

PROCESO DE REVISIÓN ORDINARIA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - POT



MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA

Elaboración de los estudios técnicos y productos previstos en el marco jurídico vigente dentro del proceso de estudio para la revisión ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio San José de Cúcuta

ETAPA DIAGNÓSTICO

Producto 2.1
Documento de Diagnóstico

IV. GESTIÓN Y FINANCIACIÓN

Diciembre 22 de 2017



**UNIÓN TEMPORAL
PLANEANDO CÚCUTA**



ALCALDÍA DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA





ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Departamento Administrativo Área de Planeación

EQUIPO CONSULTORÍA

Unión Temporal Planeando Cúcuta

INTERVENTORÍA

Unión Temporal Interventoría POT



UNIÓN TEMPORAL
PLANEANDO
CÚCUTA



ALCALDÍA DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA



Interventoría POT
NIT 901.081.843 - 7



SEGUIMIENTO DE VERSIONES DE DOCUMENTO

VERSIÓN	FECHA
1	Septiembre 29 de 2017
2	Noviembre 23 de 2017





CONTENIDO

1	GESTIÓN Y FINANCIACIÓN.....	7
1.1	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN	7
1.1.1	Instrumentos Urbanísticos:	7
1.1.2	Instrumentos Jurídicos:	9
1.1.3	Instrumentos Financieros:	10
1.1.4	Estatuto Tributario Municipal – San José de Cúcuta	14
1.1.4.1	Contribución de Valorización:	15
1.1.4.2	Impuesto Predial Unificado. (No mencionado en el Acuerdo N° 089 de 2011 sobre la Modificación Excepcional del POT)	15
1.1.4.3	Impuesto de Delineación Urbana.....	17
1.1.4.4	Participación en la Plusvalía	17
1.1.5	Participación municipal por instrumentos de captura de valor del suelo en el territorio nacional:	20
1.1.5.1	Variación por Tipo de Instrumento: Municipio San José de Cúcuta	23
1.1.6	Conclusiones generales: Sobre los Instrumentos de Gestión y Financiación.....	25
1.2	FINANZAS MUNICIPALES	26
1.2.1	Inversión por Sectores	28
1.2.1.1	Inversiones: periodo 2008 a 2011	28
1.2.1.2	Inversiones: periodo 2012 a 2016.....	31
1.2.2	Ingresos por Sectores	34
1.2.2.1	Ingresos: periodo 2008 a 2011.....	34
1.2.2.2	Ingresos: periodo 2012 a 2016.....	40
1.2.3	Conclusiones generales: Sobre las Finanzas Públicas.....	46
1.3	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	47
1.3.1	Dependencias municipales	50
1.3.2	Otras entidades: Concejo y Entidades descentralizadas	53





LISTADO DE TABLAS

TABLA 1. MUNICIPIOS CON MAYOR COBRO POR VALORIZACIÓN ENTRE 2011 Y 2015 - % SOBRE INGRESOS TOTALES.....	21
TABLA 2. MUNICIPIOS CON MAYOR COBRO POR PREDIAL UNIFICADO ENTRE 2011 Y 2015 - % SOBRE INGRESOS TOTALES.....	21
TABLA 3. MUNICIPIOS CON MAYOR COBRO POR DELINEACIÓN URBANA ENTRE 2011 Y 2015 - % SOBRE INGRESOS TOTALES.....	22
TABLA 4. MUNICIPIOS CON MAYOR COBRO POR PLUSVALÍA ENTRE 2011 Y 2015 - % SOBRE INGRESOS TOTALES.....	22
TABLA 5. VARIACIONES DE INGRESOS DE RECAUDO MUNICIPAL POR TIPO DE INSTRUMENTO ENTRE 2011 Y 2015.....	24
TABLA 6. VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES: 2008 A 2011.....	28
TABLA 7. % DE PARTICIPACIÓN POR SECTOR, DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES: 2008 A 2011.....	28
TABLA 8. INVERSIONES (COMPROMISOS) POR SECTOR: 2008 A 2011 (MILES).....	29
TABLA 9. VARIACIÓN ANUAL DE INVERSIONES DE SECTORES CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2008 Y 2011.....	30
TABLA 10. VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES: 2012 A 2016 (MILES).....	31
TABLA 11. % DE PARTICIPACIÓN POR SECTOR, DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES: 2012 A 2016.....	32
TABLA 12. INVERSIONES (COMPROMISOS) POR SECTOR: 2012 A 2016 (MILES).....	32
TABLA 13. VARIACIÓN ANUAL DE INVERSIONES DE SECTORES CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2012 Y 2016.....	33
TABLA 14. VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS: 2008 A 2011.....	34
TABLA 15. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS TOTALES: 2008 A 2011.....	35
TABLA 16. DISTRIBUCIÓN Y VARIACIÓN DE INGRESOS CORRIENTES: 2008 A 2011 (MILES).....	35
TABLA 17. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS: 2008 A 2011 (MILES).....	36
TABLA 18. VARIACIÓN ANUAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2008 Y 2011.....	37





TABLA 19. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS: 2008 A 2011 (MILES)	38
TABLA 20. VARIACIÓN ANUAL DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2008 Y 2011	39
TABLA 21. VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS: 2012 A 2016 (MILES)	40
TABLA 22. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS TOTALES: 2008 A 2011 (MILES)	41
TABLA 23. DISTRIBUCIÓN Y VARIACIÓN DE INGRESOS CORRIENTES: 2012 A 2016 (MILES)	41
TABLA 24. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS: 2012 A 2016 (MILES)	42
TABLA 25. VARIACIÓN ANUAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2012 Y 2016	43
TABLA 26. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS: 2012 A 2016	44
TABLA 27. VARIACIÓN ANUAL DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2012 Y 2016	45
TABLA 28. DEPENDENCIAS MUNICIPALES	50





LISTADO DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1. VARIACIONES DE INGRESOS DE RECAUDO MUNICIPAL POR TIPO DE INSTRUMENTO ENTRE 2011 Y 2015	24
GRÁFICA 2. COMPROMISOS DE SECTORES CON MAYOR PARTICIPACIÓN: 2008 A 2011	30
GRÁFICA 3. VARIACIÓN ANUAL DE INVERSIONES DE SECTORES CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2008 Y 2011	31
GRÁFICA 4. COMPROMISOS DE SECTORES CON MAYOR PARTICIPACIÓN: 2012 A 2016	33
GRÁFICA 5. VARIACIÓN ANUAL DE INVERSIONES DE SECTORES CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2012 Y 2016	34
GRÁFICA 6. VARIACIÓN ANUAL DE INGRESOS CORRIENTES ENTRE 2008 Y 2011	35
GRÁFICA 7. INGRESOS TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2008 Y 2011	37
GRÁFICA 8. VARIACIÓN ANUAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2008 Y 2011	37
GRÁFICA 9. INGRESOS NO TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2008 Y 2011	39
GRÁFICA 10. VARIACIÓN ANUAL DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2008 Y 2011	40
GRÁFICA 11. VARIACIÓN ANUAL DE INGRESOS CORRIENTES ENTRE 2012 Y 2016	42
GRÁFICA 12. INGRESOS TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2012 Y 2016	43
GRÁFICA 13. VARIACIÓN ANUAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2012 Y 2016	44
GRÁFICA 14. INGRESOS NO TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2012 Y 2016	45
GRÁFICA 15. VARIACIÓN ANUAL DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN ENTRE 2012 Y 2016	46





1 GESTIÓN Y FINANCIACIÓN

1.1 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN

Así como los instrumentos de planificación, los instrumentos de gestión y financiación están asociados a los diferentes métodos y procedimientos de los que dispone un municipio para hacer operativo su Plan de Ordenamiento Territorial. La legislación colombiana, a través de la Ley 388 de 1997 como marco jurídico de los diferentes instrumentos, propone una serie de actuaciones como elementos de soporte a la ejecución de los instrumentos de planificación que, de acuerdo con su finalidad, deben estar relacionados con la estructura institucional existente o necesaria que permita identificar, clarificar y administrar las acciones de las entidades tanto públicas como privadas, relacionadas con la ejecución de los programas y proyectos formulados.

El presente capítulo, parte de la revisión de los Acuerdos N° 0083 de enero de 2001 “por el cual se aprueba y adopta el Plan de Ordenamiento Municipal de San José de Cúcuta” y el N° 089 de 2011 “por el cual se aprueba y adopta una Modificación Excepcional al Plan de Ordenamiento Municipal de San José de Cúcuta” y desarrolla a manera de diagnóstico, los instrumentos de gestión y financiación existentes en el municipio.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 del Acuerdo N° 0083 de enero de 2001, modificado por el Artículo 152 del Acuerdo N° 089 de 2011 los **instrumentos de gestión existentes** en el municipio se clasifican en tres grupos: **Urbanísticos, Jurídicos y Financieros**. A continuación, se exponen cada uno de los instrumentos identificados en el Acuerdo N° 089 de 2011:¹

1.1.1 Instrumentos Urbanísticos:

Asociados a la Gestión Urbana y/o de Suelo

- **REAJUSTE DE TIERRAS**
 - Origen: Ley 9 de 1989 Art. 77 y 78 y Ley 388 de 1997 Art. 45 y 46
 - Desarrollo: Decreto de Plan Parcial
 - Qué es: Es un mecanismo para modificar la estructura predial existente en un territorio, que busca obtener una mejor configuración del globo de terreno que lo conforma y garantizar una justa distribución de las cargas y beneficios. Consiste en englobar diversos lotes de terreno para luego subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica, tales como vías, parques, redes de acueducto, alcantarillado, energía y telefonía.
 - Dónde: En suelos previstos por el POT para ser desarrollados a partir de Planes Parciales. Especialmente suelos de expansión o de desarrollo.

¹ Descripción según lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997 y a la Información consultada en la Guía del Ministerio de Vivienda publicada en 2015 sobre “Instrumentos de gestión POT”: <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Instrumentos%20de%20gestion%20POT.pdf>



- **INTEGRACIÓN INMOBILIARIA**
 - Origen: Ley 9 de 1989 Art. 77 y 78 y Ley 388 de 1997 Art. 45 y 46
 - Desarrollo: Decreto de Plan Parcial
 - Tipología: Instrumento sobre la estructura predial para la gestión urbana.
 - Qué es: Es un mecanismo de gestión del suelo, con el objeto de asegurar el reparto equitativo de cargas y beneficios en la Unidad de Actuación Urbanística - UAU en suelo urbano con tratamientos de renovación urbana y/o redesarrollo o actualización. Consiste en reunir o englobar distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos, o renovarlos y enajenarlos, logrando una mejor distribución de espacios y usos.
 - Dónde: En suelo urbano con tratamientos de renovación urbana y/o redesarrollo o actualización.

- **COOPERACIÓN ENTRE PARTÍCIPE**
 - Origen: Ley 9 de 1989 Art. 77 y 78 y Ley 388 de 1997 Art. 45, 46 y 47
 - Desarrollo: Decreto de Plan Parcial
 - Tipología: Instrumento sobre la estructura predial para la gestión urbana.
 - Qué es: Es un mecanismo de gestión del suelo utilizado para el reparto equitativo de cargas y beneficios en el desarrollo de la Unidad de Actuación Urbanística - UAU que no requieran de una nueva configuración predial de su superficie y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidas en forma equitativa entre sus propietarios.
 - Dónde: En suelos previstos por el POT para ser desarrollados a partir de Planes Parciales.

- **UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA**
 - Origen: Ley 388 de 1997 Art. 39 a 44
 - Desarrollo: Decreto 879 de 1998, compilado en el Decreto 1077 de 2015.
 - Qué es: Área de planeamiento, conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitados en las normas que desarrollan el Plan Parcial, concebidos como mecanismos de gestión del suelo requeridos para la aplicación del principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios. Tiene como objeto facilitar el reparto: Cargas (Cesiones, Infraestructura) y Beneficios (Edificabilidad, usos).
 - Dónde: En suelos previstos por el POT para ser desarrollados a partir de Planes Parciales.

- **BANCOS DE TIERRAS**
 - Origen: Ley 9 de 1989 Art. 70 a 78 y Ley 388 de 1997 Art. 118
 - Tipología: Instrumento de intervención de las entidades públicas en la propiedad y mercado del suelo.
Qué es: Son establecimientos públicos locales, encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para cumplir con los fines de ordenamiento territorial. También podrán optar por la denominación





de *Bancos Inmobiliarios*² y constituirse como empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta. Estas entidades, podrán adicionalmente, administrar los inmuebles fiscales del correspondiente municipio o distrito. Así mismo, adelantar proyectos de integración inmobiliaria en zonas, áreas e inmuebles clasificadas como de desarrollo, redesarrollo y renovación urbana, con el objeto de reunir o englobar distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos, o renovarlos y enajenarlo.

1.1.2 Instrumentos Jurídicos:

Asociados a la Gestión de Suelo

- **ENAJENACIÓN FORZOSA**
 - Origen: Ley 388 de 1997 Art. 52 a 57
 - Tipología: Instrumento de intervención de las entidades públicas en la propiedad y mercado del suelo.
 - Qué es: Es un instrumento jurídico de enajenación de bienes inmuebles que no cumplen función social de la propiedad o que se requieran para una Unidad de Actuación Urbanística - UAU, con el fin de venderlos en pública subasta.

- **ENAJENACIÓN VOLUNTARIA**
 - Origen: Ley 9 de 1989 Art. 13, 14, 16 y 17 y Ley 388 de 1997 Art. 58 a 62
 - Tipología: Instrumento de intervención de las entidades públicas en la propiedad y mercado del suelo.
 - Qué es: Es un mecanismo jurídico de adquisición de bienes inmuebles declarados como de utilidad pública o de interés social, que se presenta cuando el propietario acepta la resolución u oferta de compra.

- **EXPROPIACIÓN POR VÍA JUDICIAL**
 - Origen: Ley 9 de 1989 Art. 20 y Ley 388 de 1997 Art. 58, 60 y 62
 - Tipología: Instrumento de intervención de las entidades públicas en la propiedad y mercado del suelo.
 - Qué es: Mecanismo jurídico de adquisición obligatoria de inmuebles respecto de bienes inmuebles declarados como de utilidad pública o de interés social, para casos en que no se llegan a acuerdos por enajenación voluntaria, decretada por un juez.

- **EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA**
 - Origen: Ley 9 de 1989 Art. 20 y 22 a 25 y Ley 388 de 1997 Capítulo VIII
 - Tipología: Instrumento de intervención de las entidades públicas en la propiedad y mercado del suelo.

² Identificado en el Acuerdo 089 de 2011, como un instrumento financiero.



- Qué es: Mecanismo jurídico de adquisición de inmuebles para los casos en que existan especiales condiciones de urgencia para adquisición de bienes inmuebles declarados de utilidad pública o interés social acorde a lo señalado en artículo 58 de la Ley 388 de 1997, para casos en que no se llegaran a acuerdos por enajenación voluntaria, ordenada por una entidad pública.
-
- **DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA**
 - Origen: Ley 388 de 1997 Art. 58 a 65
 - Tipología: Instrumento de intervención de las entidades públicas en la propiedad y mercado del suelo.
 - Qué es: Mecanismo jurídico para la adquisición de un predio, que es requerido por el Estado por motivos de utilidad pública o interés social, para efectos de decretar su expropiación por vía judicial o por vía administrativa, en caso de que no sea posible su enajenación voluntaria. Garantiza que los terrenos para infraestructura urbana y desarrollo de VIS, no sean destinados a fines diferentes a los priorizados en el POT.
- **DECLARATORIA DE DESARROLLO PRIORITARIO**
 - Origen: Ley 388 de 1997 Art. 40, 41 y 42.
 - Tipología: Instrumento de intervención de las entidades públicas en la propiedad y mercado del suelo. También como instrumento de promoción para la gestión de suelo.
 - Qué es: Es la afectación que como parte del Programa de Ejecución del POT, se determinan para los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo y/o construcción se consideran prioritarios, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el POT. Busca garantizar que los inmuebles subutilizados cumplan su función social y atiendan los objetivos de la política y al modelo de desarrollo urbano establecida en el POT. Aplica sobre los predios en los cuales sea identificada una utilidad pública o interés general para garantizar la oferta de vivienda o el desarrollo de infraestructura. La enajenación forzosa o la expropiación por vía administrativa, se podrán utilizar como mecanismos jurídicos cuando se presente el incumplimiento a la función social.
- **DERECHOS DE PREFERENCIA**
 - Origen: Ley 388 de 1997 Art. 73 y 74.
 - Tipología: Instrumento de intervención de las entidades públicas en la propiedad y mercado del suelo.
 - Qué es: Derecho en favor de los Bancos Inmobiliarios a tener la primera opción en la enajenación de inmuebles que según el POT y el Plan de Desarrollo Municipal, de predios ubicados en zonas destinadas al desarrollo de los motivos de utilidad pública.

1.1.3 Instrumentos Financieros:

De acuerdo con el Art. 152 del Acuerdo 089 de 2011, los instrumentos financieros son aquellos que permiten obtener recursos económicos para la implementación de las actuaciones urbanísticas previstas en el POT, su programa de ejecución o en los demás instrumentos de



planificación y se establecen en ejercicio del poder impositivo del Municipio en las condiciones establecidas en la constitución política y la ley o con desarrollo de mecanismos en los cuales opera la voluntad y el principio de contraprestación. De igual manera, se pueden traducir en figuras que desde el presupuesto y gasto público faciliten el direccionamiento de recursos a las finalidades establecidas en el POT.

