Públicas, después de Silva, Páez y Rodríguez (2008), se han centrado en el campo microeconómico –asignación y distribución–, pues aspectos como la estabilización – que por lo general abarca tanto la política fiscal como la monetaria– se estudian en los textos de macroeconomía.

El gobierno, para suministrar los bienes públicos que requiere la comunidad, debe contar con mecanismos de financiación que le provean los recursos necesarios para adelantar la ejecución de los programas proyectadas.

Según Gómez (2018) las finanzas públicas, son aquellas tomas de decisiones que se dan en el sector público sobre el ingreso y gasto (liquidez) y cómo estas influyen o impactan en la economía de un país, ya que por medio de los presupuestos públicos se deben tomar decisiones, si de endeudarse se trata, o por el contrario, aumentar los impuestos con el fin de poder ejecutar lo planeado por el gobierno y que cubra cada sector de un país. En efecto, esto permite a los gobiernos contar con indicadores que reflejen el comportamiento y tendencia de la economía. Dichos

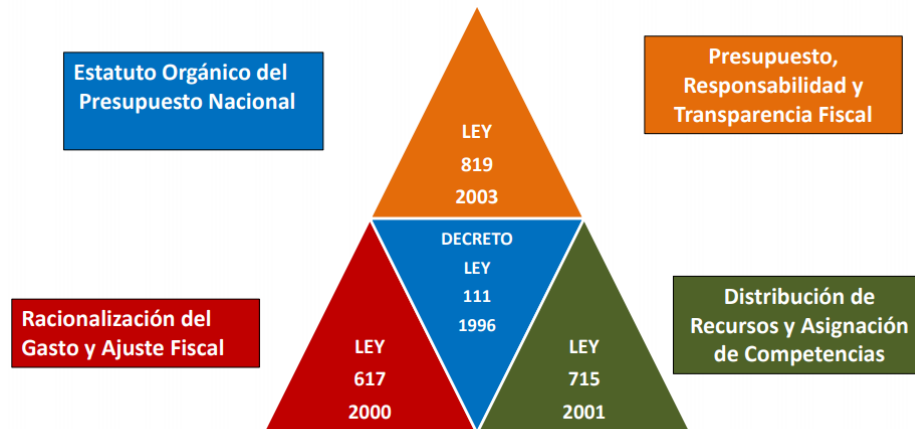
comportamientos son manejados y regulados por las políticas económicas de un país y para este caso, la política esencial de manejo en las finanzas públicas es la fiscal, definida como las medidas implementadas por el sector público para financiarse e invertir los recursos que recibe.

El panorama de las finanzas de las entidades territoriales en Colombia ha cambiado sustancialmente en los últimos 20 años. Su dinámica ha estado estrechamente relacionada con la descentralización y las normas que la regulan. Desde su concepción, se buscaba mejorar la situación de las finanzas y la autonomía de las entidades territoriales, a través del fortalecimiento de los recursos propios y de las transferencias del gobierno central. Aunque han sido múltiples las medidas a través de las cuales se ha buscado profundizar el proceso de descentralización, lo cierto es que el país está aún lejos de alcanzar un estado óptimo. El escenario ideal es aquel en el que se logre un equilibrio de todas las dimensiones que les permita a los gobiernos subnacionales una mayor autonomía y los recursos necesarios para ofrecer a sus habitantes mayor calidad de vida, con menor pobreza y mayor equidad. (Bonet-Morón, Pérez, & Montero, 2018)

La introducción del concepto de la sostenibilidad fiscal exige a los responsables del proceso de elaboración, presentación y aprobación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones tener en cuenta el entorno y objetivos macroeconómicos que estipula el Plan Nacional de Desarrollo para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazo (DNP, 2017); y tanto la Nación como las entidades territoriales, han de proyectar sus presupuestos ajustándose a las estimaciones de ingresos y de gastos que se contemplan en el marco fiscal de mediano plazo, que se encuentra regulado por la Ley 819 de 2003.

Con el fin de lograr cumplir con el control presupuestario, en Colombia el Legislativo ha expedido regulación que se resume en la siguiente gráfica:

Figura 2. Marco Normativo Aplicable- Finanzas Publicas de una Entidad Territorial



Fuente: ESAP (2018, pág. 28)

Dentro de las normas mencionadas la Ley 617 de 2000, guarda relación con el propósito de este documento y por ello, a continuación, se retoman algunos aspectos importantes de la misma y su aplicabilidad en el municipio de Anolaima.

Por su parte la Ley 715 de 2001 y sus modificaciones, regulan lo relacionado con el Sistema General de Participaciones – SGP.

