



GENERACIÓN DE CAPACIDADES EN EL ORDEN LOCAL EN TORNO A LA INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA (EITI)

DOCUMENTO DIAGNOSTICO



Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

INTRODUCCIÓN.....	6
LÍNEA BASE DE CONOCIMIENTO DE LOS ACTORES DE LA CADENA DE VALOR DEL SECTOR EXTRACTIVO	8
METODOLOGÍA	8
DESARROLLO -TRABAJO DE CAMPO	9
RESULTADOS GENERALES.....	10
LICENCIAS Y CONTRATOS.....	11
SUPERVISIÓN DE LA PRODUCCIÓN	12
RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS	13
DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA.....	14
GESTIÓN DEL GASTO	15
ESTIMACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY 1712 DE 2014).....	16
ÁMBITO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA.....	16
METODOLOGÍA	17
CUMPLIMIENTO FORMAL.....	17
CUMPLIMIENTO EFECTIVO.....	17
INTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA.....	18
RESULTADOS AGREGADOS	19
MARCO NORMATIVO.....	20
ANÁLISIS DE MATERIALIDAD	22
METODOLOGÍA	22
ANÁLISIS I: INGRESOS (TRIBUTARIOS) SUB-NACIONALES SOBRE EL TOTAL DE PAGOS A NIVEL NACIONAL DE LAS EMPRESAS ADHERIDAS A LA INICIATIVA EITI COLOMBIA 2013.	23
ANÁLISIS 2a: RESPRESENTATIVIDAD DE LOS INGRESOS/PAGOS DEL SECTOR A NIVEL MUNICIPAL SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS MUNICIPALES.....	26
ANÁLISIS 2b: EVALUACIÓN DE LOS INGRESOS DE CARÁCTER TRIBUTABLE SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES A NIVEL MUNICIPAL.....	28
OBSERVACIONES DEL EJERCICIO	30
AGUAZUL, CASANARE.....	31
LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO.....	31
TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL.....	31
CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA).....	32
CUMPLIMIENTO EFECTIVO.....	33
MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA, ANÁLISIS 1.....	33

BARRANCABERMEJA, SANTANDER	36
LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO.....	36
TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL.....	36
CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA).....	37
CUMPLIMIENTO EFECTIVO.....	38
MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA.....	39
 BARRANCAS, GUAJIRA	 41
LA INDUSTRIA MINERA EN EL MUNICIPIO.....	41
TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL.....	42
CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA).....	42
CUMPLIMIENTO EFECTIVO.....	43
MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA.....	44
TABLA 14. INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL MUNICIPIO	46
 EL BAGRE, ANTIOQUIA.....	 47
LA INDUSTRIA MINERA EN EL MUNICIPIO.....	47
TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL.....	48
CUMPLIMIENTO EFECTIVO.....	49
MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA.....	50
 LA JAGUA DE IBIRICO, CESAR.....	 53
LA INDUSTRIA MINERA EN EL MUNICIPIO.....	53
TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL.....	54
TRANSPARENCIA FORMAL (IGA).....	54
MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA.....	56
 MOCOIA, PUTUMAYO	 58
INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO	59
TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL.....	59
CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA).....	60
MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA.....	62
TABLA 20. INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES.....	63
 MONTELÍBANO, CÓRDOBA	 64
LA INDUSTRIA MINERA EN EL MUNICIPIO.....	64
TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL.....	65
MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA.....	67
 ORITO, PUTUMAYO	 69
LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO.....	69
TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL.....	70
CUMPLIMIENTO FORMAL	70
MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA.....	72
 PUERTO GAITÁN, META	 75

LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO.....	75
TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL.....	76
CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA).....	76
MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA AL MUNICIPIO.....	78

TAURAMENA, CASANARE..... 81

LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO.....	81
TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL.....	82
CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA).....	82
MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA.....	84

ANEXO 1: DEFINICIONES DE LOS TRIBUTOS A NIVEL LOCAL Y DE LA INDUSTRIA..... 88

IMPUESTO VEHICULOS AUTOMOTORES.....	88
SOBRETASA A LA GASOLINA.....	88
IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO.....	89
IMPUESTO PREDIAL.....	90
IMPUESTO DE TRANSPORTE POR OLEODUCTOS Y GASODUCTOS.....	90
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.....	91
IMPUESTO DE AVISOS Y TABLEROS.....	92
IMPUESTO DE ESTAMPILLAS.....	92

ANEXO 2 - FLUJO DE PAGOS..... 93

ANEXO 3 – DIAGRAMAS DE FLUJO DE PAGOS 97

CONVENCIONES.....	97
DIAGRAMA DE FLUJO IMPUESTO PREDIAL MUNICIPAL.....	98
DIAGRAMA DE FLUJO IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS, Y SOBRETASA BOMBERIL.....	99
DIAGRAMA DE FLUJO IMPUESTO DE VEHÍCULO.....	100
DIAGRAMA DE FLUJO: IMPUESTO TRANSPORTE POR OLEODUCTO Y GASODUCTO.....	101
DIAGRAMA DE FLUJO: ALUMBRADO PUBLICO.....	102

ANEXO 4 – TABLA IMPUESTOS DESAGREGADOS POR MUNICIPIO 103

INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde a la segunda entrega del proyecto *GENERACIÓN DE CAPACIDADES EN EL ORDEN LOCAL EN TORNO A LA INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA (EITI)*. Contratado a través de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración de Políticas Públicas (FIIAPP) con Jaime Arteaga y Asociados.

Previo a este diagnóstico se realizó un mapeo de actores de los 10 municipios del piloto¹ que identificó los actores (grupos de interés) de la industria en los municipios, y los caracterizó en función a su influencia, legitimidad, posición frente a la industria e impacto en las relaciones con respecto a la actividad extractiva local.

El presente diagnóstico profundiza a nivel local, sobre el conocimiento de la industria, la transparencia y la materialidad del aporte de la industria.

El primer capítulo del documento trata sobre la línea de base del conocimiento de la industria, en el cual, se presentan la metodología y resultados encontrados durante el trabajo de campo realizado para este estudio.

El segundo capítulo del documento, se refiere a la estimación del cumplimiento de la Ley de Transparencia en el grupo de municipios seleccionados. Para esto, se evaluaron dos dimensiones: 1- el cumplimiento formal de requisitos por parte de los municipios a través del Índice de Gobierno Abierto que adelanta la Procuraduría General de la Nación; y 2- el cumplimiento efectivo con base en lo observado durante el trabajo de campo.

En el tercer capítulo se lleva a cabo un análisis de significancia (materialidad) a partir de la muestra municipal de los pagos directos del sector frente a los pagos del orden nacional, igualmente se describe el marco normativo aplicable para la industria. En los capítulos subsecuentes, el documento ofrece para cada uno de los 10 municipios, una descripción de la industria extractiva a nivel local; un análisis de la transparencia a nivel municipal; y un análisis de la materialidad de los aportes de la industria extractiva para

¹ Los municipios seleccionados para el estudio: Aguazul, Barrancabermeja, Barrancas, El Bagre, La Jagua de Ibírico, Mocoa, Montelíbano, Orito, Puerto Gaitán y Tauramena.

el municipio. Estos capítulos permiten reconocer las diferencias existentes en cada municipio, así como sus variaciones en el cumplimiento de la ley de transparencia y la materialidad del aporte de la industria.

Finalmente, los anexos ofrecen una descripción normativa de los impuestos a nivel local, y el flujo de pagos de los impuestos locales.

LÍNEA BASE DE CONOCIMIENTO DE LOS ACTORES DE LA CADENA DE VALOR DEL SECTOR EXTRACTIVO

METODOLOGÍA

Para el levantamiento de la línea base del conocimiento sobre la cadena de valor del sector extractivo por parte de los diferentes actores, el equipo consultor aplicó un instrumento estructurado a una muestra de 76 líderes, del sector público municipal (53) y sociedad civil (23) en los diez (10) municipios priorizados por la Secretaría Técnica Nacional durante el mes de noviembre de 2015². (Ver anexo 1, Trabajo de Campo). El sector público municipal está conformado por la alcaldía y sus diferentes secretarías, personería municipal y concejo municipal. Por otro lado, los miembros de la sociedad civil contactados fueron presidentes de Juntas de Acción Comunal, asociaciones civiles, sindicatos, entre otras.

Se aplicó a los líderes un instrumento semiestructurado sobre las bases de la cadena de valor definido por EITI y que se representa a continuación:

ILUSTRACIÓN 1: CADENA DE VALOR DEL SECTOR EXTRACTIVO



Fuente: EITI Nota Guía 10, de diciembre de 2013³

El instrumento de campo incluyó las siguientes preguntas:

1. Licencias y contratos:
 - ¿Considera que la información sobre los contratos y su ejecución es accesible?
 - ¿Tiene conocimiento de las condiciones de negociación económicas contractuales?
2. Supervisión de la producción:
 - ¿Tiene conocimiento de los mecanismos disponibles para supervisar la producción?

² Aguazul, El Bagre, Barrancabermeja, Barrancas, Jagua de Ibérico, Mocoa, Montelíbano, Orito, Puerto Gaitán y Tauramena.

³ Nota emitida por la Secretaría Internacional del EITI para proporcionar orientación a los países Implementadores respecto del cumplimiento de los requisitos expresados en el I Estándar del EITI. La cita puede ser encontrada en el documento "Nota Guía 10: Presentación de información en el ámbito subnacional", de diciembre de 2013, Pg. 3.

- ¿Considera que la institucionalidad es eficaz a la hora de ejercer su función de inspección, vigilancia y control?
- 3. Recaudación de impuestos:
 - ¿Conoce los diferentes aportes fiscales (impuestos y regalías) del orden local y nacional que debe entregar la actividad extractiva?
 - ¿Conoce los criterios bajo los cuales se definen los aportes fiscales que deben pagar las empresas del sector (p.e. utilidades, producción)?
- 4. Distribución de los ingresos derivados de la actividad extractiva:
 - ¿Conoce la distribución de los aportes fiscales realizados por el sector extractivo?
 - ¿Participa usted en las decisiones en torno a la forma cómo se deben distribuir estos recursos?
- 5. Gestión del gasto:
 - ¿Conoce las herramientas de monitoreo y auditoría de los programas de inversión pública ejecutados con recursos de la industria extractiva?
 - ¿Puede citar obras públicas que se hayan ejecutado con aportes fiscales de la actividad extractiva?

DESARROLLO -TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo se realizó entre octubre y noviembre del 2015 y se entrevistaron a setenta y seis (76) líderes y representantes de los gobiernos a nivel local (alcaldías, concejos, personerías) y de organizaciones privadas y de la sociedad civil (iglesias, fundaciones, instituciones educativas, asociaciones de grupos étnicos, empresas privadas de otros sectores, iglesias, emisoras, canales de televisión, juntas de acción comunal y asociaciones en general). Se está excluyendo de este conteo a tres (3) representantes de las empresas extractivas que fueron entrevistados durante el desarrollo del trabajo.

La muestra es de carácter descriptivo (no probabilístico). Del total de individuos entrevistados, el 70% pertenece al grupo de representantes del gobierno a nivel local y el 30% a representantes de la sociedad civil. Estas diferencias, en la proporción de entrevistados, responde a la disponibilidad de los diferentes actores locales identificados a la hora de llevar a cabo las entrevistas. En todo caso, la base de entrevistados permite alcanzar el objetivo principal que consiste en cuantificar el nivel de conocimiento de la cadena de valor de los dos grupos de actores locales, para así poder hacer seguimiento al progreso logrado una vez sea implementada la estrategia para la generación de capacidades.

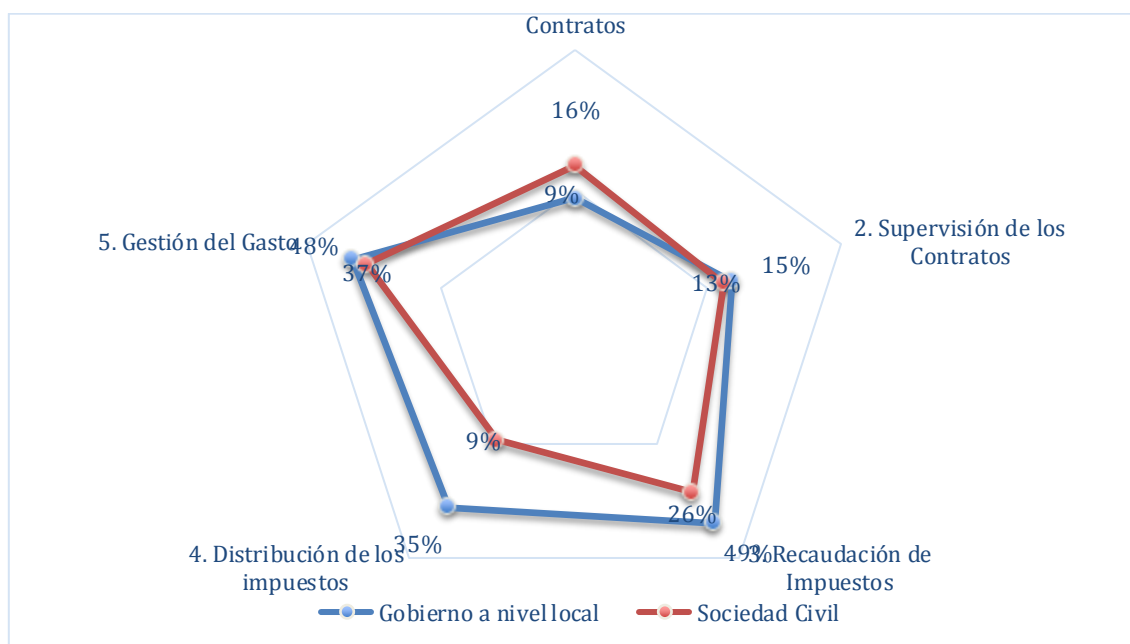
A continuación, se presenta la distribución de la muestra por municipio y sector:

TABLA 1. POBLACIÓN ENTREVISTADA POR MUNICIPIO Y POR SECTOR

Municipios	Representantes del gobierno a nivel local	Representantes de la sociedad civil	TOTAL
Montelíbano	7	3	10
Orito	6	3	9
Puerto Gaitán	7	2	9
El Bagre	4	4	8
Barrancas	4	4	8
Jagua de Ibírico	6	1	7
Barrancabermeja	7	0	7
Aguazul	5	2	7
Mocoa	3	3	6
Tauramena	4	1	5
Total, municipios	53	23	76

RESULTADOS GENERALES

ILUSTRACIÓN 2. GRADO DE CONOCIMIENTO DE LOS CINCO ESLABONES DE LA CADENA EXTRACTIVA POR ACTOR



De acuerdo con los resultados del análisis de información recolectada a través de la encuesta semiestructurada se puede determinar que, en general, los actores a nivel local presentan un conocimiento inferior al 50% en todos los componentes de la cadena de valor, en especial en lo que tiene que ver con las condiciones y supervisión de los contratos. De manera particular, se ve que los representantes de la sociedad civil tienen un nivel de conocimiento muy bajo de la forma en la cual los impuestos de la industria extractiva son distribuidos.

LICENCIAS Y CONTRATOS

Con el fin de establecer una línea base del grado de conocimiento de los actores locales frente a la información sobre licencias y transparencia de los contratos, se formularon a los entrevistados dos preguntas relacionadas con el conocimiento de las condiciones de los contratos y de la accesibilidad a la información proveniente de los mismos.

ILUSTRACIÓN 3. CONOCIMIENTO DE LAS CONDICIONES CONTRACTUALES

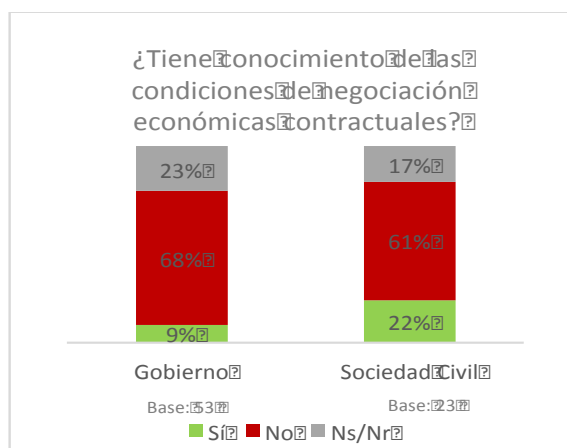
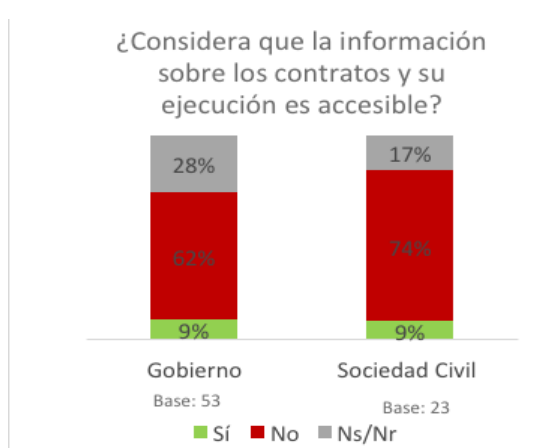


ILUSTRACIÓN 4. ACCESIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LOS CONTRATOS



Como se muestra en las ilustraciones 3 y 4, los resultados revelan un mayor nivel de conocimiento sobre las condiciones de negociación económica contractual en los representantes de la sociedad civil que en los de los gobiernos locales. No obstante, se evidencia que el nivel de conocimiento en ambos grupos es bajo, ya que en ambos casos más del 60% de los encuestados afirmó no tener conocimientos al respecto. Este resultado es consistente con el obtenido cuando se le preguntó a los encuestados si la información sobre los contratos es accesible. En ambos grupos la gran mayoría coincidió en afirmar que no es accesible, aunque dicha percepción es más marcada en el grupo de representantes de la sociedad civil.