- **DISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS**

- Origen: Ley 388 de 1997 Art. 38
- Tipología: Compensaciones
- Qué es: Esquema de gestión del suelo que busca garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios del ordenamiento urbano entre sus afectados mediante la asignación de edificabilidad, obligaciones urbanísticas emanadas de la entrega de beneficios, financiación de los sistemas públicos naturales y artificiales que se consideren estratégicos y la determinación de los instrumentos y procedimientos básicos de gestión. Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.

- **PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA**

- Origen: Constitución Política de Colombia de 1991 Art. 82 y Ley 388 de 1997 Art. 73 al 90
- Desarrollo: Decreto 1788 de 2004, compilado en el Decreto 1077 de 2015.
- Tipología: Instrumento tributario de financiación del desarrollo territorial vinculado a la gestión del desarrollo territorial.
- Qué es: Es el derecho del Municipio o Distrito de participar del incremento que se genera sobre el valor del suelo por decisiones administrativas y se paga sólo cuando el propietario percibe el incremento: Transferencia de dominio, Licencia, o cambio de uso.

- **CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN**

- Origen: Ley 25 de 1991 Art. 3
- Desarrollo: Decreto 1333 de 1986
- Tipología: Instrumento tributario de financiación del desarrollo territorial vinculado a la gestión del desarrollo territorial.
- Qué es: Gravamen que recae sobre los inmuebles que se benefician con la ejecución de una obra pública y que permite la financiación anticipada de obras en determinado sector de la ciudad.

- **COMPENSACIONES POR TRATAMIENTO DE CONSERVACIÓN**

- Origen: Ley 388 de 1997 Art. 48, 49 y 122.
- Desarrollo: Decreto 151 de 1998
- Tipología: Compensaciones.
- Qué es: Instrumento que permite compensar a los dueños cuyos terrenos o inmuebles han sido definidos por el POT, el Plan Parcial o los instrumentos que los desarrollan,



como áreas con asignación de Tratamientos de conservación histórica, arquitectónica o ambiental.

- Dónde: En zonas, predios o inmuebles, que por motivo de conveniencia pública, el POT o sus instrumentos hayan declarado de conservación histórica, arquitectónica o ambiental

- **COMPENSACIONES POR CAUSA DE AFECTACIONES**

- Tipología: Compensaciones
- Qué es: Es un mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados por el ordenamiento urbano. Como afectación, se entiende toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento por causa de una obra pública.

- **TRANSFERENCIA Y COMPENSACIÓN DE OBLIGACIONES**

- Tipología: Compensaciones

- **BANCOS INMOBILIARIOS**

- Origen: Ley 9 de 1989 Art. 70 al 76 y Ley 388 de 1997 Art. 118
- Tipología: Instrumento de intervención de las entidades públicas en la propiedad y mercado del suelo.
- Qué es: Es un instrumento que promueve la creación de establecimientos públicos locales encargados de adquirir por enajenación, expropiación o extinción de dominio inmuebles necesarios para cumplir con los fines de ordenamiento territorial. Como ya se mencionó, podrán constituirse como empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta. Adicionalmente, podrán administrar los inmuebles fiscales del correspondiente municipio o distrito. Así mismo, adelantar proyectos de integración inmobiliaria en zonas, áreas e inmuebles clasificadas como de desarrollo, redesarrollo y renovación urbana, con el objeto de reunir o englobar distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos, o renovarlos y enajenarlo.

Solo hasta el año 2016 se inició la creación del Banco de Tierras a través de METROVIVIENDA CÚCUTA, después de 16 años de creada. A través del convenio interadministrativo # 1233 / 2016, se inicia la organización y conformación del banco de tierras, donde se identifica, clasifica e inventaría los inmuebles propiedad del municipio de San José de Cúcuta. En el inventario realizado, se concluye lo siguiente:

1. *“Se logró inventariar e identificar 3.459 predios del sector urbano del municipio de san José de Cúcuta.*
2. *En el listado de los 3.459 predios inventariados se encontró que el uso es: área de cesión son el 0.2%, comercial 9%, educación 0.02%, Institucional 1%, industrial 0.02%, por definir 9%, uso mixto 2%, residencial 79%.*
3. *En el listado de los 3.459 predios inventariados se encontró que el número de predios ejidos del municipio de san José de Cúcuta es de 3.046 predios.*





4. *En el listado de los 3459 predios inventariados, se encontró que los porcentajes de zonas de riesgo presentes son; 44% no Riesgo, 17% riesgo Alto, 8% riesgo Bajo, 28% riesgo medio, 0.2% riesgo Muy Alto.*
5. *Se recomienda la continuidad del proceso de conformación del inventario de tierras del municipio hasta lograr identificar la totalidad de los predios”.*

- **TÍTULOS REPRESENTATIVOS DE DERECHOS DE CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO**

- Origen: Ley 388 de 1997 Art. 88
- Tipología: Instrumento financiero público para financiar el desarrollo territorial vinculado a la gestión del desarrollo urbano.
- Qué es: Es un instrumento que permite colocar en el mercado títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de actuaciones urbanísticas que constituyan hechos generadores de plusvalía, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación en la plusvalía generada. La unidad de medida de los derechos adicionales es un metro cuadrado de construcción o de destinación a un nuevo uso, de acuerdo con el hecho generador correspondiente.

- **EDIFICABILIDAD ADICIONAL**

- Qué es: Es un instrumento que permite el intercambio de suelos para obtener más y mejores espacios públicos, así como suelo para vías, por derechos de edificabilidad adicional como parte del reparto equitativo de cargas y beneficios. La transferencia del suelo deberá ser en la proporción que establezca las normas especiales sobre la materia.

- **PAGARÉS DE REFORMA URBANA**

- Origen: Ley 9 de 1989 Art. 99 a 102
- Qué es: Instrumento mediante la emisión de títulos de deuda pública (sin garantía de la Nación), para soportar procesos de expropiación o adquisición voluntaria directa de inmuebles.

- **BONOS DE REFORMA URBANA**

- Origen: Ley 9 de 1989 Art. 9103 a 104
- Tipología: Instrumento financiero público para financiar el desarrollo territorial vinculado a la gestión del desarrollo urbano.
- Qué es: Título de deuda pública (sin garantía de la Nación), que se destina para la financiación de proyectos de remodelación urbana, reintegro y reajuste de tierras, construcción, mejoramiento y rehabilitación de viviendas de interés social, construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de redes de acueducto y alcantarillado, infraestructura urbana, planteles educativos y puestos de salud, centros de acopio, plazas de mercado y ferias, mataderos, instalaciones recreativas y deportivas, tratamiento de basuras y saneamiento ambiental.





- **INFRAESTRUCTURA PARA SERVICIOS PÚBLICOS**
 - Tipología: Instrumento tributario de financiación del desarrollo territorial vinculado a la gestión del desarrollo territorial.
 - Qué es: Se relaciona como un instrumento de beneficio directo, con cargo a un grupo específico por beneficios recibidos. Se captura a través de las tarifas de contribución (incluyendo transporte) establecidas por las empresas prestadoras de servicios, reguladas y reglamentadas por las diferentes entidades del Estado. Dentro de la tarifa, están incluidos los componentes asociados a toda la operación de la infraestructura que se requiere para la prestación del servicio, así como las inversiones, mantenimiento y los planes de expansión. También se contemplan todas las acciones necesarias para apalancar el crecimiento de los territorios donde se requiera la prestación de los servicios. Cabe precisar que, con el fin de garantizar la suficiencia financiera de los prestadores y asegurar al usuario final la calidad y continuidad en el suministro de los servicios en el largo plazo, existen mecanismos de subsidio establecidos por Ley, pero son las autoridades municipales, quienes llevan a cabo su implementación.

- **RENOVACIÓN URBANA**
 - Tipología: Instrumento para financiar el desarrollo territorial vinculado a la gestión.
 - Qué es: De manera estricta, la renovación urbana es un tratamiento de gestión del suelo que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo. En esa medida, existen diferentes mecanismos para promover y financiar la enajenación voluntaria o expropiación de inmuebles para promover el desarrollo de programas de renovación, mediante permuta con uno o varios inmuebles resultantes del proyecto o en derechos de edificabilidad, participando como socio del proyecto.

- **MULTAS Y SANCIONES**
 - Origen: Ley 388 de 1997 Art. 103
 - Qué es: Corresponde a las penas o acciones establecidas por los municipios o distritos denominadas como “sanciones urbanísticas”, que se aplican como consecuencia a conductas que constituyen infracciones urbanísticas, entendidas como toda actuación de construcción ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales.

1.1.4 Estatuto Tributario Municipal - San José de Cúcuta

El *Estatuto Tributario, Régimen Sancionatorio y Régimen Procedimental* en materia tributaria para el Municipio de San José de Cúcuta, se adopta por el Concejo Municipal en diciembre de 2010 mediante el Acuerdo N° 040 de 2010. Sobre el mismo, existen Acuerdos Modificatorios posteriores, el Acuerdo N° 010 de 2012, el Acuerdo N° 066 de 2011, el Acuerdo N° 023 de 2012, el



Acuerdo N° 019 de 2013, el Acuerdo N° 029 de 2016, el Acuerdo N° 050 de 2016, entre otros, y se sanciona una Reforma en febrero de 2017, con el Acuerdo 002 de 2017.

Dicho esto, el Estatuto Tributario vigente, impone como impuestos municipales asociados a los instrumentos de captura de valor del suelo, los siguientes:

1.1.4.1 Contribución de Valorización:

Principales consideraciones según lo estipulado en los Art. 238 al 258 del Acuerdo N° 040 de 2010

- Se recauda sobre las propiedades inmuebles determinadas en una zona de afectación sujeta a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que ejecute el Municipio de San José de Cúcuta o el Área Metropolitana de Cúcuta. La contribución se destina a la financiación de dicha construcción.
- Se establece en el Municipio de San José de Cúcuta mediante Acuerdo 0025 de 16 de mayo de 2000.
- El valor a pagar es el incremento patrimonial del bien en relación con la inversión de la entidad.
- Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados.
- La entidad delegada, podrá dictar normas sobre descuento por el pago total anticipado de la contribución, que en ningún caso exceda del diez por ciento (10%) sobre el monto total.
- Es independiente a otros gravámenes como la participación de plusvalía. Sin embargo, cuando la administración opte por determinar el mayor valor adquirido por los predios cuando se ejecuten obras públicas previstas en el POT o en planes parciales o en los instrumentos que lo desarrollen a través de la liquidación del efecto plusvalía, no podrá cobrarse contribución de valorización por las mismas obras.

1.1.4.2 Impuesto Predial Unificado. (No mencionado en el Acuerdo N° 089 de 2011 sobre la Modificación Excepcional del POT)

Principales consideraciones según lo estipulado en los Art. 3 al 31 Acuerdo N° 040 de 2010 y sus modificaciones posteriores.

- Es un gravamen municipal que recae sobre los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción del Municipio de San José de Cúcuta y se genera por la existencia del predio, jurídica o física independientemente de quién sea su propietario. No se genera





- el Impuesto por los bienes inmuebles de propiedad del Municipio de San José de Cúcuta.
- La base gravable del impuesto será el avalúo catastral resultante de los procesos de formación catastral, actualización, formación y conservación, conforme a la Ley 14 de 1983. El periodo gravable es anual, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del respectivo año.
 - Para los efectos de liquidación del Impuesto Predial Unificado los predios se clasifican en rurales y urbanos; estos últimos pueden ser edificados o no edificados.
 - El Art. 9 del Acuerdo 040 de 2010 sobre “*Tarifas*” modificado por el Acuerdo 010 de 2012 establece las tarifas de manera diferencial y progresiva teniendo en cuenta factores tales como los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en sector urbano, la antigüedad o actualización del Catastro, el rango de áreas y el Avalúo Catastral. Según lo establecido, las tarifas oscilarán entre el 5x1.000 y el 16x1.000 del respectivo avalúo.
 - Los Art. 10 y 26 del Acuerdo 040 de 2010 sobre “*Facturación y Liquidación*” e “*Incentivo Fiscal*” modificados por el Acuerdo 010 de 2012 establece los plazos para el pago de manera semestral y trimestral y señala los plazos para obtener o gozar de los incentivos por pronto pago para quienes cancelen el Impuesto de manera anual.
 - El Art. 10 del Acuerdo 040 de 2010, adicionado mediante el Acuerdo 030 de 2012, el Art. 10-1 sobre “*Formación y actualización de los catastros*” donde establece que el Municipio tiene la obligación de solicitar al ICAG actualizar los catastros dentro de períodos máximos de 5 años. Así mismo, fija que para los procesos de formación y actualización catastral, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial.
 - El Art. 15 del Acuerdo 040 de 2010, modificado por el Acuerdo 023 de 2012 sobre “*Exenciones*” establece que los bienes inmuebles de propiedad de las iglesias y confesiones religiosas, que estén dedicados al culto o reunión con fines religiosos, durante un período máximo de diez (10) años, no están sujetos al pago del Impuesto Predial Unificado. Así mismo, se exención del pago los inmuebles de propiedad de las curias diocesanas, casas episcopales, casas curales, los seminarios, y los de propiedad de comunidades religiosas o de asociaciones sin ánimo de lucro destinados a conventos, ancianatos, albergues para niños, que presten estos servicios sin costo alguno para los beneficiarios.
 - El Art. 24-1 del Acuerdo 040 de 2010, modificado por el Acuerdo 050 de 2016 sobre “*Mecanismos de alivio para el impuesto predial unificado y otros impuestos, tasas y contribuciones, en relación con los pasivos de las víctimas de desplazamiento, abandono forzado o despojo*”, donde establece condonaciones, exenciones y beneficios tributarios.





1.1.4.3 Impuesto de Delineación Urbana

Principales consideraciones según lo estipulado en los Art. 129 al 147 del Acuerdo N° 040 de 2010 y sus modificaciones posteriores.

- Es el impuesto que recae sobre la construcción, ampliación, modificación, adecuación de nuevos edificios o la refacción de los existentes. También se considera hecho generador la demarcación para la urbanización de terrenos en áreas urbanizables no urbanizadas y proyectos superiores a cinco mil (5.000) m².
- La base gravable del impuesto es el monto total del presupuesto de obra o construcción o de la construcción o dotación de amoblamiento urbano y la instalación de expresiones artísticas. Para la demarcación es el valor del Impuesto Predial de la vigencia. Y para la construcción del mobiliario urbano será el valor del elemento.
- Las tarifas del Impuesto de Delineación Urbana, urbanismo y construcción, corresponderán a un porcentaje establecido del presupuesto estimado de obra según el tipo de intervención que se realice.
- Este Impuesto deberá pagarse previamente a la expedición de las licencias urbanísticas que otorgan las Curadurías Urbanas que operen en la jurisdicción municipal de San José de Cúcuta.
- El Art. 146 del Acuerdo 040 de 2010, modificado por el Acuerdo 019 de 2013 sobre “Exenciones”, establece las condiciones de las obras exentas del pago del Impuesto como las correspondientes a los programas y soluciones de vivienda gratuita del Gobierno Nacional, y/o de soluciones de vivienda de interés social y prioritario ejecutados por METROVIVIENDA, la ejecución de obras de ampliación, modificación y adecuaciones sobre predios construidos cuyo presupuesto no exceda de doce (12) SMMLV y estarán exentas del pago, las personas naturales y jurídicas, que efectúen obras de subterranización relacionadas con servicios públicos domiciliarios.
- Se excluyen del Impuesto, las obras de construcción, ampliación, modificación y adecuación de los edificios de propiedad del municipio y sus entes descentralizados. Igualmente, las obras de reconstrucción de los inmuebles afectados por actos terroristas o catástrofes naturales y las licencias urbanísticas que soliciten entidades del orden nacional, departamental, municipal, salvo las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta.

1.1.4.4 Participación en la Plusvalía

- **Principales consideraciones según lo estipulado en los Art. 264 al 280 del Acuerdo N° 040 de 2010 y sus modificaciones posteriores.**
 - Se deriva de los incrementos en el precio del suelo, como resultado de acciones urbanísticas que modifican su utilización o incrementan su aprovechamiento,



generando beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones.

- Todas las acciones urbanísticas deben estar previstas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen en los términos previstos en la Ley 388 de 1997.
- Se establecen como hechos generadores:
 1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
 2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
 3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.
- Según el Art. 268 del Acuerdo 040 de 2010, *“Para efectos de determinar la base gravable, el número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en la plusvalía, será para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontada la superficie correspondiente a la cesiones urbanísticas obligatorias para el espacio público de la ciudad, así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, las cuales deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen”.*

Cabe precisar que, tal y como se lee en dicho artículo, por una parte, solamente hace referencia a metros cuadrados y no evidencia la incorporación de un precio de referencia por metro cuadrado antes de la acción urbanística (valor comercial según la Ley 388 de 1998), y, por otra parte, al determinar que se estime según el total de metros cuadrados objeto de participación en plusvalía de cada “inmueble”, se estaría incluyendo en el precio, además del suelo, las construcciones en los casos que ya existan.