3. Estrategias Normativas enfocadas al Límite del Gasto en las Entidades Territoriales Ley 617/00.

Las Entidades territoriales gozan de autonomía y pueden incidir sobre el nivel de producción de bienes y servicios a través del recaudo de sus impuestos y el manejo del gasto público, y deben realizar un control minucioso de sus finanzas para evitar que el gasto público supere los ingresos reales recaudados para evitar incurrir en déficit.

Según la opinión de Melo-Becerra y Ramos Forero (2017) el incremento del gasto público en los últimos años no precisamente ha sido sobresaliente en los grandes lineamientos sectoriales, al contrario, podemos determinar que el gasto público ha traído generalmente un deterioro en las finanzas públicas del Estado.

La autofinanciación de los gastos de funcionamiento mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Lo deseable es que este indicador sea igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000, de acuerdo con la categoría correspondiente.

La Ley 617 de 2000, señala en su artículo 6o. establece “el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación”, los siguientes porcentajes, según su categoría (Ley 617, 2000):

Tabla 2. Categoría y Límite de gasto para Distritos y Municipios (En porcentaje)

Categoría	Límite de Gasto
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y Tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Fuente: Elaboración Propia a partir de Ley 617 (2000)

De acuerdo con lo anterior, lo ideal es que los municipios procuren gestionar adecuadamente sus ingresos propios a fin de lograr cumplir con los gastos de apoyo que en todo caso son necesarios en toda entidad, siempre procurando que los gastos de inversión superen los ingresos.

En este sentido, la creación de leyes que garanticen sostenibilidad y desarrollo social han permitido que los municipios se vuelvan auto-sostenibles en el tiempo y muestren resultados positivos a través de la generación de más rentas y menores gastos de funcionamiento, coadyuvando resultados operacionales que logran que los recursos sean utilizados en inversión social. Por ello la importancia de que los entes territoriales establezcan sus propias herramientas e instrumentos de medición, evaluación, seguimiento y monitoreo basados en la ley, de tal manera que la ejecución de sus presupuestos logren mayor efectividad y resultados favorables para el crecimiento y desarrollo de cada región. Con ello se busca, no solamente la credibilidad del estado, sino panoramas financieros holgados y dedicados estrictamente al cometido estatal. (Sepúlveda & Canizares, 2014).

El Estado, en su interés por la fijación de marcos normativos que permitan la implementación específica de estrategias para la optimización del gasto público, creó la Ley 617 del 2000, por la cual se reforman parcialmente la Ley 136 de 1994 y el Decreto Extraordinario 1222 de 1986; se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto Decreto 111 de 1996,

el Decreto 1421 de 1993, y se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización. Además se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Lo anterior trajo consigo múltiples cambios en materia de finanzas públicas en las administraciones locales, así mismo permitió la realización de una categorización de los departamentos y sus municipios, hecho que impactó en gran medida sus finanzas y el manejo de estas. Así mismo, mediante otras modificaciones o adiciones a la Ley 136 de 1994, se establecen temas como: los límites de gasto para las entidades territoriales en el marco del proceso de saneamiento fiscal, los criterios para la creación de municipios, los elementos para la racionalización de los fiscos municipales y departamentales, reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital y un régimen para el Distrito Capital.

4. Comportamiento de Ingresos y Gastos en el Municipio de Anolaima en el Periodo 2014-2017.

A continuación se presenta el comportamiento de ingresos y gastos en el municipio de Anolaima, para concluir si ha sido eficiente o no en el recaudo de los ingresos y si sus gastos de funcionamiento se han ajustado a la estrategia normativa definida por la Ley 6617 de 2000.

Ingresos

Como ya se ha mencionado, los ingresos se encuentran constituidos por los Tributarios, No tributarios (dentro de los cuales se incluyen las transferencias), y los recursos de capital. En la medida en que los ingresos se obtengan las entidades podrán dar cumplimiento a sus obligaciones, tanto en gastos de funcionamiento como en gastos de inversión.