SUPERVISIÓN DE LA PRODUCCIÓN

Para cuantificar el nivel de conocimiento de los encuestados, en cuanto a la información sobre el papel de la autoridad minera frente al control de la producción, se realizaron dos preguntas relacionadas con el conocimiento de los mecanismos disponibles para la supervisión de los contratos y si la institucionalidad es eficaz a la hora de ejercer sus funciones. Ver ilustración 5. Y 6 .

ILUSTRACIÓN 5. CONOCIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN

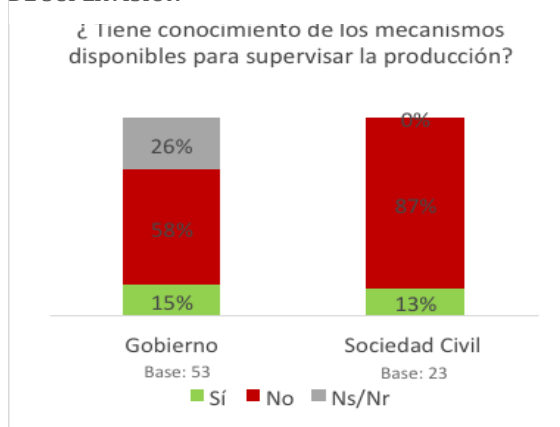


ILUSTRACIÓN 6. EFICACIA PERCIBIDA EN LA SUPERVISIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL



Se encontró que los representantes de ambos grupos no tienen conocimiento de los mecanismos disponibles para supervisar la producción, aunque este resultado fue especialmente marcado para el caso de los representantes de la sociedad civil, en donde el 87% afirmó no tener conocimientos al respecto. Estos resultados se relacionan con el entendimiento que tienen los representantes de ambos grupos en cuanto a eficacia de la institucionalidad minera a la hora de ejercer su función de inspección, vigilancia y control el cual, como lo muestra la ilustración 6, corresponde a 55% para representantes de gobierno y 87% para sociedad civil. Lo que los resultados muestran es que para los *Stakeholders* no son claros los instrumentos de que dispone la autoridad minera a la hora de ejercer sus funciones.

En todo caso, se hace evidente que la postura más crítica es la que presentan los representantes de la sociedad civil frente al rol de las instituciones relacionadas (ver ilustración 6. ¿Considera que las instituciones son eficaces a la hora de ejercer su función de inspección, vigilancia y control)? El 87% de los encuestados no conoce los mecanismos de supervisión de la producción, y no considera que la institucionalidad sea eficaz en el ejercicio de sus funciones.

RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS

Para medir el grado de conocimiento de los representantes de ambos grupos, en cuanto a los aportes fiscales que realizan las empresas del sector, los criterios con los que estos se definen y el rol que juegan para el desarrollo del municipio, se formularon tres preguntas relacionadas con el conocimiento de los aportes de la industria extractiva, la forma en que se definen los aportes fiscales y la relevancia para el municipio.

Lo primero que se evidencia es la diferencia en cuanto a conocimiento sobre aportes fiscales entre ambos grupos, 64% para gobierno y el 35% para sociedad civil, y los criterios bajo los cuales se definen esos aportes fiscales. En todo caso, también se pudo establecer que de nuevo los representantes de la sociedad civil parecen ser los menos informados, donde el 65% de los mismos afirmó no tener conocimiento de los diferentes aportes fiscales que entrega la actividad y el 74% afirmó no conocer los criterios bajo los cuales se definen los mismos. Mientras tanto, entre los representantes del gobierno a nivel local estos porcentajes se ubicaron entre el 30% y 53%, respectivamente. Ver ilustración 7. y 8.

ILUSTRACIÓN 7. CONOCIMIENTO DE APORTES FISCALES

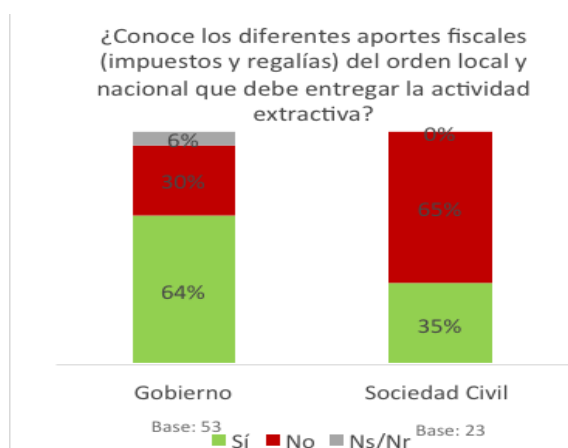
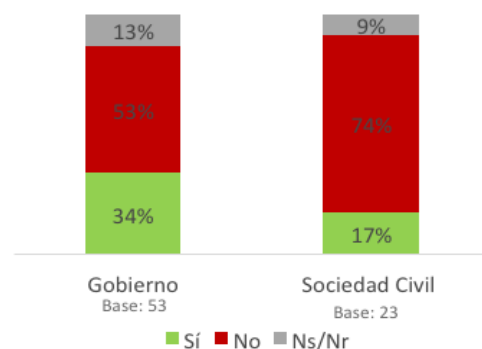


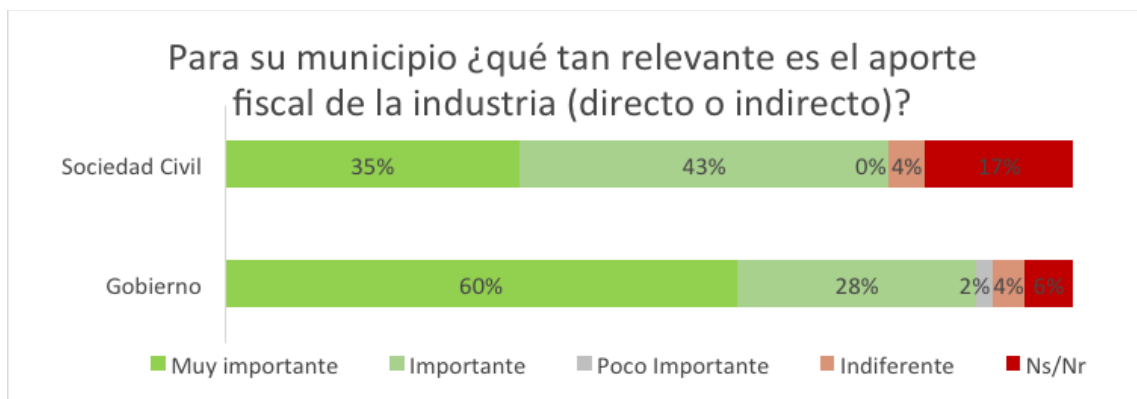
ILUSTRACIÓN 8. CONOCIMIENTO CRITERIOS DE DEFINICIÓN

¿Conoce los criterios bajo los cuales se definen los aportes fiscales que deben pagar las empresas del sector (p.e. utilidades, producción)?



Los resultados anteriores son consistentes con la percepción que tienen los encuestados frente a la relevancia de los aportes fiscales de la industria. El grupo que evidenció menores niveles de conocimiento sobre los diferentes aportes fiscales del sector y los criterios con los que se definen, es precisamente el que asigna menor importancia a dichos aportes. En todo caso, ambos grupos reconocen que estos aportes son importantes; el 78% de los representantes de la sociedad civil y el 88% de los representantes del gobierno a nivel local califican estos aportes como importantes.

ILUSTRACIÓN 3. RELEVANCIA PERCIBIDA DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA



DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA

Para establecer el grado de conocimiento de los encuestados frente a los criterios bajo los cuales se distribuyen los recursos fiscales generados por la actividad, se realizaron dos preguntas relacionados con la distribución y participación en las decisiones de los ingresos.

ILUSTRACIÓN 5. CONOCIMIENTO DE LOS APORTES FISCALES

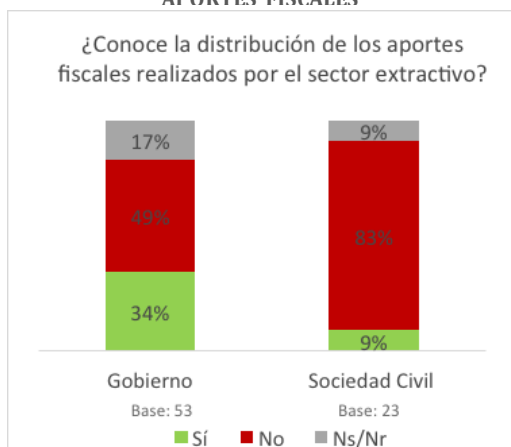
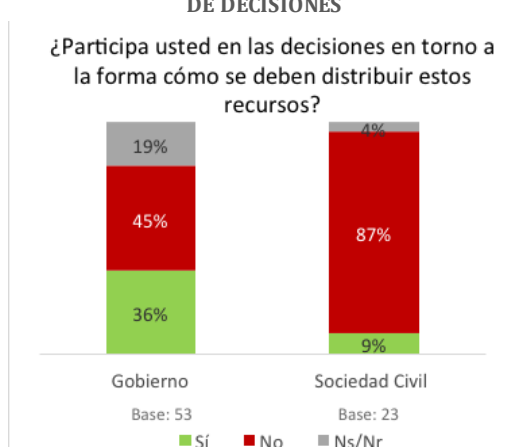


ILUSTRACIÓN 5. PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES



Se pudo establecer que el nivel de conocimiento en cuanto a la distribución de los aportes fiscales realizados por el sector extractivo es bajo en ambos grupos. Aunque de nuevo los representantes del gobierno reportaron ser los más informados (49% afirmó no tener conocimientos al respecto, frente a un 83% de los representantes de la sociedad civil, ilustración 9 y 10). Estos resultados son consistentes con los niveles de participación que tienen ambos tipos de representantes en las decisiones en torno a la forma cómo se distribuyen estos recursos, encontrando que tan solo el 9% de los representantes de la sociedad civil reportaron participar de estas decisiones. Mientras

tanto, entre los representantes del gobierno a nivel local este porcentaje se ubica en el 36%.

GESTIÓN DEL GASTO

Finalmente, para determinar hasta qué punto los encuestados tienen información sobre la efectividad del gasto público financiado con recursos fiscales generados por el sector extractivo en sus municipios, se formularon dos preguntas a los encuestados sobre el monitoreo y seguimiento a los programas; y el conocimiento sobre obras e inversiones que se hayan hecho con estos recursos.

Si bien un porcentaje importante de los encuestados en ambos grupos reportó estar en capacidad de citar obras públicas que se hayan ejecutado con estos recursos (74% de los representantes del gobierno a nivel local y 52% de los representantes de la sociedad civil), tan sólo entre el 21% y 22% de los mismos, respectivamente, afirmó conocer las herramientas de monitoreo y auditoría de los programas de inversión pública ejecutados con recursos de la industria extractiva, ver ilustración 11 y 12. Esta situación indica que, si bien las obras que se financian con recursos fiscales generados por la actividad son visibles, no existe certeza de su eficiencia o pertinencia para el progreso de los municipios. Cabe anotar, que estos resultados están estrechamente relacionados con los observados en la ilustración 6, donde el grupo que menor importancia otorga a los recursos fiscales generados por la actividad es precisamente el que posee menor conocimiento de las herramientas de monitoreo señaladas, y el que reporta menor capacidad para citar obras públicas financiadas con estos recursos.

ILUSTRACIÓN 7. CONOCIMIENTO DE LAS HERRAMIENTAS DE MONITOREO Y AUDITORÍA DE LOS PROGRAMAS

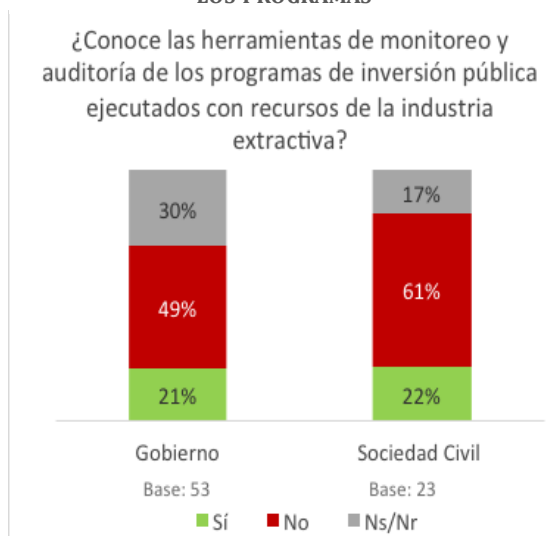


ILUSTRACIÓN 7. CONOCIMIENTO DE LA INVERSIÓN



ESTIMACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY 1712 DE 2014)

ÁMBITO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

Según el artículo quinto de la Ley 1712 de 2014, sobre transparencia, tanto los gobiernos locales como los concesionarios (industria extractiva) son sujetos sobre los cuales recae la obligación de brindar la información solicitada por las personas y, a su vez, la obligación de publicar proactivamente su información. Esta información publicable se refiere a los documentos que no gocen de reserva especial y que estén consolidados y consignados en el Sistema Nacional de Información Minera. Lo anterior es verificado mediante los conceptos emitidos por la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en los cuales se hace claridad que todos los documentos de carácter técnico y económico derivados del trabajo minero realizado por el concesionario cuentan con carácter reservado y no están obligados a su publicación.⁴

En consecuencia, para el desarrollo de un **futuro** proceso de conciliación de pagos a nivel sub-nacional, se deberá hacer uso de la buena voluntad de las empresas del sector extractivo adheridas dentro de la Iniciativa EITI, vigencia 2013.

Sin embargo, en cumplimiento a los términos de referencia del presente contrato, se hizo una estimación del cumplimiento de la Ley de Transparencia 1712 de 2014, *“la cual regula el derecho de acceso a la información pública que tienen todas las personas, los procedimientos para el ejercicio y la garantía del derecho fundamental, así como las excepciones a la publicidad de la información pública”*⁵.

La estimación del cumplimiento de la Ley se hizo a partir de dos perspectivas: el cumplimiento formal (de las autoridades locales), y el cumplimiento efectivo (tanto de las autoridades locales como de la industria extractiva)⁶.

⁴ Reserva Información titulares Mineros por la Agencia Nacional de Minería (ANM) y  Concepto publicación de pagos de derechos económicos por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2015

⁵ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2015), Preguntas Frecuentes de La Ley de Transparencia y Derecho al Acceso a la Información 1712 de 2014. Bogotá, 2015.

⁶ Frente a este último punto, en lo que refiere a la obligatoriedad de la ley de transparencia, la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos han conceptuado que los contratos son objeto de dicha ley y deben ser públicos. Se excluye únicamente la información que pueda ser considerada como confidencial por exponer las condiciones económicas o técnicas de cada empresa.

METODOLOGÍA

CUMPLIMIENTO FORMAL

El *cumplimiento formal*, en términos generales se enfoca en tres dimensiones relacionadas con la disponibilidad de información de los municipios, a saber: (i) organización de la información, (ii) exposición de la información, y (iii) diálogo de la información. Para esto, la consultoría hace uso de la herramienta proporcionada por el Gobierno Nacional “**Índice de Gobierno Abierto (IGA)**”, la cual asigna una calificación de 0 a 100 a cada uno de los municipios, de acuerdo a su desempeño en las tres dimensiones mencionadas. A su vez, estas dimensiones se componen de unas sub-dimensiones relacionadas con aspectos específicos de organización, exposición y diálogo de la información así:

1. Organización de la Información, que incluye: el Control Interno (implementación del Modelo Estándar de Control Interno y la Implementación del Control Interno Contable) y de la Gestión Documental (Ley de Archivos).
2. Exposición de la Información, que se compone de: la Visibilidad de la Contratación (publicación y actualización de los procesos de contratación en el SECOP⁷), las Competencias Básicas Territoriales (reporte en el SUI⁸, el SISBEN⁹, el SIMAT¹⁰ y el SIHO¹¹) y la Gestión Administrativa (reporte en el FUT¹², Regalías, y SICEP¹³).
3. Diálogo de la Información, que incluye: nivel de implementación del Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en Línea, rendición de cuentas y atención al ciudadano.

