



Foto: Carlos Gómez - Gato Gómez



01

FINANZAS PÚBLICAS

Autores: Luis Leguizamón Cepeda, Andrés Lombana Chica y Ferney Giraldo Salazar.



DATOS DESTACADOS*

Municipios del área metropolitana de Bucaramanga

- Para los años 2016 y 2020, los ingresos totales agregados de los municipios que conforman el área metropolitana de Bucaramanga (AMB) presentaron caídas del 15,72% y del 5,49%, respectivamente, en estos periodos se presentaron eventos macroeconómicos como la caída de los precios internacionales del petróleo y la pandemia de la COVID-19.
- El valor promedio de los ingresos tributarios por habitante para Medellín y Barranquilla se ubicó para el año 2020 en \$704 mil y \$841 mil, respectivamente, valores por encima del promedio de los \$512 mil calculados para los municipios del AMB.
- El ingreso promedio del impuesto predial unificado para Medellín y Barranquilla, entre el 2018 y el 2020 superó los \$300 mil por habitante, promedio que para el caso del AMB alcanzó los \$206 mil. Para el año 2019 se destaca un valor de \$264 mil para Bucaramanga.

- El recaudo promedio por habitante del impuesto de industria y comercio en Medellín y Barranquilla fue superior a los \$250 mil, cifra que se observó menor en los 4 municipios del AMB con un promedio por habitante de \$155 mil.

Departamento de Santander

- Para el Departamento de Santander, entre el 2014 y el 2020, los ingresos totales cayeron en términos reales un 23,8% (equivalentes a \$496.489 millones) y solo en el año 2020 disminuyeron en un 19,8% (\$392.469 millones).
- El contrabando de cigarrillos representó el 42% del mercado de cigarrillos en el departamento del Santander, cifra que se encuentra por encima del promedio nacional, ubicado en un 34% (Invamer y Federación Nacional de Departamentos, 2021).
- Las transferencias representan el 48% del ingreso total del departamento de Santander, mientras que, en departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Risaralda y Atlántico, estas se encuentra por debajo del 40%.

Principales recomendaciones

1. Alineación con el catálogo de clasificación presupuestal para entidades territoriales con el fin de simplificar y uniformizar la nomenclatura actual.
2. Simplificación del capítulo procedimental del estatuto tributario territorial al limitarlo al componente sustancial, es decir, aquel que hace referencia directamente a los impuestos autorizados con sus elementos, armonizado con los conceptos presupuestales de ingresos. Por su parte, el trámite y el procedimiento de cobro puede hacer referencia al estatuto tributario nacional.
3. Expansión tecnológica de la tributación para mejorar la gestión tributaria a nivel territorial y actualizar la base tributaria, a partir de la identificación con precisión de los sujetos pasivos de los diferentes gravámenes municipales. Además, permite racionalizar o simplificar los costos

de recaudo de esos impuestos y que sean debidamente depurados en el componente sustancial, ya que son los que efectivamente generan recursos para la administración municipal al limitar la evasión o la elusión tributarias.

4. La actualización de la información derivada de la propiedad raíz, ya que, en los municipios del área metropolitana, es junto con el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) su principal fuente de financiamiento. De ese modo, dentro del área metropolitana, los municipios tienen la opción de consolidar el rol metropolitano como gestor catastral.
5. Por su parte, para los otros municipios diferentes del área metropolitana, el Departamento es el candidato idóneo para ser gestor catastral, en la medida en que genera economías de escala y consolida fuentes de financiación para los procesos de actualización catastral en esas entidades territoriales, las cuales por su capacidad económica no están en condiciones de ser gestor catastral.

*Nota: Las fuentes de los datos seleccionados en esta sección se encuentran a lo largo del capítulo.

Perfil de Santander en materia de Finanzas Públicas

Tema	Indicador	Valor Santander (2016)	Valor Santander (2020)	Tendencia	Ranking en Colombia	Mejor buena práctica en Colombia (Valor)	Fuente
Componente presupuestal	Participación de los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) de alcaldías y gobernación en los recursos totales del departamento	37%	32%	Decreciente	6 de 32	Bogotá, D.C (50%)	Índice Departamental de Competitividad
	Participación de los ingresos tributarios de alcaldías y gobernación en el PIB del departamento	2,4%	3%	Creciente	26 de 33	Cundinamarca (4,96%)	
	Suma del indicador de capacidad de ahorro de las alcaldías y gobernación ponderado por la participación de los ingresos corrientes de cada ente territorial en el agregado del departamento	56,62%	56%	Creciente	8 de 32	Bogotá (68%)	
Componente contable	Total pasivos contra ingresos expresado en veces	169,64%	270,64%	Creciente	8 sobre 8	Antioquia (113,5%)	Estados financieros de los departamentos
	Pasivos corrientes contra ingresos	19,14%	39,49%	Creciente	4 sobre 8	Risaralda (9,33%)	



INTRODUCCIÓN

A partir de una adecuada gestión tributaria y fiscal, una entidad territorial maximiza el recaudo de los ingresos propios, lo cuales, acompañados por niveles de endeudamiento (montos y plazos) acordes con su capacidad de pago y la racionalización del gasto de funcionamiento, permiten aumentar la financiación de proyectos de inversión asociados al plan de desarrollo territorial. Lo anterior garantiza la sostenibilidad financiera de la entidad y potencializa el desarrollo de la región.

Las principales oportunidades y recomendaciones encontradas en el desarrollo del diagnóstico se resumen en los siguientes puntos:

- Robustecer los esfuerzos en la lucha del contrabando de cigarrillos y licores.
- Analizar y promover, si se requiere, modificaciones a los vencimientos de las obligaciones financieras en especial en los municipios de Girón y Piedecuesta.
- Fortalecer, para efectos de la administración tributaria, la infraestructura tecnológica y la capacidad técnica del recurso humano que derive en una mejor gestión en el recaudo de los tributos.
- Mantener la proporción del total de pasivos corrientes sobre el total de ingresos de los municipios del AMB y el Departamento por debajo del 30%, con el objetivo de garantizar que el saldo total de las obligaciones de corto plazo pueda ser cubierto.
- Promover la gestión y actualización catastral del AMB y del Departamento.

Para el análisis de este capítulo, en el componente fiscal, se consultó la información reportada por cada una de las entidades territoriales, a través del Formulario Único Territorial (FUT), disponible para consulta por medio del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) (Contaduría General de la Nación, 2021). El período analizado comprende del año 2014 hasta el 2020 en las categorías de ingresos, gastos de inversión, gastos de funcionamiento y servicio a la deuda.

La información extraída del FUT se ajustó a términos reales con el objetivo de retirar el efecto de la inflación en el crecimiento de las diferentes partidas y hacerlas comparables. Para tal fin, el punto de referencia utilizado fue el cierre del Índice de Precios al Consumidor del año 2020, reportado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Para el componente contable, la información disponible solo permitió el análisis del periodo 2015–2020. Adicionalmente, se consultó la información del Producto Interno Bruto (PIB) (para los departamentos) y del número de habitantes (para cada entidad territorial) con el fin de construir indicadores que permitan la comparación entre municipios y departamentos, según el tamaño de la población y la economía.

Este capítulo analiza el perfil del Departamento de Santander y de los municipios que conforman el AMB en materia de gestión tributaria y fiscal en seis secciones: 1) componente presupuestal, 2) componente contable de los municipios del AMB, 3) componente contable del Departamento de Santander, 4) aspectos formales y 5) una sección que consolida las recomendaciones presentadas para resolver los cuellos de botella identificados a lo largo del capítulo. Finalmente, en un anexo se presenta un análisis individual de los ingresos de los municipios que conforman el AMB.



DIAGNÓSTICO

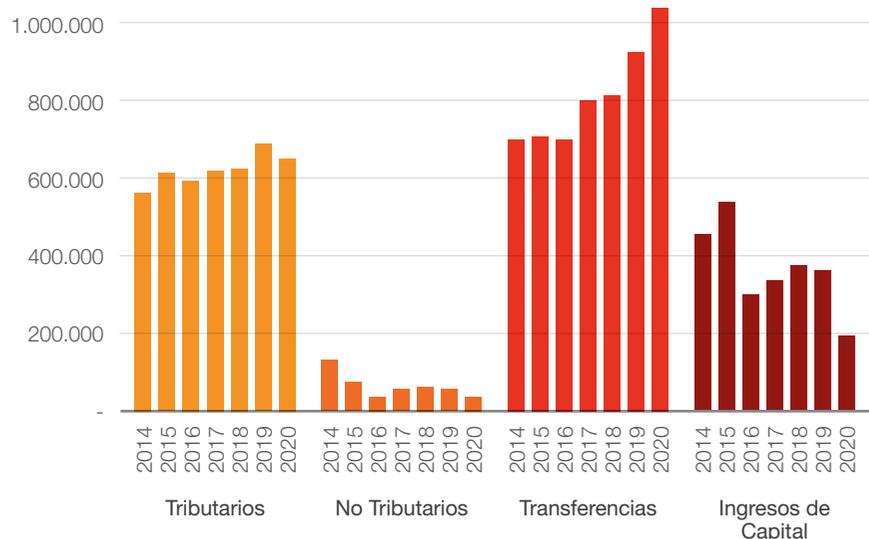
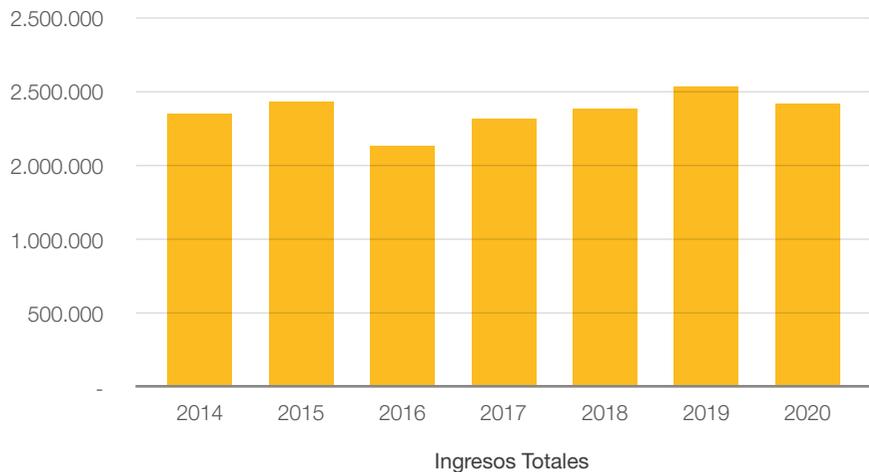
Componente presupuestal

Entre el 2014 y el 2020, los ingresos totales agregados de los municipios que conforman el área metropolitana de Bucaramanga¹ (AMB) crecieron en términos reales un 3,84%. No obstante, para los años 2016 y 2020 se presentaron caídas del 15,72% y del 5,49% respectivamente, periodos en los que se observaron eventos macroeconómicos como la caída de los precios internacionales del petróleo por debajo de los 30 USD por barril y la pandemia de la COVID-19, los cuales afectaron la actividad económica colombiana.

La caída de los ingresos totales para el año 2020 pudo haber sido mayor, de no ser por el incremento de un 12,22% en las transferencias, que se explica en su totalidad por los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) de forzosa inversión.

Como se observa en la gráfica 1, los ingresos de capital² y los ingresos tributarios determinaron la caída de los ingresos totales en el 2016 y el 2020. El primero presentó en ambos años una disminución cercana al 45% y el segundo descendió 3,84% y 5,38%, respectivamente. A pesar de lo anterior, para los siete años analizados, los ingresos tributarios crecieron en términos reales un 15,75%.

Gráfica 1. Ingresos consolidados en términos reales de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, 2014-2020 (millones de pesos).



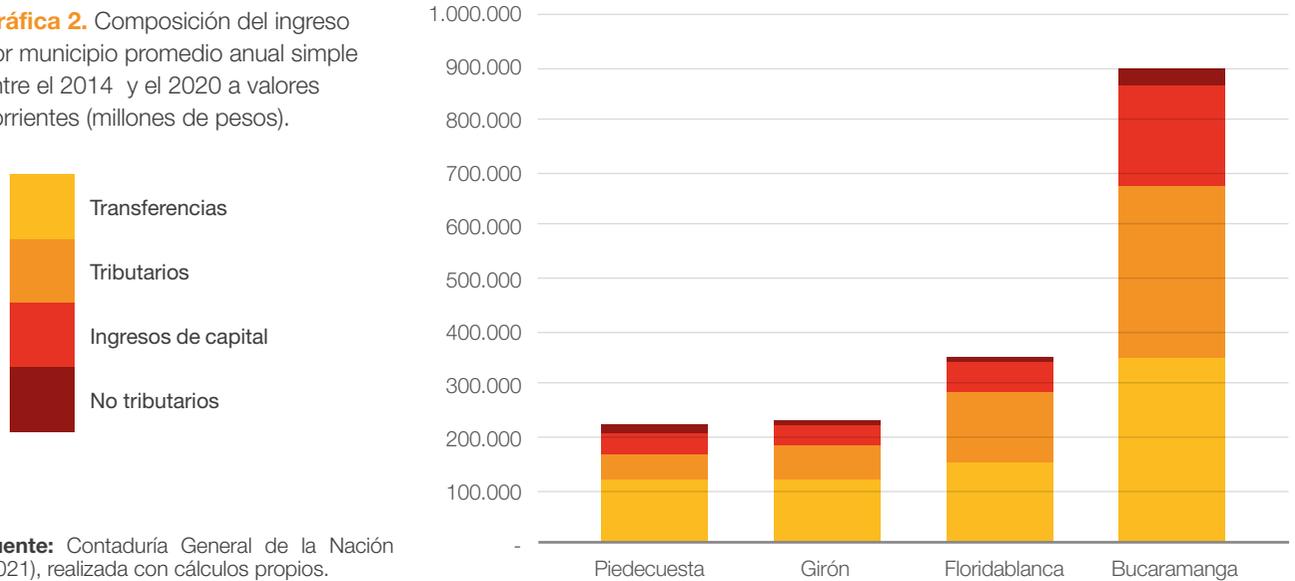
Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

1. El área metropolitana de Bucaramanga se halla compuesta por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, cuyo núcleo principal es Bucaramanga.
 2. Los ingresos de capital están constituidos por rendimientos financieros, superávit fiscal de vigencias anteriores, cancelación de reservas, cofinanciacines de nivel nacional y departamental, venta de activos, entre otros.

De otro lado, las gráficas 1 y 2 muestran el comportamiento positivo de las transferencias que, entre el 2014 y el 2020, presentaron un crecimiento acumulado del 47,7% y, en consecuencia, un aumento en la participación de estas sobre el ingreso total, pasando del 38% en 2014 al 45,6% en el 2019 y, posteriormente, al 54% en 2020. Lo anterior denota una dependencia relativamente alta de

este tipo de ingreso por parte de los cuatro municipios analizados, proveniente principalmente del nivel nacional. Esta característica de la composición del ingreso hace que cualquier decisión sobre la política de transferencias a nivel nacional afecte directamente la estructura de financiamiento de los gastos de inversión (formación bruta de capital y gasto público social) en el AMB.

Gráfica 2. Composición del ingreso por municipio promedio anual simple entre el 2014 y el 2020 a valores corrientes (millones de pesos).



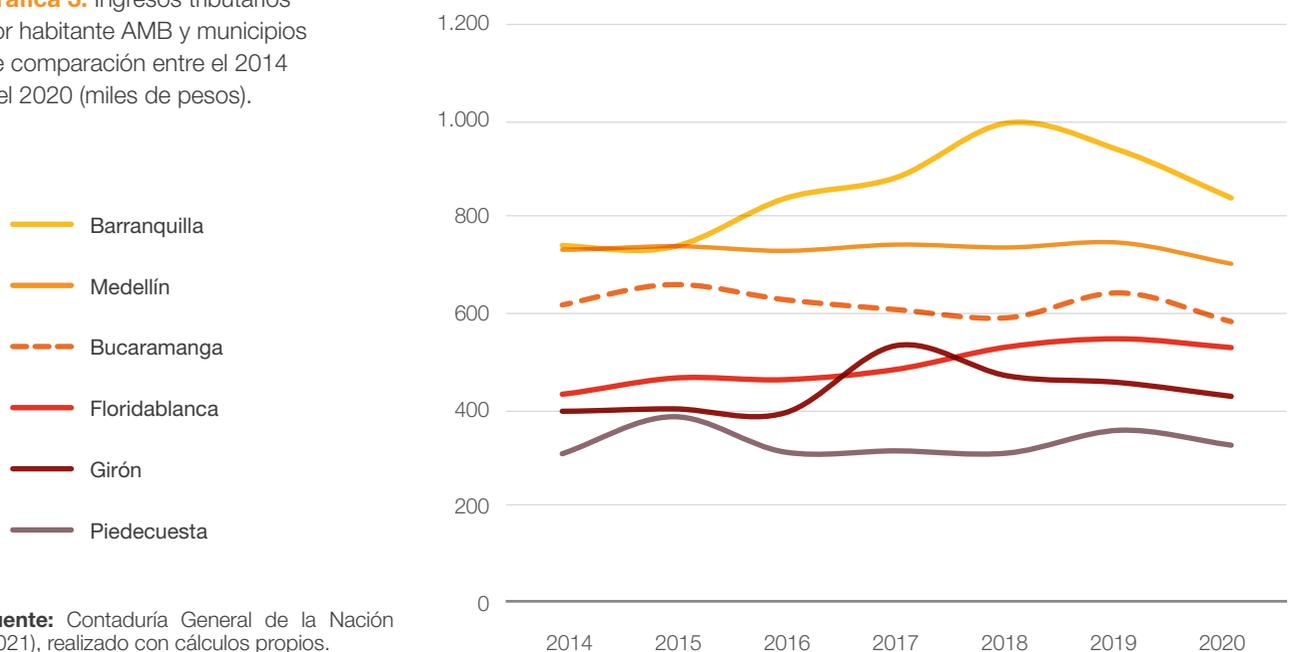
Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizada con cálculos propios.

A continuación, se presentan los resultados de los municipios del AMB y se comparan con los del municipio de Medellín y el distrito de Barranquilla, a través de indicadores per cápita y de la participación de los principales impuestos sobre el total de los ingresos tributarios. Dichos municipios se tomaron como referencia por estar clasificados, de acuerdo con el archivo recopilatorio de la Contaduría General de la Nación (CGN), en

categoría especial, al igual que Bucaramanga, y por hacer igualmente parte de áreas metropolitanas.

Como se muestra en la gráfica 3, el valor promedio de los ingresos tributarios por habitante para Medellín y Barranquilla se ubicó, para el año 2020, en \$704 mil y \$841 mil, respectivamente. Valores que se encuentran por encima del promedio calculado para los municipios del AMB.

Gráfica 3. Ingresos tributarios por habitante AMB y municipios de comparación entre el 2014 y el 2020 (miles de pesos).



Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Se tomaron dichos impuestos como el punto de partida para el análisis, debido a que, para los municipios en revisión y de referencia, el porcentaje de participación agregado del Impuesto predial unificado (IPU) e ICA, respecto del total de los ingresos tributarios, tiene la mayor representatividad, ya que oscila para el 2020 entre el 58,7% (Floridablanca con la menor participación) y el 76,76% (Medellín con la mayor participación).