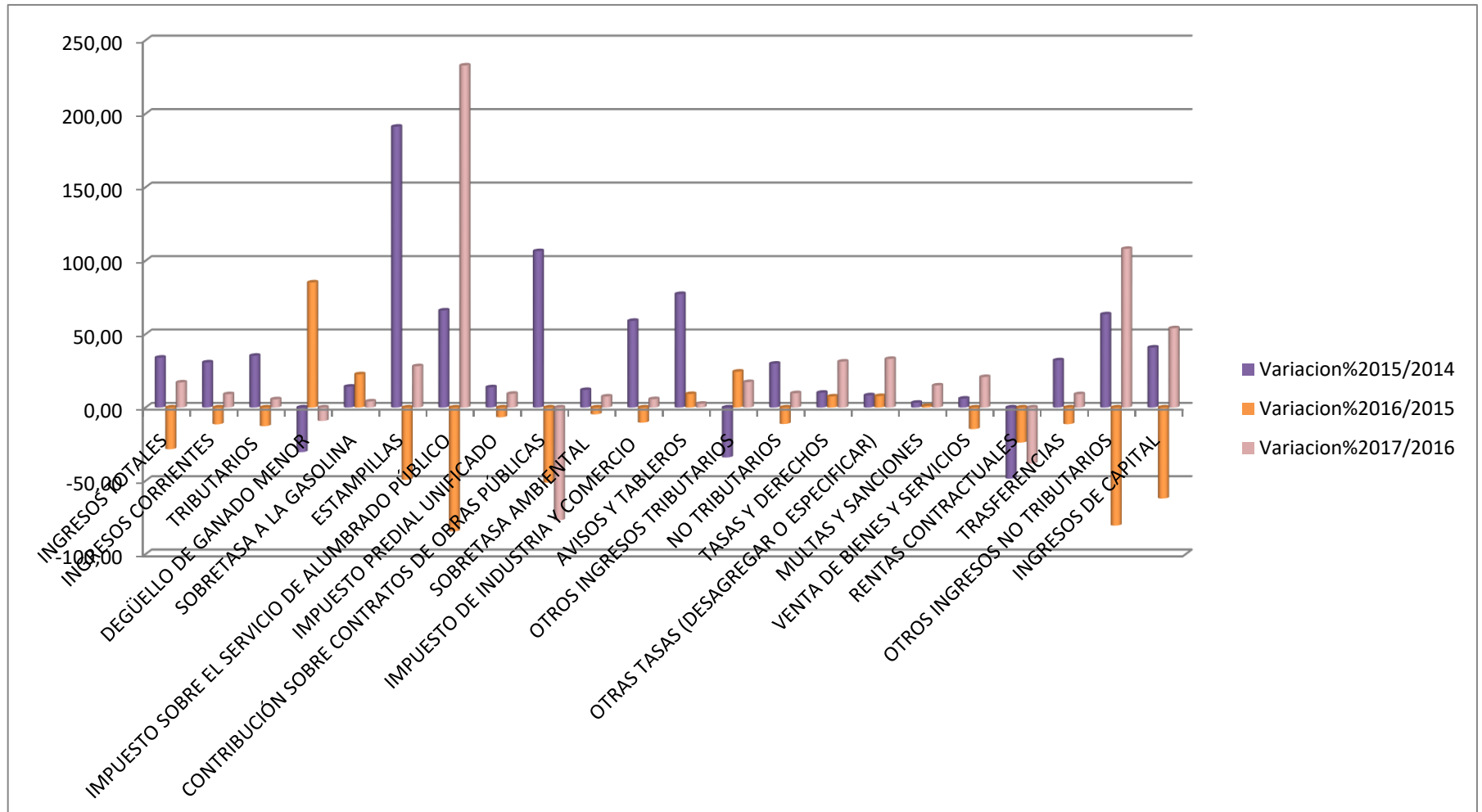
Tabla 3: Ingresos- Periodo 2014 a 2017

Concepto	2014	Variacion % 2014-2015	2015	Variacion % 2016-2015	2016	Variacion % 2017-2016	2017
INGRESOS TOTALES	\$14.933.206	33,96	\$20.003.816	-28,41	\$14.321.099	17,07	\$16.765.006
INGRESOS	\$10.173.986	30,73	\$13.299.980	-11,46	\$11.775.466	9,08	\$12.844.142
TRIBUTARIOS	\$1.596.616	35,29	\$2.160.042	-12,70	\$1.885.774	5,59	\$1.991.147
DEGÜELLO DE	\$5.216	-30,43	\$3.629	85,23	\$6.722	-9,15	\$6.107
SOBRETASA A LA	\$208.010	14,19	\$237.524	22,63	\$291.280	4,11	\$303.252
ESTAMPILLAS	\$120.404	191,19	\$350.606	-49,30	\$177.755	28,14	\$227.778
IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE	\$62	66,13	\$103	-84,47	\$16	232,83	\$53
IMPUESTO PREDIAL	\$857.105	13,78	\$975.210	-6,66	\$910.269	9,35	\$995.384
CONTRIBUCIÓN SOBRE CONTRA TOS DE OBRAS PÚBLICAS	\$93.480	106,51	\$193.041	-51,18	\$94.250	-76,89	\$21.777
SOBRETASA	\$202.026	11,94	\$226.158	-4,64	\$215.657	7,49	\$231.812
OTROS INGRESOS	\$2.603	-0,19	\$2.598	-60,47	\$1.027	106,78	\$2.124
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y	\$96.714	59,06	\$153.835	-10,30	\$137.992	5,68	\$145.833
A VISOS Y TABLEROS	\$8.590	77,36	\$15.235	9,20	\$16.636	2,55	\$17.060
NO TRIBUTARIOS	\$8.577.370	29,88	\$11.139.938	-11,22	\$9.889.692	9,74	\$10.852.995
TASAS Y DERECHOS	\$65.761	10,08	\$72.388	7,53	\$77.841	31,29	\$102.201
OTRAS TASAS (DESAGREGAR O	\$65.761	8,31	\$71.228	7,80	\$76.783	33,10	\$102.201
MULTAS Y	\$128.248	3,24	\$132.409	1,07	\$133.822	15,03	\$153.936
VENTA DE BIENES Y	\$435.615	6,05	\$461.980	-14,70	\$394.080	20,76	\$475.888
RENTAS	\$39.175	-48,52	\$20.167	-23,91	\$15.346	-38,15	\$9.491
TRASFERENCIAS	\$7.908.242	32,17	\$10.452.456	-11,33	\$9.268.498	9,09	\$10.111.259
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$329	63,53	\$538	-80,48	\$105	108,10	\$219
INGRESOS DE	\$4.759.220	40,86	\$6.703.836	-62,03	\$2.545.633	54,02	\$3.920.864