- Respecto a las tarifas de la participación, la Ley 388 de 1997 establece que la tasa de participación que se impute a la plusvalía generada oscila entre el 30% y el 50% del mayor valor del metro cuadrado, por cuanto el Estatuto Tributario del municipio de San José de Cúcuta, adoptado mediante el Acuerdo 040 de 2010, estaría por fuera de la ley, al establecer entre el 22, 5% y 27,5% del efecto liquidado, de acuerdo al numeral 6 del Art. 268, de la siguiente manera:

“ 6. TARIFA: Las siguientes son las tarifas de la participación en la plusvalía que regirán en el Municipio de San José de Cúcuta, a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Estatuto y se aplicarán sobre el mayor valor por metro cuadrado así:

 - a. Para el efecto plusvalía resultado de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano, veintidós punto cinco por ciento (22.5%).*
 - b. Para el efecto plusvalía resultado del cambio de uso, veintisiete punto cinco por ciento (27.5%).*
 - c. Para el efecto plusvalía resultado de mayor aprovechamiento del suelo, veinticinco por ciento (25%).”*





Dicho numeral, fue modificado mediante el Acuerdo 029 de septiembre de 2016 “por el cual se modifica el Estatuto Tributario del municipio de San José de Cúcuta, Acuerdo 040 de 2010” de la siguiente manera:

“6. TARIFA: Las tarifas de la participación en la plusvalía que regirán en el Municipio de San José de Cúcuta, para todos los hechos generadores, se aplicarán sobre el mayor valor por metro cuadrado, de acuerdo con la estratificación socioeconómica, así:

Beneficiarios	Porcentaje
<i>Destino habitacional</i>	
Estrato 1	31%
Estrato 2	32%
Estrato 3	33%
Estrato 4	34%
Estrato 5	35%
Estrato 6	36%
Otra destinación económica de los predios, en cualquier estrato	37%

Fuente: Acuerdo 029 de 2016, por el cual se modifica el Estatuto Tributario del municipio de San José de Cúcuta

No obstante, antes de la modificación del mencionado artículo, mediante el Acuerdo 029 de 2016, la administración municipal ya había determinado y liquidado el efecto plusvalía por metro cuadrado en los términos establecidos en el Estatuto Tributario según el Art. 268 del Acuerdo 040 de 2010. Por lo anterior, el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta el 09 de diciembre de 2016 decretó como medida cautelar de urgencia la Suspensión Provisional del numeral 6 del Art. 268 del Acuerdo 040 de 2010, pues la actuación administrativa enfrenta el Acuerdo Municipal 040 de 2010 de 2010 con la Ley 388 de 1997. En ese orden de ideas, a fin de garantizar la eficiencia de la gestión pública y evitar un detrimento de las finanzas municipales, el Alcalde Municipal resuelve decretar la nulidad de todo el proceso administrativo de determinación del efecto plusvalía y con ello la nulidad de todas y cada una de las Resoluciones expedidas por el ente territorial en dicho proceso, mediante la Resolución 0042 de febrero de 2017 “por la cual se declara la nulidad del proceso de determinación y liquidación del efecto plusvalía...”.

La participación en plusvalía es un tributo que se debe entender en tiempos jurídicos de generación y exigibilidad, de forma estratégica y en una lógica formal relativa a la estructura fiscal del municipio.

En este sentido, existen dos momentos fundamentales para concretar la participación: cuando se crea la situación que puede generar el mayor valor del suelo, denominado “hecho generador” derivado de las acciones urbanísticas constituidas y cuando se consolidan las condiciones que generan el valor y por lo tanto que se puede cobrar “momento de exigibilidad”.





Los hechos generadores se dan cuando una nueva norma genera mejores aprovechamientos o usos, sin embargo, está condicionado a tres situaciones concretas a nivel de pregunta:

1. ¿Cuándo se generaron?
2. ¿Cuándo se liquidaron?
3. ¿Cuándo se aprovecharon o se aprovecharán los beneficios normativos?

Bajo esta lógica no todos los aprovechamientos constructivos adicionales son objeto de cobro, sólo aquellos que se relacionen con la estructura jurídica del mismo, es decir, que cumplan con todas las condiciones a saber:

1. Que exista liquidación.
2. Que no hayan surtido todos los escenarios posibles de exigibilidad.
3. Que sea posible la concreción del aprovechamiento.

1.1.5 Participación municipal por instrumentos de captura de valor del suelo en el territorio nacional:

Este análisis, presenta la participación municipal en el territorio nacional, de los ingresos obtenidos a partir de cuatro (4) tipos de instrumentos de captura de valor: valorización, delineación urbana, predial y plusvalía, durante el periodo 2011 a 2015, donde se concluye que la inmensa mayoría de los municipios son de tipo o categoría 6, siendo cerca del 86% del total. La categorización municipal se lleva a cabo por medio de una diferenciación de características como el tamaño de la población y los ingresos corrientes anuales.

Para tal efecto, se analizaron las cuentas a través del Formulario Único Tributario y la base de datos del aplicativo denominado Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la Nación a precios constantes con base 2017.

Durante el periodo de este análisis, el municipio de San José de Cúcuta, de tipo 1, presenta actividad en el recaudo por Valorización, Delineación urbana e Impuesto predial unificado. En cuanto al recaudo por participación en plusvalía, no hubo durante este periodo.

% VALORIZACIÓN	% DELINEACIÓN URBANA	% PREDIAL	% PLUSVALÍA
1,90%	0,10%	6,05%	0,00%

- **Valorización:**

De los cuatro mecanismos de captura de valor, la valorización es el que tiene mayor representatividad en el territorio nacional. San José de Cúcuta, se encuentra dentro de los 10 municipios con mayor participación promedio en referencia al total de sus ingresos:



Tabla 1. Municipios con mayor cobro por Valorización entre 2011 y 2015 - % sobre ingresos totales

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	% VALORIZACIÓN	TIPO
CUNDINAMARCA	TOCANCIPÁ	9,68%	2
ANTIOQUIA	ENVIGADO	4,27%	1
TOLIMA	CARMEN DE APICALÁ	4,06%	6
VALLE DEL CAUCA	SANTIAGO DE CALI	3,94%	0
ATLANTICO	BARRANQUILLA	3,71%	0
SANTANDER	BUCARAMANGA	2,10%	0
NORTE DE SANTANDER	SAN JOSÉ DE CÚCUTA	1,90%	1
RISARALDA	PEREIRA	0,97%	1
VALLE DEL CAUCA	YUMBO	0,92%	1
DISTRITO CAPITAL	BOGOTÁ D.C.	0,76%	0

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Esto demuestra que para cerca del 99% de los municipios la participación por valorización representa menos del 0,76% de sus ingresos totales.

- **Predial:**

Cuando se comparan los porcentajes de participación promedio entre los cuatro instrumentos de captura de valor del suelo, el impuesto predial, a nivel municipal, obtiene el nivel de participación más alto en promedio con el **6,05%** del total de ingresos. Sin embargo, dicho nivel de participación es muy inferior, respecto al de los 10 municipios con valores más altos entre el 13,71% y casi 24%. Cabe mencionar, que dichos municipios se encuentran entre categorías 3,4 y 5 con excepción de Envigado que es de primera categoría.

Tabla 2. Municipios con mayor cobro por Predial Unificado entre 2011 y 2015 - % sobre ingresos totales

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	% PREDIAL	TIPO
CUNDINAMARCA	ANAPOIMA	23,92%	5
ANTIOQUIA	EL RETIRO	21,24%	4
TOLIMA	FLANDES	16,52%	5
CUNDINAMARCA	RICAUARTE - CUNDINAMARCA	15,91%	5
CUNDINAMARCA	LA CALERA	15,87%	4
CUNDINAMARCA	SOPÓ	14,69%	3
ANTIOQUIA	ENVIGADO	14,19%	1
CUNDINAMARCA	TENJO	13,75%	4
ANTIOQUIA	LA PINTADA	13,75%	6
CUNDINAMARCA	LA MESA	13,71%	5



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

- **Delineación Urbana:**

Al igual que el impuesto predial, el nivel de participación por delineación urbana con el 0,10% del total de los ingresos, es muy inferior respecto al de los 10 municipios con valores más altos entre el 5,81% y 14,14%. En este caso 7 de los municipios se encuentran en Cundinamarca y los restantes en Antioquia. A su vez, la mayoría se ubican en la Sabana de Bogotá. En cuanto a la categorización municipal de estos, no se evidencia de forma preliminar ninguna tendencia que permita relacionar la caracterización de los municipios.

Tabla 3. Municipios con mayor cobro por Delineación Urbana entre 2011 y 2015 - % sobre ingresos totales

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	% DELINEACIÓN URBANA	TIPO
CUNDINAMARCA	CAJICÁ	14,14%	2
CUNDINAMARCA	ANAPOIMA	10,59%	5
CUNDINAMARCA	RICAURTE - CUNDINAMARCA	10,54%	5
CUNDINAMARCA	CHÍA	10,06%	1
CUNDINAMARCA	SUBACHOQUE	7,95%	6
ANTIOQUIA	RIONEGRO - ANTIOQUIA	7,51%	1
ANTIOQUIA	EL RETIRO	6,67%	4
CUNDINAMARCA	GACHANCIPÁ	6,22%	6
ANTIOQUIA	SABANETA	6,18%	1
CUNDINAMARCA	MADRID - CUNDINAMARCA	5,81%	2

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

- **Plusvalía:**

Durante el periodo de análisis, en el municipio de San José de Cúcuta no hubo actividad de recaudo por participación en plusvalía.

Como se evidenció en los instrumentos de recaudo de predial y delineación urbana, nueve de los diez municipios hacen parte del departamento de Cundinamarca y uno pertenece a Antioquia. En este caso, se destaca Gachancipá con más del 22% de participación promedio en su recaudo total. De igual forma, no se evidencia una tendencia determinable en cuanto a la categorización municipal de estos.

Tabla 4. Municipios con mayor cobro por Plusvalía entre 2011 y 2015 - % sobre ingresos totales

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	% PLUSVALÍA	TIPO
--------------	-----------	-------------	------



CUNDINAMARCA	GACHANCIPÁ	22,17%	6
CUNDINAMARCA	SESQUILÉ	7,85%	6
CUNDINAMARCA	TOCANCIPÁ	6,08%	2
CUNDINAMARCA	FUNZA	5,12%	1
CUNDINAMARCA	EL ROSAL	4,75%	6
CUNDINAMARCA	CAJICÁ	3,72%	2
CUNDINAMARCA	CHÍA	2,88%	1
ANTIOQUIA	MARINILLA	1,45%	5
CUNDINAMARCA	MOSQUERA - CUNDINAMARCA	1,44%	1
CUNDINAMARCA	MADRID - CUNDINAMARCA	1,33%	2

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

1.1.5.1 Variación por Tipo de Instrumento: Municipio San José de Cúcuta

La variación del nivel de ingreso a través del tiempo presenta los siguientes resultados para el municipio de San José de Cúcuta en el periodo 2011-2015.

La **contribución por valorización** en tanto se relaciona directamente con costos a ser recuperados derivado del desarrollo de infraestructura vial, construcción y ampliación de vías e incluso relacionado con la inversión sobre el espacio público, puede tener un alto porcentaje de variabilidad, dado que depende directamente del desarrollo requerido y del esquema de priorización con que se cuente a escala municipal. Por ello, altas variaciones en el tiempo no son elementos muy dicentes sobre la contribución.

El **impuesto predial unificado**, a diferencia de los demás instrumentos, debería tener un grado de variabilidad reducido por cuanto su hecho generador son los inmuebles mismos a nivel municipal. En este caso, los porcentajes de variación se relacionan más con fenómenos sociales, como cultura de no pago o institucionales relacionados con la aplicación de incentivos con el propósito de recaudar vigencias anteriores.

Para el **impuesto de delineación urbana**, es claro que al tener como hecho generador la ejecución de obras o construcciones con licencia de construcción o reconocimiento, no son constantes a través del tiempo, en la medida en que dependen de movimiento del mercado inmobiliario y son difícilmente programables.

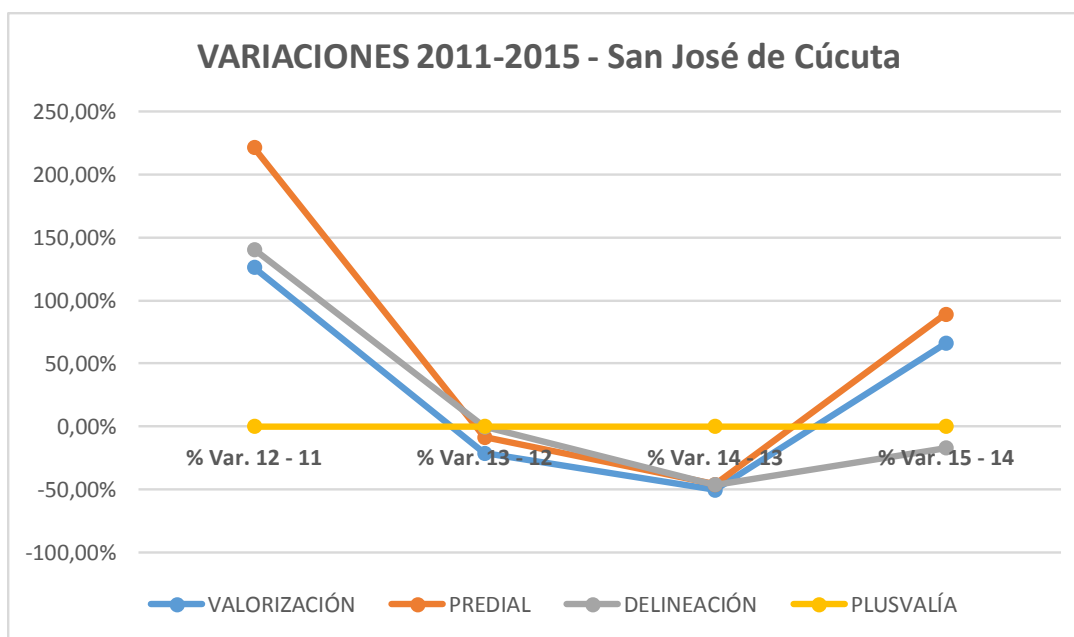
En relación a la **participación por plusvalías urbanas**, es importante afirmar que la variación al igual que para el impuesto de delineación urbana y la contribución por valorización, responden a una serie de hechos generadores que se relacionan con autorizaciones normativas y urbanísticas específicas constituidas dentro del Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen. Por ello, no resultaría extraño que su variabilidad fuese alta. En este concepto también influye el momento en que el municipio realice una revisión y ajuste a su POT o la reglamentación específica de la plusvalía, así como de su recaudo a nivel municipal. Cabe decir, que en la gráfica no se muestra variación alguna ya que durante el periodo de análisis, en el municipio de San José de Cúcuta no hubo actividad de recaudo por participación en plusvalía.



Tabla 5. Variaciones de Ingresos de recaudo municipal por tipo de instrumento entre 2011 y 2015

INSTRUMENTO	% Var. 12 - 11	% Var. 13 - 12	% Var. 14 - 13	% Var. 15 - 14	% Var. Prom. 15 - 11
VALORIZACIÓN	126,17%	-21,30%	-50,30%	65,85%	30,10%
PREDIAL	221,46%	-8,62%	-45,87%	89,22%	64,05%
DELINEACIÓN	140,41%	-0,41%	-46,31%	-17,25%	19,11%
PLUSVALÍA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Gráfica 1. Variaciones de Ingresos de recaudo municipal por tipo de instrumento entre 2011 y 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Como ya se ha mencionado, el instrumento más significativo sobre los ingresos totales entre los cuatro analizados, es el del impuesto predial unificado. En este caso, contrario a la teoría que, a diferencia de los demás instrumentos, debería tener un grado de variabilidad reducido por cuanto su hecho generador es la existencia física o jurídica de un inmueble, es de los tres tributos recaudados con mayor nivel de variación para el periodo analizado. Esto puede obedecer directamente a los plazos para obtener o gozar de los incentivos por pronto pago. Sin embargo, y como se muestra en la gráfica, observando los tres tributos recaudados, éstos tienen entre ellos un comportamiento similar año tras año.



1.1.6 Conclusiones generales: Sobre los Instrumentos de Gestión y Financiación

San José de Cúcuta, es uno de los municipios del territorio nacional, que contempla desde el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, todos los instrumentos de gestión y financiación dispuestos en la Ley 388 de 1997. Vale la pena mencionar, que uno de los instrumentos tributarios de financiación, el del Impuesto Predial, se omite mencionar en el Acuerdo N° 089 de 2011 sobre la modificación excepcional del POT, MEPOT, pero sí se contempla desde el Estatuto Tributario Municipal vigente, como uno de los impuestos a recaudar.

Llama la atención, que solo hasta el año 2016 se inició la creación del Banco de Tierras a través de METROVIVIENDA CÚCUTA, después de 16 años de creada. En el inventario realizado durante la vigencia 2016, se logró inventariar e identificar 3.459 predios del sector urbano del municipio de san José de Cúcuta. De este universo, el uso se encontró distribuido de la siguiente manera: área de cesión el 0.2%, comercial 9%, educación 0.02%, Institucional 1%, industrial 0.02%, por definir 9%, uso mixto 2% y residencial 79%.