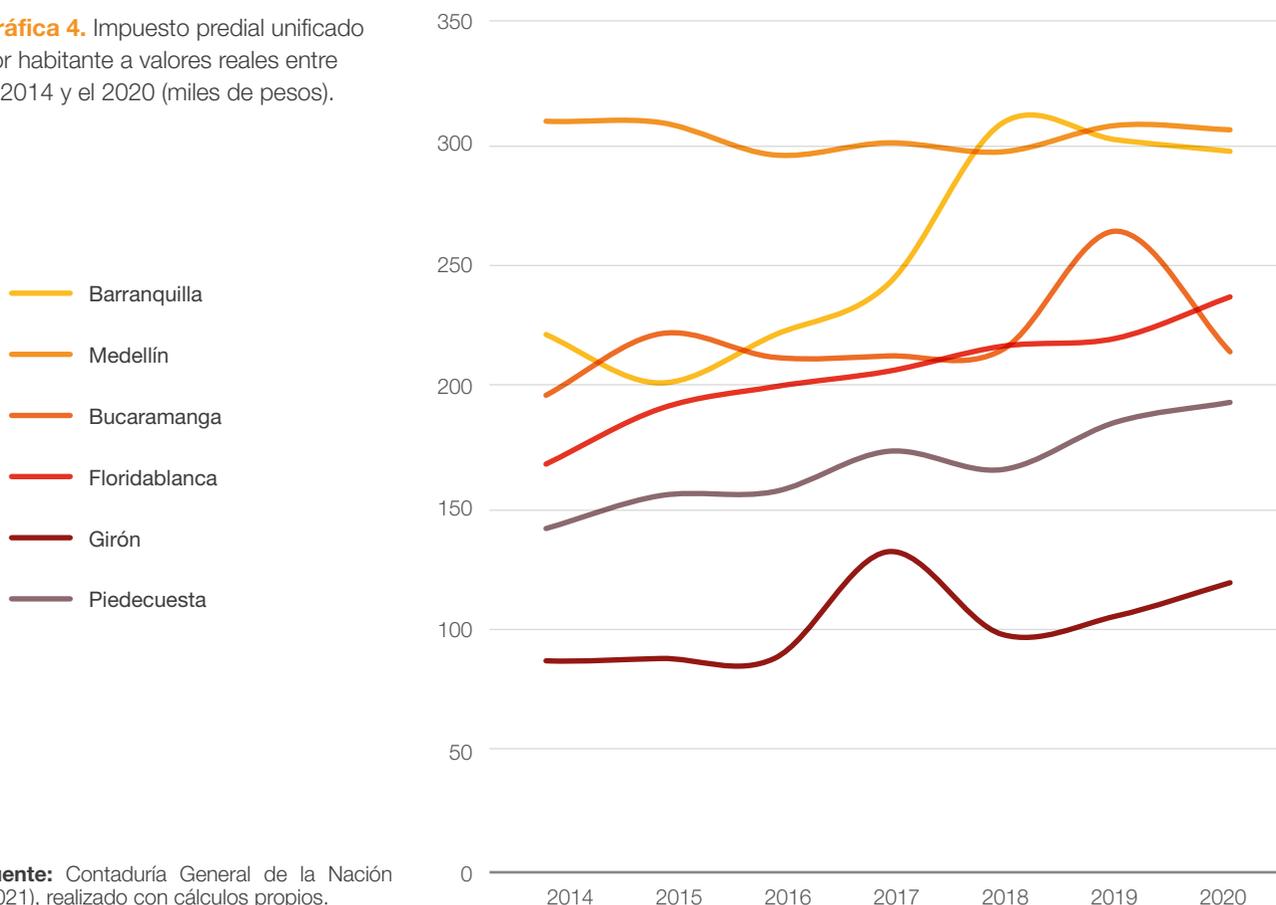
Para el caso del IPU, durante los siete años se observó un crecimiento en los municipios del AMB cercano al 60%, con excepción de Bucaramanga que creció un 20,85%. Es importante destacar que el comportamiento atípico de Bucaramanga se debe a la suspensión, de manera provisional por parte del Tribunal Administrativo de Santander, de los dos actos administrativos a través de los cuales el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) realizó la actualización predial en los años 2018 y 2019. Sin embargo, en el año 2020 el Consejo de Estado tomó la decisión de levantar la restricción y dejar en firme el segundo acto administrativo; a pesar de lo anterior, el Municipio decidió no reflejar dicho aumento en el valor del impuesto predial para el año 2021, dadas las consecuencias económicas generadas por la pandemia sobre la población.

El AMB fue habilitada por el IGAC como gestor catastral mediante la Resolución 1267 de 2019³; finalmente, el 7 de enero

del 2020, el IGAC hizo entrega de la información oficial con la cual el AMB empezó el proceso de operación como gestor catastral. Esto le permitirá tener una mayor frecuencia de actualización de la información de los predios del área metropolitana, lo que redundará en una mejor gestión de la liquidación del impuesto predial unificado. Para que esta gestión sea efectiva, es necesario que el AMB y los municipios identifiquen la estructura y esquema de financiación para llevar a cabo la operación de catastro multipropósito.

Al revisar el comportamiento del IPU (véase la gráfica 4) se observa que Medellín y Barranquilla presentan recaudos promedio por habitante cercanos a los \$300 mil (en el caso de Medellín para los siete años y en Barranquilla para los últimos tres años), valores superiores a los observados en los municipios que conforman el AMB, en especial de Girón y Piedecuesta. Para el caso de Bucaramanga, se considera que la actualización de la información del IGAC hubiera permitido aproximarse al promedio de los 2 municipios de referencia. Lo anterior permite concluir que, debido al inicio de la operación del AMB como gestor catastral y a la situación legal que se genera en Bucaramanga, se presenta una oportunidad para mejorar el recaudo de este impuesto en los municipios de esta área.

Gráfica 4. Impuesto predial unificado por habitante a valores reales entre el 2014 y el 2020 (miles de pesos).



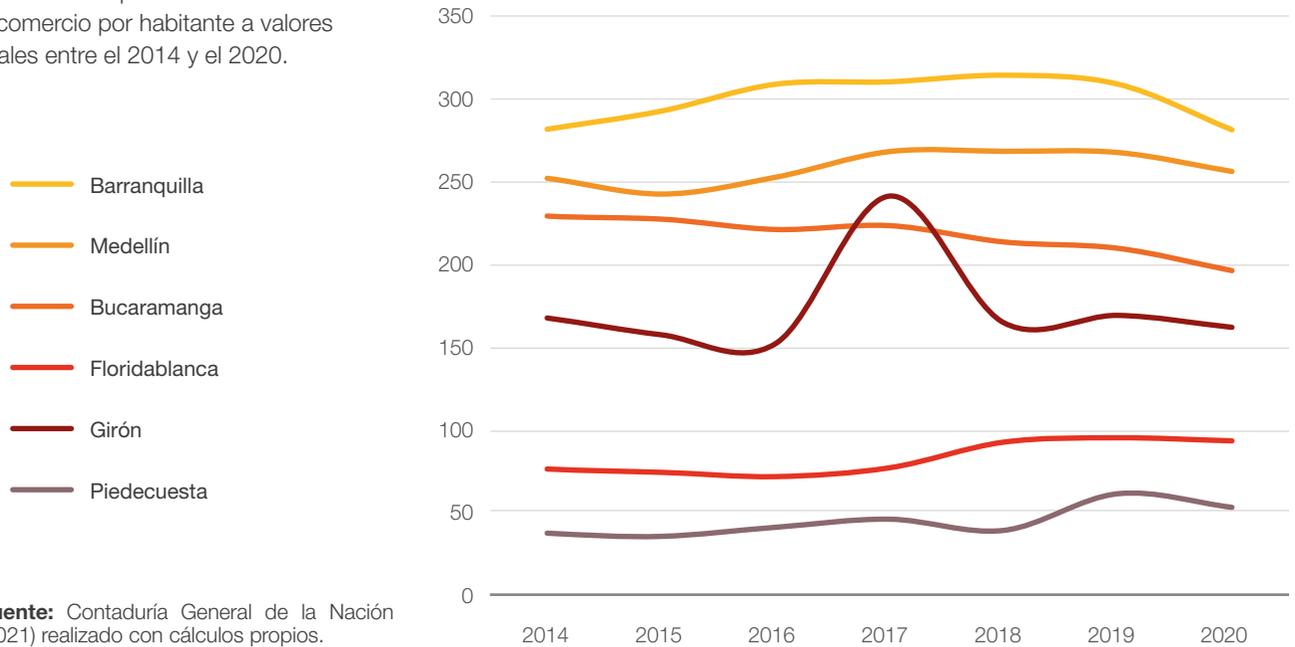
Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

3. Por la cual se habilita como Gestor Catastral al Área Metropolitana de Bucaramanga -AMB-, y se dictan otras disposiciones.

De igual manera, en la gráfica 5 se muestra el análisis *per cápita* para el impuesto de ICA del 2020 en miles de pesos. Así las cosas, el recaudo promedio por habitante en Medellín y Barranquilla fue superior a los \$250 mil, cifra que se observó menor en los 4 municipios del AMB, especialmente en Floridablanca, que presentó

para los últimos 3 años un promedio apenas superior a los \$92 mil y Piedecuesta, que no logró superar los \$61 mil por habitante durante los años analizados. Por lo anterior, es oportuno revisar las tarifas del ICA y los procedimientos de fiscalización y cobro para alcanzar el potencial observado en otras entidades territoriales.

Gráfica 5. Impuesto de industria y comercio por habitante a valores reales entre el 2014 y el 2020.

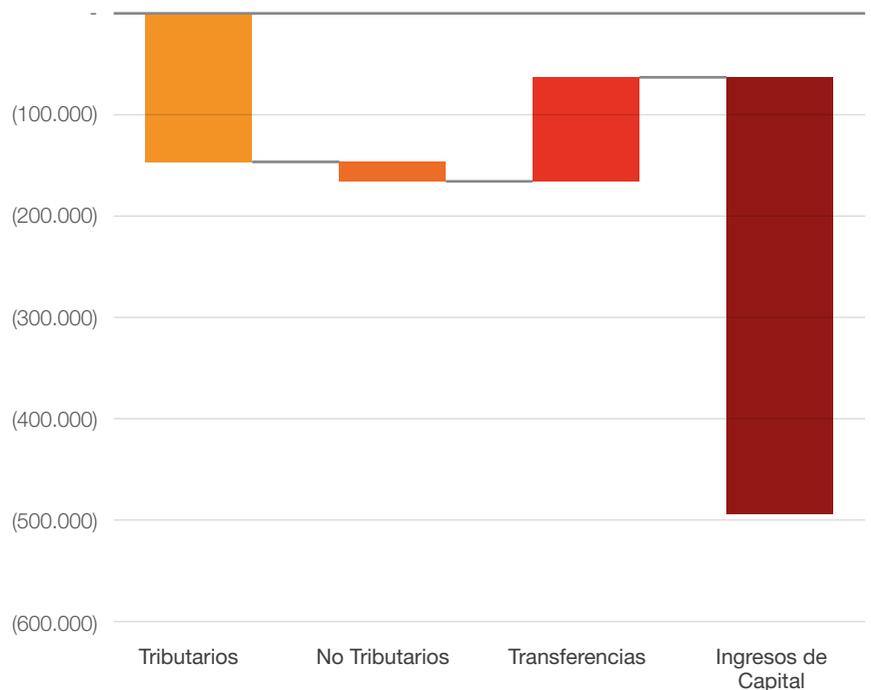


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021) realizado con cálculos propios.

De acuerdo con la Contaduría General de la Nación (2020), el Departamento de Santander es de categoría presupuestal 1. Para el período comprendido entre el 2014 y el 2020, los ingresos totales cayeron en términos reales un 23,8%, equivalentes a

\$496.489 millones, y solo en el año 2020 disminuyeron un 19,8% (\$392.469 millones). Lo anterior se explica por los efectos de la pandemia ocasionada por el virus COVID-19. En la gráfica 6 se descompone el acumulado de la caída de los ingresos.

Gráfica 6. Variación acumulada por componentes de ingresos en Santander en términos reales entre el 2014 y el 2020 (millones de pesos).

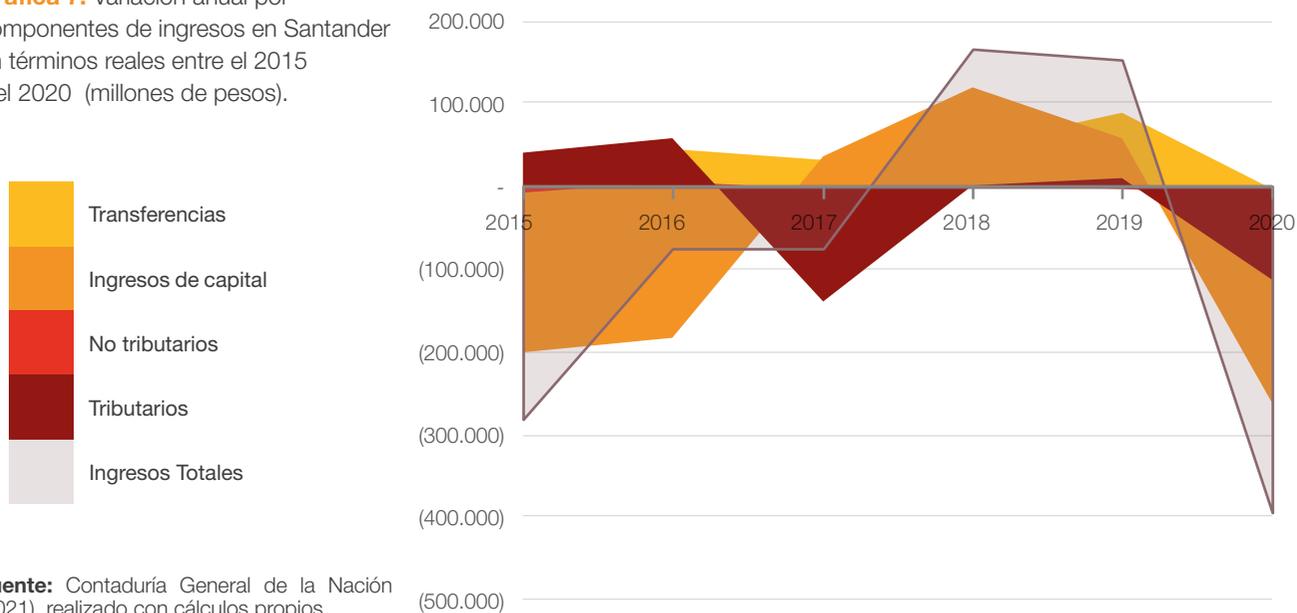


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Como se observa en la gráfica 7, solo en los años 2018 y 2019 se presentó un aumento en los ingresos totales del Departamento

de Santander, explicado principalmente por los ingresos de capital y las transferencias de la nación.

Gráfica 7. Variación anual por componentes de ingresos en Santander en términos reales entre el 2015 y el 2020 (millones de pesos).

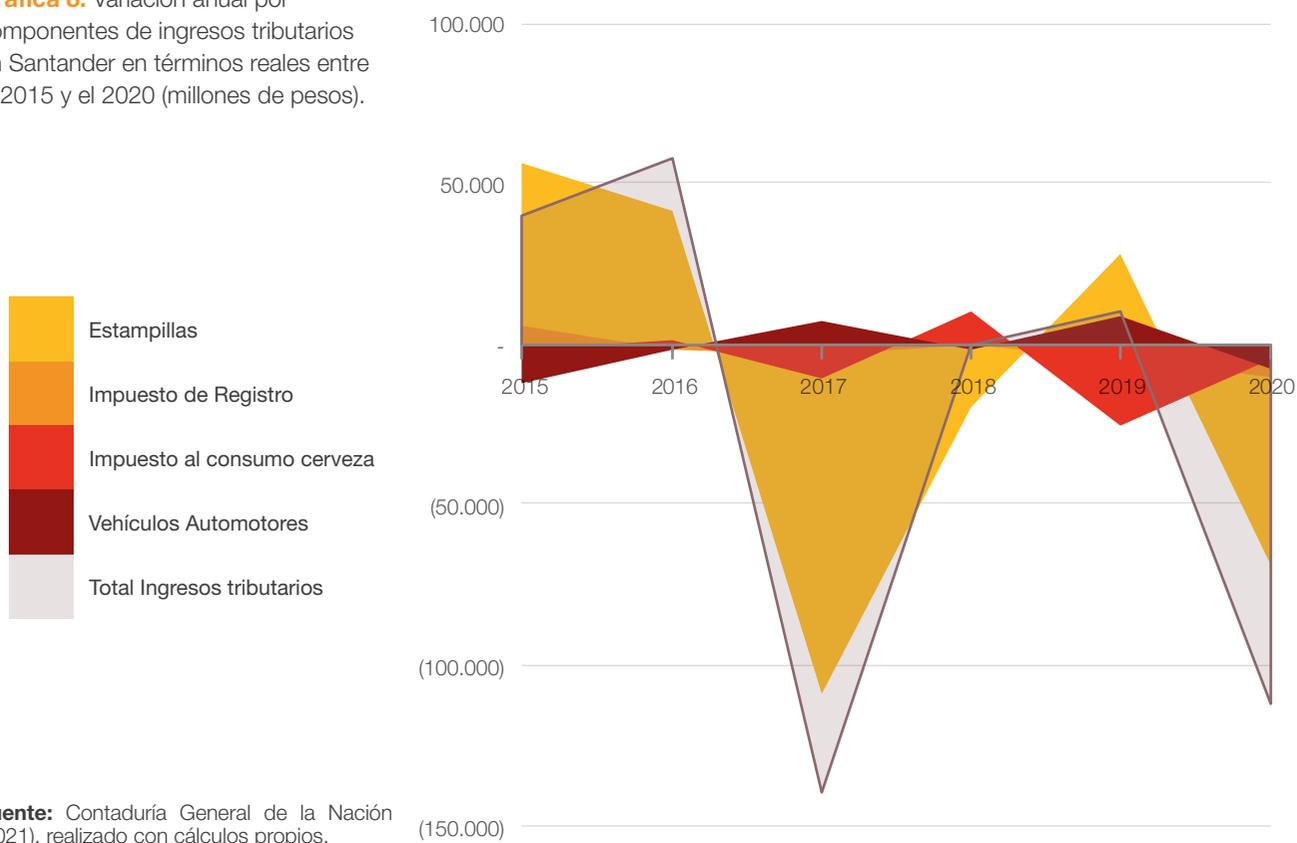


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Entre los años 2014 y 2019, los ingresos tributarios del Departamento cayeron en términos reales un 5,25% y en el año 2020 disminuyeron en un 19,45% (\$112.412 millones), de modo

que llegaron a una reducción acumulada de 23,68%, que corresponden a \$144.432 millones. En la gráfica 8 se presenta la variación anual de los ingresos tributarios.

Gráfica 8. Variación anual por componentes de ingresos tributarios en Santander en términos reales entre el 2015 y el 2020 (millones de pesos).

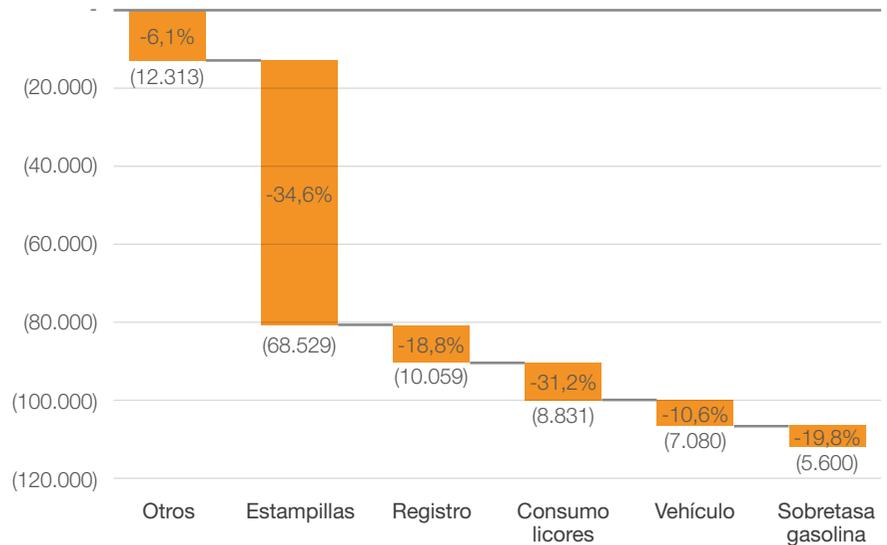


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Para el período analizado, los principales componentes de los ingresos tributarios fueron: estampillas, con una participación del 34,7%; impuesto al consumo de cerveza, con el 22,8%; ve-

hículos automotores, con el 10,09%; y el impuesto de registro, con el 9,57%. La caída observada en el 2020 se explica por el comportamiento de los tributos presentado en la gráfica 9.

Gráfica 9. Variación de tributos con mayores caídas en Santander al año 2020 (millones de pesos).



Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

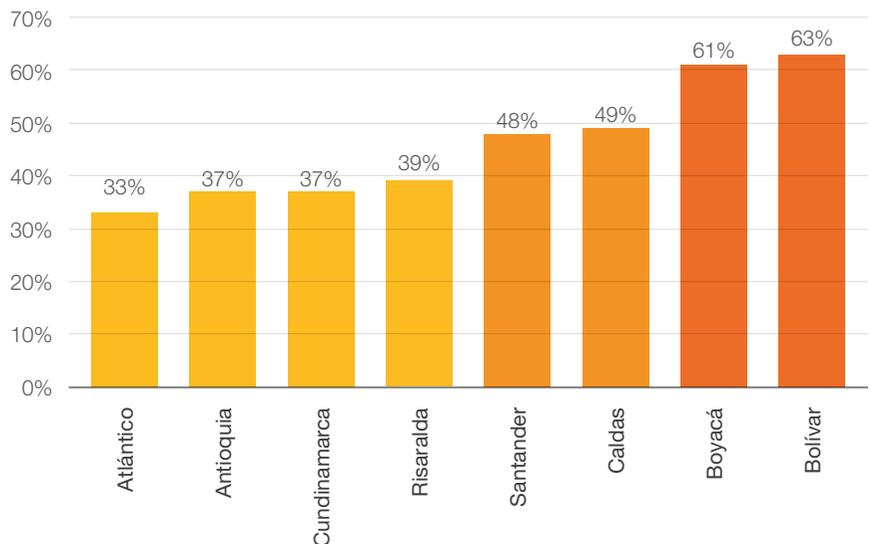
A continuación, se comparará el Departamento de Santander con otros siete departamentos de referencia. Estos departamentos se consideraron al estar clasificados dentro de una categoría presupuestal similar a la del Departamento de Santander.

Del análisis del comportamiento de las transferencias y su participación en el ingreso total (gráfica 10) se encontró que, para el caso de Santander, esta participación asciende al 48%, mientras que en departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Risaralda y Atlántico, se encuentra por debajo del 40%. Por lo tanto, se observa una menor sensibilidad de estos últimos departamentos a las diferentes decisiones que afectan o modifican la política de transferencias a nivel nacional y, de esta

forma, la estructura de financiamiento del gasto de inversión de los departamentos.

Al revisar la composición porcentual de los ingresos de los departamentos estudiados, se observó que aquellos que tienen una menor relación entre las transferencias y el total de ingresos tienen, a su vez, una mayor proporción de ingresos no tributarios con respecto al total de ingreso; en particular para el caso de las tasas y derechos (tasas para financiar fondos de seguridad y tasas de derechos de explotación de juegos de suerte y azar), y derechos de explotación por el ejercicio de licores y alcoholes potables. Adicionalmente, el ingreso tributario también presenta en estas entidades una mayor proporción sobre el total de los ingresos.

Gráfica 10. Porcentaje de participación de las transferencias sobre el total de ingresos en el año 2020.

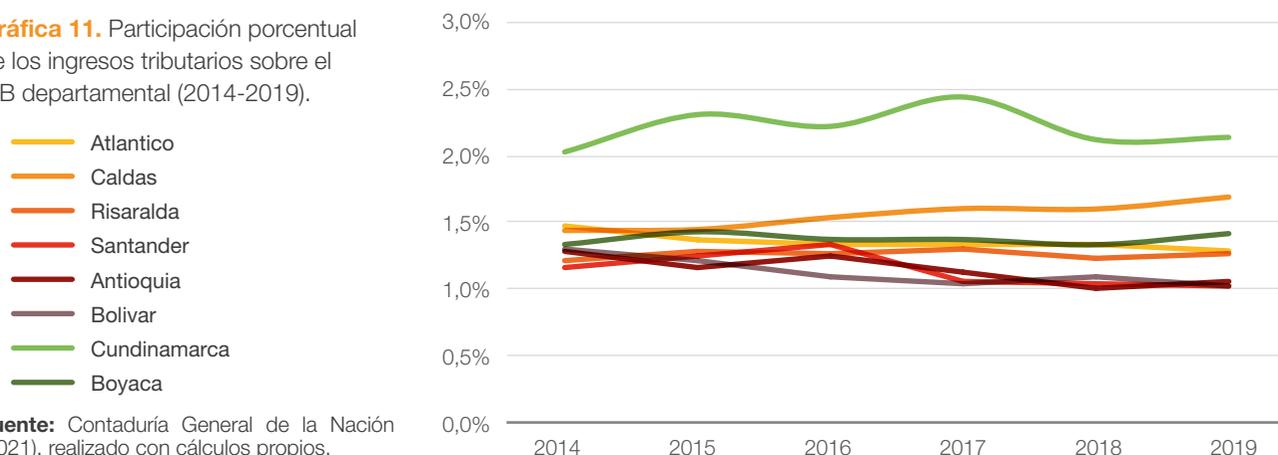


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Por otro lado, como se muestra en la gráfica 11, entre los años 2014 y 2016, los ingresos tributarios del Departamento como proporción del PIB subieron año tras año, pasando del 1,17% en el 2014 al 1,33% en el 2016; mientras que para los siguientes

tres años, esta proporción disminuye y se ubica sobre el 1%, por lo que se sitúa dentro de los tres con menor ratio en el grupo de comparación.

Gráfica 11. Participación porcentual de los ingresos tributarios sobre el PIB departamental (2014-2019).



Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Finalmente, para el caso de Santander, más de la mitad de los ingresos tributarios están concentrados en dos tributos: el impuesto al consumo de cerveza y las estampillas. Dentro del grupo de comparación, este departamento es el que tiene la menor participación del impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos. Este último comportamiento está afectado por el contrabando de cigarrillos, que según un estudio realizado por Invamer para la

Federación Nacional de Departamentos, (2021), para el año 2020 representó el 42% del mercado de cigarrillos en el departamento del Santander, cifra que se encuentra por encima del promedio nacional ubicado en el 34%. Lo anterior significó una pérdida del recaudo, estimada para dicho año en \$37.118 millones, por lo que se hace necesario fortalecer los controles respectivos para disminuir este fenómeno, al igual que el del contrabando de licores.

Tabla 1. Porcentaje de participación de los principales impuestos departamentales sobre el total de ingresos tributarios en el año 2020.

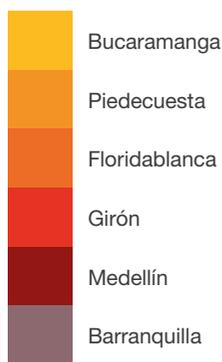
	Atlántico	Caldas	Santander	Risaralda	Bolívar	Antioquia	C/marca	Boyacá
Impuesto al consumo de cerveza	27,44%	7,31%	24,72%	11,24%	39,15%	15,96%	15,91%	43,48%
Impuesto de registro	9,73%	8,44%	9,36%	14,34%	8,21%	14,44%	33,38%	6,19%
Vehículos automotores	17,41%	18,66%	12,82%	23,60%	6,31%	25,37%	8,77%	6,21%
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco	6,09%	23,83%	5,84%	28,50%	7,75%	20,07%	9,53%	10,79%
Estampillas	24,57%	10,04%	27,89%	6,52%	13,66%	5,54%	3,60%	3,45%
Impuesto al consumo de licores	2,23%	20,22%	5,46%	3,86%	3,49%	4,51%	20,15%	12,84%
Sobretasa a la gasolina	3,78%	4,45%	4,87%	6,58%	6,34%	6,05%	2,95%	4,14%
Impuesto al consumo de vinos, aperitivos y similares	2,23%	2,85%	1,29%	1,46%	2,20%	4,51%	7,68%	2,45%
Impuesto al consumo con destino a salud / cerveza salud	5,47%	1,61%	4,93%	2,51%	7,83%	3,29%	3,16%	8,66%
Contribución sobre contratos de obras públicas	2,62%	3,34%	2,83%	0,00%	5,94%	2,68%	1,25%	2,38%
Degüello de ganado mayor	0,27%	1,09%	0,74%	0,24%	0,40%	1,28%	0,74%	0,46%
Impuesto a ganadores de sorteos ordinarios y extraordinarios	0,01%	0,45%	0,17%	0,65%	0,06%	0,36%	0,00%	1,04%
Otros ingresos tributarios	0,10%	0,00%	0,00%	1,34%	0,00%	0,00%	0,48%	0,00%
Impuesto de loterías foráneas	0,27%	0,35%	0,17%	0,40%	0,32%	0,26%	0,00%	0,11%
Desagregación IVA licores, vinos aperitivos y similares	0,00%	0,19%	0,20%	0,22%	0,55%	0,18%	0,07%	0,25%

Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

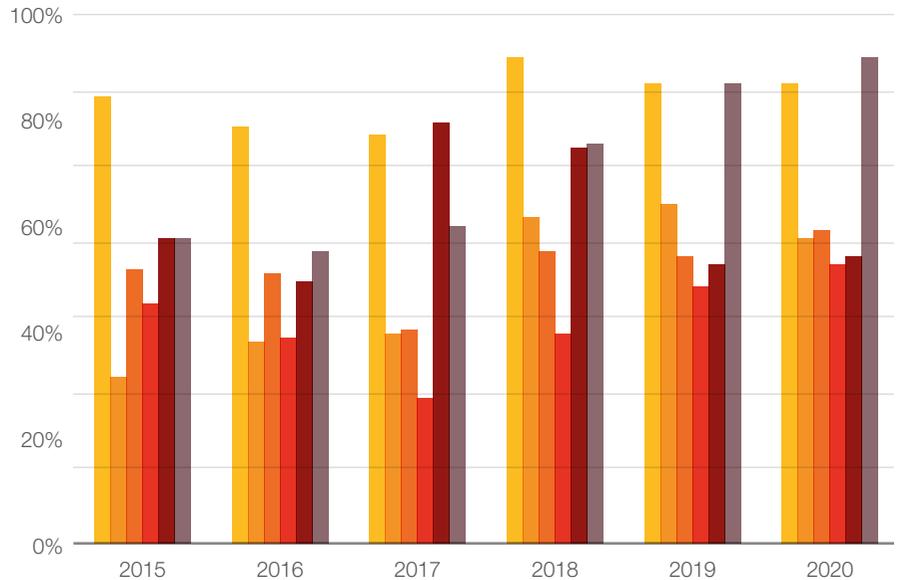
Componente contable municipios del AMB

La gráfica 12 muestra la proporción de pasivos que deben pagarse en el transcurso del año siguiente al que se presenta el estado financiero contra el total de ingresos anuales, relación que busca medir la capacidad de pagar los compromisos exigibles en el corto plazo con los ingresos percibidos anualmente.

Gráfica 12. Total pasivo corriente contra total ingresos de los municipios del área metropolitana y los municipios de comparación entre los años 2015 y 2020.



Fuente: estados financieros de los municipios, elaborado con cálculos propios.



Este indicador, para el caso de Floridablanca y Piedecuesta, muestra una baja capacidad de pago a partir de los ingresos, dado que para el caso de Piedecuesta en los tres últimos años se alcanzó niveles superiores al 60% y para Floridablanca del 75%, lo cual indica la posible necesidad de recurrir a nuevos préstamos para hacer frente a las necesidades de gasto. Por su parte, se considera que una buena práctica sería mantener este indicador a niveles inferiores al 30%; por ejemplo, en los municipios de comparación (Barranquilla y Medellín) se encontró que este indicador se ubica al rededor del 21% para el año 2020.

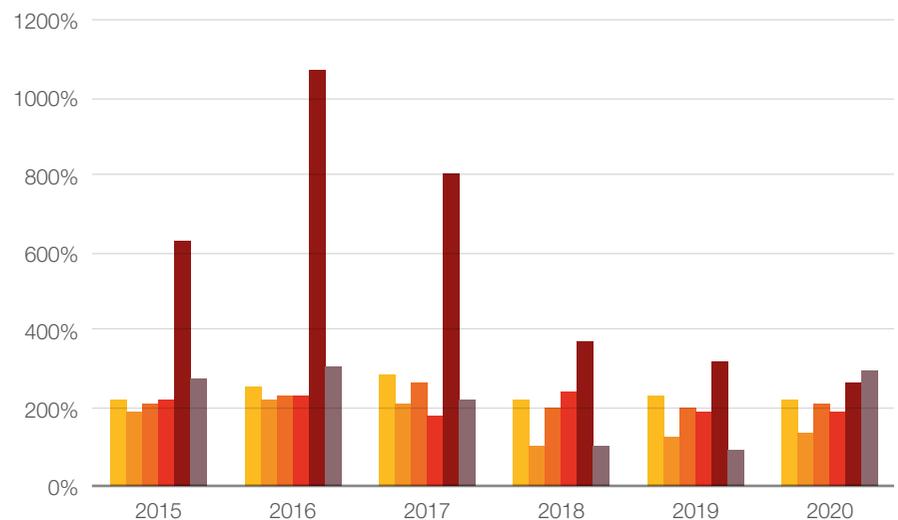
Al revisar la gráfica 13, en la que se presenta la razón corriente (activos corrientes contra pasivos corrientes), se identifica que los municipios con los indicadores más bajos en los dos últimos años son Piedecuesta y Floridablanca, seguidos de Girón, lo que sugiere una mayor exigencia en el flujo de caja en el corto plazo. De hecho, al corte de diciembre del 2020, Piedecuesta

tenía el total de sus pasivos por pagar con vencimiento durante los próximos seis años, cuando para los otros municipios estos plazos se encuentran entre 10 y 12 años; por lo tanto, se considera necesario revisar la composición del vencimiento de los municipios mencionados para favorecer la liquidez en el corto plazo y de esta forma liberar recursos.

Gráfica 13. Razón corriente de los municipios del área metropolitana y los municipios de comparación entre los años 2015 y 2020.



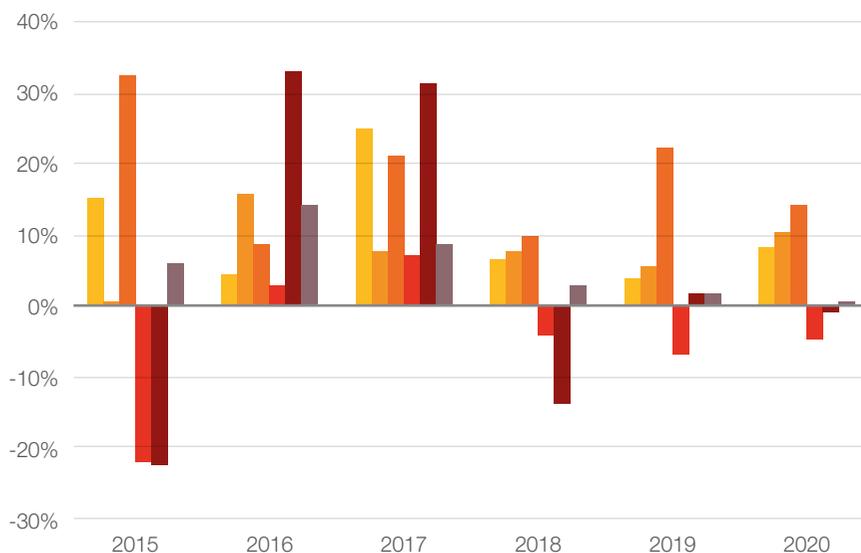
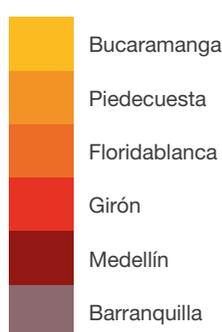
Fuente: estados financieros de los municipios, realizado con cálculos propios.



Adicional a lo anterior, al comparar el servicio de la deuda (pago de capital, intereses y comisiones bancarias asociadas) con los ingresos totales, se observó en el caso de Girón una proporción muy superior al resto de los municipios analizados, la cual evidenció que cerca del 50% de su deuda debe ser pagada en los próximos tres años. En este contexto, es conveniente revisar las posibles formas de reestructurar los plazos y lograr la disminución de la carga que podría llegar a tener el servicio de la deuda sobre los ingresos, de lo contrario se generarían problemas de liquidez para hacer frente a las obligaciones del municipio.

Como se muestra en la gráfica 14, para el periodo del 2015 al 2020, los municipios del área metropolitana tuvieron para todos los años superávits. Se resalta que el impacto negativo en el recaudo de los ingresos tributarios, como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, no se materializó en un cierre deficitario, pues fue soportado por el comportamiento de las transferencias, con excepción de Girón que únicamente tuvo resultados positivos para los años 2016 y 2017.

Gráfica 14. Superávit contra el déficit sobre ingresos totales de los municipios del área metropolitana y los municipios de comparación entre los años 2015 y 2020.

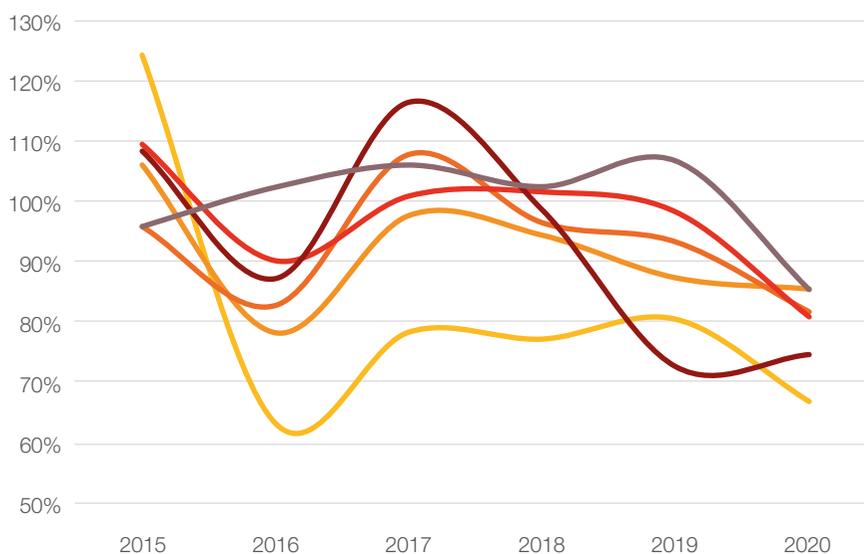


Fuente: estados financieros de los municipios, elaborado con cálculos propios.

Finalmente, en la gráfica 15 se aprecian los gastos de inversión como proporción de los ingresos totales y se muestra que Bucaramanga obtiene los menores resultados entre el periodo del 2016 al 2020. En contraste, Girón fue el municipio que presentó, en promedio para los seis años de análisis, la mayor proporción de los gastos de inversión dentro de los

municipios del AMB. Los gastos de inversión en salud en el 2020 incrementaron para el total del área metropolitana en \$60.501 millones equivalentes a un crecimiento del 15,7% con respecto al 2019, el municipio con el mayor crecimiento porcentual en este rubro fue Floridablanca con un 24% y el menor Girón con un 5,1%.

Gráfica 15. Gastos de inversión contra ingresos de los municipios del área metropolitana y los municipios de comparación entre los años 2015 y 2020.