CUMPLIMIENTO EFECTIVO

El *cumplimiento efectivo* se evaluó a través de la observación directa y la opinión de los líderes locales realizado en el trabajo de campo (ver capítulo anterior, desarrollo de trabajo de campo). En este sentido, los investigadores procesaron la información

⁷ Sistema Electrónico de Compras Públicas.

⁸ Sistema Único de Información.

⁹ Sistema de Información y Selección de Beneficiarios para Programas Sociales.

¹⁰ Sistema Integrado de Matrículas.

¹¹ Sistema de Información Hospitalaria.

¹² Formulario Único Territorial.

¹³ Sistema de Información para la Captura de Información.

observada en torno a dos dimensiones: disponibilidad y accesibilidad de la información y la participación ciudadana en el municipio, específicamente definida así:

1. Disponibilidad y accesibilidad de la información: la disponibilidad se refiere a la capacidad que tiene el sujeto obligado (municipio o la compañía) de contener o producir la información pertinente y el acceso se refiere a las condiciones (canales) existentes para entregar y recibir la información por parte de los diferentes actores a nivel municipal.
2. La participación ciudadana: a diferencia de la disponibilidad y acceso, se refiere a la voluntad, disposición y acciones encaminadas a buscar obtener la información por parte de los actores locales. En este nivel se evalúa, entonces, qué tanto es la participación de los actores a nivel local en acciones que fomenten la transparencia en cada uno de los municipios.

INTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA

Para hacer homogénea la estimación de cumplimiento, se ha dispuesto una escala de cuatro niveles así: bajo, medio bajo, medio alto, y alto. La escala, y su equivalente numérico, se describen en la siguiente tabla:

Tabla 1: Calificación municipal en base a posición en el escalafón nacional

RANGO	CRITERIO PARA ASIGNACION DEL RANGO	
	CUMPLIMIENTO FORMAL (Fuente: IGA)	CUMPLIMIENTO EFECTIVO (Fuente: observación y entrevistas)
Bajo	El municipio se encuentra situado en el cuartil inferior de calificación de la dimensión en cuestión (Puesto 875 al 825 del ranking).	El municipio no cumple con las condiciones mínimas de acceso y disponibilidad de información, o para la participación ciudadana.
Medio Bajo	El municipio se encuentra situado en el tercer cuartil inferior de calificación de la dimensión en cuestión (Puesto 550 al 824 del ranking).	El municipio cumple con pocas condiciones de acceso y disponibilidad de información, o para la participación ciudadana.
Medio Alto	El municipio se encuentra situado en el segundo cuartil inferior de calificación de la dimensión en cuestión (Puesto 277 al 549 del ranking).	El municipio cumple con varias condiciones para el acceso y disponibilidad de información, o para la participación ciudadana.
Alto	El municipio se encuentra situado en el cuartil superior de calificación de la dimensión en cuestión (Puesto 1 al 276 del ranking).	El municipio cumple con la mayoría de las condiciones para el acceso y disponibilidad de información, o para la participación ciudadana.

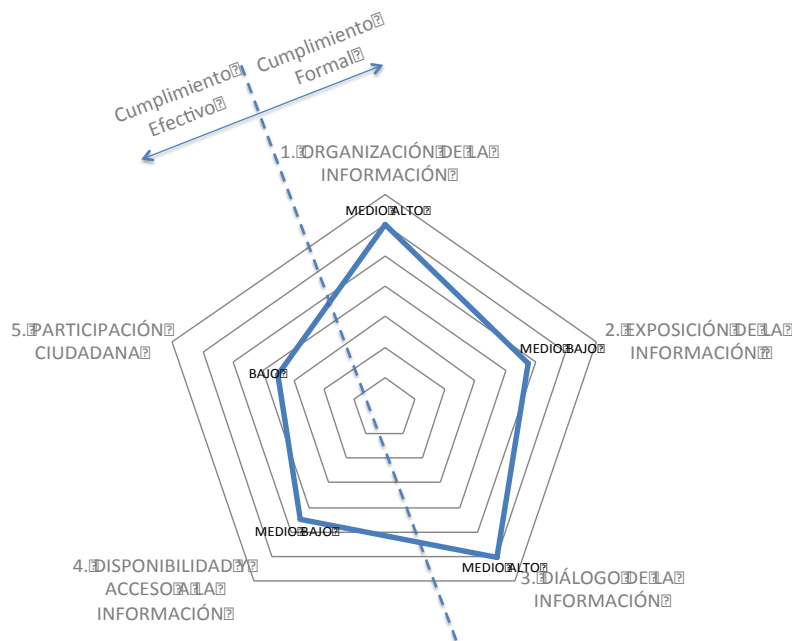
RESULTADOS AGREGADOS

Una primera aproximación agregada al cumplimiento de las cinco dimensiones propuestas para la evaluación de la estimación de la Ley 1712 de 2014, conocida como Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, nos muestra que: (i) dimensiones de cumplimiento formal, como la organización de la información y diálogo de la información, tienen un promedio de medio alto en los 10 municipios priorizados por el proyecto; (ii) la dimensión de exposición de la información (cumplimiento formal) y de disponibilidad y acceso a la información (cumplimiento efectivo) se encuentran en promedio medio bajo; y (iii) la dimensión de participación ciudadana se encuentra en un promedio bajo.

La siguiente gráfica muestra de manera ilustrativa cómo el cumplimiento formal logra un mayor promedio que el cumplimiento efectivo. También exhibe el estimativo de cada una de las dimensiones, agregado para los 10 municipios del proyecto.

ILUSTRACIÓN 8. ESTIMATIVO DE CADA UNA DE LAS DIMENSIONES DE LOS 10 MUNICIPIOS DE MANERA AGREGADA

ESTIMATIVO DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA
PROMEDIO ENTRE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS



MARCO NORMATIVO

El artículo 311 de la Constitución Política de 1991 establece que el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y está encargado de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Los municipios, para cumplir con dichos mandatos constitucionales, deben obtener recursos que les permitan implementar sus planes de desarrollo. El Decreto 111 de 1996, conocido como el Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que las fuentes de ingresos de los departamentos y municipios son clasificados en ingresos corrientes, recursos de capital y los ingresos propios de los establecimientos públicos del orden municipal.

Los ingresos corrientes se sub-clasifican, según el artículo 27 del mismo Decreto, en ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios son aquellos tributos directos e indirectos establecidos en los estatutos de renta de cada entidad territorial. La ley establece que los ingresos tributarios son propiedad exclusiva de la entidad territorial, tienen carácter obligatorio y no generan contraprestación alguna. Además, faculta a la entidad territorial para crear nuevos impuestos.

Los impuestos directos son aquellos gravámenes sobre la renta, el ingreso y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas. Los impuestos indirectos son gravámenes aplicados a otros actores según el tipo de actividad económica que realicen.

Los ingresos no tributarios hacen referencia a las transferencias generadas por el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR), incluyendo tasas y multas.¹⁴ Estos ingresos son originados a partir de la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o la participación en los beneficios de bienes o servicios, transferencias y demás recursos que ingresen periódicamente al presupuesto territorial, según indica el mismo Decreto.

Los ingresos por recursos de capital y los provenientes de los establecimientos públicos municipales son ingresos no corrientes. Los ingresos por recursos de capital no son permanentes y provienen de créditos, rendimientos financieros, donaciones, diferencias cambiarias y excedentes financieros de entes descentralizados. Por otro lado, los ingresos propios de los establecimientos públicos del municipio corresponden a los obtenidos por esos establecimientos a través del cumplir con las actividades y objetivos para los cuales fueron creados.

¹⁴ Ver Decreto 111 del 1993, Artículo 27

Por otro lado, la Constitución Política de 1991 establece diferentes normas que rigen la actividad extractiva en el territorio de Colombia. En su Artículo 80 se establecen los lineamientos para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables - RNNR. De igual forma, su Artículo 332 establece que el Estado es el propietario del subsuelo y de los RNNR. A partir de la planificación del manejo de los recursos naturales no renovables, la Constitución Política, en su artículo 360, también establece que toda explotación de un recurso natural no renovable generará para el Estado una contraprestación económica a título de regalía.

El artículo 361 establece que las regalías generadas por la explotación de los RNNR deben ser administradas por el Sistema General de Regalías (SGR) y serán destinadas al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las regiones. El primer modelo de SGR distribuía de manera directa el 80% entre municipios y departamentos en los cuales había explotación (como se realizaba la distribución en esos departamentos y municipios) y el 20% era destinado al Fondo Nacional de Regalías -FNR-, como mecanismo de redistribución. (DNP, 2014)

En 2012, el SGR fue reformado y modificado a través de la Ley 1530 del mismo año. Esta reforma buscó una distribución más equitativa de los recursos, es decir que, los departamentos y municipios productores pasaron de obtener el 80% al 25% de las regalías. (Oswaldo Parra, 2012) También buscaba incrementar el ahorro que servirá de respaldo en épocas de escasez y se crearon nuevos órganos con el objetivo de garantizar la transparencia y el uso efectivo de los recursos de regalías. Con esta reforma constitucional, las regalías son administradas en su totalidad por el SGR y su liquidación y distribución cambia.

ANÁLISIS DE MATERIALIDAD

METODOLOGÍA

El informe EITI Colombia, vigencia 2013, define la materialidad como “un importe o porcentaje umbral para determinar si un pago es significativo para un resultado”¹⁵. Esto es consistente con la guía de EITI (2013)¹⁶ que señala que para evaluar la materialidad de los pagos que hacen las industrias extractivas es necesario “llegar a un acuerdo acerca de cuáles pagos son materiales (...) esto incluye las definiciones y los umbrales de importancia relativa correspondientes”¹⁷. En otras palabras, para el proceso de determinación de los aportes materiales se deben incluir las definiciones y los umbrales de importancia relativa (tamaño de los flujos respecto a los ingresos totales).

EITI sugiere como método para identificar la materialidad de los pagos del orden subnacional¹⁸ “evaluar la materialidad de esos pagos con respecto a los ingresos totales del gobierno y compararlos con los ingresos totales recibidos por la entidad subnacional”¹⁹. Así mismo, reconoce que, si bien “hay casos en los que los datos necesarios para hacer tal evaluación son puestos a disposición del público por las compañías, las autoridades gubernamentales subnacionales y otras fuentes, en otros casos, quizás solo sea posible estimar el tamaño de los pagos a través de consultas con las partes interesadas”²⁰. Dado este aspecto, para la identificación de los aportes fiscales materiales en los municipios analizados, esta consultoría realizó dos análisis: **primero**, se tomaron los ingresos corrientes de carácter tributario registrados por los diez municipios en estudio y se compararon frente a los ingresos reportados en el informe EITI Colombia (2013) provenientes de las empresas adheridas a la iniciativa a nivel nacional (Tabla No. 3 Pagos/ ingresos de las empresas adheridas al informe en el año fiscal 2013). En este primer paso, la consultoría contó con información suministrada por el DNP y Alcaldías, la cual, no puede ser desagregada por tipo de industria o sector, puesto que no es posible identificar la fuente de cada uno de los ingresos. Sin embargo, este análisis nos ofrece un parámetro real para poder definir la materialidad de los pagos sub-nacionales con respecto al total del aporte de la industria.

¹⁵ EITI, “Guía Empresarial – Cómo las compañías pueden apoyar la implementación del EITI”, 2013, Pg. 34.

¹⁶ Nota emitida por la Secretaría Internacional del EITI para proporcionar orientación a los países Implementadores respecto del cumplimiento de los requisitos expresados en el Estándar del EITI. La cita puede ser encontrada en el documento “Nota Guía 10: Presentación de información en el ámbito subnacional”, de diciembre de 2013, Pg. 3.

¹⁷ EITI, “Nota Guía 10: Presentación de información en el ámbito subnacional”, 2013, Pg. 3.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

El **segundo** análisis, se dividió en dos partes; **a.** una evaluación del peso porcentual de los ingresos locales en el contexto municipal, desagregado por: ingresos generados por regalías (SRG), ingresos de capital e ingresos corrientes, sobre el valor total de ingresos municipales, con el fin de determinar la importancia relativa que tiene el sector extractivo dentro de las finanzas locales, y **b.** una evaluación de los ingresos corrientes de carácter tributable desagregados por tipo de tributo, sin incluir regalías o ingresos de capital, sobre el total de los ingresos corrientes, buscando así determinar la canasta de impuestos que se estimaría generan la mayor contribución dentro de las finanzas municipales, y que tienen el **potencial de convertirse en impuestos materiales** del sector extractivo, una vez se puedan desagregar estos pagos por actividad económica.

Este enfoque se da, teniendo en cuenta que como igualmente fue señalado por el informe EITI Colombia (2013), no hay información disponible para discriminar los impuestos municipales por actividad económica o sector, lo que, en últimas, no permite establecer el peso real del sector extractivo en los impuestos identificados con potencial material para un posterior estudio de conciliación.

ANÁLISIS I: INGRESOS (TRIBUTARIOS) SUB-NACIONALES SOBRE EL TOTAL DE PAGOS A NIVEL NACIONAL DE LAS EMPRESAS ADHERIDAS A LA INICIATIVA EITI COLOMBIA 2013.

Con el ánimo de verificar la significancia de los pagos a nivel local, la consultoría procedió a evaluar los ingresos sub-nacionales reportados por la Dirección de Desarrollo Nacional Sostenible para los 10 municipios que conforman la muestra en estudio²¹. Como se ve en la tabla No. 2. Estos ingresos suman un total de \$ 406,1 mil millones de pesos, que representan a su vez el 21% de los ingresos totales municipales para el mismo año²². Es importante aclarar que este monto, suma el total de ingresos corrientes (Tributarios) que fueron registrados por los 10 municipios sin desagregar por sector, pues esta información no fue suministrada por la fuente.

Ahora bien, en el informe EITI, vigencia 2013, señala que el total de lo pagado por las empresas adheridas a la iniciativa a nivel nacional fue de \$33,8 billones de pesos. En este sentido, al calcular la representatividad que tienen los ingresos sub-nacionales (Ingresos corrientes tributables), sobre lo pagado por las empresas a nivel nacional, vemos que estos representan apenas un 1%. Con esto podemos concluir que los pagos

²¹ Bagre (Antioquia) La Jagua de Ibirico (Cesar), Barrancas (La Guajira), Montelibano (Córdoba), Aguazul (Casanare), Mocoa (Putumayo), Orito (Putumayo), Tauramena (Casanare), Puerto Gaitán (Meta), Barrancabermeja (Santander).

²² El valor total de los ingresos para los 10 municipios en estudio, es de 1,9 billones de pesos, siendo así 21% el peso de los ingresos tributarios. Ver ilustración 2. Página siguiente.

sub-nacionales no son representativos sobre el global nacional y por ende estos no representan materialidad para el estudio, lo cual se ve reflejado de igual manera en las tablas que se muestran a continuación:

TABLA 2: INGRESOS DE CARÁCTER TRIBUTARIOS EN LOS 10 MUNICIPIOS

<i>Ingresos Corrientes (tributarios)</i>	<i>Millones de pesos (Corrientes)</i>	<i>%</i>
ICA	\$252.476	1%
Estampillas	\$35.393	0%
Predial	\$30.878	0%
Avisos y tableros	\$24.160	0%
Alumbrado público	\$21.650	0%
Sobretasa a la gasolina	\$17.221	0%
Contribución obras públicas	\$13.476	0%
Sobretasa bomberil	\$7.566	0%
Tasas y derechos	\$1.331	0%
Otros	\$1.967	0%
Total - Sub-nacionales 10 municipios	\$406.118	1%
Total (nacional + Sub-nacional) *	\$33.872.298*	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

*Valor tomado del Informe EITI Colombia, Vigencia 2013.