Fuente: Elaboración propia a partir de: Contaduría General de la Nación (2019)
Cifras dadas en miles de pesos

El comportamiento de los ingresos corrientes permite lograr aumentar la disponibilidad de recursos para financiar la inversión. Además, hasta el momento las calificaciones por eficiencia fiscal del Municipio han permitido que los Ingresos del Sistema General de Participaciones se mantengan estables.

Figura 3. Variación % Ingresos 2014-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de: Contaduría General de la Nación (2019)

Durante el periodo analizado, 2014 al 2017, los rubros presupuestales de mayor importancia dentro del presupuesto municipal, y que tienen mayor impacto dentro de los gastos de funcionamiento, son los gastos de inversión. El impuesto presenta una variación significativa con un aumento del 191.19% correspondiente a las Estampillas.

El total de los Ingresos Tributarios, No Tributarios y Transferencias del municipio de Anolaima, para las vigencias del análisis presentó una variación así:

Los Ingresos Tributarios:

- 2014-2015: (2014 \$1.596.616- 2015 \$2.160.042) cifras en miles de pesos, presentaron una variación positiva correspondiente al 35,29%;
- 2016-2015: (2016 \$ 1.885.774- 2015 \$2.160.042) cifras en miles de pesos, presentaron una variación negativa correspondiente al -12.70%;
- 2016-2017: (2017 \$ 1.991.147- 2016 \$ 1.885.774) cifras en miles de pesos, presentaron una variación positiva correspondiente al 5.59%.
- Los Ingresos No Tributarios para las vigencias:2014-2015 (2014 \$8.577.370- 2015 \$11.139.938) cifras en miles de pesos, presentaron una variación positiva correspondiente al 29.88%;
- 2016-2015: (2016 \$ 9.889.962- 2015 \$11.139.938) cifras en miles de pesos, presentaron una variación negativa correspondiente al -11.22%;
- 2016-2017: (2017 \$ 10.852.995- 2016 \$ 9.889.962), cifras en miles de pesos, presentaron una variación positiva correspondiente al 9.74%.

Las Transferencias para las vigencias:

- 2014-2015 (2014 \$7.908.242- 2015 \$10.452.456), cifras en miles de pesos, presentaron una variación positiva correspondiente al 32.17%;
- 2016-2015: (2016 \$ 9.268.498- 2015 \$10.452.456), cifras en miles de pesos, presentaron una variación negativa correspondiente al -11.33%;
- 2016-2017: (2017 \$ 10.111.259- 2016 \$ 9.268.498), cifras en miles de pesos, revelaron una variación positiva correspondiente al 9.09%.

En general se observa que el comportamiento de ingresos es positivo, lo cual permite al municipio sostener sus gastos y de ese modo dar cumplimiento a la estrategia normativa del límite del gasto.

Ejecución presupuestal de Gastos

Gastos de Inversión:

Son gastos que contribuyen a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas o a constituir capital humano desde el punto de vista de la inversión social, conforme a las finalidades del Estado.