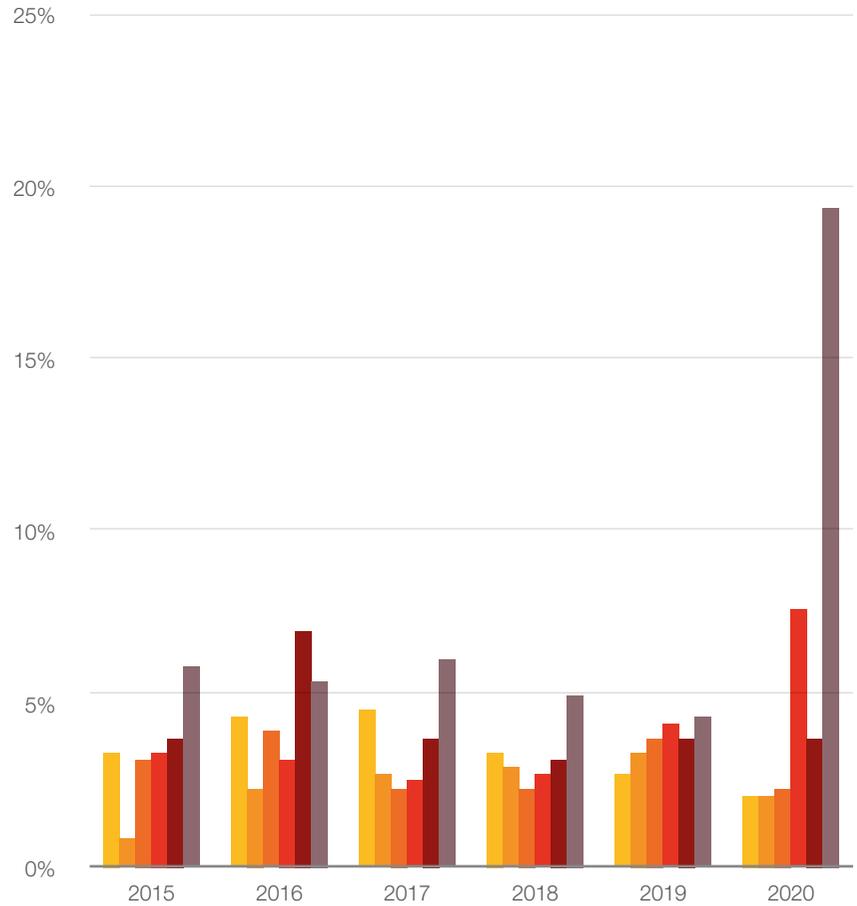
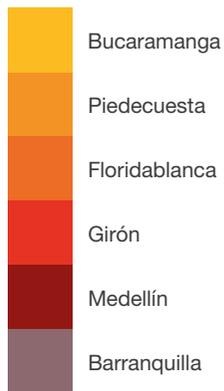


Fuente: Contaduría General de la Nación – y estados financieros de los municipios, elaborado con cálculos propios.

Para los municipios del AMB, los gastos de funcionamiento como proporción del total de los ingresos se ubicaron a lo largo del período de análisis dentro de rangos similares a las ciudades de referencia; sin embargo, al revisar los gastos del servicio de la deuda como proporción de los ingresos, se observó para el

año 2020 que Girón presentó la mayor proporción, con excepción de Barranquilla, este indicador refuerza las observaciones dadas en los párrafos anteriores donde se habló de una alta proporción de vencimientos de la deuda para los próximos tres años por parte de Girón.

Gráfica 16. Servicio de la deuda contra los ingresos de los municipios del área metropolitana y los municipios de comparación entre los años 2015 y 2020.



Fuente: Contaduría General de la Nación (2021) y estados financieros de los municipios, elaborado con cálculos propios.



Foto: Pablo Reinel González

Componente contable del Departamento de Santander

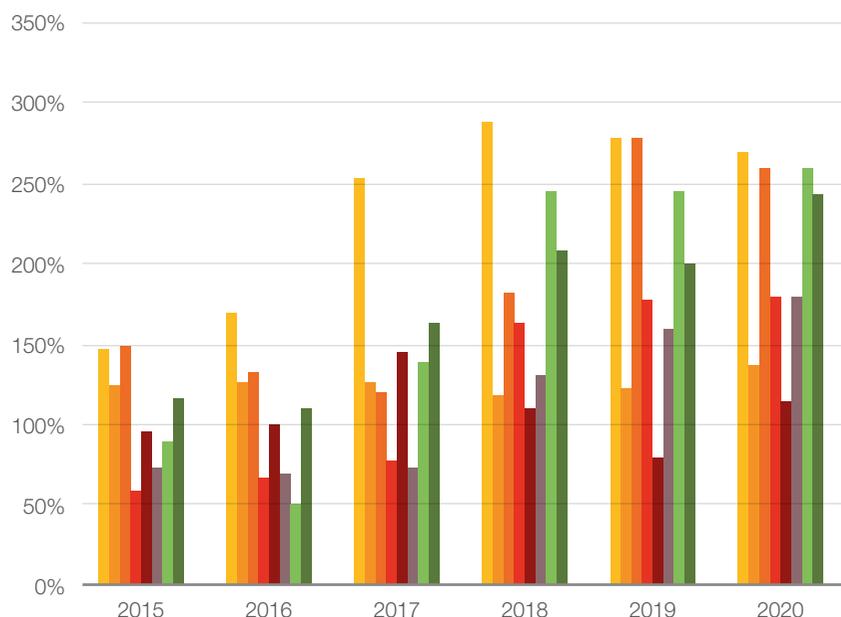
Santander, en comparación con los departamentos tomados de referencia, tiene un nivel de endeudamiento medido como total pasivos / ingresos (gráfica 17), que se encuentran por encima del

grupo de comparación, la situación alcanzó su punto más alto en el 2018 cuando el total de pasivos se incrementó en un 133%. Aunque, para Santander, este indicador presenta una tendencia a la baja en los años posteriores, contraria a la tendencia de los departamentos de referencia, se considera conveniente seguir disminuyéndolo, dado que esto generaría una mayor flexibilidad sobre el uso de los recursos de la entidad territorial.

Gráfica 17. Total pasivos contra ingresos en Santander y los departamentos de referencia entre los años 2015 y 2020.



Fuente: estados financieros de los departamentos, elaborado con cálculos propios.



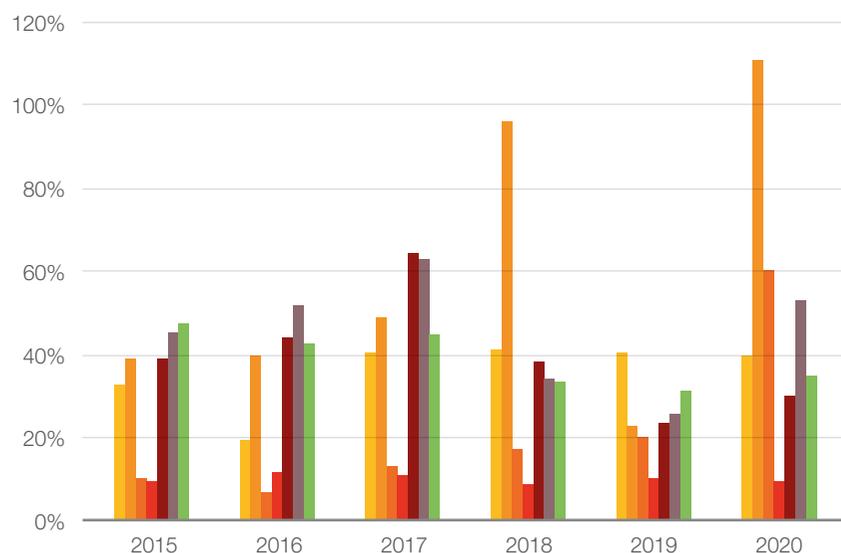
Para complementar el análisis, se verificó la proporción de los pasivos corrientes frente a los ingresos de cada vigencia. Se observó, a partir de 2017, un comportamiento estable para el departamento de Santander, adicionalmente, a diferencia del

grupo de comparación, no presentó incremento de la proporción para el 2020 (gráfica 18). Igual a lo recomendado para los municipios, es recomendable que este indicador se mantenga en niveles inferiores al 30%.

Gráfica 18. Pasivos corrientes contra ingresos en Santander y los departamentos de comparación entre los años 2015 y 2020.



Fuente: estados financieros de los departamentos, elaborado con cálculos propios.



Por otra parte, al revisar la estructura de los gastos del Departamento se encontró que los de inversión y servicio de la

deuda como proporción de los ingresos se encuentran dentro del promedio del grupo de referencia.

Aspectos formales

Cartera

La información sobre el volumen, exigibilidad y recaudo de cartera adeudada por los diferentes conceptos que forman parte de la estructura de financiamiento del Departamento de Santander y de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta es de limitada y dispersa disponibilidad. Los informes fiscales consolidados por la Contraloría General del Departamento (Contraloría General de Santander, 2019), el más reciente corresponde a la vigencia del 2019-4 sobre la situación de las entidades sometidas a su control, ofrecen escasa información sobre el particular. En relación con el informe sobre el estado de situación financiera del nivel departamental, el informe de la Contraloría hace referencia a un total de cuentas por pagar equivalente a \$1,4 billones. Sin embargo, la composición y exigibilidad de este concepto no se explica en el citado informe.

En relación con la información municipal, la dispersión y baja confiabilidad de la información no permiten disponer de datos con certeza financiera. Por ejemplo, el *Marco fiscal de mediano plazo* (MFMP) de Bucaramanga (Alcaldía de Bucaramanga, 2020), no ofrece en un dato preciso de cartera existente. Menciona una cifra de \$288 mil millones relativa a cuentas de orden que comprende “registro en cuentas de orden de cartera por cobrar cuotas partes por pagar y cobrar, pasivos exigibles. Litigios y demandas” (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, p. 75). En ese orden, la fuente de información más cercana a los estados financieros de las entidades territoriales objeto de análisis se extrae, fundamentalmente, de informes de auditoría elaborados por las contralorías respectivas, conforme se detalla en la tabla 2. En los demás MFMP esta información no se halla disponible. Las cifras disponibles en relación con la cartera consolidada, con la correspondiente fuente de información, son las indicadas en la tabla 2:

Tabla 2. Cartera por entidad.

Entidad	Monto consolidado	Vigencia
Santander	30.464.000.0004	2019
Bucaramanga	24.995.018.2735	2018
Floridablanca	140.669.339.2646	2018
Girón	72.883.000.0007	2019
Piedecuesta	73.573.376.8538	2019

Fuente: contralorías de las entidades territoriales e informes de auditoría.



Foto: Mauricio Olaya

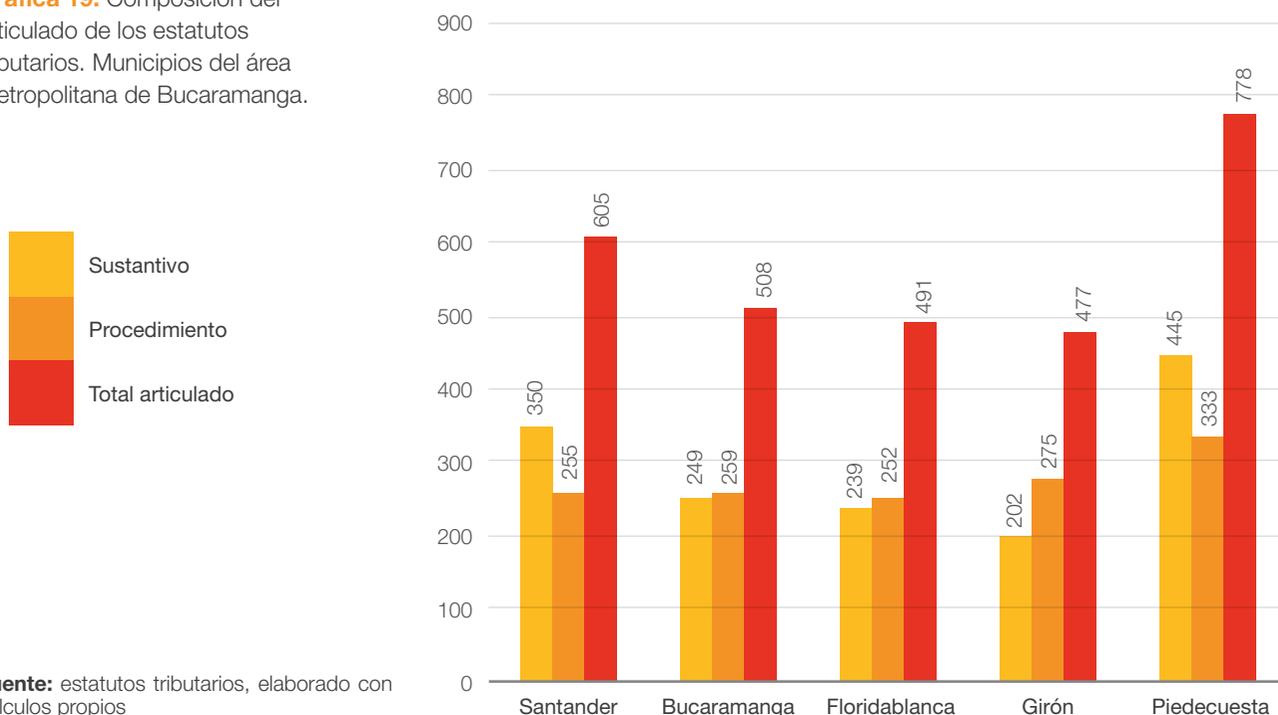
4. Corresponde a procesos coactivos en curso (Departamento de Santander, 2020, p. 115).
5. Alcaldía de Bucaramanga (2018).
6. Contraloría Municipal de Floridablanca (2018).
7. Contraloría Municipal de Girón (2020, p. 278).
8. Alcaldía de Piedecuesta (2020, p. 3).
9. Ordenanza 77 de 2014.

Composición articulado de estatutos tributarios

La composición por el articulado de los estatutos tributarios de Santander,⁹ Bucaramanga,¹⁰ Floridablanca,¹¹ Girón¹² y Piedecuesta¹³ ofrece dos consideraciones relevantes. La

primera, los estatutos tributarios se hallan recargados de un componente procedimental excesivo que, cotejado con los conceptos de cartera, permitiría afirmar que no ofrecen una utilidad relevante. Esta composición entre artículos sustantivos, relativos a ingresos, y los relativos a procedimiento, incluyendo procedimiento tributario, sanciones y normalización de cartera, se muestran en la gráfica 18.

Gráfica 19. Composición del articulado de los estatutos tributarios. Municipios del área metropolitana de Bucaramanga.



Fuente: estatutos tributarios, elaborado con cálculos propios

De otro lado, el análisis del articulado de los estatutos tributarios permite identificar las rentas que cada entidad territorial mantiene vigentes en su respectiva jurisdicción, las que muestran una uniformidad general en los principales impuestos locales (impuesto,

predial unificado, impuesto de industria y comercio, sobretasa a la gasolina, delimitación urbana, valorización, plusvalía, etc.) y algunas disposiciones particulares adoptadas a nivel local (tasas y derechos). Esta composición se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Composición del ingreso.

Nombre ingreso	Entidad Territorial				
	Santander	Bucaramanga	Floridablanca	Girón	Piedecuesta
Ingresos tributarios					
Impuestos directos					
Sobretasa ambiental - Corporaciones Autónomas Regionales -					x
Impuesto sobre vehículos automotores	x	x	x	x	
Impuesto Predial Unificado		x	x	x	x
Impuestos indirectos					
Impuesto de Registro	x				
Impuesto de loterías foráneas	x				

10. Acuerdo 44 de 2008.
11. Acuerdo 31 de 2019.
12. Acuerdo 17 de 2016.
13. Acuerdo 22 de 2014.

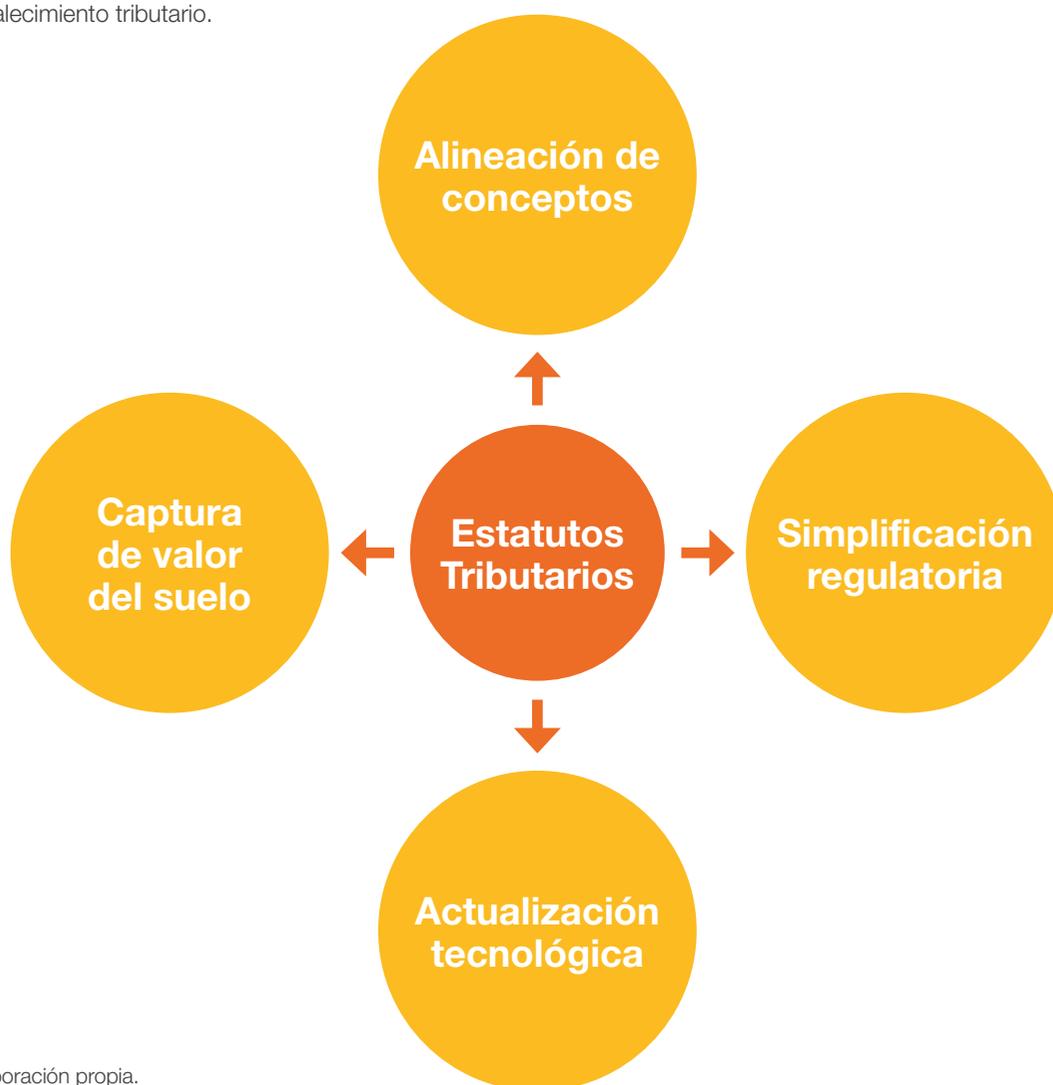
Nombre ingreso	Entidad Territorial				
	Santander	Bucaramanga	Floridablanca	Girón	Piedecuesta
Impuesto al degüello de ganado mayor	x				
Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares	x				
Impuesto al consumo de licores					
Monopolio licores destilados	x				
Monopolio alcoholes potables	x				
Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas	x				
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco	x				
Impuesto al consumo sobre mercancías extranjeras	x				
Sobretasa a la gasolina	x	x	x	x	x
Impuesto de industria y comercio		x	x	x	x
Impuesto complementario de avisos y tableros		x	x	x	x
Impuesto a la publicidad de avisos y tableros		x	x	x	x
Impuesto a la circulación y tránsito sobre vehículos de servicio					x
Impuesto de delineación		x	x	x	x
Impuesto de espectáculos públicos nacional con destino al deporte		x	x	x	x
Impuesto a las ventas por el sistema de clubes					x
Impuesto al degüello de ganado menor		x	x	x	x
Impuesto de alumbrado público			x	x	x
Sobretasa bomberil		x	x	x	x
Impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos			x	x	x
Impuesto de juegos de suerte y azar			x	x	x
Impuesto a juegos permitidos				x	x
Impuesto de registro de marquillas		x	x		
Estampilla para el bienestar del adulto mayor	x	x	x	x	x
Estampilla pro desarrollo departamental	x				
Estampilla pro electrificación rural	x				
Estampilla pro Universidad industrial de Santander	x				
Pro-Hospitales Universitarios	x				
Estampilla pro cultura	x	x	x	x	x
Contribución de Valorización	x		x	x	x
Contribución especial sobre contratos de obras públicas	x		x	x	x
Contribución moteles, residencias y afines	x				
Participación en la plusvalía			x	x	x
Contribución sector eléctrico - Generadores de energía		x			
Sobretasa al medio ambiente		x			
Tasas fondos de seguridad			x		
Cobros por estacionamiento en espacio público o en lotes de					x
Tasa explotación de rifas		x			
Tasa por expedición de certificados sanitarios				x	
Tasa y o certificado de nomenclatura		x	x		
Antenas de comunicaciones telefonía celular, fija y televisión y radio				x	
Tarifas de educación					x
Transferencia departamental vehículos automotores				x	x
Rentas contractuales					x
Licencia intervención espacio público			x		
Derechos de tránsito			x		x

RECOMENDACIONES

En línea con el análisis financiero y formal desarrollado en la presente sección, en este aparte se ofrecen recomendaciones generales en relación con el fortalecimiento de los instrumentos

tributarios locales, las cuales se muestran en la Figura 1 y se desarrollan a continuación.