En cuanto a los instrumentos financieros señalados en el Estatuto Tributario Municipal, asociados a la captura de valor del suelo: Contribución por Valorización, Impuesto Predial Unificado, Delineación Urbana y Plusvalía, se destaca lo siguiente:

- El municipio ha dejado de recaudar por más de 15 años la participación en Plusvalía. Actualmente, este cobro se encuentra suspendido mediante la Resolución 0042 del 13 de febrero de 2017, donde se decreta la nulidad de todo el proceso administrativo de determinación y liquidación del efecto plusvalía, en acatamiento a una orden judicial del Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta de fecha 09 de diciembre de 2016 donde ordena como medida cautelar de urgencia la Suspensión Provisional del numeral 6 del Art. 268 del Acuerdo 040 de 2010. La argumentación se fundamenta en que la actuación administrativa enfrenta el Acuerdo Municipal 040 de 2010 con la Ley 388 de 1997, ya que la Ley 388, establece que la tarifa de plusvalía fluctúe entre el 30% y el 50%, por cuanto el Estatuto Tributario, estaría por fuera de la ley, al establecer un efecto plusvalía entre 22,5% y 27,5%. En ese orden de ideas, a fin de garantizar la eficiencia de la gestión pública y evitar un detrimento de las finanzas municipales, el Alcalde Municipal resuelve decretar la nulidad de todo el proceso administrativo de determinación del efecto plusvalía y con ello la nulidad de todas y cada una de las Resoluciones expedidas por el ente territorial en dicho proceso, mediante la Resolución 0042 de febrero de 2017.
- De un análisis realizado para el periodo 2011 a 2015, de los ingresos obtenidos a partir de los cuatro instrumentos de captura de valor de suelo, la valorización es el que tiene mayor representatividad en el territorio nacional. San José de Cúcuta, se encuentra dentro de los 10 municipios con mayor participación promedio en referencia al total de sus ingresos.
- De este análisis, también se concluye que el instrumento más significativo sobre los ingresos totales entre los cuatro analizados, es el del impuesto predial unificado. Contrario a la teoría que, a diferencia de los demás instrumentos, debería tener un grado de variabilidad reducido por cuanto su hecho generador son los mismos inmuebles, es de los





tres impuestos recaudados en el municipio con mayor nivel de variación para el periodo analizado. Esto puede obedecer directamente a los plazos para obtener o gozar de los incentivos por pronto pago.

- Los tres tributos recaudados, tienen entre ellos un comportamiento similar en la variación año tras año entre 2011 y 2015.

1.2 FINANZAS MUNICIPALES

Las finanzas municipales, se entiende como el conjunto de recursos financieros que el Municipio obtiene por cuenta propia o recibe de las instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines. En este sentido, se compone del conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y pasivo del municipio.

Antes de profundizar en el análisis, cabe mencionar que la inversión y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, están directamente relacionadas con el Programa de Ejecución del Plan que, según lo establecido en el Art. 18 de la Ley 388 de 1997, tiene un carácter obligatorio y las actuaciones previstas serán ejecutadas en los correspondientes períodos de las administraciones, con base en el Plan de Inversiones definido en el correspondiente Plan de Desarrollo.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Financiero Plurianual proyectado por la Secretaría de Hacienda y el Departamento Administrativo de Planeación, se constituye como la base para la programación de la financiación de las inversiones previstas en los diferentes periodos de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial.

- El **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)**, el cual incluye el Plan Financiero, con la fijación de metas de superávit fiscal y de sostenibilidad de la deuda, es la herramienta principal para garantizar la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica en el manejo de las finanzas públicas en un período de diez años que se renueva anualmente, sin involucrar las condiciones políticas que afectan la gestión del nivel central y territorial en el logro de sus objetivos de política. El marco se elabora con base en la información financiera que permite hacer la proyección técnica de la sostenibilidad fiscal nacional y territorial en el mediano plazo.
- El **Plan de Desarrollo**, es un instrumento de planeación que contiene los programas sociales y económicos que cada gobierno pretende desarrollar durante la vigencia de su respectivo mandato. Este contiene los objetivos generales y específicos del plan a mediano y largo plazo, así como las metas generales cuantitativas, cualitativas y los mecanismos para lograrlas, las estrategias y políticas en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental. Este instrumento es el insumo principal para la preparación del presupuesto. El soporte financiero del Plan de Desarrollo es el Plan Plurianual de Inversiones, el cual define los programas, subprogramas o proyectos por desarrollar y que se detallan en los presupuestos anuales.



- **El Plan Plurianual de Inversiones** contempla la proyección de recursos y las fuentes de los programas y proyectos de inversión por ejecutar en cada uno de los años del período de gobierno.
- **El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)** comprende los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, coherentes con lo establecido en el Plan Financiero, el contenido de este, deberá guardar concordancia con el Plan Plurianual de Inversiones componente del Plan de Desarrollo y el MFMP. Todo proyecto de inversión debe estar registrado en el POAI para que pueda ser incluido en el presupuesto de la respectiva vigencia.
- **El Presupuesto Anual** es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social; contiene la estimación de los ingresos que se recaudarán durante la vigencia fiscal, así como los gastos de funcionamiento, deuda e inversión.

Tal y como ya se mencionó, la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, está directamente relacionada con el Programa de Ejecución del Plan que contiene las actuaciones previstas que se ejecutarán durante el periodo de la administración municipal como: los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios, la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda, la localización de las zonas de mejoramiento integral, e instrumentos para su ejecución, la determinación de inmuebles y terrenos cuyo desarrollo se consideren prioritarios, entre otros.

En este sentido, para lograr obtener un diagnóstico objetivo sobre las finanzas municipales y su relación con lo planteado en el Plan de Ordenamiento Territorial, se hace necesaria la revisión y análisis para el periodo correspondiente de los Planes Operativos Anuales de Inversiones (POAI), que contiene la información presupuestal de los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. No obstante, la información municipal disponible para consulta no es completa en lo que respecta a este asunto. Por una parte, únicamente se encontraron los POAI a partir del año 2013 y de otra, solo a partir de 2016 se muestran las inversiones previstas y ejecutadas.

En virtud de obtener un panorama general de las finanzas municipales y de las inversiones y ejecuciones de los programas, subprogramas o proyectos previstos, tanto en los Planes de Desarrollo de cada administración como los propuestos desde el Plan de Ordenamiento Territorial, se realiza un análisis presupuestal a partir de la información reportada al Formulario Único Territorial (FUT) desde 2008 hasta 2016, consignada en la base de datos del aplicativo denominado Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la Nación.

Como se trata de poder relacionar la información disponible, con los Acuerdos N° 0083 de enero de 2001 *“por el cual se aprueba y adopta el Plan de Ordenamiento Municipal de San José de Cúcuta”* y el N° 089 de diciembre de 2011 *“por el cual se aprueba y adopta una Modificación Excepcional al Plan de Ordenamiento Municipal de San José de Cúcuta”*, se presenta el análisis para dos periodos: hasta 2011,



con la información disponible a partir de 2008, y el segundo de 2012 a 2016, todo a precios constantes con base 2016.

1.2.1 Inversión por Sectores

A partir de la información disponible (2008 a 2016) consignada en el Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), esta sección analiza la variación del presupuesto de gastos por sectores, entre el inicial y el definitivo, así como el porcentaje real de compromisos donde se destacan los sectores con mayor participación.

1.2.1.1 Inversiones: periodo 2008 a 2011

El presupuesto inicial de inversiones siempre es superado por el presupuesto definitivo y por el nivel de recursos comprometido que oscila entre el 82% y 90%, lo cual refleja un indicador alto de ejecución de los recursos. Del periodo analizado, el 2009 fue el año donde se comprometieron más recursos en relación con el presupuesto definitivo con un 90%.

Tabla 6. Variación del presupuesto de Inversiones: 2008 a 2011

valores en miles de \$

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011
Presupuesto Inicial	336.479.263.151	262.803.847.410	393.895.805.211	422.641.994.162
Presupuesto Definitivo	475.029.603.982	424.170.214.291	509.595.454.644	544.646.510.016
Compromisos	411.715.910.970	383.441.260.897	416.313.646.532	443.908.764.125
% Compromisos	87%	90%	82%	82%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Respecto a los gastos de inversión por sectores, se sitúa como prioridad el sector *Educación* y el sector *Salud*, con una participación promedio del total de las inversiones del 52,41% y 31,55% respectivamente. Seguidamente, con una menor participación sin llegar a superar el 5% está el *Fortalecimiento institucional, Agua potable y saneamiento básico, Servicios públicos* y el *Transporte*. Los gastos invertidos en el sector de Vivienda, no superan el 1% en ninguno de los años analizados. Dicha distribución se debe en parte por los recursos de destinación específica que así lo determinan.

Tabla 7. % de Participación por Sector, del presupuesto de Inversiones: 2008 a 2011

COMPROMISOS POR SECTOR	2008	2009	2010	2011	PROMEDIO
EDUCACIÓN	52,7%	40,3%	59,0%	57,7%	52,41%
AMBIENTAL	0,1%	0,5%	0,6%	0,6%	0,47%
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,01%
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,24%



ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES - PROMOCIÓN SOCIAL	0,7%	3,0%	0,7%	0,9%	1,32%	
EQUIPAMIENTO	0,2%	0,4%	0,0%	0,2%	0,20%	
DESARROLLO COMUNITARIO	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,06%	
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	5,0%	0,9%	3,2%	7,1%	4,02%	3
JUSTICIA	0,9%	0,2%	0,1%	0,5%	0,42%	
GASTOS ESPECÍFICOS DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,03%	
SALUD	34,3%	44,7%	24,7%	22,5%	31,55%	2
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	2,1%	4,0%	3,4%	3,1%	3,14%	4
DEPORTE Y RECREACIÓN	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,28%	
CULTURA	0,3%	0,4%	0,2%	0,2%	0,30%	
SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	1,4%	1,4%	5,0%	4,5%	3,08%	5
VIVIENDA	0,2%	0,3%	0,5%	0,4%	0,35%	
AGROPECUARIO	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,09%	
TRANSPORTE	1,7%	2,9%	1,8%	1,7%	2,03%	6
TOTAL INVERSIÓN	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,00%	

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

A continuación, se muestran los recursos comprometidos de los seis sectores con mayor participación:

Tabla 8. Inversiones (compromisos) por Sector: 2008 a 2011 (miles)

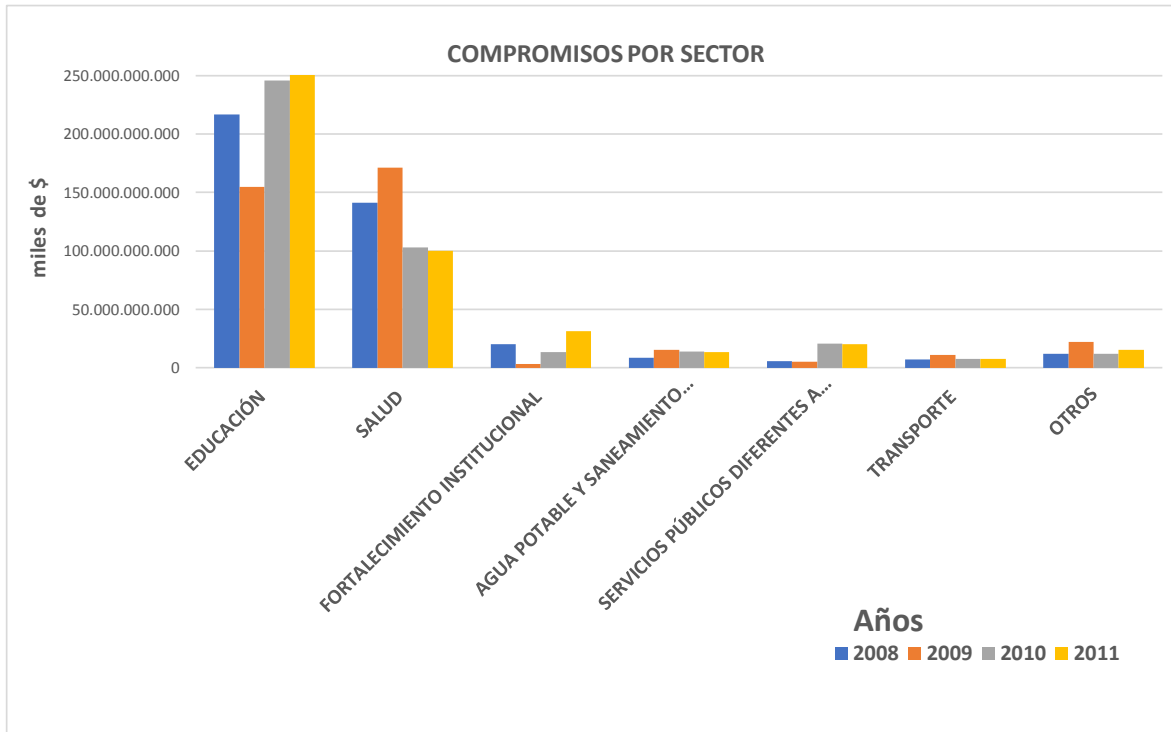
SECTOR	2008	2009	2010	2011
EDUCACIÓN	216.882.914.158	154.602.799.855	245.609.349.823	255.983.103.788
SALUD	141.176.098.014	171.234.437.392	102.991.566.183	99.903.813.771
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	20.471.973.265	3.366.084.281	13.220.370.832	31.372.450.115
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	8.532.758.485	15.411.868.976	14.115.674.173	13.692.477.317
SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	5.590.805.858	5.426.367.421	20.802.447.304	20.178.776.753
TRANSPORTE	7.020.100.092	11.046.887.381	7.664.846.045	7.435.049.104
OTROS	12.041.261.099	22.352.815.591	11.909.392.172	15.343.093.277
TOTAL	411.715.910.970	383.441.260.897	416.313.646.532	443.908.764.125

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.





Gráfica 2. Compromisos de Sectores con mayor participación: 2008 a 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información

La variación del nivel de inversiones a través del tiempo presenta los siguientes resultados para los seis sectores con mayor participación en el periodo 2008 a 2011, donde se destaca un aumento considerable de 2009 a 2010, en las inversiones realizadas para *Fortalecimiento Institucional* y *Servicios Públicos diferentes a acueducto*.

Tabla 9. Variación anual de Inversiones de Sectores con mayor participación entre 2008 y 2011

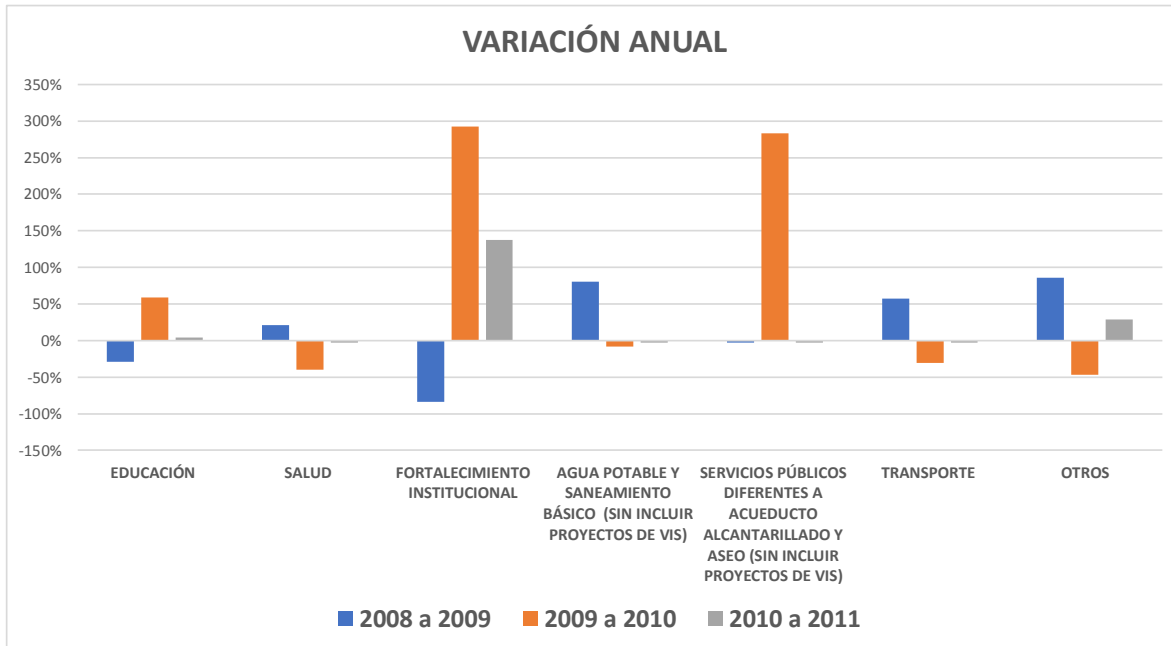
VARIACIÓN	2008 a 2009	2009 a 2010	2010 a 2011
EDUCACIÓN	-28,7%	58,9%	4,2%
SALUD	21,3%	-39,9%	-3,0%
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	-83,6%	292,8%	137,3%
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)		-8,4%	-3,0%
SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)		283,4%	-3,0%
TRANSPORTE	57,4%	-30,6%	-3,0%
OTROS	85,6%	-46,7%	28,8%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.