A esta misma conclusión se puede llegar si se evalúa la información que muestra la tabla 3, donde se ve los principales aportes del sector extractivo a nivel nacional reportados por las 18 empresas adheridas a la iniciativa, los aportes por parte de este grupo para el año 2013, suma un total de \$33,8 billones de pesos colombianos. La misma tabla muestra que los rubros más significativos en este caso y en orden de importancia son: dividendos por parte de Ecopetrol (\$13,2 billones de pesos), pagos por regalías (\$ 9,2 billones de pesos), impuesto a la renta (\$ 7.8 billones de pesos), impuesto sobre la renta para la equidad CREE (\$2.9 Billones de pesos), y el impuesto al patrimonio \$ 827,4 mil millones de pesos), siendo estos el 96% de los pagos provenientes de la industria extractiva.²³

²³ Informe EITI Colombia 2013, Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Pág. 29.

TABLA 3: IMPUESTOS, PAGOS E INVERSIÓN INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (EMPRESAS ADHERIDAS 2013)

<i>Pagos e inversión industria extractiva</i>	<i>Monto (millones COP corrientes)</i>	<i>%</i>
<i>Impuestos del orden Nacional y Regalías</i>	\$19.647.513	58%
Impuesto de renta	\$7.456.998	22%
Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE)	\$2.774.504	8%
Impuesto al patrimonio	\$735.464	2%
Regalías	\$8.680.547	26%
<i>Pagos e Inversión sector hidrocarburos</i>	\$13.953.990	41%
Dividendos Ecopetrol S.A.	\$13.193.557	39%
Uso del subsuelo en exploración	\$10.105	0,03%
Uso del subsuelo en producción	\$6.772	0,02%
Transferencia de tecnología	\$3.777	0,01%
Precios altos	\$401.656	1%
Participación en la producción	\$147.536	0,43%
Programa en Beneficio de las Comunidades (PBC)	\$190.587	1%
<i>Impuestos, pagos e inversión sector minero</i>	\$270.792	1%
Compensaciones	\$245.195	1%
Canon superfiario	\$8.101	0,02%
Impuesto al oro, plata y platino (OPP)	\$8.836	0,03%
Inversiones sociales (cláusula social)	\$8.660	0,03%
<i>Sub-total Sector Minero (Nacional)</i>	\$33.872.298	100%

Fuente: Informe EITI Colombia, vigencia fiscal 2013, Tabla No. 3 Pág. 29

La misma publicación muestra el peso relativo de 5 pagos sub-nacionales²⁴ aportados por parte de las mismas empresas adheridas con vigencia 2013. Este valor suma un total de \$239,5 mil millones de pesos, y comparando este con el total de aportes generados, sumando los ingresos nacionales y sub-nacionales, se concluye que el peso de estos es muy inferior (1%) y no representan materialidad para el estudio. (Ver tabla No.3).

TABLA 4: PAGOS SUB-NACIONALES REPORTADOS POR LAS EMPRESAS ADHERIDAS, VIGENCIA 2013

<i>Ingresos sub-nacionales, Reportados por las empresas adheridas</i>		
ICA	\$183.015	1%
Predial	\$32.097	0,09%
Alumbrado público	\$21.945	0,06%
Valorización	\$2.415	0,01%
Impuesto al Registro	\$11	0,00%
<i>Total - Sub-nacionales</i>	\$239.483	1%
<i>Total (nacional + Sub-nacional)</i>	\$34.111.778	100%

Fuente: Informe EITI Colombia, vigencia fiscal 2013, Anexo No. 5 Pág. 100. Valores expresados en millones de pesos corrientes.

²⁴ Pagos sub-nacionales evaluados dentro del Informe EITI Colombia, vigencia 2013, son: ICA, Predial, Alumbrado público, Valorización e Impuesto al Registro.

ANÁLISIS 2a: REPRESENTATIVIDAD DE LOS INGRESOS/PAGOS DEL SECTOR²⁵ A NIVEL MUNICIPAL SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS MUNICIPALES

El ejercicio que se presenta a continuación consistió en calcular el porcentaje de representatividad de cada uno de los ingresos municipales, sobre su total. Dentro de estos ingresos se evaluaron, los ingresos de tipo tributarios y no tributarios, incluyendo regalías e ingresos por capital, conforme al Sistema de Contabilidad Pública y Presupuesto de Ingresos Anuales de la Subdirección de Desarrollo Territorial del Departamento de Planeación Nacional (DNP) y el presupuesto bianual establecido por la Ley 1606 de 2012²⁶

El proceso puede resumirse en los siguientes dos pasos:

1. Mapeo de todos los ingresos fiscales que recibe el municipio.
2. Cálculo de la importancia relativa de los distintos aportes fiscales en relación con los ingresos totales del municipio.

Como se indicó previamente, los ingresos totales municipales se dividen en ingresos corrientes, ingresos de capital y transferencias. A su vez, los ingresos corrientes están compuestos por tributarios y no tributarios, donde estos últimos se componen de contribuciones, multas y sanciones, rentas contractuales (p.e. arrendamientos o alquiler de maquinaria y equipo), tasas y derechos, transferencias²⁷ y venta de bienes y servicios.

Los ingresos de capital, se componen de cofinanciación (municipal, departamental y nacional), desahorro y retiro FONPET, donaciones, recuperación de cartera (diferente de la tributaria), recursos de balance²⁸, recursos de crédito (interno y de banca comercial privada), regalías indirectas, reintegros, rendimientos por operaciones financieras, utilidades y excedentes financieros (de empresas industriales, comerciales y establecimientos públicos) y venta de activos. Por su parte, los municipios reciben recurso del Sistema General de Regalías (SGR), que para la vigencia 2013-2014, fueron definidos por la Ley 1606 de 2012 (ver ilustración 2).

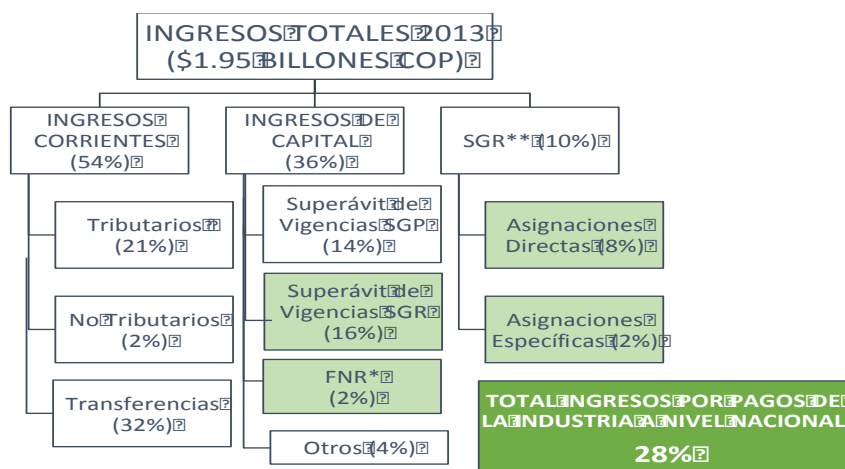
²⁵ Para este paso, se asume los pagos provenientes del SGR

²⁶ Anualizado asumiendo asignaciones simétricas en 2013 y 2014.

²⁷ Transferencias de libre inversión o destinación, de nivel nacional (SGP, FOSYGA, Regalías Ley 141/94) y departamental.

²⁸ Superávit fiscal de vigencias anteriores, cancelación de reservas de regalías o del SGP.

ILUSTRACIÓN 9: MAPEO INGRESOS MUNICIPALES
PARTICIPACIÓN (%) DE LOS DIFERENTES RUBROS EN LOS INGRESOS TOTALES
DE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS



Fuente: Cálculos propios JA&A, Recopilación de Información en campo 2015.

Hecho el mapeo para todos los ingresos fiscales, se procedió a verificar, en este contexto, su importancia relativa sobre el total de los mismos. Este análisis da como resultado la tabla 5. ilustración 2. Acá se puede ver el porcentaje de participación para cada uno de los diferentes ingresos y la significancia relativa que tiene el sector extractivo dentro de las finanzas municipales.

Así las cosas, como puede comprobarse, del total de ingresos del municipio (ingresos corrientes, ingresos de capital e ingresos por regalías (SGR)) equivalentes a 1,95 billones de pesos, el 28% \$544,6 mil millones de pesos corrientes, corresponde a ingresos por concepto de regalías, dentro de los cuales están: Asignaciones directas \$ 155,6 mil millones de pesos (8%), asignaciones específicas \$ 38,9 mil millones de pesos (2%), superávit de vigencias SGR \$ 311,2 mil millones de pesos (16%), y FNR \$ 38,9 mil millones de pesos (2%) , como se ve en la ilustración 2. Siendo así clara la importancia que tiene el sector extractivo dentro de las finanzas municipales.

TABLA 5: INGRESOS TOTALES MUNICIPALES, VIGENCIA 2013

<i>Ingresos Municipales</i>	<i>Millones de pesos (Corrientes)</i>	<i>%</i>
Transferencias	\$614.803	32%
No tributarios	\$33.836	2%
SGR	\$188.201	10%
Tributarios	\$406.118	21%
Demás ingresos de Capital	\$338.646	17%
Ingresos de capital (regalías)	\$363.475	19%
Ingresos Totales	\$1.945.079	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible- DNP y SGR

ANÁLISIS 2b: EVALUACIÓN DE LOS INGRESOS DE CARÁCTER TRIBUTABLE SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES A NIVEL MUNICIPAL

La información de ingresos sub-nacionales a la cual se puede tener acceso, no permite desagregar los pagos recibidos a nivel municipal por tipo de industria o sector. Esto hace difícil poder establecer la materialidad de los pagos que hace la industria en particular con respecto a los ingresos tributarios corrientes de los municipios seleccionados²⁹. Sin embargo, para adelantar un análisis general se escogió una canasta de aportes fiscales con base en la importancia relativa de cada uno de los aportes del orden municipal dentro del total de ingresos corrientes, obteniendo la tabla 6, que muestra los valores porcentuales y absolutos de cada tributo.

TABLA 6: INGRESOS DE CARÁCTER TRIBUTABLE PARA LOS 10 MUNICIPIOS, 2013

<i>Ingresos Corrientes (tributarios)</i>	<i>Millones de pesos (Corrientes)</i>	<i>%</i>
ICA	\$252.476	62%
Estampillas	\$35.393	9%
Predial	\$30.878	8%
Avisos y tableros	\$24.160	6%
Alumbrado público	\$21.650	5%
Sobretasa a la gasolina	\$17.221	4%
Contribución obras públicas	\$13.476	3%
Sobretasa bomberil	\$7.566	2%
Tasas y derechos	\$1.331	0%
Otros	\$1.967	0%
Total - Sub-nacionales	\$406.118	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

Como se explicó en el numeral anterior, se tiene que en los 10 municipios analizados los ingresos tributarios suman \$ 406,11 mil millones de pesos y los cuales representan el 21% de los ingresos totales. Ahora bien, dentro de este universo de ingresos tributarios debe tenerse en cuenta que el impuesto de industria y comercio es relevante, en la medida en que representa una mayor proporción (62%) \$ 252,5 mil millones de pesos, seguido por estampillas (9%) \$35,4 mil millones de pesos, predial

²⁹ Los municipios seleccionados para el estudio: Aguazul, Barrancabermeja, Barrancas, El Bagre, La Jagua de Ibérico, Mocoa, Montelíbano, Orito, Puerto Gaitán y Tauramena.

(8%) \$ 30,9 mil millones de pesos, y avisos y tableros (6%) equivalente a \$ 24,2 mil millones de pesos.

En conjunto, los cuatro (4) impuestos enunciados explícitamente representan el 84% de los ingresos tributarios en los municipios, los cuales se clasifican como tributos con potencial de materialidad en lo local. Es importante mencionar que el impuesto de industria y comercio (ICA), puede no representar ingresos significativos ligados a la industria extractiva, dado que la mayoría de los ingresos de las empresas provienen de actividades no grabadas por ese impuesto y, cuando es así, lo pagan en los municipios donde tienen sus sedes principales y no donde ocurre la actividad extractiva. Sin embargo, esto solo puede ser probado en el momento en que se cuente con la información desagregada por sector o industria a nivel local. Es por esto que el Pareto de impuestos seleccionados para este caso se extiende y quedaría integrado como lo muestra la Tabla 7.

TABLA 7: IMPUESTOS CON POTENCIAL DE SER MATERIALES Y CONSIDERADOS EN UN EJERCICIO DE CONCILIACIÓN. PARTICIPACIÓN % EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

IMPUESTOS	AGUAZUL	TAURAMENA	PUERTO GAITÁN	BARRANCABER MEJA	MOCOA	ORITO	EL BAGRE	LA JAGUA DE IBÍRICO	BARRANCAS	MONTELÍBANO	No. de municipios en los que el impuesto se considera material
<i>Ica</i>	47%	57%	77%	63%	45%	60%	10%	50%	60%	33%	10
<i>Estampillas</i>	14%	11%	9%	6%	9%		30%	25%	7%	11%	9
<i>Impuesto predial unificado</i>	7%	10%	3%	9%	24%	7%			7%	11%	8
<i>Avisos y tableros</i>			4%	7%		9%		4%			4
<i>Impuesto alumbrado público</i>				7%			11%		8%	17%	4
<i>Sobretasa a la gasolina</i>	7%	5%			10%	5%	33%	4%		14%	7
<i>Contribución obras públicas</i>	10%	7%				13%	7%	11%			5
<i>Sobretasa bomberil</i>			3%		3%						2

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

* Las celdas vacías indican que estos impuestos no fueron considerados materiales en el contexto de ingresos tributarios municipales, pues no hacen parte del conjunto de impuestos que representan el 80% o más de los ingresos tributarios municipales. **Ver Anexo 4.**

Por lo evidenciado en los análisis presentados anteriormente, el análisis de materialidad, que se presenta a continuación para los diagnósticos municipales, se hará sobre la canasta de aportes locales con potencial de ser materiales en lo local, y que se recomiendan ser considerados en un eventual ejercicio de conciliación.

OBSERVACIONES DEL EJERCICIO

- La información pública disponible a la fecha de elaboración del presente producto no permite establecer el peso relativo del sector minero en los ingresos tributarios, pues esta, se encuentra disponible solo de manera global, es decir, los ingresos municipales a los cuales se puede tener acceso no permiten desagregar estos por tipo de sector o por industria, siendo así, imposible identificar los pagos tributarios y no tributarios puntuales provenientes del sector extractivo.
- Al calcular la representatividad que tienen los ingresos sub-nacionales (Ingresos corrientes tributables), sobre lo pagado por las empresas a nivel nacional, vemos que estos representan apenas un 1%. Ver tabla 2. Con esto podemos concluir que los pagos sub-nacionales NO son representativos sobre el global nacional y por ende estos no representan materialidad.
- En el contexto local, se pudo evidenciar la alta dependencia de los municipios analizados, en fuentes de ingreso no tributarias, toda vez que, entre transferencias, ingresos corrientes no tributarios e ingresos de capital (no provenientes de regalías) se concentró el 51% de los ingresos totales municipales del conjunto de municipios, equivalentes a \$991,9 mil millones de pesos.
- Se logró una aproximación parcial a la importancia del sector extractivo en los municipios analizados, en donde se pudo establecer que, para el conjunto de municipios, los recursos del SGR y los ingresos de capital por concepto de regalías representaron un total 28 % de los ingresos municipales y los cuales representan \$ 544,6 mil millones de pesos.
- Dentro de los impuestos locales, los 5 que evidenciaron mayor potencial de materialidad fueron ICA, estampillas, predial, avisos y tableros y alumbrado público, con participaciones sobre los ingresos tributarios totales del 62%, 9%, 8%, 6% y 5%, respectivamente, para el conjunto de municipios analizados, ver tabla 6.
- En la Tabla 7 se presentan los impuestos que deberían ser considerados en un ejercicio de conciliación de cuentas, para cada uno de los municipios analizados. Estos son los cinco impuestos que conforman el Pareto de ingresos por concepto de impuestos municipales (representan el 80% o más de los ingresos por impuestos locales).

AGUAZUL, CASANARE

LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO

Los campos de explotación Cupiagua y Cusiana, los cuales producen crudo liviano, son considerados como unos de los mayores descubrimientos petroleros del país. Son controlados por Ecopetrol desde 2010, aunque, una parte de campo Cusiana está operado, hasta el año 2016, por BP (hoy Equión Energy).

El sector petrolero ocupa al 35% de la demanda laboral del municipio. La mano de obra no calificada es la mayormente beneficiada de esta demanda. Sin embargo, los contratos que reciben no son estables. Adicionalmente, el sector ha generado trabajo para empresas locales que trabajan como proveedores, principalmente en obras.

En Aguazul también operan Parex Resources Colombia, Cepcolsa Colombia, R3 exploración y producción y Petrominerales. Cada una de estas empresas tiene una relación diferente con la comunidad. Por lo general la conexión es con la vereda donde tiene su operación, dejando aislado al casco urbano.