Figura 1. Campos de recomendación para el fortalecimiento tributario.



Fuente: elaboración propia.

Acción pública. Alineación de los conceptos tributarios y presupuestales

El análisis del articulado de los estatutos tributarios sugiere la alineación de los conceptos de ingresos territoriales con los conceptos presupuestales de ingresos relacionados por el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus descentralizadas (CCPET), adoptado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) mediante

las Resoluciones 3832 de 2019 y 1355 de 2020, de manera que en la incorporación en el presupuesto anual del Municipio y del Departamento, así como en los reportes a las distintas autoridades, se conserve el lenguaje fiscal para cada uno de estos instrumentos y se facilite su incorporación y reporte. Esto simplifica y uniformiza la nomenclatura, lo que facilita la integración del estatuto tributario con el presupuesto anual, el análisis de ingresos, así como los instrumentos de captura de información y de clasificación presupuestales.

Acción pública. Simplificación regulatoria

a. Remisión a normas de procedimiento nacionales

En concordancia con la recomendación relativa a la alineación de los conceptos tributarios y presupuestales, resulta necesario sugerir la simplificación del contenido del articulado de los estatutos tributarios, al limitarlos al componente sustancial. De este modo, se recomienda, en relación con el procedimiento tributario, la remisión al procedimiento contenido en el Estatuto Tributario Nacional, al considerar la disposición contenida en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 que, de manera textual, señala lo siguiente:

Artículo 59. Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos [Énfasis propio].

En relación con la disposición legal citada, la Corte Constitucional indicó que la remisión al procedimiento tributario nacional promueve “mecanismos adecuados de recaudo y se facilitan condiciones equitativas para los administrados, circunstancias estas que optimizan el principio de eficiencia del tributo”, en la medida que la remisión está “orientada a la promoción de procedimientos tributarios equitativos para los administrados y eficaces para la administración y susceptible de adecuarse a las connotaciones propias de la materia tributaria a cargo” de las entidades territoriales. De esta manera, la remisión se limita a “señalar el procedimiento que se ha de seguir para el recaudo de un tributo.” (Sentencia C-1114 del 2003).

b. Normalización de cartera

De igual manera, en relación con la normalización de cartera, debe indicarse que el artículo 2,¹⁴ numeral 1,¹⁵ de la Ley 1066 de 2006, autoriza a las entidades estatales a adoptar su reglamento interno del recaudo de cartera. De manera com-

plementaria, el artículo 5¹⁶ de la citada ley reviste a las entidades estatales de jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. Esta disposición se complementa con la contenida en el artículo 100 de la Ley 437 de 2011, el cual señala textualmente lo siguiente:

Artículo 100. Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular. [Énfasis nuestro]

Atendiendo a la disposición citada, resulta innecesario que los estatutos tributarios contengan regulaciones relacionadas con la normalización de la cartera, en la medida en que las entidades territoriales se hallan autorizadas para adoptar el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera y adelantar el trámite de jurisdicción coactiva conforme con la remisión efectuada al Estatuto Tributario Nacional.

c. Saneamiento contable de cartera

La recomendación relativa a la normalización de cartera se complementa con la relacionada con la introducción, en los estatutos tributarios simplificados, de regulación relativa al saneamiento contable de cartera. En efecto, para el nivel nacional, el 2.5.6.3. del Decreto 1068 de 2015 dispone lo siguiente:

Artículo 2.5.6.3. Cartera de imposible recaudo y causales para la depuración de cartera. No obstante las gestiones efectuadas para el cobro, se considera que existe cartera de imposible recaudo para efectos del presente Título, la

14. *Artículo 2. Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor.* Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán.

15. 1. *Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera,* con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago [énfasis nuestro].

16. *Artículo 5. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas.* Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario [énfasis nuestro].

cual podrá ser depurada y castigada siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales:

- a) Prescripción;
- b) Caducidad de la acción;
- c) Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que le dio origen;
- d) Inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro;
- e) Cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente.

La incorporación de estas disposiciones en los estatutos tributarios permitirá disponer de un explícito soporte normativo para las autoridades hacendarias, lo cual les permita sanear contablemente la cartera y focalizar los esfuerzos de recuperación, conforme con los análisis de vigencia, para identificar op-

ciones procedentes de recuperación. De esta manera, sanean sus estados financieros, focalizan su política de recuperación y avanzan en orden a “limpiar” sus conceptos de ingreso, al focalizarlos en los relevantes en el margen de recaudo, conforme la ejecución presupuestal analizada en esta sección.

Acción pública. Incorporación tecnológica

La alineación de los conceptos tributarios y presupuestales, así como la simplificación del contenido de articulado de los estatutos tributarios, debe conducir, de manera consecucional, a simplificar su regulación, implementación y recaudo, para lo cual la introducción de la tecnología de la información resulta indispensable. En efecto, esto es el resultado de explícitas disposiciones legales que autorizan la incorporación tecnológica en la gestión pública; por ejemplo, la Ley 2052 de 2020 introduce disposiciones relacionadas con la racionalización de los trámites y la implementación de infraestructura tecnológica y de conectividad para automatizar y digitalizar la gestión interna de los trámites a nivel subnacional. En materia tributaria dispone, de manera particular, reglas relacionadas con los siguientes tópicos, que conllevan un efecto fiscal detallado en la tabla 4.

Tabla 4. Efectos digitalización tributaria.

N°	Tópico	Efecto
1	Servicio de autenticación digital.	Potencialmente elimina cobro por derechos o paz y salvos.
2	Desmaterialización y automatización de estampillas electrónicas.	Deber de implementación en municipios de categoría 4 a 6, dentro de los 48 meses a partir de la vigencia de Ley 2052 de 2020. Los municipios transferirán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por una sola vez, hasta un 20% del recaudo anual de las estampillas, con el fin de financiar la implementación. La categorización se realiza conforme artículo 153 del Decreto 2106 de 2019.
3	Servicio de interoperabilidad ¹⁷	Los municipios deberán crear, diseñar o adecuar los mecanismos de intercambio de información de los sistemas y soluciones tecnológicas que soportan sus trámites, dando cumplimiento al marco de interoperabilidad y los lineamientos de vinculación al servicio de interoperabilidad de los servicios ciudadanos digitales.

Fuente: elaboración propia con base en Ley 2052 de 2020 y el Decreto 2106 del 2019.

17. Complementa el artículo 6 de la Ley 962 de 2005.

De igual manera, debe considerarse que el artículo 14 del Decreto 2106 de 2019 dispone la integración a una sede electrónica de la totalidad de portales, sitios web, plataformas, ventanillas únicas, aplicaciones y soluciones existentes que permitan la realización de trámites, procesos y procedimientos a los ciudadanos de manera eficaz. Esta disposición, en conjunto con las contenidas en la Ley 2056 del 2020, permiten considerar la posibilidad de disponer de un sistema de información tributaria, que comprenda soporte tecnológico en las labores de recaudo, administración y giros, que opere bajo una plataforma que permita estandarizar y simplificar tecnológicamente la gestión tributaria municipal.

Acción pública. Instrumentos de financiamiento a través de la captura del valor del suelo

a. Gestión catastral

Conforme lo ha mostrado el análisis histórico de ejecución en el ingreso de los municipios que conforman el área metropolitana de Bucaramanga, el impuesto predial unificado es la fuente más dinámica de ingresos. Sin embargo, de manera complementaria, el análisis revela indirectamente un menor esfuerzo en el fortalecimiento de otros gravámenes asociados a la propiedad inmueble, como es la contribución por valorización, la plusvalía y otros conceptos de financiamiento a través de la captura del valor del suelo, previstos en las Leyes 388 de 1997 y 1955 de 2019, así como la regulación relativa al aprovechamiento económico del espacio público, conforme con la Ley 2079 de 1991.

La condición de gestor catastral por parte del Área Metropolitana de Bucaramanga, conforme con la Resolución 1267 de 2019, expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), hace necesario que se adelante el proceso de actualización catastral, dirigido a poner al día el valor comercial de los predios ubicados en la jurisdicción metropolitana, así como incorporar a la base catastral los predios no registrados. Para lo anterior, los municipios integrantes deberán transferir los correspondientes aportes de participación y partidas presupuestales, conforme la explícita autorización contenida en el artículo 28¹⁸,

literales b)¹⁹ y f)²⁰, de la Ley 1625 de 2013. Esta actualización, de carácter multipropósito, conforme lo dispone el artículo 1²¹ de la Ley 1995 de 2019, generará efectos fiscales en el recaudo del ingreso por concepto de los gravámenes asociados a la propiedad del inmueble, al preservar los límites de crecimiento de la tarifa del impuesto predial, establecida en función del tipo, vocación, uso y estratificación del predio a que alude el artículo 2 de la citada Ley 1995.

Para este efecto, es indispensable precisar la condición de “gran centro urbano” para el AMB, la cual, conforme con el artículo 66²² de la Ley 99 de 1993, le permita fungir como autoridad ambiental y, en consecuencia, disponer de los recursos de la sobretasa ambiental con destino a financiar el ejercicio de la gestión catastral metropolitana y generar los beneficios fiscales de la actualización catastral con enfoque multipropósito.

b. Captura de plusvalías

De manera complementaria al ejercicio de la gestión catastral metropolitana, se sugiere incorporar en los estatutos tributarios la regulación relativa a la recuperación o captura de plusvalías, como un mecanismo complementario de financiación para el desarrollo urbano del municipio, adicional a la regulación prevista en su estatuto tributario sobre plusvalía.

Este mecanismo usa la valorización del precio del suelo producida por la urbanización para financiar, principalmente, la infraestructura urbana de servicios mediante la revitalización o regeneración de áreas existentes, lo cual incentiva la densificación y compactación de sectores, el desarrollo de espacios vacantes y la conservación del patrimonio, o la habilitación del suelo en áreas nuevas para lograr una expansión más sostenible de la jurisdicción municipal, particularmente, en su área urbana. Esta propuesta resulta particularmente relevante, dado el crecimiento de la construcción para vivienda que registra el área metropolitana (Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2021, p. 5). Dentro de estos instrumentos, adicionales a los previstos por el artículo 73²³ de la Ley 388 de 1997, se refieren los indicados en la tabla 5:

18. *Artículo 28. Patrimonio y rentas.* El patrimonio y rentas de las Áreas Metropolitanas estará constituido por.

19. b) El porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las Áreas Metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1454 de 2011.

20. f) Las partidas presupuestales que se destinen para el Área Metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal.

21. *Artículo 1. Avaluos catastrales.* Los catastros se registrarán por lo dispuesto en el modelo de catastro multipropósito, los criterios y las normas para inscripción por primera vez, como los de conservación y actualización se ajustarán al mencionado modelo.

22. *Artículo 66. (Modificado por el artículo 214, Ley 1450 de 2011). Competencia de Grandes Centros Urbanos.* Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. [Énfasis nuestro]

23. *Artículo 73. Noción.* De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital. Los concejos municipales y distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.

Tabla 5. Instrumentos de financiamiento a través de la captura del valor del suelo

Concepto	Contenido	Norma
Derechos adicionales de construcción y desarrollo.	Emisión y colocación de derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas.	Artículo 88 de la Ley 388 de 1997.
Fondos de compensación.	Como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación, las administraciones municipales y distritales podrán constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios.	Artículo 49 de la Ley 388 de 1997.
Instrumento para la financiación de la renovación urbana. ²⁴	Titularización de la totalidad o parte de los mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana durante el período necesario para cubrir el monto de la emisión.	Artículo 278 de la Ley 1955 de 2019.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 388 de 1997 y la Ley 1955 de 2019.

Es preciso indicar que, conforme lo señala el artículo 2.2.2.1.2.1.3, literal e (Instrumentos de gestión y financiación), numeral 2 (Instrumentos de financiación) del Decreto 1077 de 2015, estos instrumentos de financiamiento a través de la captura del valor del suelo permiten la disposición de recursos para el desarrollo urbano y territorial y garantizan el reparto equitativo de las cargas asociadas al mismo, a la vez que complementan los adoptados por el estatuto tributario municipal de contribución por valorización y participación en plusvalía con los fondos de compensación y los derechos adicionales de construcción y desarrollo propuestos.

c. Aprovechamiento económico del espacio público

En relación con el aprovechamiento económico del espacio público, como aspecto complementario a una adecuada gestión de los instrumentos de financiamiento asociados al suelo, resulta preciso destacar que el artículo 40 de la Ley 2079 de 1991 dispone que:

[...] los alcaldes municipales y distritales mediante decreto reglamentarán lo concerniente a la administración,

mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Así mismo, podrán entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público, utilizando el mecanismo contenido en el Capítulo XVI de la Ley 489 de 1998. Igualmente podrán expedir actos administrativos que permitan la ocupación temporal de dichos bienes, considerando en ambos casos lo dispuesto por el artículo 63 de la Constitución.

Considerando la disposición legal citada, los alcaldes se hallan facultados para entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público. En este orden, podrán establecer, a través del Concejo Municipal, un cobro económico por ocupación del espacio público a las personas naturales y jurídicas por la ocupación de vías y espacio público bien sea de manera temporal o permanente; por ejemplo, a través de contratos de concesión, además de la ocupación del espacio público por cualquier tipo de vehículos.

24. Para este efecto, el municipio debe gestionar su propio catastro directamente o a través de esquemas asociativos territoriales y que cumplan con criterios de eficiencia en el recaudo del impuesto predial definidos por el Gobierno nacional.

Anexo I. Análisis individual de los ingresos de los municipios que conforman el AMB

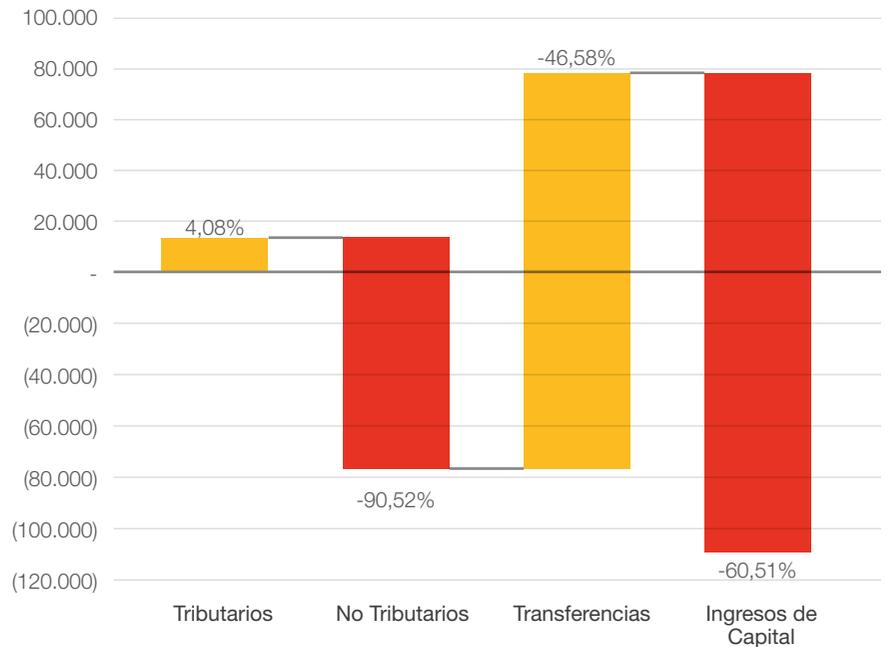
Bucaramanga

De acuerdo con la certificación emitida por la Contraloría General de la República, en el marco de la Ley 617 de 2000, la capital del Departamento de Santander es de categoría presupuestal especial.

Durante los años 2014 a 2020, Bucaramanga representó, en promedio, el 52,8% de los ingresos totales del AMB. En el 2014 este porcentaje se ubicaba en el 58,77%, y desde el año 2017 es aproximadamente del 50%.

Para el período de análisis, los ingresos totales de la capital de Santander cayeron a valores de 2020 en \$109.471 millones, lo que corresponde a una reducción del 10,1% en términos reales. Como se observa en la gráfica 18 los componentes responsables de esta caída son los ingresos de capital y los ingresos no tributarios.

Gráfica 20. Variación acumulada de componentes de ingresos en Bucaramanga en términos reales entre los años 2014 y 2020 (millones de pesos).

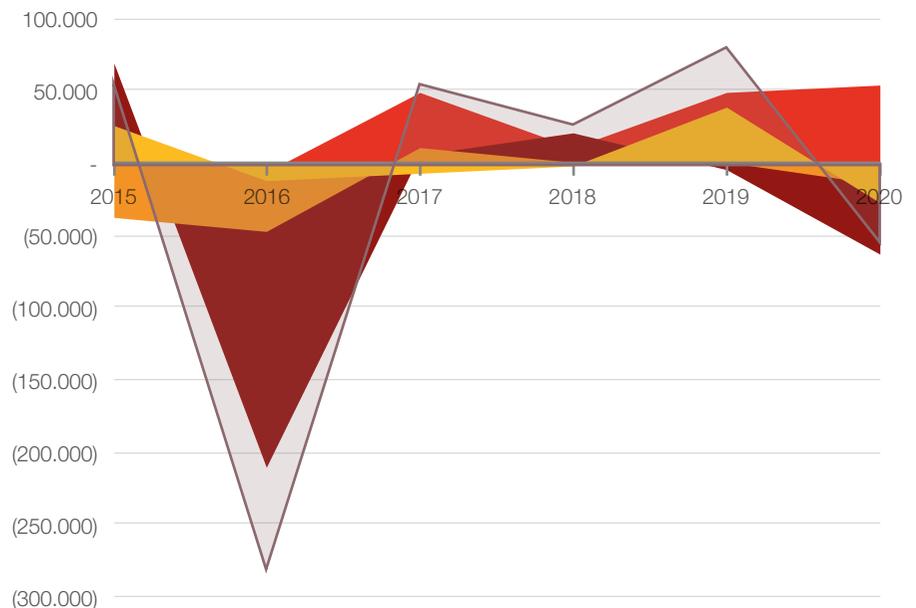


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

La gráfica 19 muestra el comportamiento de los ingresos totales de Bucaramanga, con caídas en los años 2016 y 2020 del 24,5% y un 5,2% respectivamente, mientras que para el resto

de los años se presentaron crecimientos que oscilan entre un 3,1% (2018) y un 8,6% (2019).

Gráfica 21. Variación anual de componentes de ingresos en Bucaramanga en términos reales entre los años 2015 y 2020 (millones de pesos).

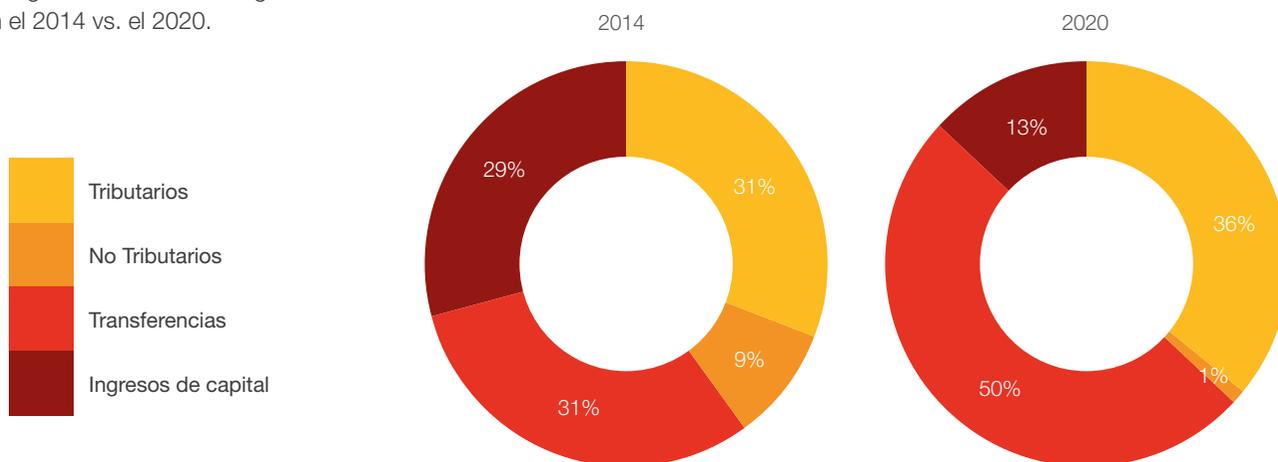


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Como se observa en la gráfica 22 y debido al crecimiento ya descrito de las transferencias, entre los años 2014 a 2020, estas pasaron de representar el 30,7% del total de los ingresos

en el 2014 al 42,29% en el 2019 y al 50% en el 2020, con una menor participación de los ingresos de capital y los no tributarios.