Gráfica 3. Variación anual de Inversiones de Sectores con mayor participación entre 2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

1.2.1.2 Inversiones: periodo 2012 a 2016

Para el periodo comprendido entre 2012 y 2016, el nivel de recursos comprometidos oscila entre el 84% y 95% del presupuesto definitivo, lo cual refleja un indicador alto de ejecución de los recursos. Del periodo analizado, el 2015 fue el año donde se comprometieron más recursos en relación al presupuesto definitivo con un 95%.

Tabla 10. Variación del presupuesto de Inversiones: 2012 a 2016 (miles)

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016
Presupuesto Inicial	437.110.169.893	499.467.969.111	595.578.296.191	638.926.981.208	588.402.746.000
Presupuesto Definitivo	633.544.953.018	717.329.361.416	707.389.931.560	805.630.165.624	852.837.518.000
Compromisos	529.154.852.460	638.964.776.660	662.394.194.705	766.338.721.098	772.121.574.000
% Compromisos	84%	89%	94%	95%	91%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Respecto a los gastos de inversión por sectores, se sitúa como prioridad el sector *Salud* y el sector *Educación*, con una participación promedio del total de las inversiones del 39,59% y 38,79% respectivamente. Seguidamente, con una menor participación sin llegar a superar el 5% está el



Transporte, Fortalecimiento institucional, Servicios públicos y Agua potable y saneamiento básico. Los gastos invertidos en el sector de Vivienda, no superan el 1% en ninguno de los años analizados. Dicha distribución se debe en parte por los recursos de destinación específica que así lo determinan.

Tabla 11. % de Participación por Sector, del presupuesto de Inversiones: 2012 a 2016

SECTOR	2012	2013	2014	2015	2016	PROMEDIO
EDUCACIÓN	46,1%	38,8%	37,0%	33,2%	39,0%	38,79%
AMBIENTAL	0,2%	0,2%	1,1%	1,1%	0,6%	0,64%
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,06%
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	0,1%	0,3%	0,4%	0,3%	0,5%	0,31%
ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES - PROMOCIÓN SOCIAL	0,7%	1,7%	1,9%	1,6%	4,3%	2,05%
EQUIPAMIENTO	0,0%	2,0%	1,4%	0,9%	0,8%	1,02%
DESARROLLO COMUNITARIO	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,04%
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	5,9%	7,1%	2,6%	2,1%	5,1%	4,58%
JUSTICIA	0,3%	0,9%	0,5%	0,5%	0,2%	0,49%
GASTOS ESPECÍFICOS DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
SALUD	34,6%	37,4%	39,0%	47,1%	39,8%	39,59%
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	4,0%	2,4%	2,5%	2,5%	1,6%	2,64%
DEPORTE Y RECREACIÓN	0,8%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,48%
CULTURA	0,3%	0,7%	0,9%	0,6%	0,5%	0,59%
SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	4,1%	3,8%	4,1%	3,2%	3,2%	3,68%
VIVIENDA	0,4%	0,7%	0,4%	0,2%	0,1%	0,37%
AGROPECUARIO	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,05%
TRANSPORTE	2,2%	3,5%	7,6%	6,2%	3,5%	4,61%
TOTAL INVERSIÓN	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

A continuación, se muestran los recursos comprometidos de los seis sectores con mayor participación:

Tabla 12. Inversiones (compromisos) por Sector: 2012 a 2016 (miles)

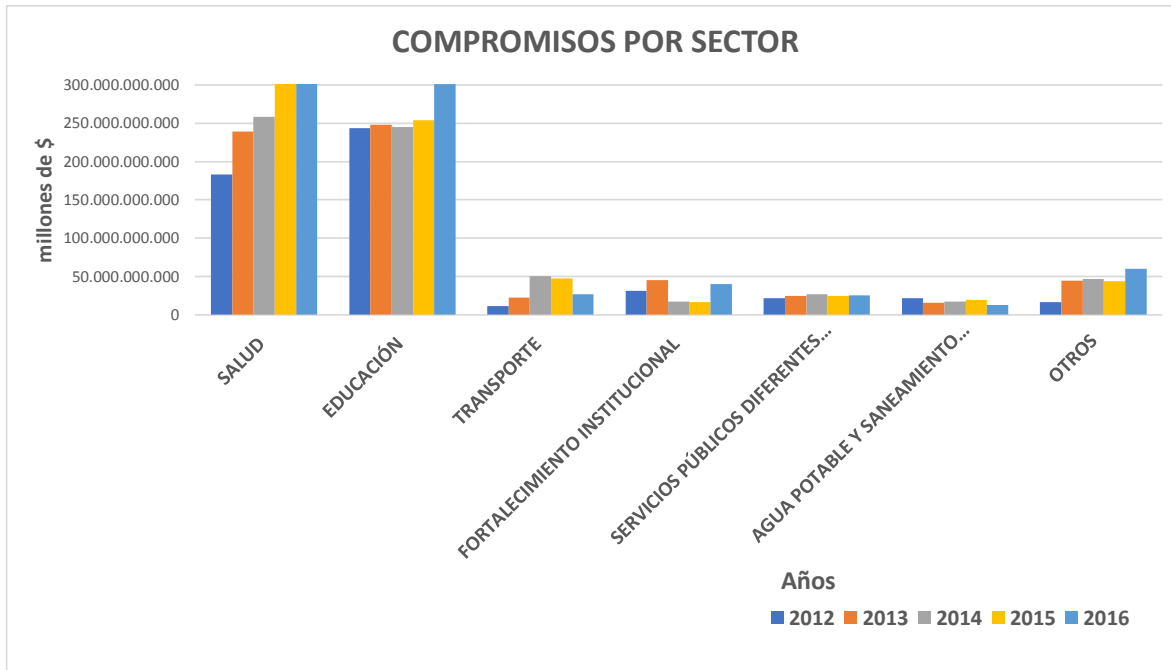
SECTOR	2012	2013	2014	2015	2016
SALUD	183.179.695.386	239.019.701.422	258.336.934.337	360.651.730.617	307.399.345.000
EDUCACIÓN	243.756.282.401	247.671.632.683	245.043.132.330	253.993.055.960	300.862.643.000
TRANSPORTE	11.628.660.492	22.510.880.913	50.625.267.524	47.396.390.106	26.796.120.000
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	31.256.732.159	45.149.051.549	17.436.266.946	16.326.858.368	39.750.098.000
SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y	21.620.640.110	24.428.896.826	26.883.213.551	24.566.136.996	25.009.189.000



ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL)					
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	21.428.699.513	15.619.714.522	16.850.114.101	19.453.172.624	12.588.557.000
OTROS	16.284.142.399	44.564.898.744	46.707.254.279	43.778.261.576	59.715.622.000
TOTAL	529.154.852.460	638.964.776.660	661.882.183.069	766.165.606.247	772.121.574.000

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Gráfica 4. Compromisos de Sectores con mayor participación: 2012 a 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información

La variación del nivel de inversiones a través del tiempo presenta los siguientes resultados para los seis sectores con mayor participación en el periodo 2012 a 2016, donde se destaca un aumento considerable de 2012 a 2013 y luego a 2014, en las inversiones realizadas para Transporte, así mismo, de 2015 a 2016 para el *Fortalecimiento Institucional*.

Tabla 13. Variación anual de Inversiones de Sectores con mayor participación entre 2012 y 2016

VARIACIÓN	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015	2015 a 2016
SALUD	30,5%	8,1%	39,6%	-14,8%
EDUCACIÓN	1,6%	-1,1%	3,7%	18,5%
TRANSPORTE	93,6%	124,9%	-6,4%	-43,5%
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	44,4%	-61,4%	-6,4%	143,5%
SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR	13,0%	10,0%	-8,6%	1,8%

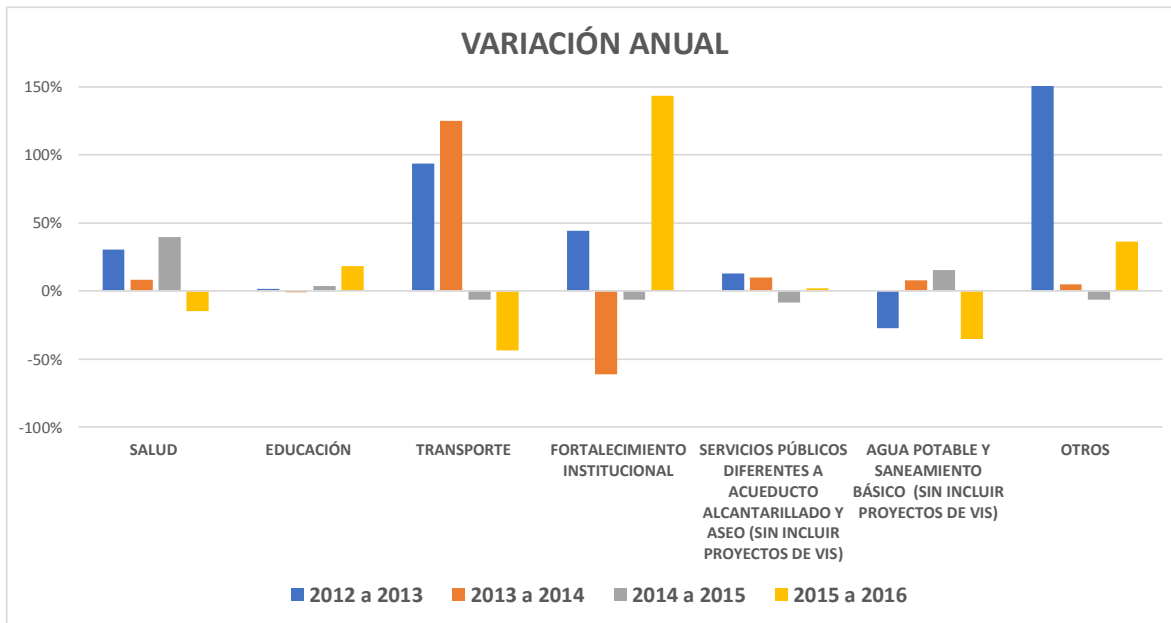




PROYECTOS DE VIS)				
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	-27,1%	7,9%	15,4%	-35,3%
OTROS	173,7%	4,8%	-6,3%	36,4%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Gráfica 5. Variación anual de Inversiones de Sectores con mayor participación entre 2012 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

1.2.2 Ingresos por Sectores

A partir de la información disponible (2008 a 2016) consignada en el Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), esta sección analiza la variación del presupuesto de ingresos, entre el inicial y el definitivo, así como el recaudo efectivo de cada uno de los rubros.

1.2.2.1 Ingresos: periodo 2008 a 2011

El presupuesto inicial, siempre es superado por el presupuesto definitivo y por el recaudo efectivo que oscila entre el 84% y 94%, lo cual refleja un indicador alto de recaudo. Del periodo analizado, el 2010 fue el año donde el recaudo efectivo fue mayor en relación con el presupuesto definitivo con un 94%.

Tabla 14. Variación del presupuesto de Ingresos: 2008 a 2011

valores en miles de \$



CONCEPTO	2008	2009	2010	2011
Presupuesto Inicial (miles)	474.917.963.679	493.217.605.957	499.343.960.887	485.236.951.035
Presupuesto Definitivo (miles)	611.655.454.445	652.460.032.521	593.210.294.813	646.046.840.621
Recaudo efectivo (miles)	510.934.052.250	606.805.741.312	556.209.489.517	518.063.065.700
% Recaudo efectivo	84%	93%	94%	80%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

A continuación, se muestra la distribución de los ingresos totales para cada año, compuesto por los Ingresos Corrientes y los Ingresos de Capital.

Tabla 15. Distribución de Ingresos Totales: 2008 a 2011

valores en miles de \$

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011
INGRESOS TOTALES	510.934.052.250	606.805.741.312	556.209.489.517	518.063.065.700
INGRESOS CORRIENTES	457.945.231.569	511.337.106.531	513.729.730.730	397.948.675.666
INGRESOS DE CAPITAL	52.988.820.681	95.468.634.781	42.479.758.787	1.331.204.242

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

De los ingresos corrientes, compuesto por los *Tributarios* y *No tributarios*, se destaca que entre los años 2010 a 2011, el recaudo disminuyó para los dos tipos de ingresos, en la misma proporción, cayendo un 22,5% respecto al año anterior.

Tabla 16. Distribución y Variación de Ingresos Corrientes: 2008 a 2011 (miles)

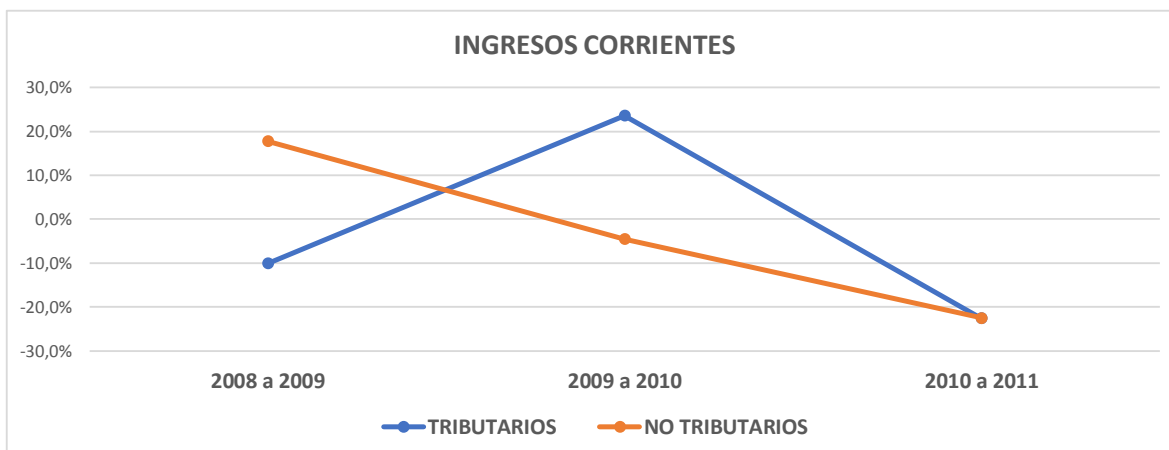
RECAUDO EFECTIVO	2008	2009	2010	2011
INGRESOS CORRIENTES	457.945.231.569	511.337.106.531	513.729.730.730	397.948.675.666
TRIBUTARIOS	100.958.038.624	90.818.135.794	112.278.021.098	86.944.013.390
NO TRIBUTARIOS	356.987.192.946	420.518.970.737	401.451.709.632	311.004.662.276

INGRESOS CORRIENTES	2008 a 2009	2009 a 2010	2010 a 2011
TRIBUTARIOS	-10,0%	23,6%	-22,6%
NO TRIBUTARIOS	17,8%	-4,5%	-22,5%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Gráfica 6. Variación anual de Ingresos Corrientes entre 2008 y 2011





Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Respecto a los **ingresos corrientes de tipo tributario**, se observa que el *Impuesto de Industria y Comercio* y el *Impuesto Predial Unificado*, son los impuestos de mayor recaudo, con una participación promedio del total de los ingresos tributarios del orden del 39,60% y 37,46% respectivamente. Seguidamente, con una menor participación está el *Impuesto sobre el servicio de Alumbrado Público, Sobretasa Ambiental, Estampillas y Avisos y tableros*.

Tabla 17. Distribución de Ingresos Tributarios: 2008 a 2011 (miles)

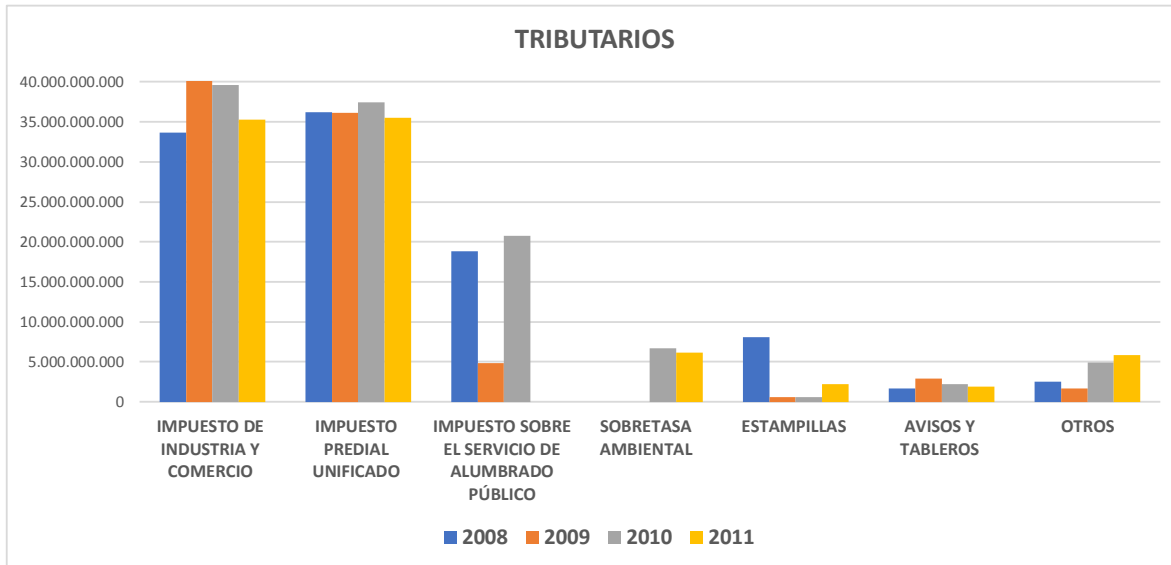
TRIBUTARIOS	2008	2009	2010	2011
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	33.642.347.095	44.707.553.043	39.647.937.169	35.253.807.118
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	36.182.734.728	36.118.952.397	37.452.161.554	35.552.817.555
IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO	18.851.886.133	4.840.336.261	20.769.203.014	0
SOBRETASA AMBIENTAL	0	0	6.681.602.920	6.150.204.586
ESTAMPILLAS	8.105.794.167	551.004.355	574.308.359	2.241.959.867
AVISOS Y TABLEROS	1.666.898.201	2.909.298.256	2.244.646.020	1.915.498.390
OTROS	2.508.378.299	1.690.991.482	4.908.162.061	5.829.725.875
TOTAL	100.958.038.624	90.818.135.794	112.278.021.098	86.944.013.390

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.