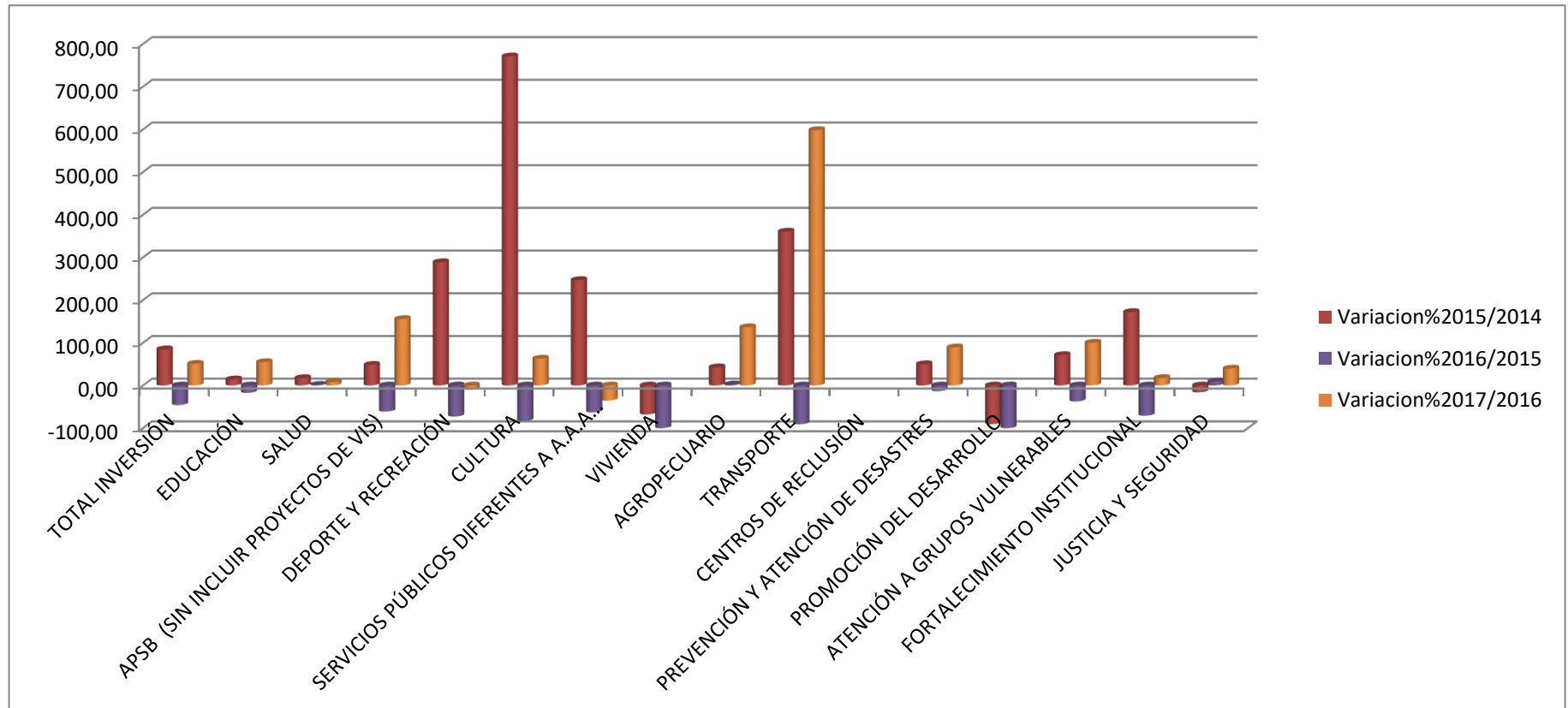
Tabla 4. Gastos de inversión. Periodo 2014 a 2017

CONCEPTO	2014	Variacion% 2015/2014	2015	Variacion % 2016/2 015	2016	Variacion% 2017/2016	2017
TOTAL INVERSIÓN	\$ 9.129.853	84,72	\$ 16.864.772	-45,77	\$ 9.145.733	50,86	\$ 13.797.317
EDUCACIÓN	\$ 641.069	14,31	\$ 732.828	-17,17	\$ 606.972	54,59	\$ 938.289
SALUD	\$ 5.329.078	17,20	\$ 6.245.928	1,46	\$ 6.337.403	7,94	\$ 6.840.630
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	\$ 866.872	48,34	\$ 1.285.925	-61,03	\$ 501.123	155,63	\$ 1.281.027
DEPORTE Y RECREACIÓN	\$ 117.307	288,78	\$ 456.068	-72,64	\$ 124.762	-10,30	\$ 111.909
CULTURA	\$ 187.239	770,84	\$ 1.630.559	-82,92	\$ 278.468	62,86	\$ 453.502
SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL)	\$ 215.998	246,98	\$ 749.475	-62,97	\$ 277.498	-35,45	\$ 179.118
VIVIENDA	\$ 250.039	-67,96	\$ 80.107	-100,00	\$ 0		\$ 101.971
AGROPECUARIO	\$ 48.682	42,54	\$ 69.391	2,48	\$ 71.111	136,39	\$ 168.099
TRANSPORTE	\$ 907.944	360,33	\$ 4.179.563	-90,59	\$ 393.180	598,12	\$ 2.744.867
CENTROS DE RECLUSIÓN	\$ 0		\$ 0		\$ 0		\$ 8.066
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	\$ 24.593	49,95	\$ 36.877	-13,23	\$ 32.000	89,06	\$ 60.500
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	\$ 10.570	-90,54	\$ 1.000	-100,00	\$ 0		\$ 20.000
ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES - PROMOCIÓN SOCIAL	\$ 150.517	71,14	\$ 257.601	-37,28	\$ 161.577	100,10	\$ 323.315
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	\$ 165.705	171,94	\$ 450.619	-70,70	\$ 132.047	17,44	\$ 155.082
JUSTICIA Y SEGURIDAD	\$ 205.056	-16,10	\$ 172.037	9,20	\$ 187.862	39,62	\$ 262.301