Gráfica 22. Composición porcentual de ingresos en Bucaramanga en el 2014 vs. el 2020.

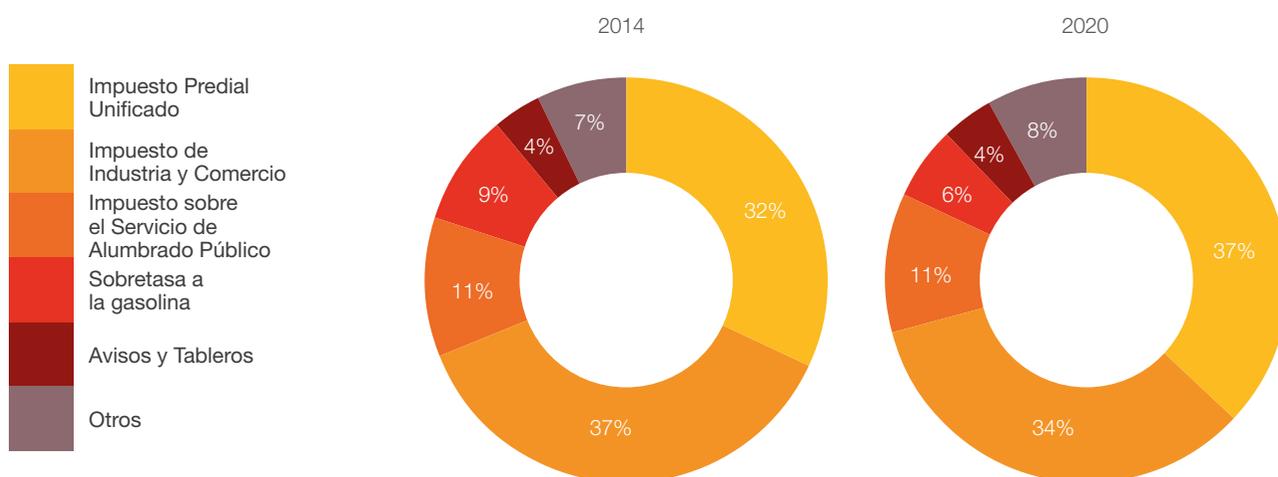


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Para el acumulado de los siete años, los ingresos tributarios presentaron un crecimiento real del 4,08%, principalmente por el incremento del 20,85% del recaudo del impuesto predial unificado (IPU). Debido a lo anterior, este tributo representó en el año 2020

el principal concepto de los ingresos tributarios de la entidad territorial, pues desplazó ligeramente al impuesto de industria y comercio (ICA), cuya participación aún es significativa frente al resto de los ingresos tributarios del municipio (gráfica 23).

Gráfica 23. Composición porcentual de ingresos tributarios en Bucaramanga en el 2014 vs. el 2020.

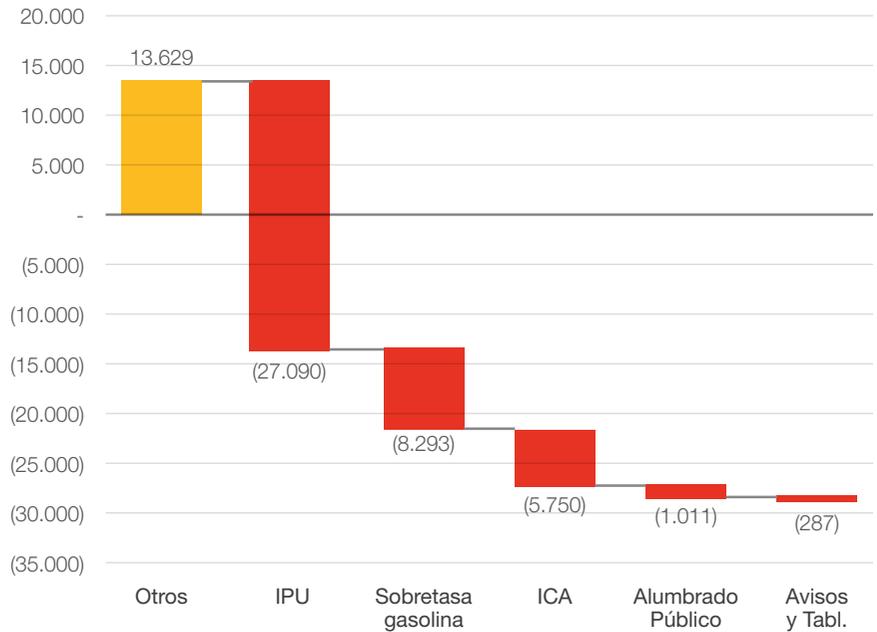


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Para el año 2020, los ingresos tributarios disminuyeron 7,52%, equivalentes a menores recaudos por \$28.801 millones. En la gráfica 24 se muestran los tributos que explican esta caída y

en la gráfica 8 el comportamiento de los principales tributos a través de los siete años analizados.

Gráfica 24. Variación de los tributos con mayores caídas en Bucaramanga para el año 2020 (millones de pesos).

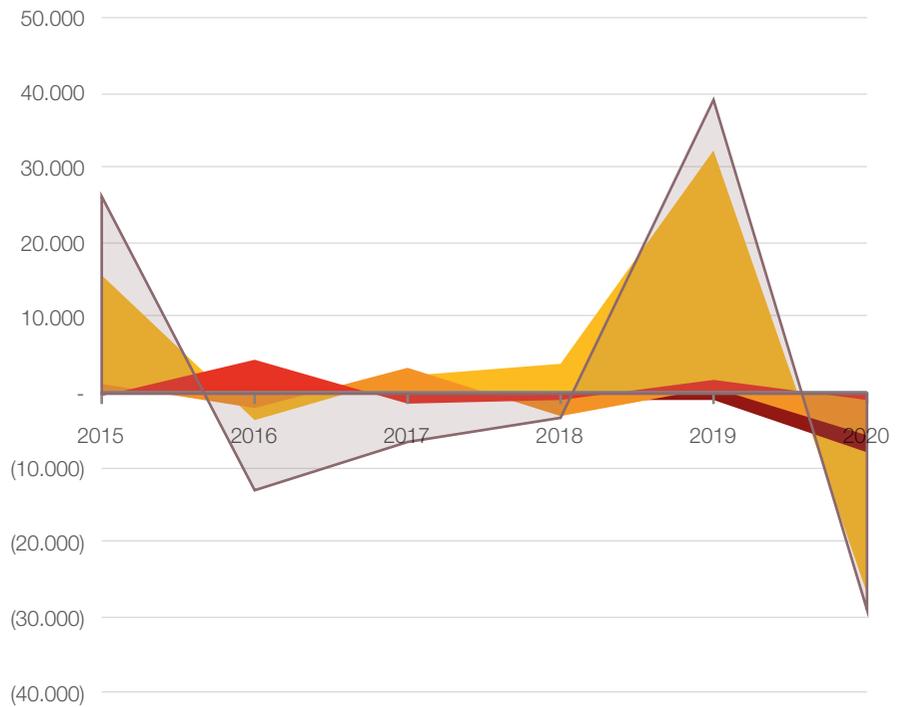


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), elaborado con cálculos propios

Para el año 2020, los ingresos que presentaron un comportamiento positivo fueron: sobretasa bomberil (\$11.501 millones),

contribución sobre contratos de obras públicas (\$1.521 millones de incremento) y estampillas (\$1.216 millones de incremento).

Gráfica 25. Variación anual de componentes ingresos tributarios en Bucaramanga en términos reales entre los años 2015 y 2020 (millones de pesos).



Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), elaborado con cálculos propios

Finalmente, de acuerdo con la información disponible en el Contaduría General de la Nación (2021) en la categoría CGR Sistema General de Regalías, el Municipio tuvo ingresos por este con-

cepto por valor de \$66 millones en el periodo del 2015 al 2016, \$54,8 millones en el periodo del 2017 al 2018 y \$15,8 para el periodo del 2019 al 2020, presentando una caída del 76%.

Floridablanca

Según información publicada por la Contraloría General de la República (2020), Floridablanca es un municipio de categoría presupuestal 1.

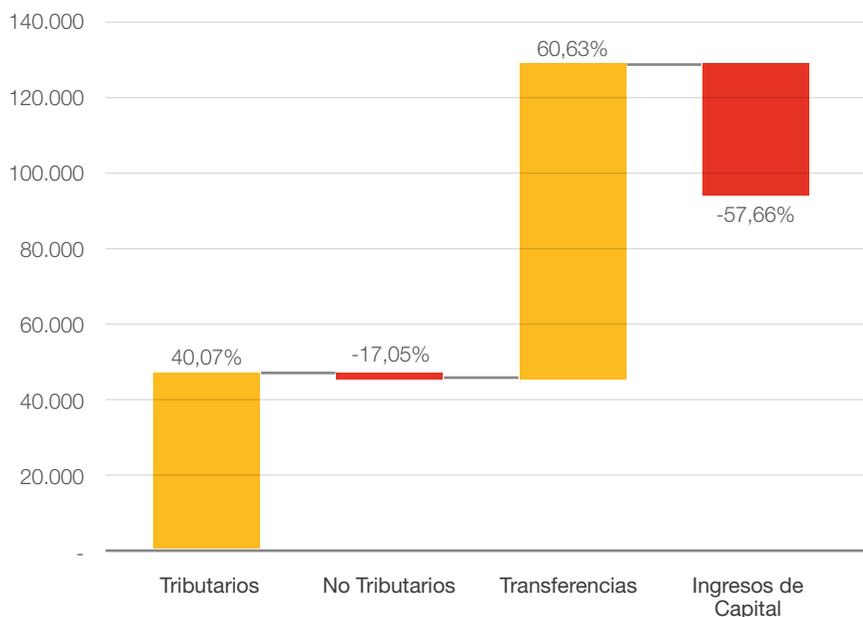
Durante el periodo del 2014 al 2020, Floridablanca presentó en el total de sus ingresos un comportamiento positivo en todos los años con excepción del 2020, lo que le permitió alcanzar un crecimiento acumulado en términos reales de \$94.383 millones, que corresponde a un aumento del 29,28%; de esta

forma, es el municipio del AMB con mayor crecimiento para este periodo de tiempo.

En contraste con lo anterior, Floridablanca fue el municipio del AMB que presentó durante el año 2020 la mayor caída porcentual en el total de ingresos, con una disminución real cercana al 12%, causada principalmente por una reducción del 57,6% en los ingresos de capital.

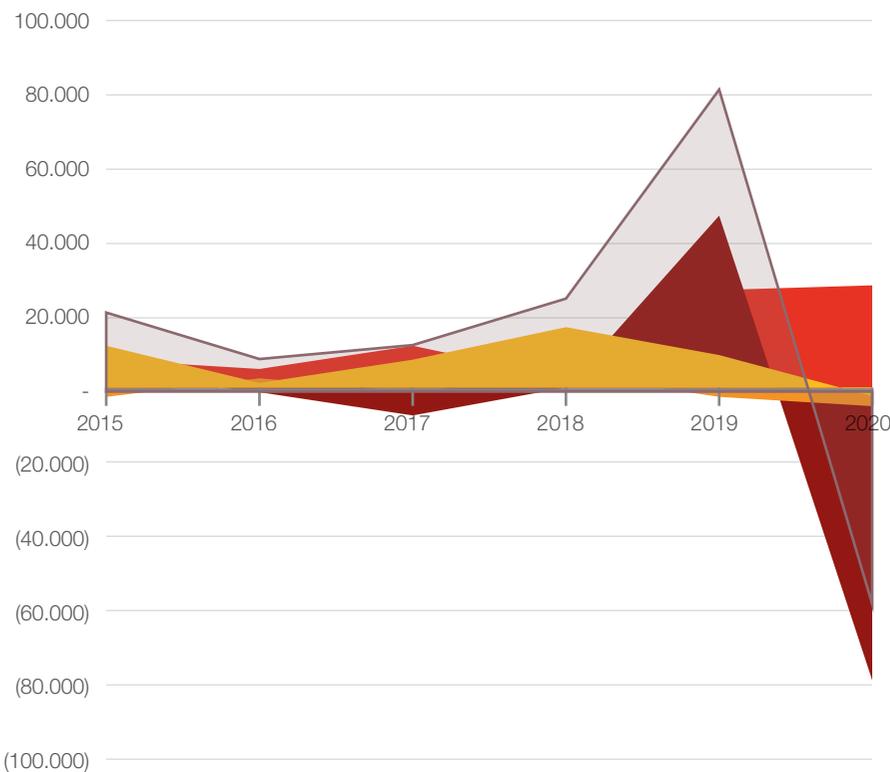
En las gráficas 26 y 27 se presenta el detalle de las variaciones de cada uno de los componentes de los ingresos de forma acumulada y anual para el periodo analizado.

Gráfica 26. Variación real acumulada de los componentes de ingresos en Floridablanca entre el 2015 y el 2020.



Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Gráfica 27. Variación anual de los componentes de ingresos en Floridablanca en términos reales entre los años 2015 y 2020 (millones de pesos).

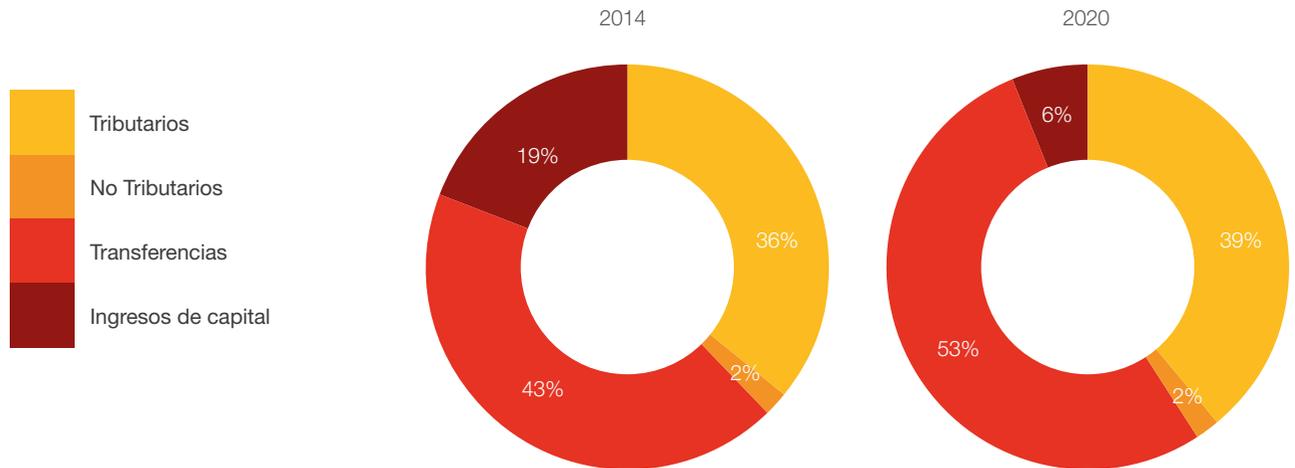


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Los componentes del ingreso con mayor participación sobre el total son los ingresos tributarios y las transferencias, estas últimas debido al crecimiento presentado durante los siete años, pues

pasaron de representar el 43% en 2014 a un 40,8% en 2019 y un 53,2% en 2020. En la gráfica 28 se presenta la composición porcentual de los ingresos y sus cambios entre los años 2014 y 2020.

Gráfica 28. Composición porcentual de ingresos en Floridablanca en el 2014 vs. el 2020.

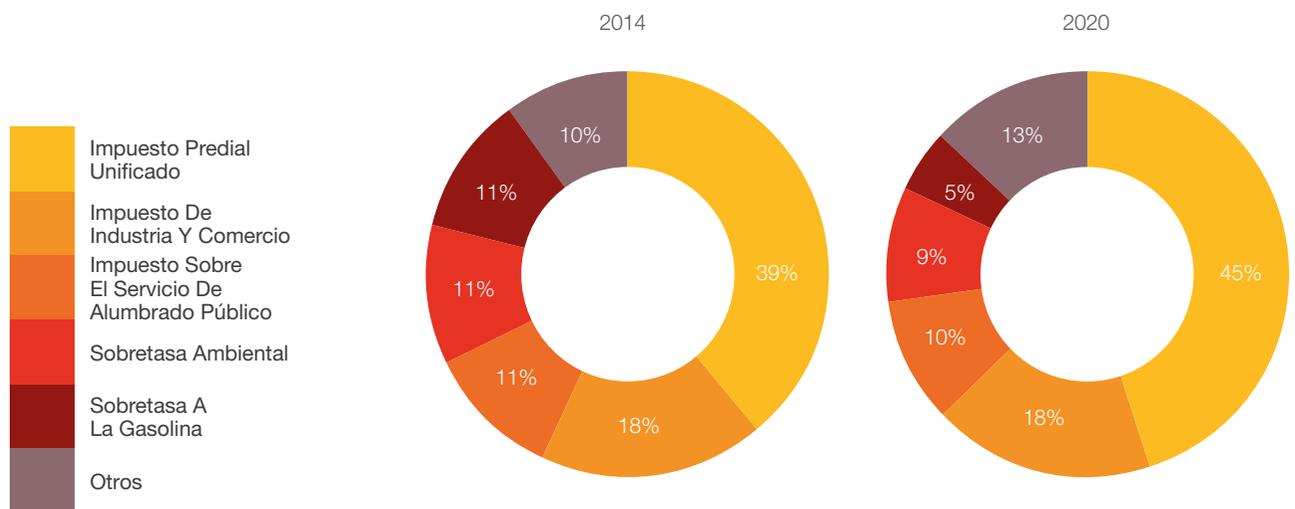


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Por su parte, los ingresos tributarios presentaron, para los siete años, un crecimiento real del 40,07%, tras alcanzar un recaudo de \$162.064 millones para el 2019 y \$162.949 millones para el 2020.

Este crecimiento fue gracias al aumento acumulado del 59,66% en el recaudo del IPU. La gráfica 29 muestra la participación de los principales tributos sobre el total de esta categoría del ingreso.

Gráfica 29. Composición porcentual de los ingresos tributarios de Floridablanca en el 2014 vs. el 2020.

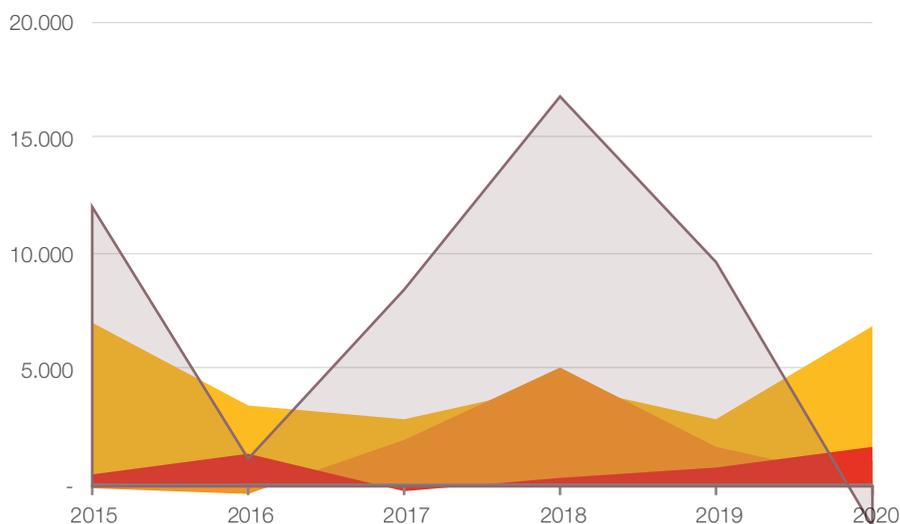


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Floridablanca goza de una cultura de pago que facilitó el crecimiento del recaudo del Municipio durante la mayoría de los años de análisis, adicionalmente el Municipio no tiene zona industrial, pero el sector del comercio está creciendo poco a poco con

la llegada de los centros comerciales, lo que, adicionalmente, aportará al crecimiento del IPU (Secretario de Hacienda, comunicación personal, 9 de junio del 2021).