Gráfica 7. Ingresos Tributarios con mayor participación entre 2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

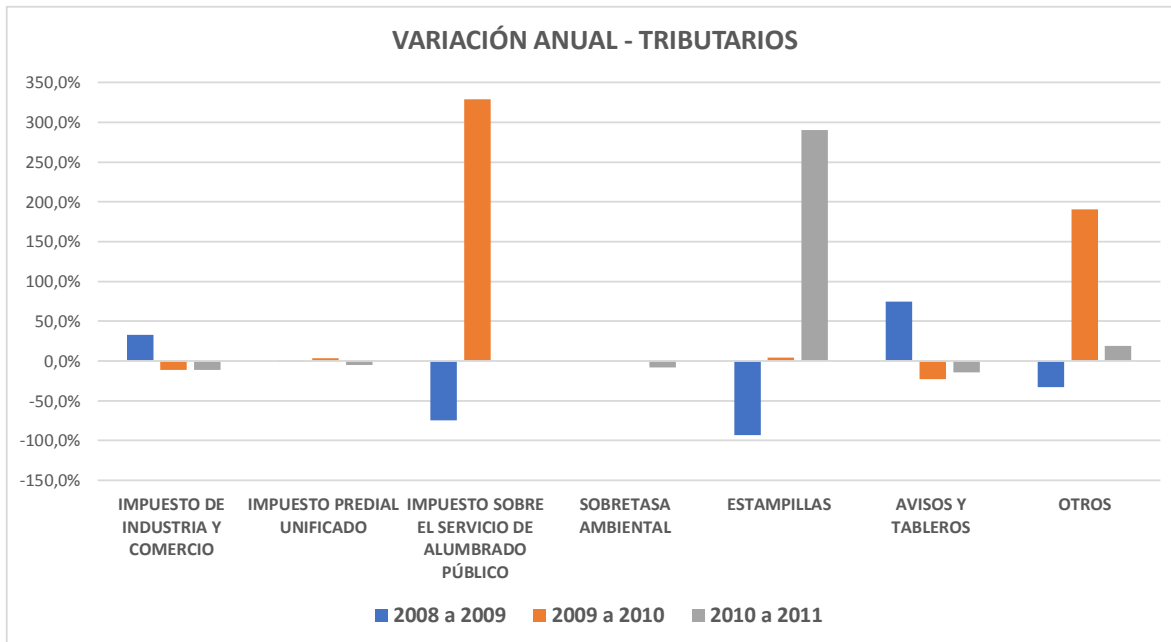
La variación de los ingresos tributarios a través del periodo analizado presenta los siguientes resultados para los tributos con mayor participación durante el periodo 2008 a 2011, donde se destaca un aumento considerable de 2009 a 2010, en los ingresos obtenidos por el *Impuesto sobre el Servicio de alumbrado público*, y en los ingresos por *Estampillas* de 2010 a 2011.

Tabla 18. Variación anual de Ingresos Tributarios con mayor participación entre 2008 y 2011

VARIACIÓN	2008 a 2009	2009 a 2010	2010 a 2011
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	32,9%	-11,3%	-11,1%
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	-0,2%	3,7%	-5,1%
IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO	-74,3%	329,1%	
SOBRETASA AMBIENTAL			-8,0%
ESTAMPILLAS	-93,2%	4,2%	290,4%
AVISOS Y TABLEROS	74,5%	-22,8%	-14,7%
OTROS	-32,6%	190,3%	18,8%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Gráfica 8. Variación anual de Ingresos Tributarios con mayor participación entre 2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Respecto a los **ingresos corrientes no tributarios**, se observa que los ingresos por *Trasferencias* son los de mayor participación promedio con un total del 92,88% sobre los ingresos totales no tributarios. Seguidamente, están los ingresos por Contribuciones, con una participación promedio del 4,18%.

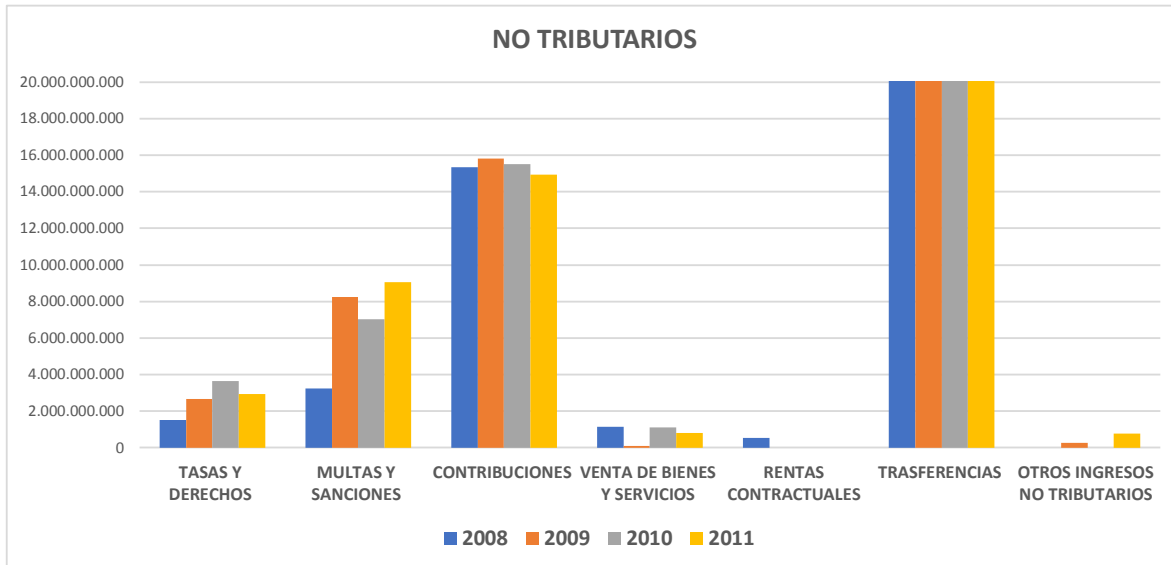
Tabla 19. Distribución de Ingresos NO Tributarios: 2008 a 2011 (miles)

NO TRIBUTARIOS	2008	2009	2010	2011
TASAS Y DERECHOS	1.516.039.799	2.663.260.574	3.647.910.796	2.927.161.779
MULTAS Y SANCIONES	3.240.567.635	8.235.976.160	7.011.896.029	9.051.447.483
CONTRIBUCIONES	15.340.161.850	15.824.918.650	15.512.984.243	14.922.503.012
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	1.124.913.774	91.877.178	1.114.102.343	790.645.874
RENTAS CONTRACTUALES	541.164.879	0	0	0
TRASFERENCIAS	335.224.345.008	393.446.984.047	374.164.816.220	282.532.392.669
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	0	255.954.127	0	780.511.459
TOTAL	356.987.192.946	420.518.970.737	401.451.709.632	311.004.662.276

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.



Gráfica 9. Ingresos NO Tributarios con mayor participación entre 2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

La variación de los ingresos no tributarios a través del periodo analizado presenta los siguientes resultados, donde se destaca un aumento considerable de 2009 a 2010, en los ingresos obtenidos por el *Impuesto sobre el servicio de alumbrado público*, y en los ingresos por *Estampillas* de 2010 a 2011.

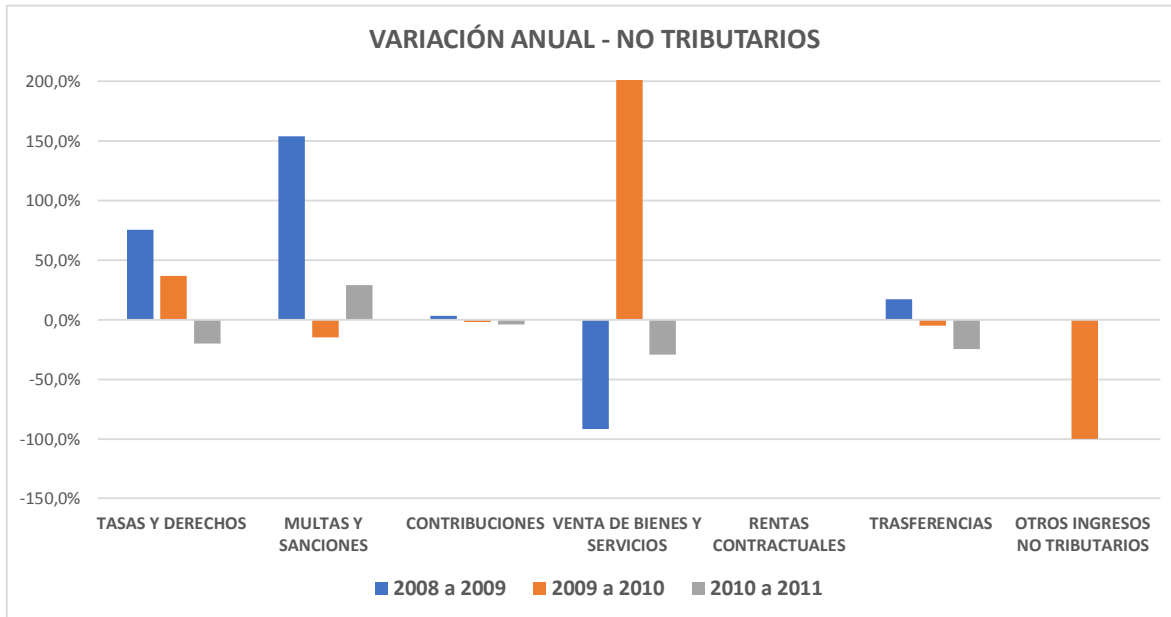
Tabla 20. Variación anual de Ingresos NO Tributarios con mayor participación entre 2008 y 2011

VARIACIÓN	2008 a 2009	2009 a 2010	2010 a 2011
TASAS Y DERECHOS	0,6%	0,9%	0,9%
MULTAS Y SANCIONES	2,0%	1,7%	2,9%
CONTRIBUCIONES	3,8%	3,9%	4,8%
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	0,0%	0,3%	0,3%
RENTAS CONTRACTUALES	0,0%	0,0%	0,0%
TRASFERENCIAS	93,6%	93,2%	90,8%
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	0,1%	0,0%	0,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.



Gráfica 10. Variación anual de Ingresos NO Tributarios con mayor participación entre 2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

1.2.2.2 Ingresos: periodo 2012 a 2016

El presupuesto inicial, siempre es superado por el presupuesto definitivo y por el recaudo efectivo que oscila entre el 63% y 74%, lo cual refleja un indicador medio alto de recaudo. Del periodo analizado, el 2015 fue el año donde el recaudo efectivo fue mayor en relación con el presupuesto definitivo con un 74%.

Tabla 21. Variación del presupuesto de Ingresos: 2012 a 2016 (miles)

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016
Presupuesto Inicial (miles)	512.095.207.371	583.798.442.885	684.369.645.753	652.661.748.537	675.527.049.000
Presupuesto Definitivo (miles)	712.478.667.250	803.621.332.870	796.941.456.111	795.986.783.488	950.193.834.000
Recaudo efectivo (miles)	492.200.528.558	505.163.246.737	509.884.946.596	586.784.317.499	619.767.890.000
% Recaudo efectivo	69%	63%	64%	74%	65%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.



A continuación, se muestra la distribución de los ingresos totales para cada año, compuesto por los Ingresos Corrientes y los Ingresos de Capital.

Tabla 22. Distribución de Ingresos Totales: 2008 a 2011 (miles)

RECAUDO EFECTIVO	2012	2013	2014	2015	2016
INGRESOS TOTALES	492.200.528.558	505.163.246.737	509.884.946.596	586.784.317.499	619.767.890.000
INGRESOS CORRIENTES	419.469.793.058	409.706.639.222	414.704.515.668	502.244.543.714	532.024.611.000
INGRESOS DE CAPITAL	72.730.735.501	95.456.607.515	95.180.430.927	84.539.773.785	87.743.279.000

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

De los ingresos corrientes, compuesto por los *Tributarios* y *No tributarios*, se destaca que entre los años 2014 a 2015, el recaudo para los ingresos no tributarios disminuyó notablemente cayendo un 37,5%. Si embargo, entre los años 2015 a 2016 los dos tipos de ingresos aumentaron casi en la misma proporción, entre un 5% y un 8%.

Tabla 23. Distribución y Variación de Ingresos Corrientes: 2012 a 2016 (miles)

RECAUDO EFECTIVO	2012	2013	2014	2015	2016
INGRESOS CORRIENTES	419.469.793.058	409.706.639.222	414.704.515.668	502.244.543.714	532.024.611.000
TRIBUTARIOS	124.416.119.178	117.355.192.740	153.249.930.533	142.333.829.599	153.968.658.000
NO TRIBUTARIOS	295.053.673.880	292.351.446.483	261.454.585.135	359.910.714.115	378.055.953.000

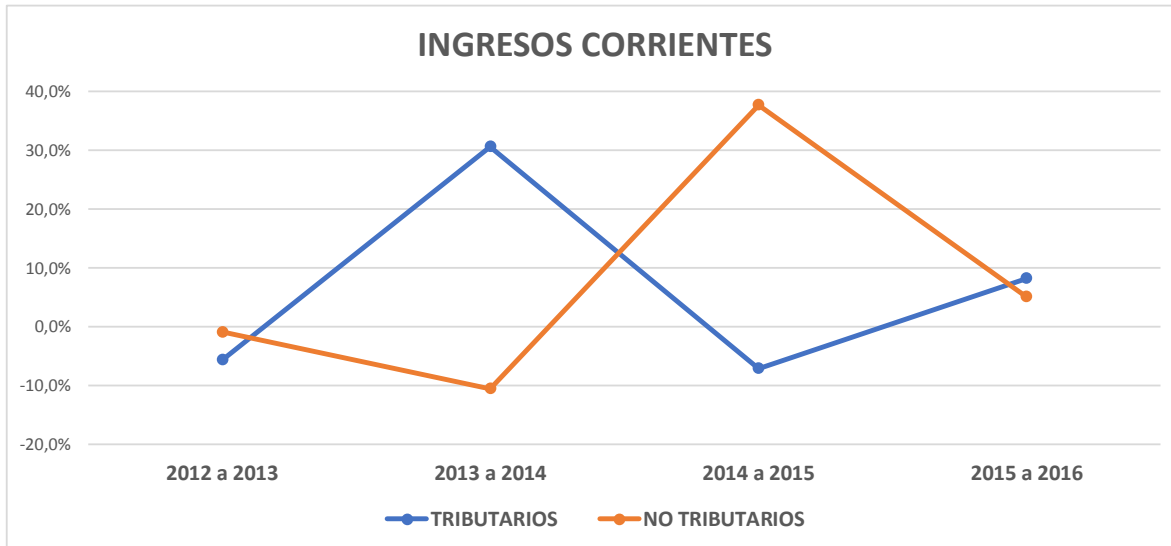
VARIACIÓN	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015	2015 a 2016
TRIBUTARIOS	-5,7%	30,6%	-7,1%	8,2%
NO TRIBUTARIOS	-0,9%	-10,6%	37,7%	5,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.





Gráfica 11. Variación anual de Ingresos Corrientes entre 2012 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Respecto a los **ingresos corrientes de tipo tributario**, se observa que el *Impuesto Predial Unificado* y el *Impuesto de Industria y Comercio*, son los impuestos de mayor recaudo, con una participación promedio del total de los ingresos tributarios del orden del 41,51% y 28,66% respectivamente. Seguidamente, con una menor participación está el *Impuesto sobre el servicio de Alumbrado Público, Sobretasa Ambiental, Estampillas y Avisos y tableros*.