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2019)

Cifras dadas en miles de pesos

Figura 4: Variación % Gastos de Inversión 2014- 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2019)

Gastos de Funcionamiento

Son aquellas erogaciones necesarias y recurrentes del Estado para garantizar el normal funcionamiento de la administración municipal, y para el desempeño de sus competencias:

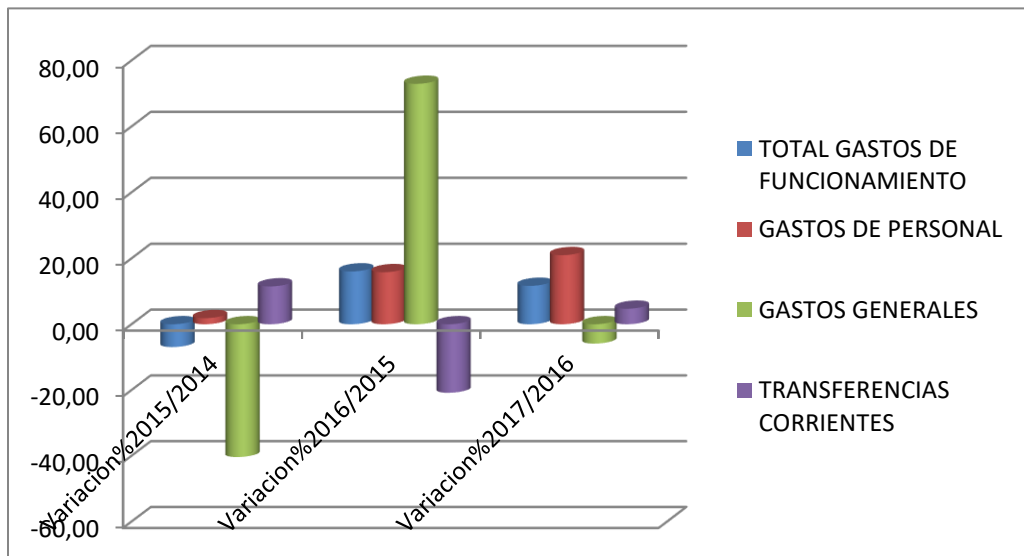
Tabla 5. Gastos de Funcionamiento- Periodo 2014 a 2017

CONCEPTO	2014	Variacion% 2015/2014	2015	Variacion% 2016/2015	2016	Variacion% 2017/2016	2017
TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	\$ 1.531.541	-6,926814235	\$ 1.425.454	16,03980206	\$ 1.654.094	11,67	\$ 1.847.084
GASTOS DE PERSONAL	\$ 822.303	1,850412804	\$ 837.519	15,80799958	\$ 969.914	20,98	\$ 1.173.360
GASTOS GENERALES	\$ 391.136	-40,36856745	\$ 233.240	72,93303035	\$ 403.349	-5,87	\$ 379.661
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	\$ 318.102	11,50354289	\$ 354.695	-20,82465217	\$ 280.831	4,71	\$ 294.063

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2019)

Cifras dadas en miles de pesos

Figura 5. Variación % Gastos de Funcionamiento- Periodo 2014-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación (2019)

5. Cumplimiento Límite de los Gastos de Funcionamiento Ley 617/00

Según certificaciones expedidas por la Contraloría General de la Nación (2001), en cumplimiento de lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000 y de la Resolución Orgánica 5393 de 2002, con base en la información enviada a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública- CHIP- Categoría Presupuestal CGR, a continuación se muestra el comportamiento de ingresos y gastos del municipio de Anolaima durante las vigencias 2014 a 2017.