El otro impacto significativo de la industria petrolera ha sido el ambiental, donde han existido diferentes procesos para detener proyectos que, según la comunidad, afectan el ecosistema. La comunidad exige ser involucrada en este tipo de proyectos, con el fin de disminuir los impactos negativos y potenciar el desarrollo de su área de influencia.

Las empresas petroleras representan un actor clave para el desarrollo del municipio de Aguazul, por el valor agregado que generan, incluyendo la creación de empleo, el desarrollo de infraestructura, la inversión social, la generación de ingresos para el gobierno local, entre otros aspectos.

TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL

A pesar de alcanzar una calificación alta en organización a la información (cumplimiento formal) y Disponibilidad y Acceso a la Información (cumplimiento efectivo), el municipio de Aguazul tiene retos importantes en Exposición y Diálogo de la Información (cumplimiento formal) y participación ciudadana (cumplimiento efectivo).

Para poder tener un mejor entendimiento de los resultados a continuación se presenta el estado del municipio en cada una de las cinco dimensiones.

CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA)

Organización de la Información

Rango Alto³⁰ Si bien se puede apreciar que en materia de implementación del control interno el municipio se encuentra en un rango alto, tiene margen de mejora en la implementación de la Ley de Archivos.

INDICADORES	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
1. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	47,1	47,7	55,1	251
1.1. Control Interno	68,1	70,5	84,6	171
1.1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI	63,3	63,4	85,3	
1.1.2. Implementación Control Interno Contable	77,8	84,8	83,1	
1.2. Gestión Documental	15,6	13,4	11,0	582
1.2.1. Implementación Ley de Archivos	15,6	13,4	11,0	

Exposición de la Información

Rango Medio Bajo El municipio de Aguazul tiene muy buenas calificaciones en las áreas de Competencias Básicas Territoriales y de Sistemas de Gestión Administrativa. Sin embargo, a pesar de esas buenas calificaciones, muestra una situación urgente cuando se trata de visibilidad en la contratación.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
2. EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	78,3	86,1	70,1	823
2.1. Visibilidad de la Contratación **	64,4	75,8	31,1	919
2.1.1. Publicación de contratos - SECOP vs Contraloría Territorial (***)	54,7	68,6	0,0	
2.1.2. Actualización de procesos contractuales publicados en el SECOP	85,6	91,7	99,5	
2.2. Competencias Básicas Territoriales	91,4	95,9	97,5	119
2.2.1. Nivel de reporte Sistema Único de Información - SUI	82,3	92,9	94,6	
2.2.2. Nivel de reporte SISBEN	95,1	97,8	99,7	
2.2.3. Nivel de reporte Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT	94,9	97,2	98,3	
2.2.4. Nivel de reporte Sistema de Información Hospitalaria - SIHO	99,1	N/A	N/A	
2.3. Sistemas de Gestión Administrativa	79,8	87,0	93,5	59
2.3.1. Nivel de reporte al Formulario Único Territorial - FUT	89,0	92,5	99,3	
2.3.2. Nivel de reporte de Regalías	43,2	63,2	75,0	
2.3.3. Nivel de reporte al Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP	95,1	97,4	100,0	

Diálogo de la Información

Rango Bajo El municipio de Aguazul no está cumpliendo con la implementación del Decreto 2693 de 2012 con respecto al gobierno en línea. Ese aspecto deteriora particularmente la calificación del municipio.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
3. DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	71,4	76,5	54,5	930
3.1. Gobierno en línea	69,5	78,2	33,8	942
3.1.1. Nivel de Implementación - Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en línea	69,5	78,2	33,8	
3.2. Rendición de Cuentas	68,7	70,3	67,2	692
3.2.1. Audiencias públicas	68,7	70,3	67,2	
3.3. Atención al Ciudadano	76,0	78,3	74,5	717
3.3.1. Atención Presencial al Ciudadano.	66,2	71,1	63,2	
3.3.2. Derechos de Petición.	97,9	94,7	100,0	

³⁰ Los rangos se refieren a la calificación obtenida, a saber: bajo, medio bajo, medio alto y alto.

CUMPLIMIENTO EFECTIVO

A continuación, se procede a describir el cumplimiento efectivo de la ley de transparencia, según lo observado durante el trabajo de campo:

Disponibilidad y Accesibilidad de la Información

Rango Alto A nivel regional, Aguazul se ha caracterizado por tener unos procesos de socialización y difusión de información relacionada con el uso de recursos provenientes de la industria extractiva y el estado de las empresas. Para esta difusión de información, al interior del municipio se han creado una serie de instancias de participación, a partir de las cuales se pueda hacer un control social. Este hecho lo ha convertido en un ejemplo regional en procesos de socialización y de divulgación de información relacionados con la industria. En este punto, ha sido crucial el papel de la Personería que es el que ha organizado las mesas de concertación para divulgar la información relevante para las distintas instancias de control social que hay en el municipio. Producto de esta difusión de información a los distintos grupos de interés, los actores locales, como las JACs, sienten que el comportamiento de las empresas y de la administración municipal es transparente y carente de casos de corrupción.

Participación Ciudadana

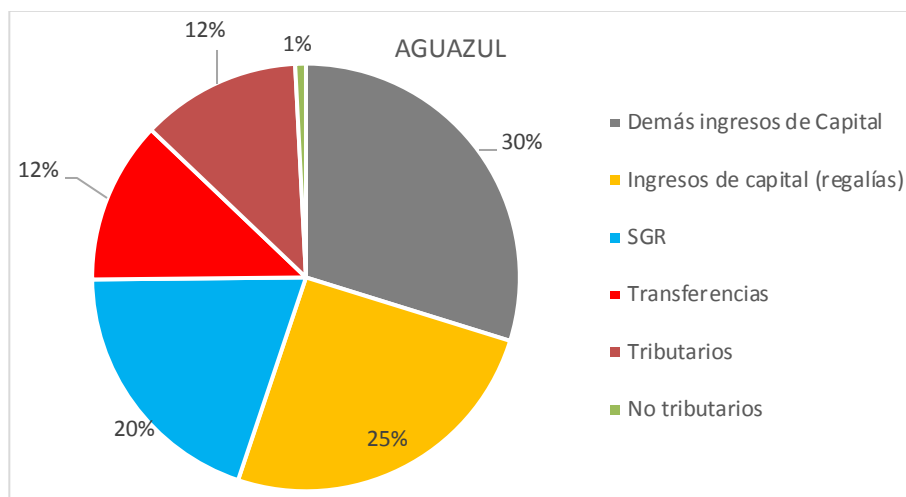
Rango Medio Bajo A pesar de que en el municipio existe un buen nivel de disponibilidad y acceso a la información, esto no cuenta con una correspondencia en las dinámicas de participación ciudadana, sobre todo a la hora de promover ejercicios de transparencia en el ámbito local. Esto, de acuerdo al trabajo de campo, se debe a tres ítems: (i) la satisfacción con la información que es difundida por el gobierno local y por las empresas; (ii) la falta de conocimiento de actores locales sobre los mecanismos para hacer veeduría; y (iii) el control social en el municipio organizado por las Juntas de Acción Comunal, que aunque son reconocidas como canales de participación en temas de veeduría ciudadana, los líderes locales, como la Fundación Amanecer, manifiestan que éstas están afectadas por la corrupción y que sus integrantes reciben beneficios directos de la industria petrolera a cambio de no hacer un control social constante.

MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA, ANÁLISIS I

Se calcula que, para 2013, los recursos totales (Ingresos de capital, ingresos corrientes e ingresos por regalías SGR) del municipio ascendieron a más de \$140 mil millones de pesos corrientes. De estos, los ingresos corrientes de carácter tributario representaron el 12%, los recursos provenientes del Sistema General de Regalías 20%

(SGR - Ley Bianual 2013-2014) y los ingresos de capital provenientes de regalías 25% (recursos de balance³¹), conforme se observa en la Ilustración 13: .

ILUSTRACIÓN 13: IMPORTANCIA RELATIVA POR TIPO DE INGRESO EN RELACIÓN AL TOTAL DE INGRESOS DEL MUNICIPIO



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 8. INGRESOS MUNICIPALES DESAGREGADOS

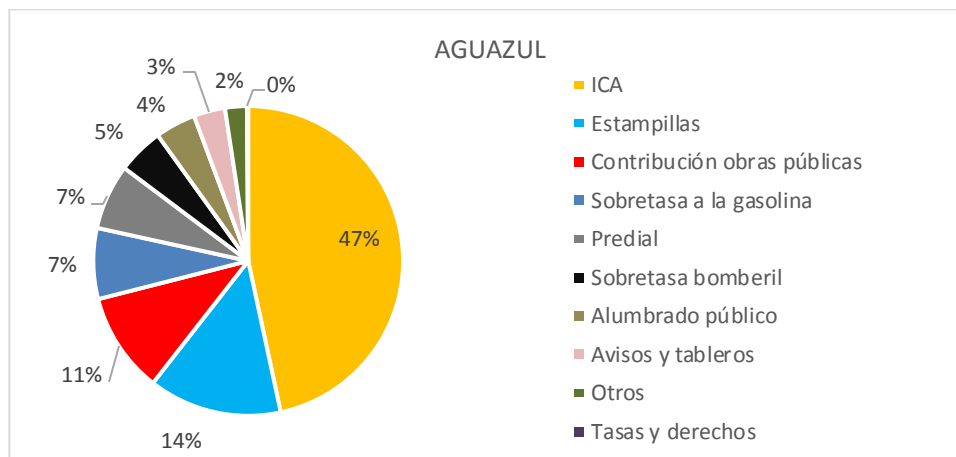
NOMBRE	MONTO (Millones de pesos corrientes)	%
Demás ingresos de Capital	\$41.942	30%
Ingresos de capital (regalías)	\$35.680	25%
SGR	\$27.734	20%
Transferencias	\$17.270	12%
Tributarios	\$16.993	12%
No tributarios	\$1.142	1%
Total	\$140.762	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible- DNP y SGR

³¹ En el presupuesto público un año fiscal comprende el periodo enero 1 a diciembre 31 de cada año. Así las cosas, al terminar el año fiscal, los rubros no comprometidos caducan y pasan a conformar los recursos del balance, siendo susceptibles de comprometerse para la vigencia siguiente. Por lo anterior, los recursos de balance por concepto de regalías corresponden a recursos generados por el sector en una o varias vigencias anteriores.

Dentro de los casi \$17 mil millones de pesos recibidos por el municipio por concepto de ingresos tributarios, los más relevantes fueron el impuesto de industria y comercio – ICA (47%), estampillas (14%), contribución a construcción de obras públicas (11%), sobretasa a la gasolina (7%) y predial (7%). Estos impuestos forman el Pareto de ingresos propios (conjuntamente representan el 80% o más de los ingresos tributarios), y por lo tanto deben ser considerados en un eventual ejercicio de conciliación. En otras palabras, los cinco impuestos seleccionados se consideran con potencial de ser materiales en el contexto de los ingresos propios municipales (Ilustración 14:).

ILUSTRACIÓN 14: IMPORTANCIA RELATIVA DE CADA IMPUESTO FRENTE AL TOTAL DE RECURSOS TRIBUTARIOS DEL MUNICIPIO



Fuente: Cálculos propios, JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 9. INGRESOS DE CARÁCTER TRIBUTARIO MUNICIPALES

NOMBRE	MONTO(Millones de pesos corrientes)	%
ICA	\$7.923	47%
Estampillas	\$2.365	14%
Contribución obras públicas	\$1.782	10%
Sobretasa a la gasolina	\$1.257	7%
Predial	\$1.159	7%
Sobretasa bomberil	\$820	5%
Alumbrado público	\$721	4%
Avisos y tableros	\$557	3%
Otros	\$387	2%
Tasas y derechos	\$21	0%
Total, Ingresos Tributarios	\$16.993	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

BARRANCABERMEJA, SANTANDER

LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO

La actividad petrolera de Barrancabermeja es una de las más importantes del país, además de contar con la refinería más importante en Colombia. En el año 1916 se instalaron los primeros equipos de explotación de petróleo, iniciando explotación en 1921 debido a las precarias condiciones del municipio. La historia de la refinería de Barrancabermeja comenzó en 1922; actualmente celebra 93 años de realizar la refinación del crudo. Además, se proyecta como una de las mejores refinerías de Latinoamérica (Ecopetrol, 2015). Sin embargo, con la construcción de la Refinería en Cartagena, ésta ha perdido su influencia en el ámbito económico a nivel nacional y los habitantes del municipio y la Unión Sindical Obrera la consideran obsoleta.

El desarrollo del sector petrolero en el municipio ha desplazado la producción agropecuaria, pues el petróleo absorbe la mano de obra, tanto de la zona rural como de la zona urbana. Esta movilidad intersectorial ha generado la marginalización de las zonas más lejanas del municipio y un problema estructural, dado que allí hay una baja cobertura de servicios públicos, deficiente conectividad y vías en regular estado (Alcaldía de Barrancabermeja, 2012).

A partir de las diferentes conversaciones realizadas en el municipio con diferentes miembros de la comunidad, se percibe una escasa comunicación entre la empresa y los habitantes del municipio.

TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL

El municipio de Barrancabermeja está en el rango alto en la dimensión de Diálogo de Información (Cumplimiento formal), y medio alto en la dimensión de Disponibilidad y Accesibilidad de la Información (Cumplimiento Efectivo). En las otras dimensiones, la de Organización de la Información y Exposición de la Información (Cumplimiento Formal) y Participación Ciudadana (Cumplimiento Efectivo), se encuentra en el rango Medio Bajo.

A continuación, se pasa a explicar de manera detallada la posición del municipio en cada una de las dimensiones.

CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA)

Organización de la Información

Rango Medio Bajo A pesar de estar por encima del promedio departamental, la ciudad de Barrancabermeja tiene un margen de mejora significativo en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno y de la Ley de Archivos.

INDICADORES	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
1. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	47,1	44,9	47,8	561
1.1. Control Interno	68,1	67,2	69,1	602
1.1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI	63,3	59,8	65,9	
1.1.2. Implementación Control Interno Contable	77,8	81,9	75,4	
1.2. Gestión Documental	15,6	11,6	16,0	430
1.2.1. Implementación Ley de Archivos	15,6	11,6	16,0	

Exposición de la Información

Rango Medio Bajo Aunque en la mayoría de las variables de exposición de la información Barrancabermeja se encuentra en un rango medio, el municipio tiene dos grandes debilidades: la exposición de la información de regalías, y la publicación de los contratos en el SECOP. Estas dos variables afectan significativamente la calificación global del municipio en esta dimensión.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
2. EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	78,3	83,4	78,8	608
2.1. Visibilidad de la Contratación **	64,4	74,1	61,9	657
2.1.1. Publicación de contratos - SECOP vs Contraloría Territorial (***)	54,7	66,7	44,8	
2.1.2. Actualización de procesos contractuales publicados en el SECOP	85,6	90,2	99,5	
2.2. Competencias Básicas Territoriales	91,4	93,1	95,5	330
2.2.1. Nivel de reporte Sistema Único de Información - SUI	82,3	82,1	91,9	
2.2.2. Nivel de reporte SISBEN	95,1	96,8	92,7	
2.2.3. Nivel de reporte Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT	94,9	96,8	97,3	
2.2.4. Nivel de reporte Sistema de Información Hospitalaria - SIHO	98,1	100,0	100,0	
2.3. Sistemas de Gestión Administrativa	79,8	82,9	79,5	670
2.3.1. Nivel de reporte al Formulario Único Territorial - FUT	89,0	93,9	98,6	
2.3.2. Nivel de reporte de Regalías	43,2	45,1	20,0	
2.3.3. Nivel de reporte al Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP	95,1	97,0	100,0	

Diálogo de la Información

Rango Alto El municipio de Barrancabermeja se encuentra en un rango alto en esta dimensión, en especial debido al buen cumplimiento de la implementación del Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en Línea.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
3. DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	71,4	76,5	87,8	159
3.1. Gobierno en línea	69,5	75,8	100,0	188
3.1.1. Nivel de implementación - Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en línea	69,5	75,8	100,0	
3.2. Rendición de Cuentas	68,7	76,2	74,5	454
3.2.1. Audiencias públicas	68,7	76,2	74,5	
3.3. Atención al Ciudadano	76,0	77,8	80,0	568
3.3.1. Atención Presencial al Ciudadano.	66,2	68,5	71,1	
3.3.2. Derechos de Petición.	97,9	98,9	100,0	

CUMPLIMIENTO EFECTIVO

A continuación, se procede a describir el cumplimiento efectivo de la ley de transparencia, según lo observado durante el trabajo de campo:

Disponibilidad y Accesibilidad de la Información

Rango Medio Alto Barrancabermeja es un municipio que hace unos procesos de socialización y difusión de información que son percibidos por los actores locales como satisfactorios. Para distintos actores, como el sindicato, se hacen constantes procesos de rendición de cuentas y visibilización de la información financiera del municipio. Lo mismo sucede con las empresas petroleras, como Ecopetrol, que hacen publicación y difusión al interior de Barrancabermeja de información relacionada con el comportamiento de las empresas. Sin embargo, los representantes de la sociedad civil afirman que, aunque se cuenta con esos canales de información, ésta no siempre es de fácil acceso para el grueso de la población o no siempre responde a las inquietudes manifestadas por ellos. Estos elementos han marcado una limitante en cuanto a la Disponibilidad y Acceso a Información de calidad en el municipio. Adicionalmente, por el tamaño de Barrancabermeja, que supera los 150.000 habitantes, los actores entrevistados perciben que los canales de comunicación empleados no son suficientes para abarcar la magnitud del municipio, por lo cual la información no llega a todos los grupos de interés.