Tabla 24. Distribución de Ingresos Tributarios: 2012 a 2016 (miles)

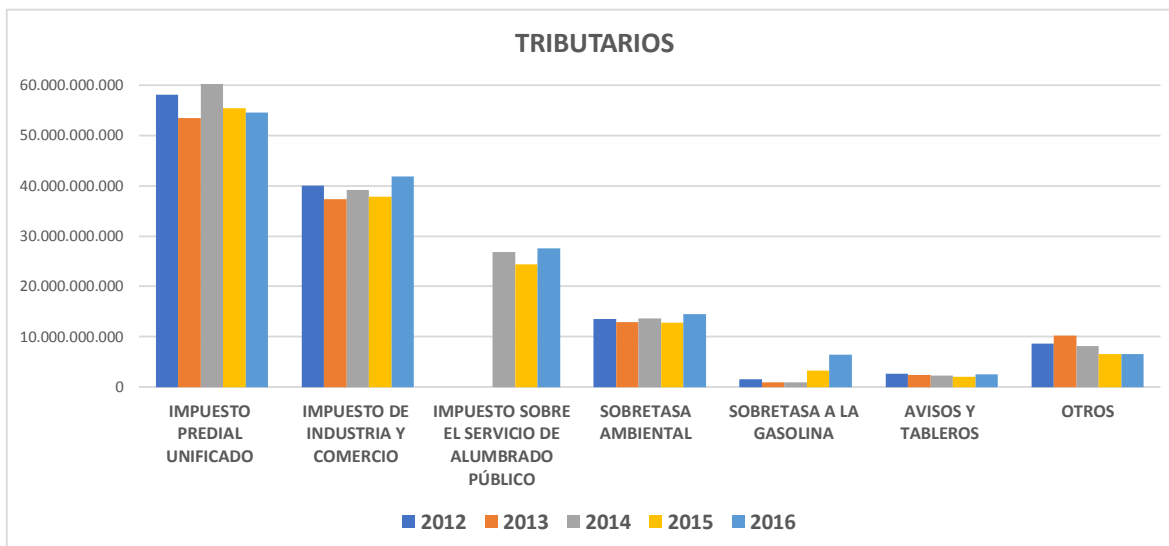
TRIBUTARIOS	2012	2013	2014	2015	2016
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	58.157.723.592	53.558.938.639	62.313.399.397	55.507.978.738	54.647.113.000
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	40.032.148.636	37.304.667.051	39.168.339.742	37.792.292.074	41.882.038.000
IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO	0	0	26.883.213.551	24.426.630.786	27.628.133.000
SOBRETASA AMBIENTAL	13.532.925.975	12.932.485.281	13.582.308.287	12.726.353.701	14.458.084.000
SOBRETASA A LA GASOLINA	1.505.774.352	943.046.205	878.796.373	3.264.888.831	6.413.096.000
AVISOS Y TABLEROS	2.586.444.748	2.432.353.590	2.268.650.094	2.029.615.289	2.452.814.000
OTROS	8.601.103.886	10.183.703.988	8.155.225.102	6.586.072.195	6.487.382.016
TOTAL	124.416.121.190	117.355.194.753	153.249.932.547	142.333.831.614	153.968.660.016

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.





Gráfica 12. Ingresos Tributarios con mayor participación entre 2012 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

La variación de los ingresos tributarios a través del periodo analizado presenta los siguientes resultados para los tributos con mayor participación durante el periodo 2012 a 2016, donde se destaca un aumento considerable de 2014 a 2015 y de 2015 a 2016, en los ingresos obtenidos por la *Sobretasa a la Gasolina*.

Tabla 25. Variación anual de Ingresos Tributarios con mayor participación entre 2012 y 2016

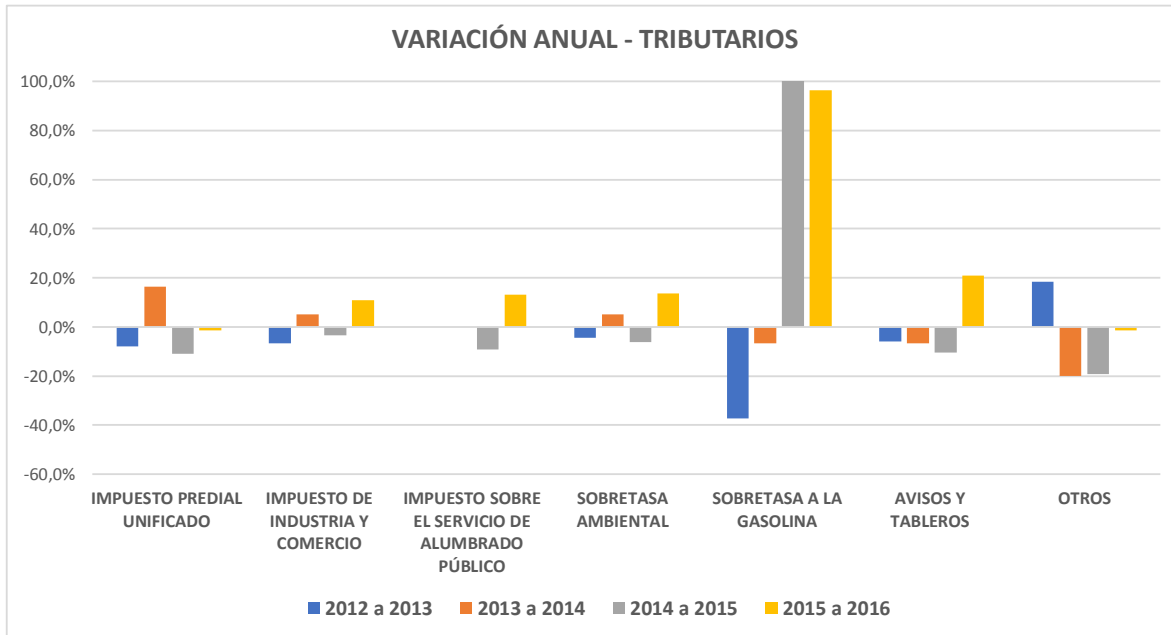
VARIACIÓN	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015	2015 a 2016
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	-7,9%	16,3%	-10,9%	-1,6%
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	-6,8%	5,0%	-3,5%	10,8%
IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO			-9,1%	13,1%
SOBRETASA AMBIENTAL	-4,4%	5,0%	-6,3%	13,6%
SOBRETASA A LA GASOLINA	-37,4%	-6,8%	271,5%	96,4%
AVISOS Y TABLEROS	-6,0%	-6,7%	-10,5%	20,9%
OTROS	18,4%	-19,9%	-19,2%	-1,5%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.





Gráfica 13. Variación anual de Ingresos Tributarios con mayor participación entre 2012 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

Respecto a los **ingresos corrientes no tributarios**, se observa que los ingresos por *Trasferencias* son los de mayor participación promedio con un total del 91,63% sobre los ingresos totales no tributarios. Seguidamente, están los ingresos por Contribuciones, con una participación promedio del 4,33%.

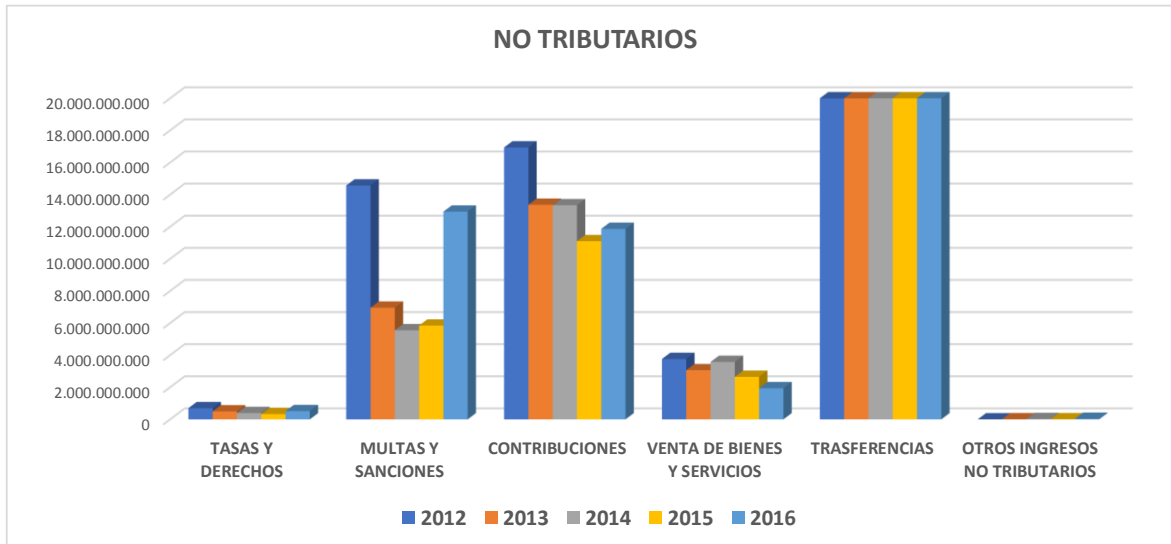
Tabla 26. Distribución de Ingresos NO Tributarios: 2012 a 2016

NO TRIBUTARIOS	2012	2013	2014	2015	2016
TASAS Y DERECHOS	696.669.411	498.590.576	392.178.729	327.484.918	513.739.000
MULTAS Y SANCIONES	14.567.310.643	6.954.656.305	5.552.313.365	5.841.467.783	12.936.686.000
CONTRIBUCIONES	16.937.286.819	13.365.250.293	13.338.565.856	11.099.207.760	11.865.308.000
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	3.760.702.361	3.062.845.981	3.575.964.383	2.649.555.239	1.939.172.000
TRASFERENCIAS	259.091.704.646	268.465.027.329	238.578.185.306	339.986.717.019	350.766.770.000
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	0	5.075.998	17.377.498	6.281.396	34.278.000
TOTAL	295.053.673.880	292.351.446.483	261.454.585.135	359.910.714.115	378.055.953.000

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.



Gráfica 14. Ingresos NO Tributarios con mayor participación entre 2012 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

La variación de los ingresos no tributarios a través del periodo analizado presenta los siguientes resultados, donde se destaca un aumento considerable de 2015 a 2016, en los ingresos obtenidos por las *Multas y Sanciones*.

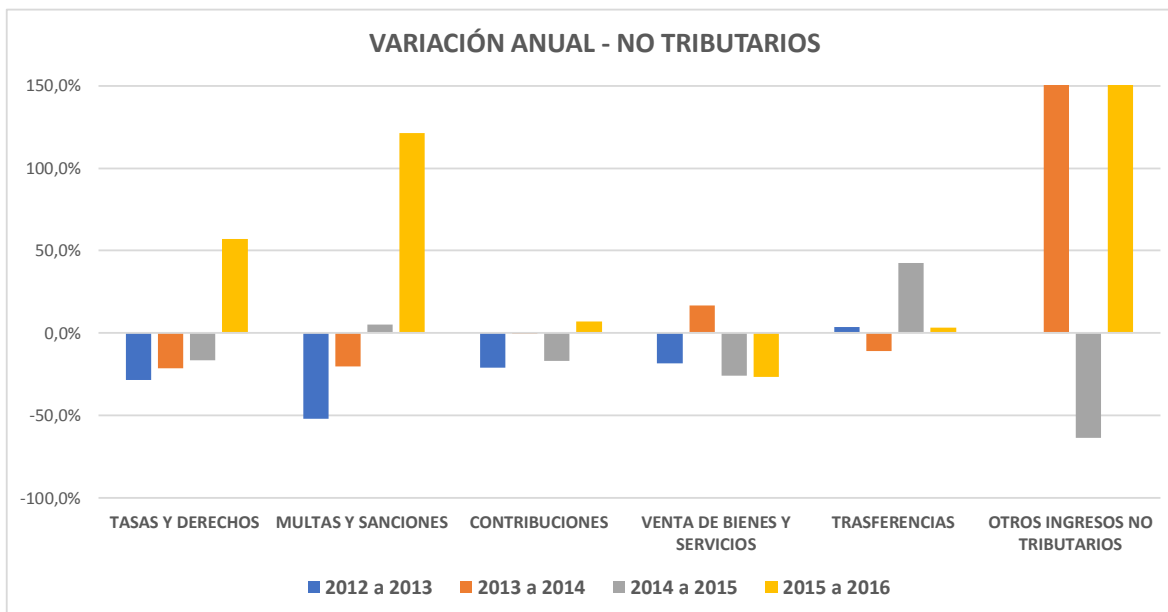
Tabla 27. Variación anual de Ingresos NO Tributarios con mayor participación entre 2012 y 2016

VARIACIÓN	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015	2015 a 2016
TASAS Y DERECHOS	-28,4%	-21,3%	-16,5%	56,9%
MULTAS Y SANCIONES	-52,3%	-20,2%	5,2%	121,5%
CONTRIBUCIONES	-21,1%	-0,2%	-16,8%	6,9%
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	-18,6%	16,8%	-25,9%	-26,8%
TRASFERENCIAS	3,6%	-11,1%	42,5%	3,2%
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS		242,3%	-63,9%	445,7%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.



Gráfica 15. Variación anual de Ingresos NO Tributarios con mayor participación entre 2012 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

1.2.3 Conclusiones generales: Sobre las Finanzas Públicas

El municipio no dispone de la información presupuestal completa y detallada sobre los presupuestos previstos y ejecuciones de los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas y su relación con lo planteado en el Plan de Ordenamiento Territorial. En los Planes Operativos Anuales de Inversiones (POAI) existentes (a partir de 2013), no se muestra discriminadamente la inversión prevista y ejecutada. Como consecuencia, en virtud de obtener un panorama general de las finanzas municipales, de las inversiones y ejecuciones de los programas, subprogramas o proyectos previstos, tanto en los Planes de Desarrollo de cada administración como los propuestos desde el Plan de Ordenamiento Territorial, se realizó un análisis presupuestal a partir de la información reportada al Formulario Único Territorial (FUT) desde 2008 hasta 2016, consignada en la base de datos del aplicativo denominado Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la Nación. En el análisis realizado, se destaca lo siguiente:

- El presupuesto inicial de inversiones siempre es superado por el presupuesto definitivo y por el nivel de recursos comprometido. Para el periodo comprendido entre 2008 y 2011, el 2009 fue el año donde se comprometieron más recursos en relación con el presupuesto definitivo con un 90%. Mientras tanto, para el periodo entre 2012 y 2016, fue en año el 2015 donde se comprometieron más recursos con un 95%. En general, para los dos periodos, se refleja un indicador alto de ejecución de los recursos.



- Respecto a los gastos de inversión por sectores, se sitúa como prioridad el sector *Educación* y el sector *Salud*, con una participación promedio del total de las inversiones del 52,41% y 31,55% para el periodo 2008 a 2011 y de 38,79% y 39,59% para el periodo 2012 a 2016. Seguidamente, con una menor participación sin llegar a superar el 5% para los dos periodos, está el *Fortalecimiento institucional, Agua potable y saneamiento básico, Servicios públicos* y el *Transporte*.
- En cuanto a los Ingresos, el presupuesto inicial siempre es superado por el presupuesto definitivo y por el recaudo efectivo que oscila entre el 84% y 94%, para el periodo 2008 a 2011 lo cual refleja un indicador alto de recaudo, y de 63% y 74% para el periodo 2012 a 2016, lo cual refleja un indicador medio alto de recaudo.
- De los ingresos corrientes, compuesto por los *Tributarios y No tributarios*, se destaca que entre los años 2010 a 2011, el recaudo disminuyó para los dos tipos de ingresos, en la misma proporción, cayendo un 22,5% respecto al año anterior.
- Respecto a los ingresos corrientes de tipo tributario, se observa que el *Impuesto de Industria y Comercio* y el *Impuesto Predial Unificado*, son los impuestos de mayor recaudo, con una participación promedio del total de los ingresos tributarios del orden del 39,60% y 37,46% respectivamente para el periodo 2008 a 2011 y de 28,66% y 41,51% para el periodo 2012 a 2016.
- Para el periodo 2008 a 2011, se destaca un aumento considerable de 2009 a 2010, en los ingresos obtenidos por el *Impuesto sobre el Servicio de alumbrado público* y para el periodo 2012 a 2016 se destaca un aumento considerable de 2014 a 2015, en los ingresos obtenidos por la *Sobretasa a la Gasolina*.
- Respecto a los ingresos corrientes no tributarios, se observa que los ingresos por *Transferencias* son los de mayor participación promedio con un total del 92,88% para el periodo 2008 a 2011 y del 91,63% para el periodo 2012 a 2016. Seguidamente, están los ingresos por Contribuciones, con una participación promedio del 4,18% para el periodo 2008 a 2011 y del 4,33% para el periodo 2012 a 2016.

1.3 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

De acuerdo con la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, el POT o su revisión, debe hacerse con la información que acopie mediante la elaboración del diagnóstico técnico complementada con la suministrada por quienes conocen la realidad del municipio día a día, y debe ser el resultado de un proceso de participación y concertación con todos los actores involucrados:

- **Actores Públicos:** Alcaldía, Consejo Municipal, Corporación Autónoma Regional, Consejo Territorial de Planeación.





OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	ACCIONES	ETAPA
ALCALDÍA Y PERSONAL ADMINISTRATIVO			
Lograr que todo el personal administrativo conozca el proceso de Revisión del POT y tenga capacidad para replicar la información a la comunidad en general.	Empoderamiento del proceso de Revisión del POT. Coordinación del proceso de revisión del POT: Secretario de Planeación y/o quien delegue el alcalde. Socialización continua y frecuente a fin de mantener informados del estado de avance de la Revisión del POT.	Taller de capacitación sobre ordenamiento territorial, POT y revisión. Organización de mesas de trabajo para la definición de compromisos y responsabilidades. Generar soportes de información pertinente, de modo que se garantice que toda la administración conozca los avances al respecto.	- Preliminar - Diagnóstico - Formulación - Implementación - Seguimiento y Evaluación.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN			
Liderar la revisión del POT	Las Administraciones Municipales deben reconocer que el proceso debe ser liderado por las oficinas de planeación y en esta medida deben ser fortalecidas.	Fortalecer las secretarías de planeación con el fin de que puedan trabajar en la ejecución, coordinación, seguimiento y evaluación del POT.	- Preliminar - Diagnóstico - Formulación - Implementación - Seguimiento y Evaluación.
CONCEJO MUNICIPAL			
Fortalecer el proceso de planificación del municipio. Garantizar la participación activa del Concejo Municipal	Generar capacidades y conocimiento tendiente a una construcción colaborativa del POT.	Desarrollo de mesas de trabajo y talleres de socialización.	- Diagnóstico - Formulación - Implementación
CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN			
Fortalecer el proceso de planificación del municipio. Organizar y coordinar la discusión el POT, con el fin de garantizar la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.	Las recomendaciones sobre la revisión del POT se realicen de forma paralela al desarrollo del proceso, así cuando se emita el concepto, este se encuentre acorde y en articulación con las decisiones de ordenamiento territorial más importantes. En los municipios con población mayor a 50.000 habitantes es necesario crear el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.	Creación de espacios de diálogo y concertación durante el proceso de revisión del POT. Realizar socializaciones periódicas que permitan conocer avances y conflictos a superar.	- Preliminar - Diagnóstico - Formulación - Seguimiento y Evaluación.





CAR			
Consultar y concertar los temas ambientales de Revisión del POT	Creación de espacios de diálogo y concertación durante el proceso de Revisión del POT.	Desarrollo de mesas de trabajo técnicas.	- Diagnóstico - Formulación
EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS			
Realizar el análisis específico sobre el perímetro urbano, sanitario y posibles áreas de expansión	Coordinación de las decisiones estructurales del POT relacionadas con el perímetro urbano, perímetro sanitario, área de expansión.	Desarrollo de mesas de trabajo técnicas.	- Diagnóstico - Formulación

- **Actores Privados:** Gremios Económicos, Inversionistas, Promotores y Terratenientes.

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	ACCIONES	ETAPA
GREMIOS ECONÓMICOS, INVERSIONISTAS, PROMOTORES Y PROPIETARIOS			
Establecer decisiones del POT participativas y concertadas. Realizar consultas y lograr acuerdos sociales	A través del Conocimiento de las expectativas y preocupaciones de los grupos, recopilar recomendaciones y observaciones que serán evaluadas de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos de la revisión POT.	Talleres participativos	

- **Actores Comunitarios:** Población Civil, Resguardos Indígenas, Comunidades Negras y otros.

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	ACCIONES	ETAPA
POBLACIÓN			
Lograr la participación comunitaria que permita construir y validar el diagnóstico y concertar el escenario deseado. Realizar consultas y lograr acuerdos sociales	Los talleres deben diseñarse en correspondencia con las particularidades étnicas, culturales y otras que sea preciso tener en cuenta para desarrollar los talleres y demás espacios de participación con asertividad y pertinencia.	Talleres participativos	- Diagnóstico - Formulación

Fuente: Lineamientos para la formulación del proyecto de revisión y ajuste de (POT - PBOT - EOT)
Departamento Nacional de Planeación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio





En este sentido, es importante conocer cómo se constituye la estructura institucional municipal, el organigrama de las dependencias y sus funciones asociadas. Además, las entidades descentralizadas que cumplen su papel como *Unidades Administrativas Especiales*, cuyo propósito o fin esté directamente relacionada con el ordenamiento territorial.

Así mismo, para ayudar a los municipios en el proceso de formulación, concertación y adopción del POT, en el marco del Plan de Asistencia Técnica a municipios, se cuenta con el apoyo técnico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial, que lidera el programa y coordina todas las instancias del nivel Nacional y regional comprometidas en esta asistencia. Dichas instancias son: IDEAM, IGAC, INGEOMINAS, Corporaciones Autónomas Regionales, Ministerios, Oficinas de Planeación Departamental y Gobernaciones.

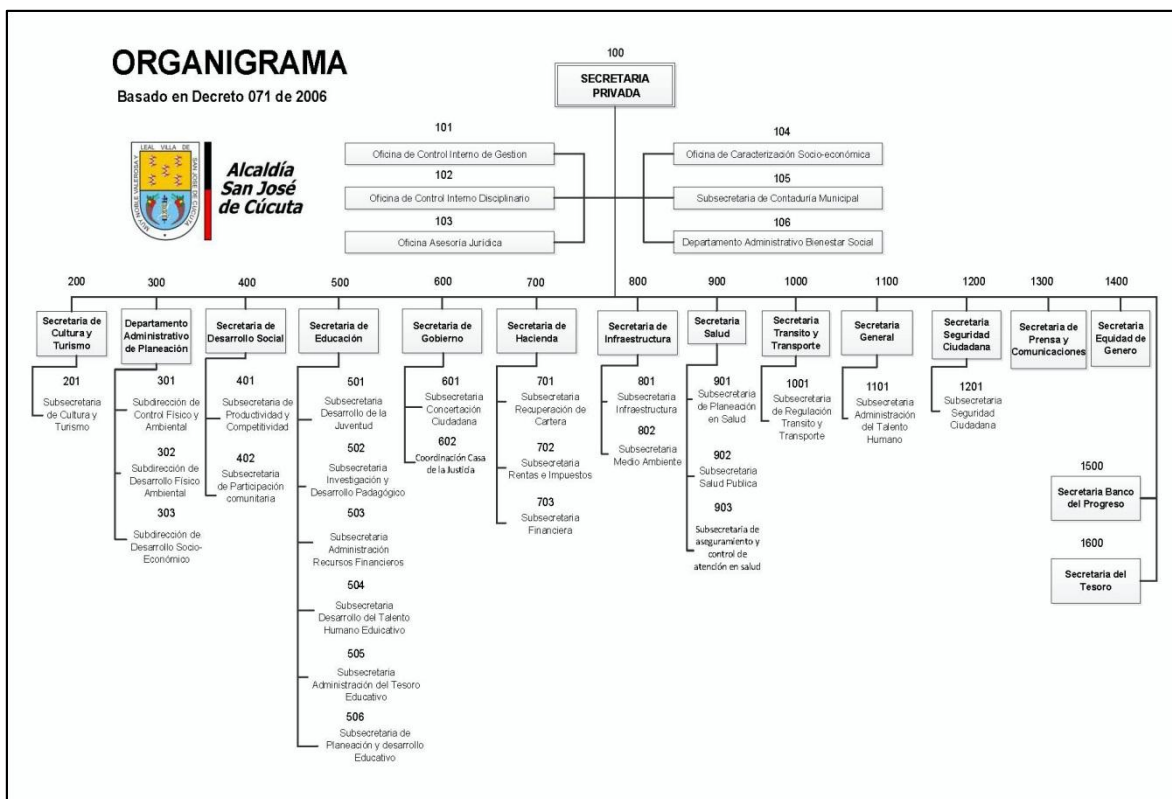
1.3.1 Dependencias municipales

De conformidad con las funciones establecidas en el Decreto 071 de 2006, actualmente el municipio cuenta con las siguientes dependencias:

Tabla 28. Dependencias municipales

Dependencias Municipales	
Departamento Administrativo de Bienestar Social	Secretaría de Equidad de Género
Departamento Administrativo de Planeación	Secretaría de Gobierno
Departamento de Contaduría	Secretaría de Hacienda
Departamento de Control Interno Disciplinario	Secretaría de Infraestructura
Departamento de Control Interno Gestión	Secretaría de posconflicto y cultura y paz
Departamento de Tesorería General	Secretaría de Prensa
Departamento Jurídica	Secretaría de Salud
Despacho de la Primera Dama	Secretaría de Seguridad Ciudadana
Dirección de Talento Humano	Secretaría de Tránsito y Transporte
Secretaría de Cultura y Turismo	Secretaría del Banco del Progreso
Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría General
Secretaría de Educación	Sisbén





Fuente: Alcaldía de San José de Cúcuta - 2017

Es importante señalar que el Plan de Ordenamiento Territorial es un acto administrativo de carácter complejo, por cuanto todas las dependencias anteriormente relacionadas, tienen un papel fundamental en la consecución de información para el diagnóstico, la formulación, implementación y seguimiento.

A continuación, se mencionan y describen de manera general, las funciones y/o objetivos de las dependencias con mayor representatividad en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.

- **Departamento Administrativo de Planeación -DAPM-:**

Lidera el desarrollo integral del Municipio San José de Cúcuta, mediante procesos de planeación participativa y programación sistémica de la inversión pública estratégica, encaminados al cumplimiento de los derechos y deberes de los habitantes del municipio con énfasis en lo social, la competitividad y la generación de condiciones para el desarrollo económico y social de la región. Dentro de sus objetivos, se encuentran:

- Dirigir el desarrollo corporativo de la Administración Municipal y el desarrollo físico, económico y social del Municipio, con base en las necesidades y posibilidades corporativas y en la identificación de necesidades de la comunidad.





- Dirigir la concertación de los objetivos y estrategias de desarrollo territorial, económico y social, de largo y mediano plazo, con la comunidad organizada.
- Dirigir la concertación de las políticas de mediano y corto plazo sobre el uso y ocupación del suelo urbano y rural con la comunidad organizada.
- Identificar y localizar las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.
- Coordinar la actualización de la estratificación socioeconómica del municipio.
- Definir los mecanismos efectivos para implementar la figura de valorización y plusvalía, como fuentes de recursos para proyectos de desarrollo territorial.

- **Secretaría de Infraestructura**

Encargada de promover la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la Infraestructura pública urbana y rural del Municipio de San José de Cúcuta, necesaria para posibilitar el desarrollo integral y de las actividades económicas productivas, mediante la ejecución de obras de infraestructura, la contratación de estudios y diseños de proyectos viales, de edificaciones, de saneamiento básico y ambientales, como también la interventoría y supervisión de obras civiles que se adelanten, manteniendo la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible del Municipio.

- **Secretaría de Gobierno:**

Ejerce la dirección, organización y control de programas relacionados con la conservación del orden y el espacio público, políticas de paz, convivencia y seguridad ciudadana, protección al consumidor, aspecto social comunitario y brindar asistencia político administrativa al alcalde para una mejor toma de decisiones en la gestión y desarrollo de las políticas públicas. Dentro de sus funciones, está en colaborar con la elaboración de los planes de acción de acuerdo a las políticas, metas y estrategias planteadas en el plan de desarrollo y en el POT, y velar por su efectiva ejecución.

- **Secretaría General:**

Tiene como funciones: Asistir al alcalde en la planeación, organización, control y ejecución de los programas de la administración. Atender la organización y el funcionamiento del despacho del alcalde; actuar como secretario del Consejo de Gobierno y vigilar el oportuno cumplimiento de las decisiones del mismo. Velar por el cumplimiento de las normas legales que regulan el funcionamiento de la Alcaldía. Estudiar, revisar y preparar los proyectos de acuerdos, resoluciones, decretos y contratos relacionados con asuntos de competencia de la Alcaldía.

- **Secretaría de Hacienda:**

Es la dependencia encargada de la ejecución y control pasiva de presupuesto y de la determinación (Fiscalización y Liquidación), discusión, recaudo y cobro administrativo coactivo de los impuestos, tasas, contribuciones, sanciones, transferencias y participaciones.



- **Secretaría Jurídica:**

Tiene como funciones: Asesorar al alcalde, secretarios del despacho, jefes de departamentos administrativos y gerentes de instituciones descentralizados en lo relativo de la juridicidad de sus actuaciones y absolución de las consultas jurídicas. Velar por el cumplimiento de las normas legales que regulan la alcaldía; revisar los aspectos legales y constitucionales de los proyectos de acuerdos, contratos, decretos y resoluciones. Atender las gestiones judiciales de los procesos y diligencias en los que sea parte o tenga interés el municipio.

- **Departamento de Contaduría:** Subsecretaria de la Contaduría Municipal

Es una institución que en desarrollo del mandato es responsable de: Centralizar y consolidar la información financiera, social y ambiental del municipio de San José de Cúcuta. Es responsable por el cumplimiento eficaz y oportuno de la normatividad expedida por la Contaduría General de la nación. Tiene la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de tipo tributario con los impuestos administrados por el gobierno nacional. Elabora y emitir los estados financieros del municipio. Participa de manera integrada con la ejecución del Plan de Desarrollo.

1.3.2 Otras entidades: Concejo y Entidades descentralizadas

CONCEJO MUNICIPAL:

La Corporación Concejo Municipal de San José de Cúcuta es una entidad administrativa orientada al control político, a la generación y aprobación de directrices municipales y la construcción de espacios de participación comunitaria, comprometida con la Constitución y la ley, la satisfacción de sus Corporados y la representación de los intereses de la comunidad y demás partes interesadas; en coherencia con el direccionamiento de la Administración Central y los Sistemas de Control Interno y de Desarrollo Administrativo planificados por la entidad.

UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES:

A continuación, se identifican las *Unidades Administrativas Especiales* cuyo propósito o fin está relacionado con el ordenamiento territorial.

- **METROVIVIENDA CÚCUTA:**

Es una empresa industrial y comercial, cuyo propósito es liderar, formular y gestionar acciones orientadas al mejoramiento del hábitat urbano y rural, a través de la ejecución de planes y programas que fortalezcan el desarrollo sostenible del municipio de San José de Cúcuta.

Tiene como objeto la construcción de vivienda de interés social, desarrollo urbano y urbanístico, titulación de tierras, banco inmobiliario de tierras, administrador de fondos urbanos existentes, valorización, administración de bienes ejidos, realización de convenios para legalización de lotes ocupados de hecho, fiscales y privados.



Vale la pena señalar, que el 19 de enero de 2017, en Consejo Superior Municipal de Política Fiscal - COMFIS se presentó y aprobó el Proyecto de Acuerdo 005 de 2017, por el cual se ordena la supresión y liquidación de METROVIVIENDA CÚCUTA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE San José de Cúcuta. En la exposición de motivos presentada, a partir del análisis funcional, financiero, laboral y administrativo, se concluye lo siguiente:

1. *“La Empresa Comercial e Industrial del Municipio Metrovivienda no está cumpliendo sus funciones al 100%, no las está cumpliendo en la práctica.*
2. *Desde el año 2007, es decir, hace 10 años, METROVIVIENDA no genera un solo Proyecto de Vivienda.*
3. *Hoy no dispone de los Recursos para hacer estudios, diseños y construcción de programas de esta naturaleza.*
4. *El único ingreso propio actualmente proviene del Fondo Rotatorio, pero su destinación es específica.*
5. *Las vigencias de 2014 y 2015 tuvieron un resultado negativo, para la vigencia del año 2016 el municipio de Cúcuta debió aprovisionar y girar los recursos necesarios para los gastos de funcionamiento y de nómina, toda vez que la empresa no tiene ingresos por recursos propios que sirvan para pagar la nómina y su funcionamiento.*
6. *Los rubros de mayor ejecución son: sueldo de personal de nómina; remuneración servicios técnicos.*
7. *Sus Activos están representados en Bienes que no fueron adquiridos producto de su generación de recursos, sino, del mismo Municipio al momento de su creación.*
8. *Su nómina asciende a 1.517 millones de pesos, y sus gastos de funcionamiento para el año 2017 están presupuestados por encima de los \$2429 millones de pesos para desarrollar actividades, que como anotamos anteriormente ya o no son de su competencia, o bien están siendo jalonadas desde el gobierno central.”*

- **ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA:**

Fue Creada mediante ordenanza Número 40 del 3 de enero de 1991, y puesta en funcionamiento por decreto 508 del 3 de julio de 1991, está conformada por los municipios de: Cúcuta (Núcleo), Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.

Tienen como misión promover e impulsar el desarrollo de los municipios que conforman el Área Metropolitana de Cúcuta, en aras de aprovechar las potencialidades individuales y colectivas que les permita competir en el contexto nacional e internacional. Gestar y orientar una Región Administrativa y de Planificación, y de la Región de Planificación y Gestión, que propenda por la constitución de una Región Binacional con la República Bolivariana de Venezuela, en especial, con sus estados limítrofes.

- **INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE -I.M.R.D-:**

Tiene su origen en el artículo 69 de la ley 181 de 1995 y en el Acuerdo Municipal 014 del 19 de junio de 1996, como Establecimiento Público del orden Municipal dotado de Personería Jurídica, Autonomía Administrativa y Patrimonio Independiente, adscrito al despacho del Alcalde Municipal



de San José de Cúcuta, y forma parte del Sistema Nacional del Deporte. Tiene como jurisdicción el Municipio de San José de Cúcuta.

Tiene como misión, aportar a la calidad de vida de los cucuteños, fomentando divulgando y promoviendo eficientes y eficaces proyectos y programas recreo – deportivos, como también sobre los espacios y escenarios encaminados sobre tal fin, apoyando con un talento humano competente, logrando así un mejoramiento continuo del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