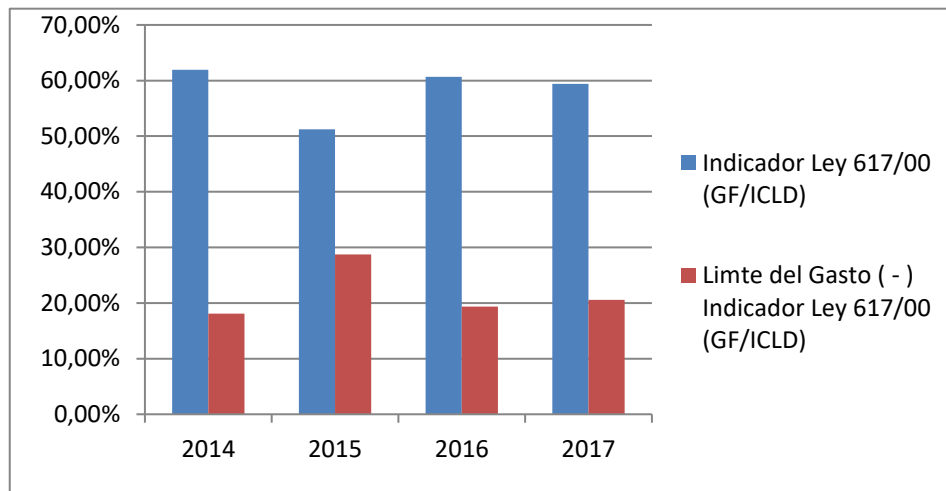
Cabe resaltar, que los datos de la CGR difieren de los antes reportados, en aplicación de la metodología que el órgano de Control desarrolla.

Tabla 6. Total Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD, Gastos de Funcionamiento GF e Indicadores Límite de Gasto Ley 617/00

Descripción	Ejecución 2014	Ejecución 2015	Ejecución 2016	Ejecución 2017
Total ICLD	2.557.386	2.796.405	2.806.524	3.173.895
Gastos Personal	1.018.845	1.044.794	1.181.881	1.416.736
Gastos Generales	519.081	345.846	516.680	469.062
Transferencias Corrientes	45.398	42.118	3.544	0
Total Gastos de Funcionamiento GF	1.583.324	1.432.758	1.702.105	1.885.798
Indicador Ley 617/00 (GF/ICLD)	61,91%	51,24%	60,65%	59,42%
Límite del Gasto (-) Indicador Ley 617/00 (GF/ICLD)	18,09%	28,76%	19,35%	20,58%

Fuente: Elaboración propia a partir de Contraloría General de la Nación (2001)
Cifras en miles de pesos

Figura 6. Indicadores Límite de Gasto Ley 617/00- Periodo 2014-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Contraloría General de la Nación (2001)

Durante la vigencia fiscal 2016, los Ingresos Corrientes de Libre Destinación mostraron un incremento muy mínimo en comparación con los de 2015. Sin embargo, los gastos de funcionamiento sí aumentaron en algo más de 9 puntos porcentuales, lo que ocasionó que el porcentaje de Ley 617 aumentara con relación al de 2015.

Para el año 2015 el aumento en el recaudo de estos ingresos estuvo en el 9,34% aproximado con relación a los recaudos del 2014. (2014 ICLD \$2.557.386 – 2015 ICLD \$2.796.405) cifras en miles de pesos.

Para la vigencia 2016, el incremento de los recaudos en ingresos corrientes de libre destinación fue de apenas el 0,36% aproximado en comparación con los de 2015. (2016 ICLD \$2.806.524) cifras en miles de pesos.

Caso contrario de la vigencia 2017, donde el incremento de los recaudos en ingresos corrientes de libre destinación fue del 13% aproximado en comparación con los de 2016. (2017 ICLD \$3.173.895) cifras en miles de pesos.

Basados en los datos anteriores, la Contraloría General de la República anualmente expide las certificaciones de cumplimiento de Ley 617 para cada Entidad Territorial.

Los niveles de gastos de funcionamiento frente a ingresos corrientes de libre destinación se han mantenido aceptables ante los entes de control. A parte de eso, aunque las posiciones a nivel nacional y departamental no son excelentes, se puede decir que el municipio se encuentra en un punto medio que se debe mejorar a través de la ejecución total de los recursos de inversión, ahorro en gastos de funcionamiento.

Conclusiones

- La Ley 617 de 2000 es una estrategia normativa que evita que las entidades se desborden con los gastos de funcionamiento y del mismo modo las estimula a realizar gestión para recaudar sus rentas propias y para lograr cubrir estos gastos. El municipio de Anolaima cumple con la estrategia normativa.
- Lo ideal es que no todos los recursos se dediquen a gastos de funcionamiento, sino que en lo posible también se utilicen en inversión, sin depender sustancialmente de los recursos del SGP.
- Se recomienda determinar el costo fiscal de las exenciones y beneficios tributarios, para ello se debe contar con un inventario de los beneficios tributarios por tipo de impuesto, tales como rentas externas, deducciones especiales, exoneración de tarifas y descuentos tributarios.
- Como mecanismo para incrementar el recaudo, los municipios deben realizar actualización catastral, para determinar si existen predios que no están inscritos dentro de la

base municipal y no están tributando por el concepto de impuesto predial. Otro caso es el del mejoramiento y construcción de viviendas nuevas sin actualización catastral.