Gráfica 30. Variación anual de los componentes de ingresos tributarios en Floridablanca en términos reales entre los años 2015 y 2020 (millones de pesos).

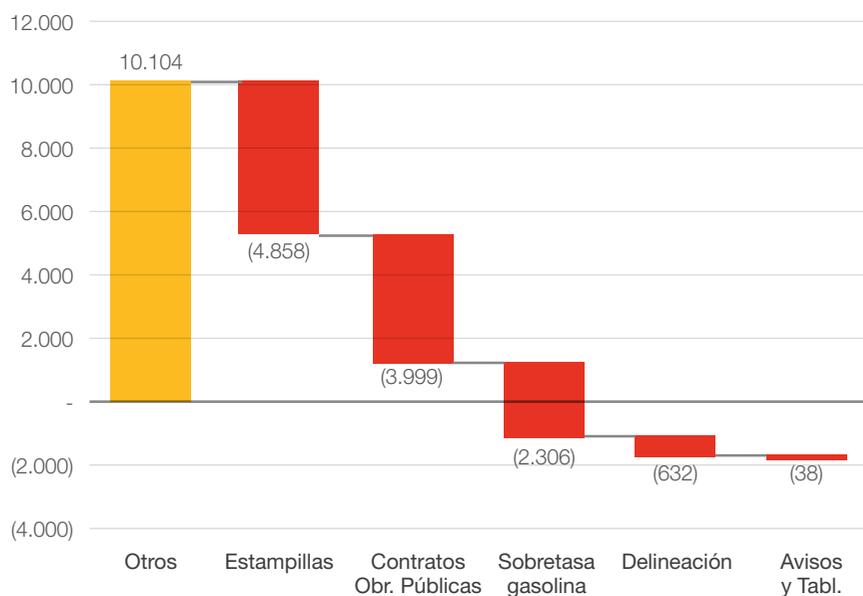


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Para el año 2020, los ingresos tributarios presentaron una caída real del 1,06%, explicada por los ingresos que se detallan en la

gráfica 30. Adicionalmente, en la gráfica 31 se puede ver la evolución de los principales impuestos entre los años 2014 y 2020.

Gráfica 31. Variación de tributos con mayores caídas en Floridablanca al año 2020 (millones de pesos).



Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Por su parte, los impuestos que tuvieron un comportamiento positivo en el 2020 fueron: el impuesto predial unificado (\$6.830 millones de incremento), el impuesto sobre el servicio de alumbrado público (\$1.574 millones de incremento) y la sobretasa ambiental (\$1.030 millones de incremento).

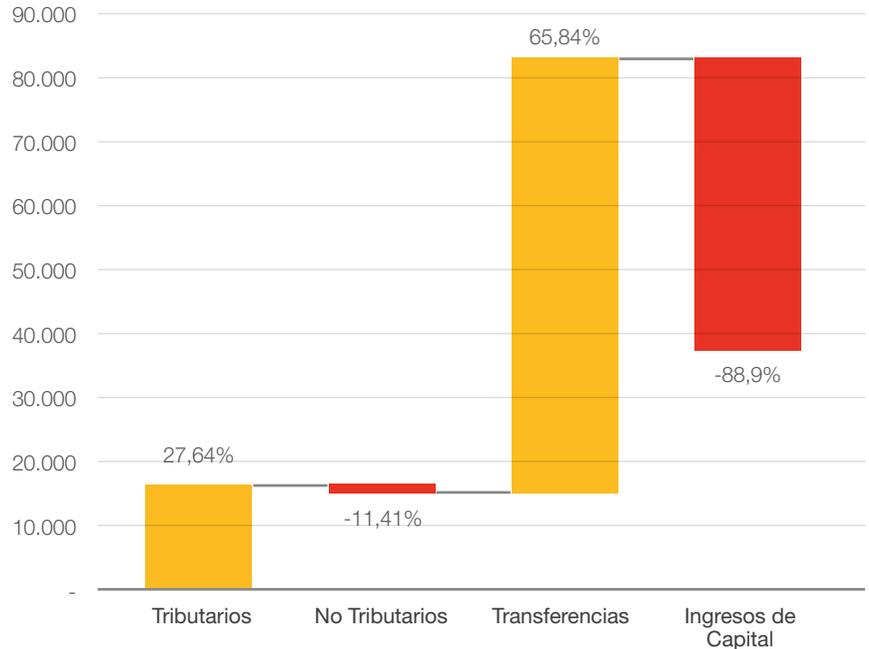
De acuerdo con los reportes las entidades territoriales en la categoría CGR Sistema General de Regalías (Contaduría General de la Nación, 2021), para los años 2015 y 2016 los ingresos por este concepto ascendieron a \$42,7 millones, entre el 2017 y el 2018 fueron de \$42,6 millones y, para los años 2019 y 2020, de \$9,6 millones, lo que representa una caída del 77,37% para el periodo de análisis.

Girón

De acuerdo con la información publicada por la Contraloría General de la República, Girón es un municipio de categoría presupuestal 1 (Contraloría General de la República, 2020).

Durante el periodo de análisis los ingresos del Municipio de Girón incrementaron un 17,33% en términos reales, equivalentes a \$94.383 millones, en valores de L. 2020. La gráfica 30 discrimina las diferentes categorías de ingreso y su aporte en la variación del periodo analizado.

Gráfica 32. Variación acumulada de componentes de ingresos en Girón en términos reales en los años 2014 y 2020 (millones de pesos).

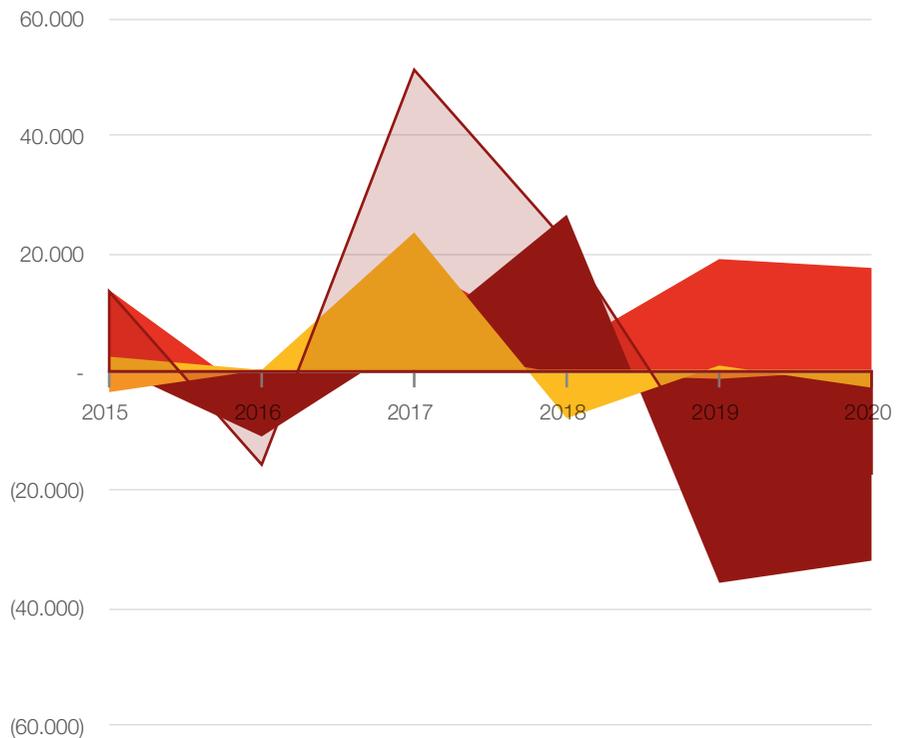


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Al revisar las variaciones anuales de los componentes del ingreso, se observaron caídas reales durante los años 2016, 2019

y 2020, explicadas principalmente por menores recaudo de ingresos de capital (gráfica 33).

Gráfica 33. Variación anual de los componentes de ingresos en Girón en términos reales entre los años 2015 y 2020 – (millones de pesos).

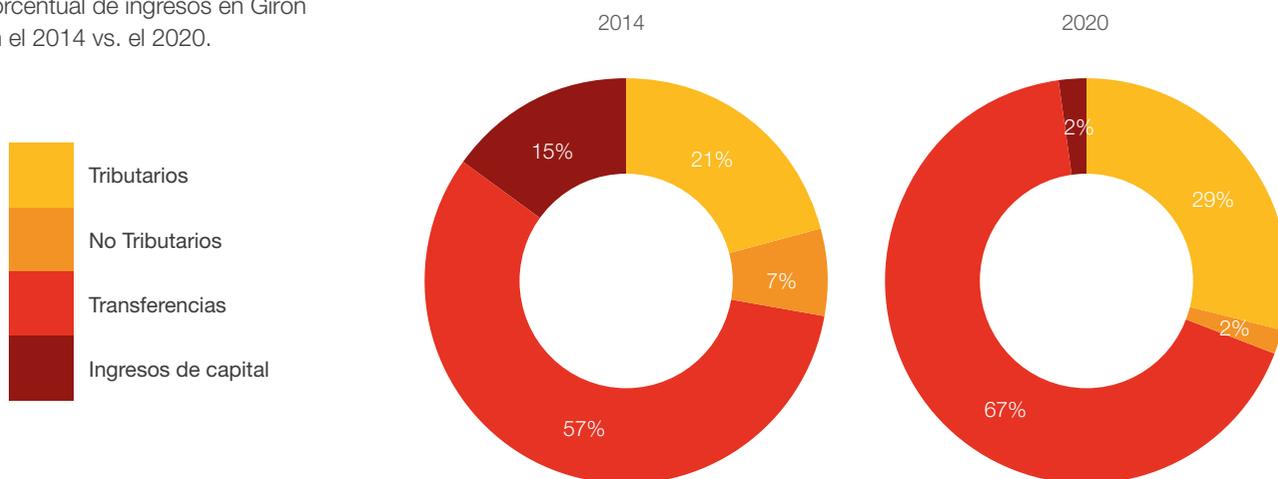


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

De los municipios del AMB, Girón es el que ha presentado una mayor dependencia de las transferencias, para el año 2019 representaron el 56,35% del ingreso total, mientras

que en el 2020 esta participación subió al 67% y se explica principalmente por la caída de los ingresos tributario y los de capital.

Gráfica 34. Composición porcentual de ingresos en Girón en el 2014 vs. el 2020.

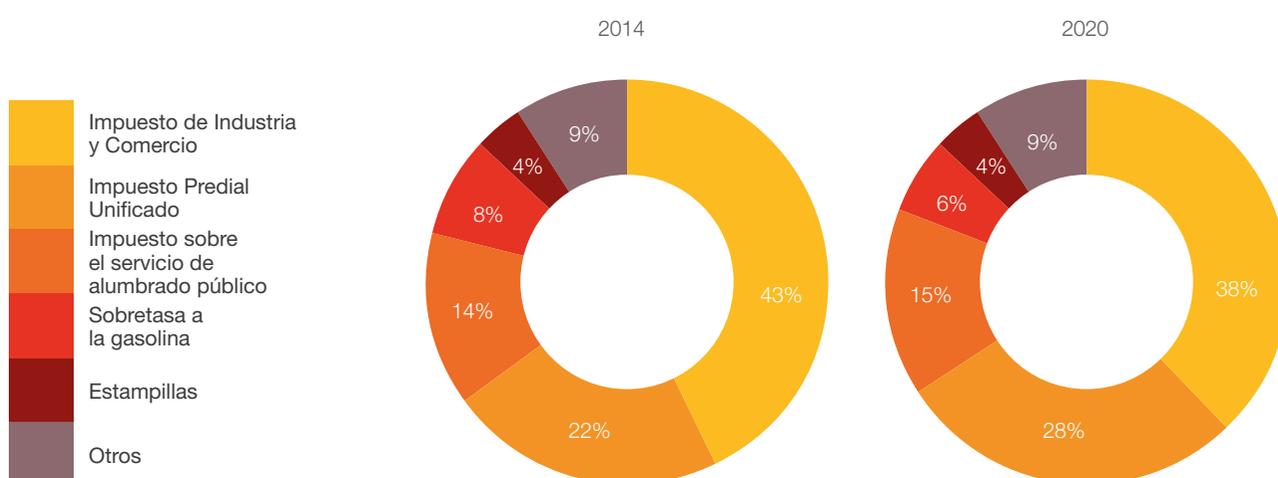


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

De acuerdo con la información disponible en el CHIP, entre el 2014 y el 2020, los ingresos tributarios presentaron un crecimiento real del 27,64%, tras llegar a los \$74.924 millones en el 2019 y \$73.502 millones en el 2020. Los impuestos con mayor

recaudo en valores acumulados para los siete años fueron el ICA, seguido del IPU y el impuesto sobre el servicio de alumbrado público. En las gráficas 35 se muestra la composición de los ingresos tributarios y su evolución entre los años 2014 y 2020.

Gráfica 35. Composición porcentual de ingresos tributarios en Girón en el 2014 vs. el 2020.

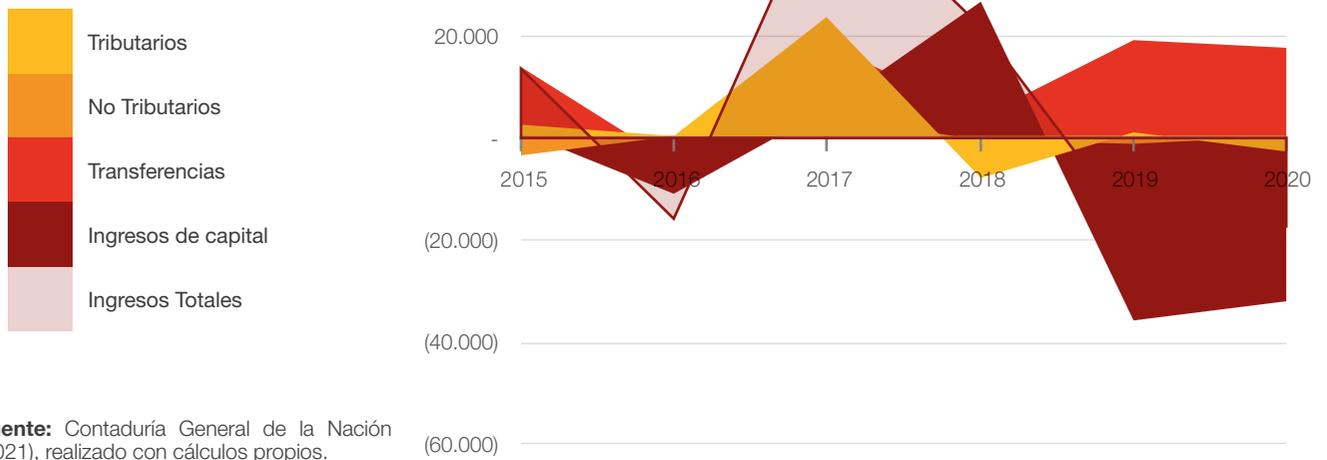


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Durante el periodo de análisis, los impuestos de mayor crecimiento fueron el IPU con un 63,44% de variación, el ICA con un 13,43% y el impuesto sobre el servicio de alumbrado

público con un 34,66%. En la gráfica 34 se presentan las variaciones anuales de los principales impuestos durante el periodo.

Gráfica 36. Variación anual de los componentes de ingresos tributarios en Girón en términos reales entre los años 2015 y 2020 (millones de pesos).

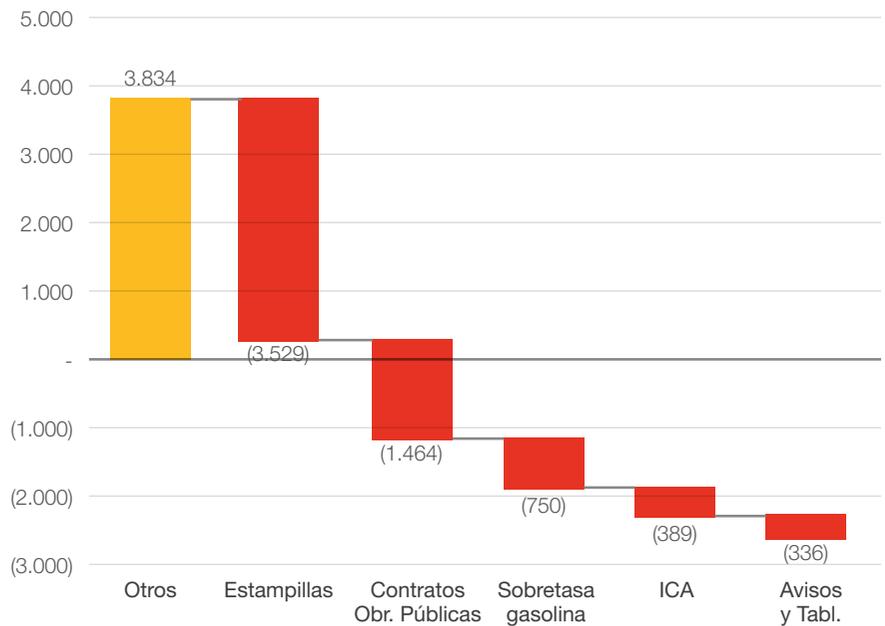


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Para el año 2020, los ingresos tributarios cayeron un 3,46%, explicado por menores recaudos de estampillas en un 53,25%, de contribución sobre contratos de obras públicas

del 74,66%, de la sobretasa a la gasolina del 14,7%, de impuesto de industria y comercio del 1,38% y del impuesto de avisos y tableros del 19,4%.

Gráfica 37. Variación de tributos con mayores caídas en Girón al año 2020 (millones de pesos).



Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Para el año 2020, los ingresos que presentaron un comportamiento positivo fueron: el IPU con un crecimiento de \$2.899 millones y el impuesto de alumbrado público (\$977 millones).

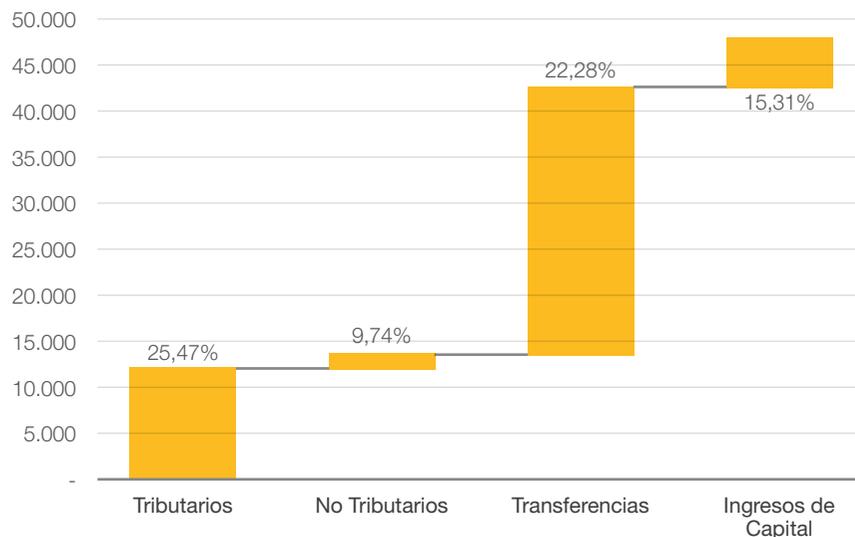
Para el caso de los ingresos por regalías, en el periodo entre el 2015 y el 2016 se observaron recaudos de \$55 millones, entre el 2017 y el 2018 de \$2.907,6 millones y entre el 2019 y el 2020 de \$456,6 millones, con un crecimiento del 730%

Piedecuesta

De acuerdo con la Contraloría General de la República (2020), el Municipio de Piedecuesta es de categoría presupuestal 1. Entre los años 2014 y 2020, los ingresos del Municipio

de Piedecuesta presentaron una tendencia positiva, con un crecimiento real del 21% equivalentes a \$47.587 millones. El municipio fue el único del AMB que presentó crecimiento en todos sus componentes para el acumulado de los siete años revisados (ver gráfica 38).