Participación Ciudadana

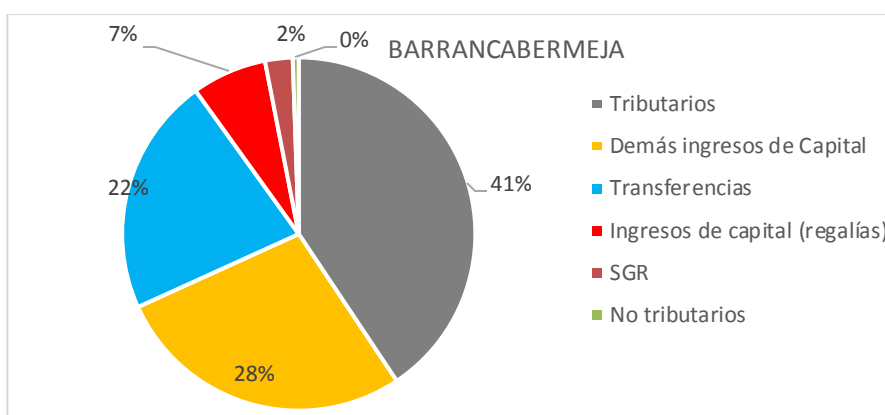
Rango Medio Bajo A pesar de que existen procesos de difusión de información relacionados con la industria extractiva y el manejo de recursos por parte de los gobiernos locales, en Barrancabermeja no se cuenta con redes fuertes de veeduría ciudadana que hagan control al destino de los recursos ni al comportamiento de las empresas. Se reconoce que existen procesos de participación relacionados con la industria extractiva, pero según los representantes y líderes entrevistados, están muy parcializados. Los procesos de participación están enmarcados principalmente en el trabajo desarrollado por los sindicatos, en especial la Unión Sindical Obrera. Por otro lado, aunque existen esos procesos de participación, los actores entrevistados manifiestan que hay una baja institucionalidad en las instancias de control y direccionamiento de la inversión de los dineros de regalías. Además, hay una baja relación y participación en los procesos de toma de decisiones del futuro de las inversiones de los dineros de regalías. Esto se ve agravado, según actores locales, por la existencia de un marcado arraigo cultural de prácticas políticas indebidas y peligrosas frente a la corrupción. El alcalde saliente, que cumplió con su tercer periodo de gobierno, recibió del Concejo facultades continuas y plenas para todo su periodo afectando, según algunos actores, la posibilidad de hacer seguimiento a la ejecución de

recursos por parte del municipio. Dichas prácticas, dicen, son las que han permeado a las instancias de control social y han dificultado que se hagan ejercicios de participación transparentes.

MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA

En 2013 Barrancabermeja reportó ingresos municipales totales por cerca de \$607 mil millones de pesos, de los cuales el 41% se asocia a impuestos, tasas y derechos. Por su parte, los recursos de regalías representaron el 9% (7% de ingresos de capital y 2% del SGR) (Ilustración 15: Ingresos totales de Barrancabermeja).

ILUSTRACIÓN 15: INGRESOS TOTALES DE BARRANCABERMEJA



Fuente: Cálculos propios, JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

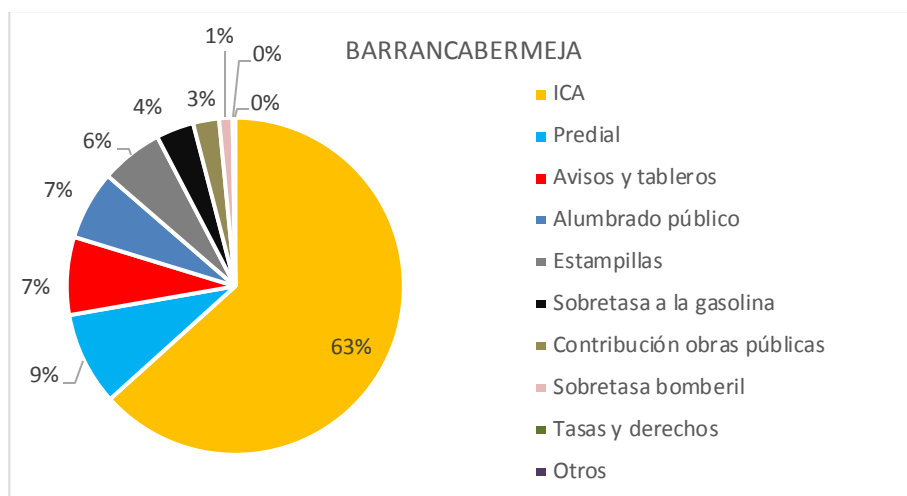
TABLA 10, INGRESOS MUNICIPALES DESAGREGADOS

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
Tributarios	\$246.608	41%
Demás ingresos de Capital	\$167.352	28%
Transferencias	\$132.609	22%
Ingresos de capital (regalías)	\$41.598	7%
SGR	\$15.332	3%
No tributarios	\$3.307	1%
Total	\$606.806	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible- DNP y SGR

Los ingresos tributarios del municipio, en 2013, ascendieron a cerca de \$246 mil millones de pesos. Por formar el Pareto de impuestos municipales, aquellos que deben ser incluidos en un ejercicio de conciliación son: ICA (63%), predial (9%), avisos y tableros (7%), alumbrado público (7%), y estampillas (6%) (Ilustración 10: principales tributos en Barrancabermeja).

ILUSTRACIÓN 10: PRINCIPALES TRIBUTOS EN BARRANCABERMEJA



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 11. INGRESOS DE CARÁCTER TRIBUTARIO MUNICIPALES

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
ICA	\$156.154	63%
Predial	\$22.023	9%
Avisos y tableros	\$18.436	7%
Alumbrado público	\$16.337	7%
Estampillas	\$14.783	6%
Sobretasa a la gasolina	\$8.927	4%
Contribución obras públicas	\$6.139	2%
Sobretasa bomberil	\$3.175	1%
Tasas y derechos	\$426	0%
Otros	\$208	0%
Total	\$246.608	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

BARRANCAS, GUAJIRA

LA INDUSTRIA MINERA EN EL MUNICIPIO

Barrancas cuenta con una de las explotaciones de carbón, a cielo abierto, más grandes del país. Los yacimientos carboníferos de Barrancas se localizan en las inspecciones de policía de Roche y Oreganal viejo, los caseríos de Chancleta, Patilla, Las Casitas y Cerrito. El yacimiento más importante es el Cerrejón, que es operado por Carbones del Cerrejón Limited, cuyos propietarios son BHP Billiton, Anglo American y Xstrata plc. Otros minerales explotados son la caliza, el mármol, el caolín, y la arcilla. (Alcaldía Barrancas, 2012) .

El sector minero ha sido de gran importancia económica para el municipio por los ingresos generados, producto de las regalías, que se han convertido en fuente de financiamiento para proyectos de inversión municipal, como la construcción de la maya vial, el mejoramiento de los colegios y la construcción de hogares comunitarios. No obstante, ha generado impactos sociales negativos y de orden público que se relacionan, principalmente, con el reasentamiento de las poblaciones directamente impactadas, incluyendo comunidades indígenas, como Tamaquito, de la etnia Wayuu, y negras, como Roche, que han visto afectadas sus costumbres, tradiciones culturales y actividades desarrolladas en un entorno rural, por el proceso de reubicación adelantado por la industria extractiva, según manifestaron los entrevistados. También se manifestó que a lo largo de este proceso se han buscado y generado espacios de diálogo entre la industria extractiva y la comunidad para la generación de acuerdos para que la comunidad se vea mínimamente afectada.

De igual forma, los miembros de la comunidad entrevistados manifestaron otros impactos negativos generados por la industria extractiva, como el impacto ambiental y de salud pública. Según argumentan, su calidad de vida se ha deteriorado con el incremento de enfermedades respiratorias y la exposición a elementos cancerígenos.

En conversaciones con la comunidad también se encontró un sentimiento de inconformidad con las empresas carboníferas, ya que la mayoría manifiesta que, a pesar de que parte de la mina está en el municipio, este no ha sido considerado como municipio de influencia; los recursos que destina la empresa a las comunidades se focalizan en los municipios donde la empresa tiene sus campamentos y oficinas. Igualmente, el recurso humano local rara vez es tenido en cuenta para los trabajos que se realizan en la mina, pues proviene de otras partes del país, como Barranquilla y Bogotá.

TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL

El estimativo de cumplimiento de la Ley de Transparencia en el municipio de Barrancas está por debajo del promedio del agregado para los 10 municipios priorizados por el proyecto. Barrancas está en un nivel bajo en todas las dimensiones de cumplimiento formal (Organización de la Información, Exposición de la Información, y Diálogo de la Información), y está en un nivel bajo en la dimensión de Disponibilidad y Acceso a la Información (cumplimiento efectivo), y con un nivel medio bajo en la dimensión de Participación Ciudadana (cumplimiento efectivo).

A continuación se hace una descripción detallada para explicar la posición del municipio en cada una de las dimensiones.

CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA)

Organización de la Información

Rango Bajo Barrancas está aún por debajo del promedio departamental en esta dimensión. Especialmente dramáticos son el Nivel de Implementación del MECI y de la Ley de Archivos en los que el municipio está muy por debajo del promedio.

INDICADORES	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
1. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	47,1	45,3	40,8	845
1.1. Control Interno	68,1	66,3	61,3	829
1.1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI	63,3	63,1	48,8	
1.1.2. Implementación Control Interno Contable	77,8	72,8	86,3	
1.2. Gestión Documental	15,6	13,8	10,0	682
1.2.1. Implementación Ley de Archivos	15,6	13,8	10,0	

Exposición de la Información

Rango Bajo El municipio de Barrancas está en los últimos lugares del país en la dimensión de exposición de la información. La publicación de la información y los sistemas de gestión administrativa muestran los rezagos más significativos con respecto al departamento y a la media nacional.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
2. EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	78,3	61,2	58,0	1014
2.1. Visibilidad de la Contratación **	64,4	26,0	25,3	979
2.1.1. Publicación de contratos - SECOP vs Contraloría Territorial (***)	54,7	0,0	0,0	
2.1.2. Actualización de procesos contractuales publicados en el SECOP	85,6	83,1	81,0	
2.2. Competencias Básicas Territoriales	91,4	87,3	93,3	541
2.2.1. Nivel de reporte Sistema Único de Información - SUI	82,3	76,3	92,2	
2.2.2. Nivel de reporte SISBEN	95,1	91,1	92,1	
2.2.3. Nivel de reporte Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT	94,9	92,6	95,7	
2.2.4. Nivel de reporte Sistema de Información Hospitalaria - SIHO	98,1	100,0	N/A	
2.3. Sistemas de Gestión Administrativa	79,8	79,4	52,8	1054
2.3.1. Nivel de reporte al Formulario Único Territorial - FUT	89,0	85,5	27,4	
2.3.2. Nivel de reporte de Regalías	43,2	45,3	20,0	
2.3.3. Nivel de reporte al Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP	95,1	96,0	100,0	

Diálogo de la Información

Rango Bajo La implementación del Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en Línea es casi nula para el municipio de Barrancas; igual ocurre con la atención presencial al ciudadano. Es por esto que las dimensiones de Gobierno en Línea y Atención al Ciudadano ponen a este municipio en los rangos más bajos a nivel nacional.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
3. DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	71,4	69,8	33,3	1076
3.1. Gobierno en línea	69,5	64,7	0,6	1081
3.1.1. Nivel de implementación - Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en línea	69,5	64,7	0,6	
3.2. Rendición de Cuentas	68,7	71,0	99,6	25
3.2.1. Audiencias públicas	68,7	71,0	99,6	
3.3. Atención al Ciudadano	76,0	76,0	32,6	1041
3.3.1. Atención Presencial al Ciudadano.	66,2	68,2	2,6	
3.3.2. Derechos de Petición.	97,9	93,3	100,0	

CUMPLIMIENTO EFECTIVO

A continuación, se procede a describir el cumplimiento efectivo de la ley de transparencia, según lo observado durante el trabajo de campo:

Disponibilidad y Accesibilidad de la Información

Rango Bajo En Barrancas la posibilidad de acceder a información relacionada con la industria extractiva y el uso de regalías es muy limitado. Por un lado, manifiestan los actores locales que los canales de comunicación con los que cuenta la compañía ya no son representativos y no están satisfechos con la información que se difunde. Por otro lado, las administraciones municipales tampoco realizan procesos de rendición de cuentas frente al uso de las regalías. Incluso, se manifiesta que las anteriores alcaldías no contestaban derechos de petición ni tutelas falladas a favor de líderes locales. Los grupos de interés entrevistados no tienen información completa o desconocen cómo se gestionan los recursos públicos provenientes de la industria minera, desconocen las fuentes de información y manifiestan que la administración municipal no ha implementado ningún tipo de iniciativa que ayude a conocer esta información.

La comunidad percibe una ausencia de información y conocimiento sobre cómo operan las empresas extractivas en el municipio (contratos y licitaciones), cuánto producen, cómo se liquidan las regalías y cuál es el valor que le corresponde al municipio; tampoco sabe qué otros ingresos percibe el municipio, por ejemplo, por vía de impuestos. También se desconoce la forma en que se invierten las regalías manifestando que la alcaldía no promueve estos espacios de socialización. En últimas, esto lleva a que no haya información de fácil acceso que permita hacer control social.

Participación Ciudadana

Rango Medio Bajo En Barrancas existen procesos de participación e instancias de movilización que han sido más fuertes que las posibilidades de acceder a información disponible. A pesar de esto, dichos espacios se han centrado en temas diferentes a la transparencia. La comunidad ha logrado abrir espacios de participación para ser escuchados por El Cerrejón, en donde se visibiliza la gestión de las Juntas de Acción Comunal de las zonas de influencia minera. En este proceso se han conformado las mesas de concertación, que cuentan con la participación de los líderes locales, la compañía minera El Cerrejón y la personería.

En estas mesas se evalúan los procesos que tienen que ver con la empresa minera, según las inconformidades de la comunidad, y se concertan las negociaciones con la población. Sin embargo, las discusiones de las mesas giran en torno a temas como el respeto por las tradiciones culturales y la conservación de formas de sustento habitual, lo que le quita el enfoque en la transparencia y lo ubica en otros temas. Los actores entrevistados manifiestan que ha sido difícil el proceso, pues desconocen los asuntos asociados principalmente a temas jurídicos, por lo que han tenido que asesorarse de la Personería, el concejo municipal y las entidades privadas.

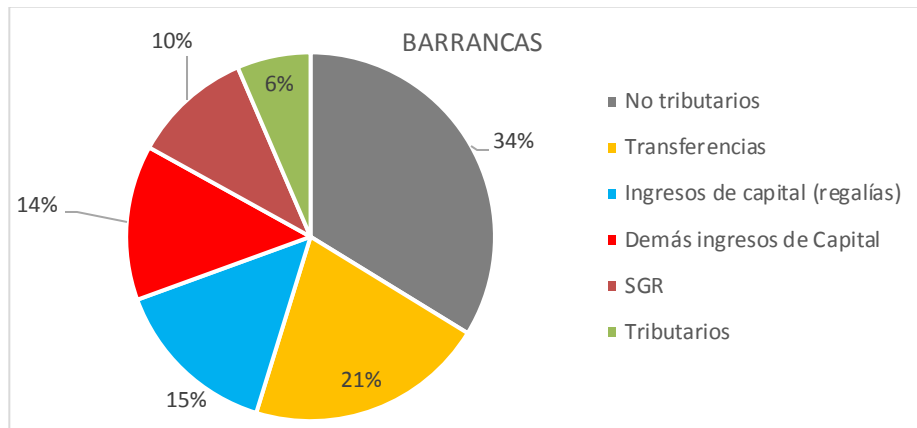
Entre otros espacios de control social y participación generados por la comunidad se mencionan las organizaciones sociales indígenas, como los resguardos y la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayuu, que se han mostrado opositores en varios proyectos impulsados por El Cerrejón ya que consideran que afectan el medio ambiente y las condiciones sociales de la población. Estas instancias de participación han generado espacios de diálogo, protestas, denuncias y demandas.

MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA

En 2013 Barrancas reportó ingresos totales por \$78 mil millones de pesos, de los cuales el 6% fueron tributarios y el 25% de regalías (10% del SGR y 15% de ingresos de capital). La mayor proporción se concentró en ingresos corrientes no tributarios (34%) (, y tabla 13. Ingresos municipales desagregados).

Ilustración 11: Ingresos totales de Barrancas, y tabla 13. Ingresos municipales desagregados).

ILUSTRACIÓN 11: INGRESOS TOTALES DE BARRANCAS



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

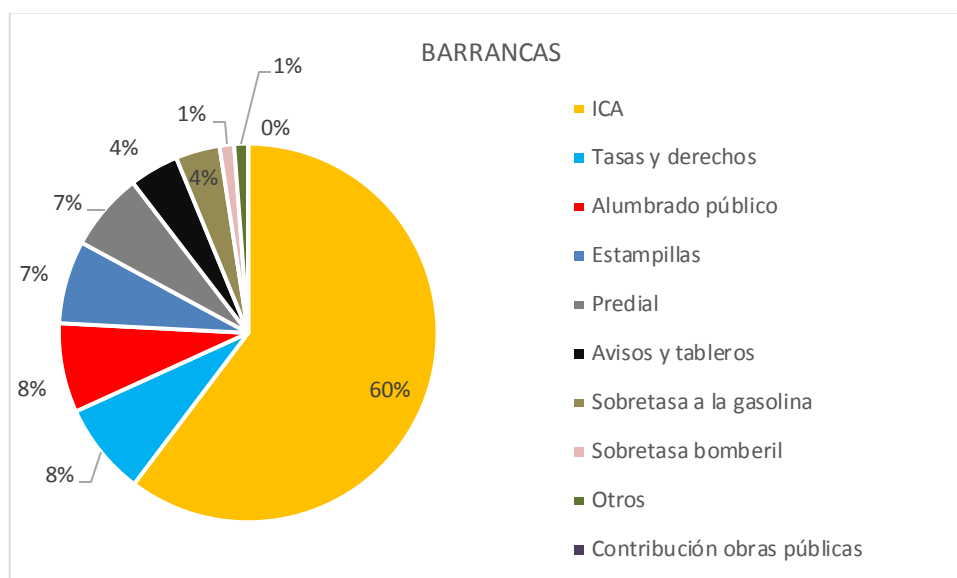
TABLA 13. INGRESOS MUNICIPALES DESAGREGADOS

NOMBRE	MONTO (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	%
NO TRIBUTARIOS	\$26.349	34%
TRANSFERENCIAS	\$16.394	21%
INGRESOS DE CAPITAL (REGALÍAS)	\$11.464	15%
DEMÁS INGRESOS DE CAPITAL	\$10.610	14%
SGR	\$8.191	10%
TRIBUTARIOS	\$5.044	6%
TOTAL	\$78.053	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

De los más de \$5 mil millones de ingresos tributarios, el Pareto estuvo conformado por ICA (60%), tasas y derechos (8%), alumbrado público (8%), estampillas (7%) y predial (7%). Teniendo en cuenta lo anterior, la consultoría recomienda que estos impuestos se incluyan en un eventual ejercicio de conciliación (Ilustración 12: principales tributos en Barrancas).

ILUSTRACIÓN 12: PRINCIPALES TRIBUTOS EN BARRANCAS



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 14.
TRIBUTARIOS
MUNICIPIO

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
ICA	\$3.041	60%
Tasas y derechos	\$399	8%
Alumbrado público	\$384	8%
Estampillas	\$358	7%
Predial	\$336	7%
Avisos y tableros	\$213	4%
Sobretasa a la gasolina	\$191	4%
Sobretasa bomberil	\$62	1%
Otros	\$60	1%
Contribución obras públicas	\$0	
Total	\$5.044	100%

INGRESOS
EN EL

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible- DNP y SGR

EL BAGRE, ANTIOQUIA

LA INDUSTRIA MINERA EN EL MUNICIPIO

La actividad minera es la principal actividad productiva en el municipio. La minería en El Bagre se ha desarrollado en tres grandes zonas. La primera está ubicada en la parte occidental del municipio, en los depósitos aluviales de los ríos Nechí y Tigüí, considerada como zona aurífera de un alto potencial. La segunda se ubica en la zona central cercana al municipio de Segovia y, por último, la situada en la parte oriental del municipio, conformada por rocas metamórficas. Las dos últimas son consideradas como zonas de potencial minero medio alto y medio, respectivamente.

Actualmente, en el municipio sólo hace presencia la empresa Mineros S.A. Esta empresa posee títulos mineros, los cuales constituyen derecho de propiedad sobre el subsuelo, ya que fueron entregados en la legislación minera anterior de mediados de siglo pasado. La operación que realiza es de tipo aluvial en El Bagre y subterránea en Zaragoza.

Según datos de la Agencia Nacional de Minería, la producción de oro del municipio fue de 6.137.262,97 gr. en el año 2014, disminuyendo un 9% con respecto al año anterior; sin embargo, es la segunda producción más alta en 14 años. Esto indica que existe un buen desarrollo de la actividad, pero que debe ser acompañado de un proceso de vigilancia y control a la minera ilegal, pues ésta genera daños ambientales y no paga impuestos. Estas cifras se ven reflejadas en el hecho de que menos de la tercera parte de la producción total del municipio es registrada por Mineros S.A. De acuerdo con su Presentación Corportativa de 2014, la producción total de la empresa en El Bagre fue de 1.938.171,8 gr.

Según los funcionarios de la alcaldía entrevistados en el municipio, la población de mineros informales e ilegales sobrepasa radicalmente la capacidad de la empresa. Esto se debe, como se ha venido exponiendo, a que en el municipio existe minería de mediana y pequeña escala que se realiza, en su gran mayoría, sin ningún tipo de autorización.

El impacto que tiene el desarrollo de la actividad es alto. Las condiciones y formas en que se desarrolle la minería en el municipio es clave en tanto que, dependiendo de esto, se da la proyección y capacidad de la empresa para permanecer en sus

actividades. Esto tiene que ver con la forma en que se dan las relaciones, por ejemplo, con los mineros informales e ilegales y la presión que puedan ejercer los grupos armados ilegales. Para este actor, el clima social y económico en el que se desarrolla la actividad minera, genera un impacto grande en cuanto a las condiciones de la empresa.

Originalmente el único titular con el que contaba El Bagre, de acuerdo a lo expuesto por los representantes de la empresa consultados durante el trabajo de campo, era Mineros S.A. Actualmente, ellos vienen realizando procesos de acompañamiento con mineros informales e ilegales interesados en hacer una formalización, a los cuales le han realizado cesiones de títulos para que realicen la actividad de manera legal. Sin embargo, este actor manifiesta que este proceso ha sido complicado debido a las condiciones requeridas para llevarlo a cabo. Adicionalmente, se suman unas relaciones tensas con mineros informales e ilegales que realizan actividades dentro de sus títulos, ya que éstos dicen estar siendo perseguidos por la empresa, impidiendo el desarrollo de su actividad, lo cual ha llevado a varios encuentros y ha sido parte de la discusión de protestas como las del paro minero en 2013.

TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL

El Bagre sobresale por un alto grado de cumplimiento en las dimensiones de Organización de la Información y Diálogo de la Información (cumplimiento formal). Tiene un nivel de cumplimiento medio alto en la dimensión de Disponibilidad y Acceso a la Información (cumplimiento efectivo). Más abajo está la dimensión de Exposición de la Información (cumplimiento formal) y en el último lugar el de Participación Ciudadana (cumplimiento efectivo).

La explicación al rango dado para cada una de las dimensiones, está descrita con más detalle a continuación.

CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA)

Organización de la Información

Rango Alto En los componentes de organización de la información El Bagre está por encima de los promedios nacional y departamental.

INDICADORES	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
1. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	47,1	54,3	61,5	90
1.1. Control Interno	68,1	71,4	75,9	400
1.1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI	63,3	66,1	73,6	
1.1.2. Implementación Control Interno Contable	77,8	82,0	80,4	
1.2. Gestión Documental	15,6	28,8	40,0	65
1.2.1. Implementación Ley de Archivos	15,6	28,8	40,0	

Exposición de la Información

Rango Medio Bajo La debilidad más marcada para el municipio de El Bagre está en la publicación de contratos del SECOP. La información en SIU y el nivel de reporte de regalías representan un reto importante para el municipio.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
2. EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	78,3	81,0	68,8	841
2.1. Visibilidad de la Contratación **	64,4	67,9	37,8	867
2.1.1. Publicación de contratos - SECOP vs Contraloría Territorial (***)	54,7	58,5	13,0	
2.1.2. Actualización de procesos contractuales publicados en el SECOP	85,6	88,7	92,3	
2.2. Competencias Básicas Territoriales	91,4	93,8	88,7	826
2.2.1. Nivel de reporte Sistema Único de Información - SIU	82,3	84,9	67,2	
2.2.2. Nivel de reporte SISBEN	95,1	97,3	95,1	
2.2.3. Nivel de reporte Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT	94,9	96,6	92,6	
2.2.4. Nivel de reporte Sistema de Información Hospitalaria - SIHO	98,1	97,4	100,0	
2.3. Sistemas de Gestión Administrativa	79,8	81,7	91,0	108
2.3.1. Nivel de reporte al Formulario Único Territorial - FUT	89,0	88,5	99,3	
2.3.2. Nivel de reporte de Regalías	43,2	44,4	65,0	
2.3.3. Nivel de reporte al Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP	95,1	99,7	100,0	

Diálogo de la Información

Rango Alto El Bagre está entre los primeros municipios de Colombia en esta dimensión. El nivel de implementación de Gobierno en Línea y el cumplimiento formal de la rendición de cuentas lo ponen en el rango más alto.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
3. DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	71,4	72,7	95,1	19
3.1. Gobierno en línea	69,5	71,0	100,0	15
3.1.1. Nivel de Implementación - Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en línea	69,5	71,0	100,0	
3.2. Rendición de Cuentas	68,7	69,7	91,6	97
3.2.1. Audiencias públicas	68,7	69,7	91,6	
3.3. Atención al Ciudadano	76,0	77,2	90,9	164
3.3.1. Atención Presencial al Ciudadano.	66,2	67,5	86,8	
3.3.2. Derechos de Petición.	97,9	99,2	100,0	

CUMPLIMIENTO EFECTIVO

A continuación se procede a describir el cumplimiento efectivo de la ley de transparencia, según lo observado durante el trabajo de campo:

Disponibilidad y Accesibilidad de la Información

Rango Medio Alto El Bagre es un municipio que, en términos de acceso a información relacionada con la industria extractiva, se encuentra en un nivel medio alto. Tanto la empresa Mineros S.A. como la alcaldía municipal, en el período 2012-2015, hicieron constantes procesos de socialización y divulgación de la información relacionada con la industria extractiva. Al respecto, líderes locales afirmaron que existen buenos canales de diálogo para acceder a la información, ya que la empresa y la alcaldía hacen presentaciones constantes de sus informes y proyecciones.

En el caso de Mineros S.A., aparte de hacer un informe de sostenibilidad que es distribuido entre los distintos grupos de interés priorizados por la empresa, se hacen otros procesos de socialización para difundir la información. Parte de esta labor está

en manos de la Fundación Mineros S.A. que es la encargada de manejar las comunicaciones y los procesos de responsabilidad social de la empresa. Adicionalmente, respecto al acceso a la información económica de la empresa minera que es usada por la alcaldía para la respectiva tributación, en las diferentes entrevistas se afirma que existen buenos canales de diálogo para acceder a la información, ya que la empresa hace presentaciones constantes de sus informes y proyecciones.

Participación Ciudadana

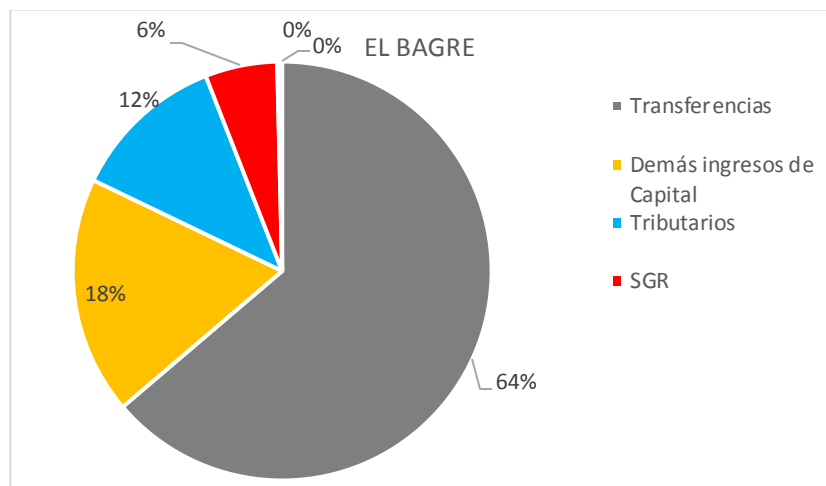
Rango Bajo Si bien en El Bagre hay unos procesos de socialización y difusión de información que son importantes, no hay instancias de participación continuas que busquen acceder a esa información y hacer ejercicios de control social. Para los actores locales, este no es un tema central en su discusión y se enfocan en otros temas que no tienen que ver con la utilización de recursos de regalías ni de hacer veeduría a la empresa. Por su parte, se crean veedurías, pero que solo se relacionan con proyectos puntuales, lo cual no le permite sostenibilidad en el tiempo.

La relación que tienen estas instancias de participación con los problemas asociados a los temas de transparencia es relativamente baja. Luego de consultar a distintos actores en el trabajo de campo, se manifiesta que estos grupos se encuentran alejados de las discusiones generales y sólo se involucran en los temas de sus comunidades o grupos a los que representan.

MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA

En El Bagre, el 64% de los más de \$54 mil millones de pesos de ingresos totales, en 2013, correspondieron a transferencias. Los ingresos tributarios representaron el 12% y Los recursos del SGR el 6% (Ver Ilustración 13: Ingresos totales de El Bagre, y tabla 15. Ingresos municipales desagregados).

ILUSTRACIÓN 13: INGRESOS TOTALES DE EL BAGRE



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 15.

INGRESOS

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
Transferencias	\$34.548	64%
Demás ingresos de Capital	\$9.954	18%
Tributarios	\$6.460	12%
SGR	\$3.014	6%
No tributarios	\$125	0%
Ingresos de capital (regalías)	\$80	0%
Total	\$54.181	100%

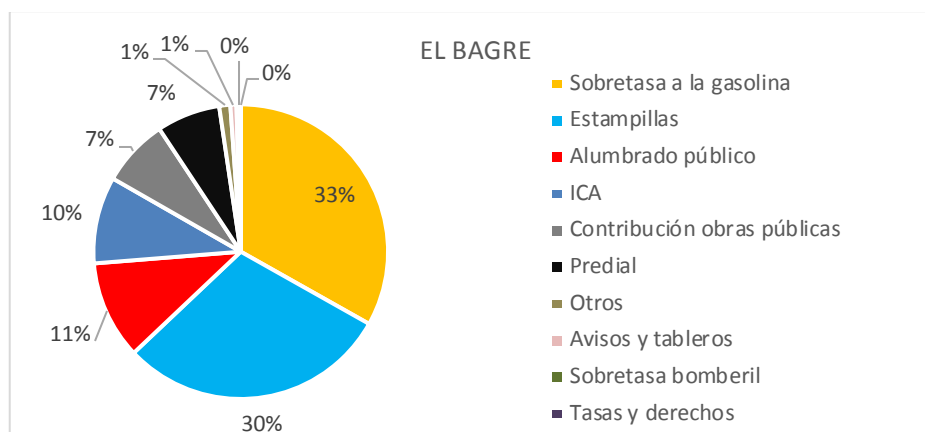
MUNICIPALES DESAGREGADOS

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

De los más de \$6.460 millones de pesos por concepto de impuestos, el conjunto de impuestos que forman el Pareto (y por lo tanto deben ser considerados en un ejercicio de conciliación) son sobretasa a la gasolina (33%), estampillas (30%), alumbrado público (11%), ICA (10%) y contribución a obras públicas (7%) ().

Ilustración 14: principales tributos en El Bagre).