- También es recomendable, realizar censo de Industria y Comercio.
- Como medida para controlar los gastos de funcionamiento, es importante concientizar a los funcionarios públicos de hacer uso eficiente de los servicios públicos, principalmente de energía y acueducto y definir políticas de cero papel, que no solo contribuyen a minimizar los gastos sino también a proteger el medio ambiente.

Referencias

- Banco de la República Colombia. (29 de 05 de 2019). *Ensayos sobre economía regional*.
Obtenido de
https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2005_junio_0.pdf
- Bonet-Morón, J., Pérez, G., & Montero, J. (1 de Mayo de 2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios*. Obtenido de
<http://www.banrep.gov.co/es/publicaciones/documento-de-trabajo-economia-regional-y-urbana-267>
- Contaduría General de la Nación. (14 de Junio de 2019). *Sistema CHIP*. Obtenido de
https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf
- Contraloría General de la Nación. (2001). *Ingresos de los Departamentos y los Municipios (Certificaciones Ley 617 de 2000)*. Obtenido de Certificados Ley 617 de 2000:
<https://www.contraloria.gov.co/web/finanzas-publicas/ley-617-de-20001>
- Decreto 111. (18 de Enero de 1996). Estatuto Orgánico de Presupuesto. Diario Oficial 42.692.
República de Colombia. Colombia.
- Decreto 2236 . (2017). *Presupuesto de gastos del Estado – División*. Obtenido de
www.nuevaleislación.com

- DNP. (2017). *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>
- DNP. (2 de abril de 2019). *Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del sistema general de participaciones (SGP)*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/Recomendaciones%20proyecciones_SGP.PDF
- DPN. (06 de 14 de 2019). *Anolaima, Cundinamarca*. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/25040>
- ESAP. (2018). *Presupuesto público territorial*. Obtenido de <http://sirecec2.esap.edu.co/admon/archivos/20180419040727.pdf>
- Gómez, M. (2 de Abril de 2018). *Las finanzas públicas y su importancia en el Estado*. Obtenido de <http://blogs.eltiempo.com/palabras-mass/2018/04/02/las-finanzas-publicas-importancia-estado/>
- Ley 1176 . (2007). *Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. AÑO CXLIII. N. 46854*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1675210>
- Ley 617. (9 de octubre de 2000). Diario Oficial No. 44.188. *Congreso de Colombia*. Colombia.
- Ley 715. (21 de Diciembre de 2001). Sistema General de Participaciones. Diario Oficial No 44.654. *Congreso de la República*. Bogotá, Colombia.
- Melo-Becerra, L., & Ramos-Forero, J. (1 de Junio de 2017). *El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura*”, *Borradores de Economía, No. 1003*. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-1003>
- Minvivienda. (s.f.). *Finanzas y presupuesto* . Obtenido de <http://www.minvivienda.gov.co/sobre-el-ministerio/finanzas-y-presupuesto>
- Sánchez, P. (13 de Noviembre de 2014). *Estructura de los Ingresos Territoriales en Colombia*. Obtenido de <https://www.google.com/search?ei=uQgQXYiwIans5gK18Y-gDg&q=sanchez+2014+clasificacion+de+ingresos&oq=sanchez>
- Secretaria de Hacienda Distrital . (4 de Febrero de 2019). *Concepto*. Obtenido de <http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/normatividad/2019EE11222.pdf>

- Secretaría Distrital de Hacienda. (2020). *Sistema General de Participaciones* . Obtenido de <https://www.shd.gov.co/shd/sistema-general-de-participaciones>
- Sepúlveda, A., & Canizares, C. (25 de Julio de 2014). Diagnóstico sobre la situación fiscal y de capacidad de endeudamiento del municipio de El Tarra Norte de Santander en la vigencia 2012. *Tesis de Grado, UFPSO*. Santander, El Tarra, Norte de Santander.
- Silva , J., Páez , P., & Rodríguez, P. (2008). *Finanzas Públicas Territoriales*. Obtenido de <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/6-Finanzas-Publicas-Territoriales.pdf>
- Veeduría Distrital . (2020). *Informe de seguimiento a la austeridad en el gasto público de la veeduría distrital primer trimestre. (Enero a marzo de 2020)*. Obtenido de <https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/control/Austeridad1trimestre2020.PDF>