Gráfica 38. Variación acumulada de los componentes de ingresos en Piedecuesta en términos reales entre los años 2014 y 2020 (millones de pesos).

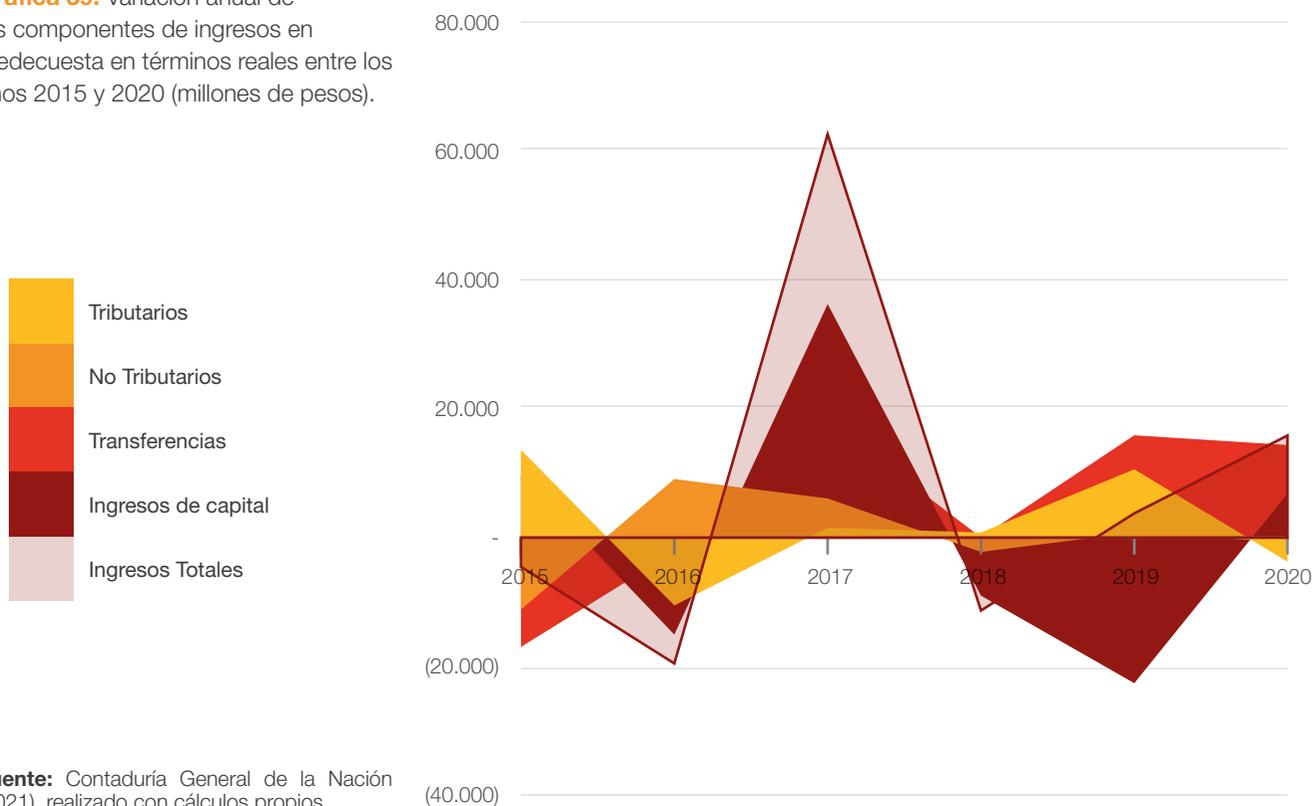


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

En el análisis individual de cada vigencia fiscal, los ingresos totales del Municipio presentaron caídas para los años 2015, 2016 y 2018, y fue el único del AMB que incrementó sus

ingresos totales durante el 2020. La gráfica 39 presenta las variaciones para cada año del total de los ingresos y de cada uno de sus componentes.

Gráfica 39. Variación anual de los componentes de ingresos en Piedecuesta en términos reales entre los años 2015 y 2020 (millones de pesos).

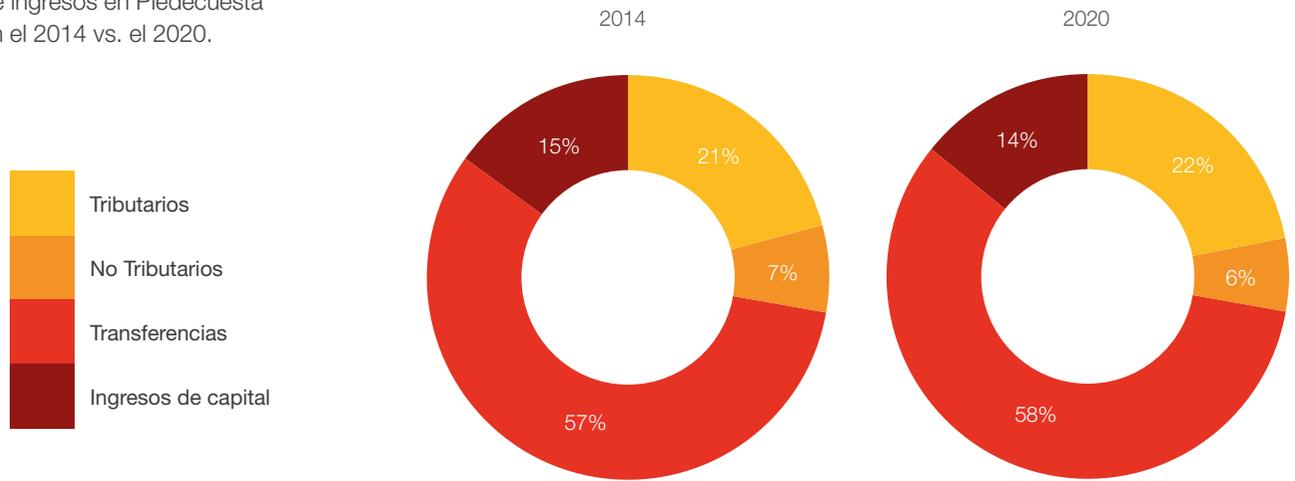


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

A pesar de su categoría presupuestal, la estructura de ingresos del Municipio tiene una alta dependencia de las transferencias,

dado que estas representaron entre un 48% y un 58% del total de los ingresos durante el periodo de los siete años.

Gráfica 40. Composición porcentual de ingresos en Piedecuesta en el 2014 vs. el 2020.

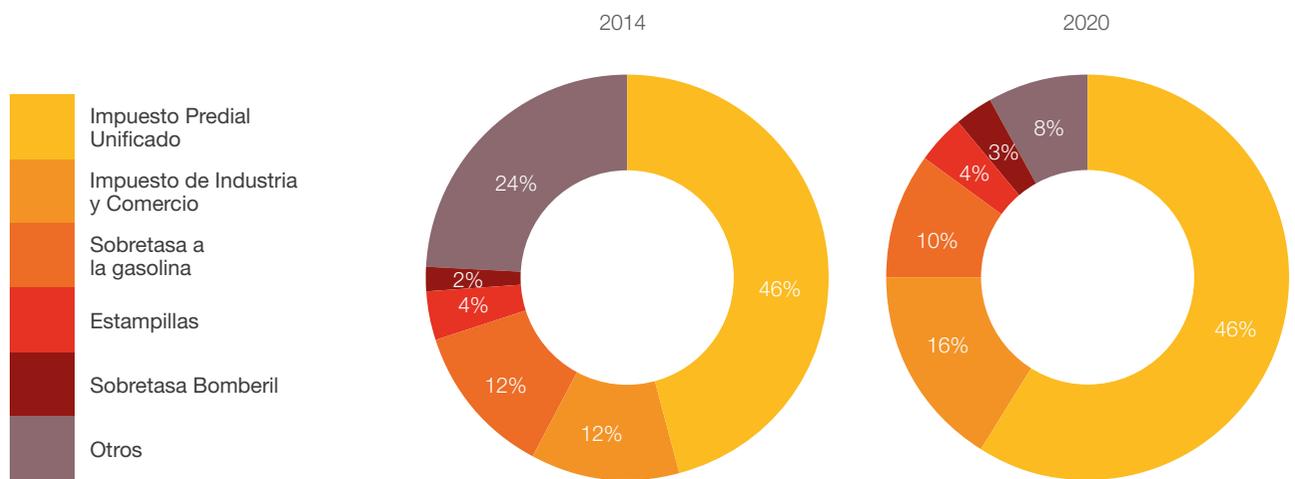


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

Según los reportes del Formulario Único Territorial (FUT), durante los siete años analizados, los ingresos tributarios de Piedecuesta tuvieron un crecimiento de \$12.094 millones en valores reales, ascendiendo a \$63.354 millones en el 2019 y

a \$59.582 millones en el 2020. Para el acumulado de los siete años, los principales tributos fueron: el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina (ver grafica 41).

Gráfica 41. Composición porcentual de los ingresos tributarios de Piedecuesta en el 2014 vs. el 2020.

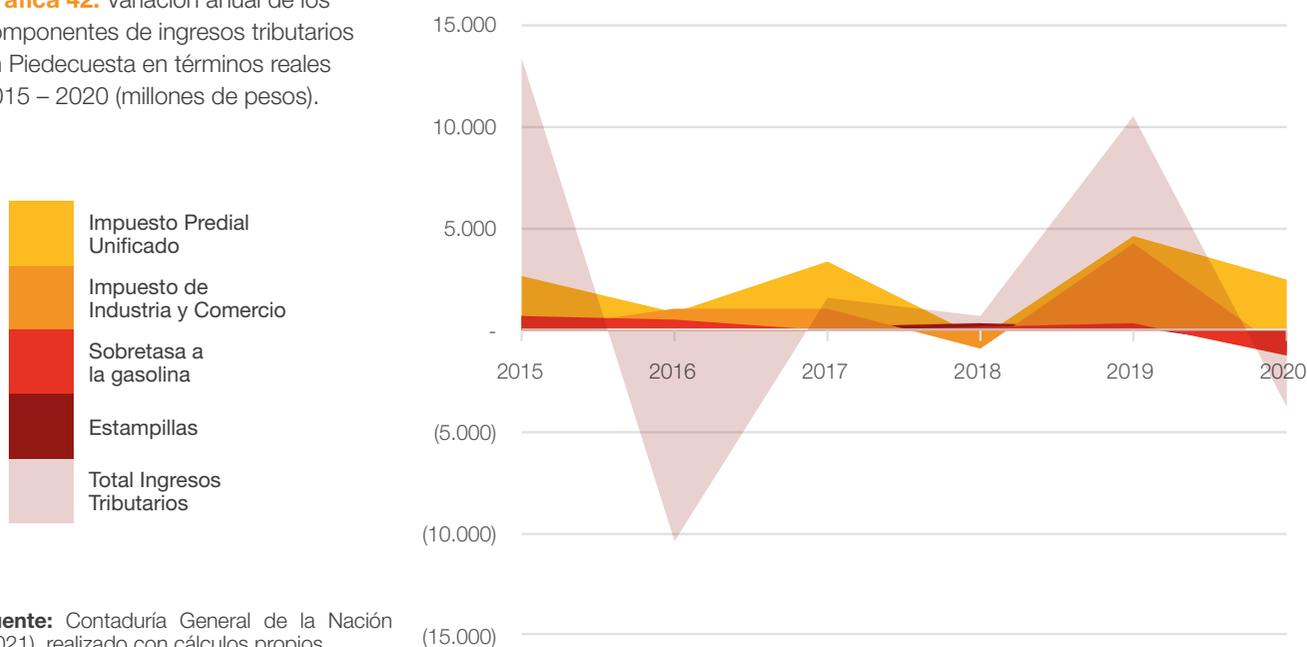


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizada con cálculos propios.

Los tributos con mayores crecimientos durante los siete años fueron el impuesto predial unificado con un aumento en el recaudo de 61,76% y el impuesto de industria y

comercio con una variación del 71,1%, en el gráfico 42 se presentan las variaciones de los principales impuestos para cada uno de los años.

Gráfica 42. Variación anual de los componentes de ingresos tributarios en Piedecuesta en términos reales 2015 – 2020 (millones de pesos).

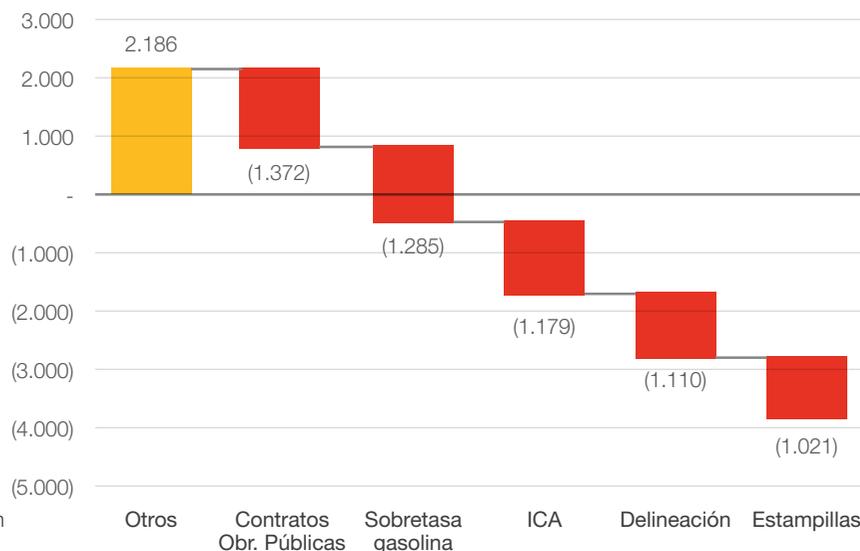


Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizado con cálculos propios.

A pesar del buen comportamiento en el recaudo total, en el 2020 el recaudo tributario presentó un descenso en términos reales de un 5,97%, correspondiente a \$3.781 millones, en la

gráfica 43 se discrimina esta caída en los tributos que presentaron las mayores variaciones negativas para el año.

Gráfica 43. Variación tributos con mayores caídas en Piedecuesta en el año 2020 (millones de pesos).



Fuente: Contaduría General de la Nación (2021), realizada con cálculos propios.

Por su parte, los impuestos que tuvieron un comportamiento positivo en el 2020 fueron: el IPU con un incremento de \$2.482 millones y la sobretasa bomberil (\$135 millones de incremento).

Para el caso de los ingresos por regalías y, de acuerdo con lo reportado en el sistema CHIP (Contaduría General de la Na-

ción, 2021), en los años 2015 y 2016 fueron de \$223.417 y entre el 2017 y el 2018 \$7,9 millones, para los años 2019 y 2020 no se reportó ejecución.



REFERENCIAS

- 1 Acuerdo 17 de 2016 (30 de septiembre), Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Girón Santander. <https://www.gironsantander.gov.co/Transparencia/Normatividad/Acuerdo%20N%C2%B0%20017%20de%202016.pdf>
- 2 Acuerdo 22 de 2014 (19 de diciembre), Por medio del cual se actualiza el estatuto tributario Municipal de Piedecuesta Santander y se establece el régimen procedimental y sancionatorio. <https://www.curaduria1piedecuesta.com/wpcontent/uploads/2018/02/2014-Acuerdo-No-022-ESTATUTO-TRIBUTARIO.pdf>
- 3 Acuerdo 31 de 2019 (19 de diciembre), Por medio del cual se compila, modifica, adiciona y adopta el Estatuto Tributario del Municipio de Floridablanca – Santander. <https://concejomunicipalfloridablanca.gov.co/old/download/ACUERDO-031-DE-2019.pdf>
- 4 Acuerdo 44 de 2008 (22 de diciembre), Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga. https://www.imct.gov.co/IMCT2/wp-content/uploads/2017/07/Acuerdo_044_2008.pdf
- 5 Alcaldía de Bucaramanga. (2018). Informe de gestión. Tercer trimestre 2018. Secretaria de Hacienda. http://concejobucaramanga.info/descargas/CONTROL_POLITICO_HACIENDA_TERCERTRIMESTRE_20181.pdf
- 6 Alcaldía de Bucaramanga. (2020). *Marco fiscal de mediano plazo. Municipio de Bucaramanga 20202030*. <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/proyectos2019/MARCO-FISCAL2020-2030.pdf>
- 7 Alcaldía de Piedecuesta. (2020). *Acta de publicación de estados financieros julio 2020*. <https://alcaldiadepiedecuesta.gov.co/Transparencia/InformacionFinanciera/ESTADOS%20FINANCIEROS%20JULIO%202020.pdf>
- 8 Cámara de Comercio de Bucaramanga. (2021). *Balance Construcción Santander*. https://www.camaradirecta.com/temas/documentos%20pdf/informes%20de%20actualidad/2021/Balance_construccion_2020.pdf
- 9 Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. Bogotá.
- 10 Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad””. Bogotá.
- 11 Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2052 de 2020 “Por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites.. Bogotá: Diario Oficial.
- 12 Contaduría General de la Nación. (2020). *Categorización de Departamentos, distritos y municipios*. Bogotá.
- 13 Contaduría General de la Nación. (2021). *Consolidador de hacienda e información pública (CHIP)*. Bogotá.
- 14 Contraloría General de la República. (2020). *Ingresos de los Departamentos y los Municipios (Certificaciones Ley 617 de 2000)*. Bogotá.
- 15 Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-1114/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño*. Bogotá.
- 16 Invamer, Federación nacional de Departamentos. (2021). *Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia*.
- 17 Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Ley 1068 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”*. Bogotá.
- 18 Presidencia de la República de Colombia. (2019). *Decreto 2106 “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y*. Bogotá.
- 19 Ley 99 de 2013 (22 de diciembre), Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial* 51.818. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html
- 20 Leyes 388 de 1997 (18 de julio), Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial* 43.091. http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- 21 Ley 437 de 2011 (18 de enero), Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Diario oficial* 47.956. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=41249
- 22 Ley 617 de 2000 (6 de octubre), Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuestos, 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. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- 23 Ley 788 de 2002 (27 de diciembre), Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial* 45046. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1668340>
- 24 Ley 1066 de 2006 (29 de julio), Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial* 46.344. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1066_2006.html
- 25 Ley 1325 de 2013 (29 de abril), Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. *Diario oficial* 48.776. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html

- 26** Ley 1955 de 2019 (25 de mayo), Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. *Diario oficial* 50.964. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- 27** Ley 1995 de 2019 (20 de agosto), por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial. *Diario oficial* 51.051. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201995%20DEL%2020%20DE%20AGOSTO%20DE%202019.pdf>
- 28** Ley 2052 de 2020 (25 de agosto), por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial* 51417. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30039726>
- 29** Ley 2056 del 2020 (30 de septiembre), Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. *Diario oficial* 51.453. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html
- 30** Ley 2079 de 1991 (14 de enero), por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat. *Diario oficial* 51.557. Ley 2079 de 1991
- 31** Ordenanza 77 de 2014 (23 de diciembre), Por medio de la cual se expide el Estatuto Tributario de Santander". <http://historico.santander.gov.co/index.php/gobernacion/documentacion/finish/261-estatuto-tributario/7276-ordenanza-no-077-de-2014-por-medio-de-la-cual-se-expide-el-estatuto-tributario-del-departamento-de-santander>
- 32** Resolución 1355 de 2020 (01 de julio), Por la cual se modifica la Resolución No. 3832 del 18 de octubre de 2019, mediante la cual se expide el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET. *Diario oficial* 51.532. http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-136830%2F%2FidcPrimaryFile&revisio n=latestreleased
- 33** Resolución 1267 de 2019 (10 de octubre), Por la cual se habilita como Gestor Catastral al Área Metropolitana de Bucaramanga AMB , y se dictan otras disposiciones. https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/catastromultiproposito/resolucion_1267_de_2019.pdf
- 34** Resolución 3832 de 2019 (18 de octubre), por la cual se expide el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas (CCPET). *Diario oficial* 51114. <http://www.legisaldia.com/BancoMedios/Archivos/res383219%28minhacienda%29.pdf>
- 35** Sentencia C-1114 del 2003 (25 de noviembre) (M. P. Jaime Córdoba Triviño). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-1114-03.htm>