ILUSTRACIÓN 14: PRINCIPALES TRIBUTOS EN EL BAGRE



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SG

TABLA 16. INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
Sobretasa a la gasolina	\$2.142	33%
Estampillas	\$1.924	30%
Alumbrado público	\$697	11%
ICA	\$617	10%
Contribución obras públicas	\$479	7%
Predial	\$450	7%
Otros	\$79	1%
Avisos y tableros	\$43	1%
Sobretasa bomberil	\$26	0%
Tasas y derechos	\$4	0%
Total	\$6.460	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

LA JAGUA DE IBIRICO, CESAR

LA INDUSTRIA MINERA EN EL MUNICIPIO

La minería en la Jagua de Ibirico se basa en la extracción de carbón. Se estima que la primera veta fue descubierta en 1874. Posteriormente, durante el gobierno de Belisario Betancourt se hizo un contrato de explotación de carbón con la multinacional Marathon, que fue anulado por irregularidades y cedido a la Empresa Carbones de Colombia – Carbocol –. Actualmente operan en el municipio las empresas Drummond y Prodeco. La empresa Drummond tiene 5 títulos vigentes que suman un total de 54.730 hectáreas; y Prodeco opera en 9,116 hectáreas reunidos en 5 títulos vigentes.

La actividad carbonera se desarrolla alrededor de los yacimientos carboníferos el sinclinal Jagua, ubicado en el piedemonte de la cordillera Oriental, y la Loma de Calentura, ubicado en la planicie occidental del municipio. Se considera que esta actividad es la que genera mayor demanda y ocupación del suelo y, por lo tanto, representa el principal factor de crecimiento del perímetro sanitario y urbano. Otros

productos que se extraen, además del carbón, son la arcilla, la arena y la grava (Alcaldía de La Jagúa de Ibirico, 2012).

La llegada de la industria minera al Municipio de la Jagua de Ibirico ha generado transformaciones económicas, sociales, ambientales y políticas. Las económicas se relacionan con el desarrollo de una economía local en torno a la actividad minera, que se ve reflejada principalmente en el crecimiento de actividades comerciales y de servicios. La comunidad del municipio entrevistada para el desarrollo de este diagnóstico manifiesta que esto ha dejado relegada la actividad agropecuaria del municipio, principal actividad económica antes de la llegada de la industria minera.

Dentro de los impactos sociales se resalta el crecimiento de la población, debido a la llegada de personas de otras partes del país en busca de mejores oportunidades, y el desplazamiento del recurso humano local a la industria minera, estimulado por los mejores salarios pagados en comparación con otras actividades productivas como la agropecuaria. Esta situación implicó mayor demanda en la prestación de servicios públicos, abandono de las actividades del campo y el interés de la población por formarse en programas pertinentes con la demanda de la industria minera.

También se han registrado impactos ambientales referidos al incremento en la contaminación del aire y los recursos hídricos, de fauna y de flora, con un efecto negativo en los ecosistemas naturales y el aumento de las enfermedades en la población local. A nivel político, se relaciona a la minería con los problemas de corrupción de las diferentes administraciones municipales y el mal manejo de los recursos provenientes de regalías.

TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL

La Jagua de Ibirico alcanza los rangos medio alto y alto en las dimensiones de cumplimiento formal, como son: Organización de la Información, Exposición de la Información y Diálogo de la Información. Sin embargo, en cuanto a las dimensiones de cumplimiento efectivo (Disponibilidad y Acceso a la Información, y Participación Ciudadana) el municipio se encuentra en el rango bajo y medio bajo.

La explicación detallada de la posición del municipio para cada una de estas dimensiones, se encuentra a continuación.

TRANSPARENCIA FORMAL (IGA)

Organización de la Información

Rango Medio Alto A pesar de estar por encima del promedio departamental y nacional, la Jagua de Ibirico tiene un margen de mejora en la implementación del MECI y en la implementación de la Ley de Archivos.

INDICADORES	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
1. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	47,1	43,2	48,8	527
1.1. Control Interno	68,1	60,3	70,6	548
1.1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI	63,3	53,0	69,9	
1.1.2. Implementación Control Interno Contable	77,8	75,0	72,1	
1.2. Gestión Documental	15,6	17,4	16,0	383
1.2.1. Implementación Ley de Archivos	15,6	17,4	16,0	

Exposición de la Información

Rango Medio Alto El municipio se encuentra en una posición saludable en esta dimensión. El margen de mejora se mantiene en la dimensión de visibilidad de la contratación.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
2. EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	78,3	77,3	88,1	279
2.1. Visibilidad de la Contratación **	64,4	61,1	78,6	439
2.1.1. Publicación de contratos - SECOP vs Contraloría Territorial (***)	54,7	49,5	71,9	
2.1.2. Actualización de procesos contractuales publicados en el SECOP	85,6	86,6	93,2	
2.2. Competencias Básicas Territoriales	91,4	92,7	97,4	129
2.2.1. Nivel de reporte Sistema Único de Información - SUI	82,3	88,3	96,8	
2.2.2. Nivel de reporte SISBEN	95,1	92,0	96,9	
2.2.3. Nivel de reporte Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT	94,9	91,8	95,7	
2.2.4. Nivel de reporte Sistema de Información Hospitalaria - SIHO	98,1	100,0	100,0	
2.3. Sistemas de Gestión Administrativa	79,8	79,1	88,5	223
2.3.1. Nivel de reporte al Formulario Único Territorial - FUT	89,0	92,0	79,4	
2.3.2. Nivel de reporte de Regalías	43,2	37,2	85,0	
2.3.3. Nivel de reporte al Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP	95,1	94,0	100,0	

Diálogo de la información

Rango Alto A pesar de estar en el rango alto, el municipio tiene un margen de mejora importante en el componente de audiencias públicas y la implementación del Decreto 2693 de Gobierno en Línea.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
3. DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	71,4	70,3	83,7	261
3.1. Gobierno en línea	69,5	71,5	83,5	329
3.1.1. Nivel de Implementación - Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en línea	69,5	71,5	83,5	
3.2. Rendición de Cuentas	68,7	70,7	76,4	403
3.2.1. Audiencias públicas	68,7	70,7	76,4	
3.3. Atención al Ciudadano	76,0	68,2	89,1	254
3.3.1. Atención Presencial al Ciudadano.	66,2	57,7	84,2	
3.3.2. Derechos de Petición.	97,9	92,0	100,0	

CUMPLIMIENTO EFECTIVO

A continuación, se procede a describir el cumplimiento efectivo de la ley de transparencia, según lo observado durante el trabajo de campo:

Disponibilidad y Accesibilidad de la Información

Rango Medio Bajo En La Jagua de Ibirico la posibilidad de acceder a información de los recursos que recibe la administración municipal de la industria extractiva y la situación actual de las empresas es limitado. Por un lado, según lo expresado por los actores locales, la alcaldía municipal no ha abierto canales de comunicación ni procesos de socialización que permitan a los actores locales conocer a ciencia cierta la manera en que se ha dado el manejo de los recursos. En el municipio no se desarrollan procesos

de socialización ni de rendición de cuentas. Esto tiene que ver con la falta de procesos de divulgación de información que ha caracterizado a los distintos actores en el municipio. Actores como Asojuntas, manifiestan que en el municipio no se difunde la información más allá de las presentaciones que se hacen por parte de los mandatarios cuando hacen una obra o apoyan algo.

Por otro lado, las empresas que hacen presencia en el municipio, tienen unos canales de comunicación muy pobres con los actores locales, al punto de que, según los líderes, los procesos de socialización que las empresas realizan son percibidos como un requisito que tienen que cumplir ante las distintas autoridades, pero que no hay una voluntad para hacer un diálogo fluido y transparente con la comunidad. Por otro lado, las empresas realizan socializaciones periódicas de los proyectos.

Participación Ciudadana

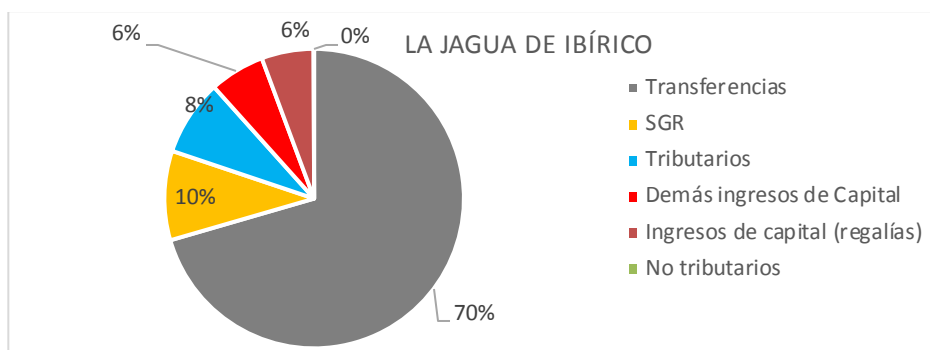
Rango Bajo En La Jagua de Ibirico, además de encontrarse limitado el acceso a la información, no hay procesos de participación fuertes. Así, no existe ni posibilidad ni voluntad en el municipio para hacer efectivos los procesos de transparencia. Por otro lado, actores como el concejo municipal, manifiestan que ya se encuentran desgastados por la constante visita de las empresas para hacer socializaciones ya que sienten que sólo son utilizados para que éstas puedan cumplir con sus requisitos legales, pero no para entablar un diálogo fluido con ellos. Por esta razón, manifiestan que ya no asisten a estas socializaciones, por lo que no acceden a la información que las empresas difunden.

En general, se percibe que hoy en día hay un desinterés, tanto por parte de la comunidad como por parte de las instituciones públicas locales, por conocer información sobre las condiciones de negociación firmadas por las empresas mineras. Además, estos grupos tampoco manifiestan interés en conocer sobre aspectos relacionados con la producción de carbón y su supervisión, cómo se liquidan las regalías, que otros impuestos pagan las empresas mineras, cómo se distribuyen y ejecutan los recursos de regalías para inversión y cuáles son los mecanismos de monitoreo y seguimiento.

MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA

La Jagua de Ibírico recibió ingresos por cerca de \$291 mil millones de pesos, de los cuales los tributarios representaron el 8% y las regalías el 16% (10% del SGR y 6% de ingresos de capital), mientras que las transferencias tuvieron una participación del 70% (Ilustración 15: Ingresos totales de La Jagua de Ibírico).

ILUSTRACIÓN 15: INGRESOS TOTALES DE LA JAGUA DE IBÍRICO



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

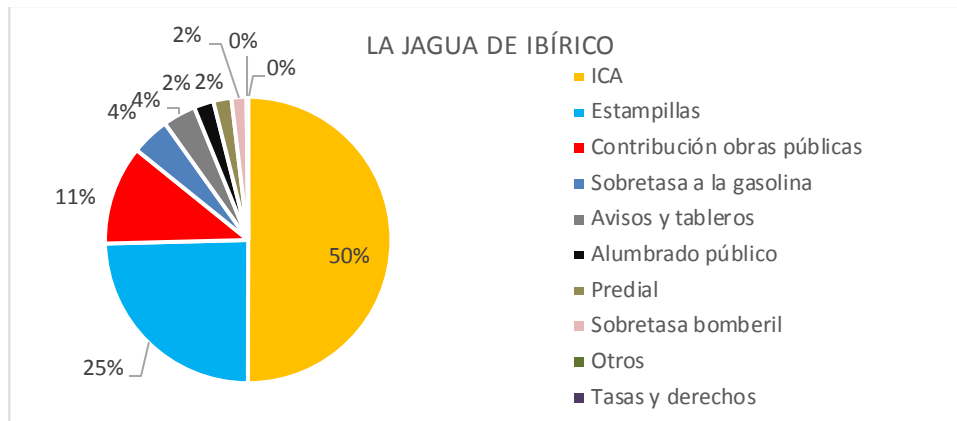
TABLA 17. INGRESOS MUNICIPALES DESAGREGADOS

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
Transferencias	\$204.928	71%
SGR	\$28.048	10%
Tributarios	\$23.841	8%
Demás ingresos de Capital	\$17.318	6%
Ingresos de capital (regalías)	\$16.334	6%
No tributarios	\$174	0%
TOTAL	\$290.644	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

Por su parte, de los casi \$24 mil millones de pesos por concepto de impuestos, el Pareto estuvo conformado por ICA, estampillas, contribución a obras públicas, sobretasa a la gasolina y avisos y tableros. Por los criterios antes expuestos, la consultoría recomienda que estos sean incluidos en un ejercicio de conciliación (ver Ilustración 16: principales tributos en el municipio y tabla 18, ingresos tributarios municipales).

ILUSTRACIÓN 16: PRINCIPALES TRIBUTOS EN LA JAGUA DE IBIRICO



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible- DNP y SG

TABLA 18. INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPLAES

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
ICA	\$11.929	50%
Estampillas	\$5.858	25%
Contribución obras públicas	\$2.670	11%
Sobretasa a la gasolina	\$1.032	4%
Avisos y tableros	\$888	4%
Alumbrado público	\$530	2%
Predial	\$487	2%
Sobretasa bomberil	\$404	2%
Otros	\$41	0%
Tasas y derechos	\$3	0%
TOTAL	\$23.841	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible- DNP y SGR

MOCOA, PUTUMAYO

INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO

A pesar de la presencia de explotación petrolera, ésta es mínima, debido a la falta de infraestructura e inversión. El municipio posee actividad petrolera en áreas que no pueden ser tituladas, ubicadas en distintos sitios del territorio, áreas de protección para actividades de almacenamiento y conducción petrolera y áreas de bloques petroleros. Esta última es desarrollada a través de concesiones o contratos de Asociación (Alcaldía de Mocoa, 2008).

Según datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el municipio de Mocoa cuenta con cuatro (4) áreas de explotación y dos (2) áreas de producción operadas por Gran Tierra Energy Colombia, Emerald Energy PLC y Petronova Colombia. En total, las áreas de exploración y producción suman 104.817 has. y 21.223 has., respectivamente.

Para los mocoanos, es claro que la dinámica económica del municipio se debe al desarrollo de la industria extractiva. Sin embargo, tienen sentimientos encontrados ya que, según los actores entrevistados, perciben que los impactos negativos que generan estas industrias son mayores que el beneficio económico que perciben.

La relación entre la comunidad y estas empresas no es buena y prevalecen los paros y bloqueos, antes que el diálogo con las empresas, según perciben los actores entrevistados. Por último, se percibe a la empresa privada como un actor muy hermético y limitado con la divulgación y comunicación de información financiera, operacional y social, lo cual ha generado pérdida de legitimidad frente a la comunidad.

Algunos actores, como la iglesia, son enfáticos en expresar su inconformismo con la industria petrolera, principalmente porque se sienten ignorados. Desconocen cuáles han sido las inversiones sociales que estas empresas han realizado en el municipio y no se han generado los espacios para hablar sobre el desarrollo del Mocoa. Esta percepción es muy importante ya que, al realizar inversiones sociales sin tener en cuenta a la iglesia, se puede ignorar un actor clave en el municipio, el cual, al tener una relación muy próxima con las personas, puede identificar cuáles son sus necesidades prioritarias y conoce la percepción de la comunidad frente a las actividades que desarrolla la industria extractiva.

TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL

En Mocoa Putumayo se puede apreciar que las variables de Organización de la Información y Exposición de la Información (cumplimiento formal), se encuentran en un rango medio bajo, al igual que las variables de Disponibilidad y Acceso a la Información (cumplimiento efectivo). Por otro lado, la dimensión de Participación

Ciudadana (cumplimiento efectivo) se encuentra en el rango medio alto y la dimensión de Diálogo de la Información (cumplimiento formal) se encuentra en el rango alto.

A continuación, se explican una a una las razones para ubicar al municipio en cada una de las dimensiones de cumplimiento de la ley de transparencia.

CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA)

Organización de la Información

Rango Medio Bajo A pesar de tener un comportamiento positivo en las variables de control interno, el municipio de Mocoa se enfrenta al reto de avanzar en la implementación de la Ley de Archivos.

INDICADORES	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
1. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	47,1	44,2	47,3	591
1.1. Control Interno	68,1	64,5	75,4	410
1.1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI	63,3	55,0	71,5	
1.1.2. Implementación Control Interno Contable	77,8	83,5	83,4	
1.2. Gestión Documental	15,6	13,8	5,0	989
1.2.1. Implementación Ley de Archivos	15,6	13,8	5,0	

Exposición de la Información

Rango Medio Bajo El municipio de Mocoa tiene un amplio margen de mejora en las variables de competencias territoriales y de sistemas de gestión administrativas. Estas variables se encuentran significativamente por debajo de los promedios nacional y departamental.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
2. EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	78,3	67,8	77,4	650
2.1. Visibilidad de la Contratación **	64,4	38,9	74,5	515
2.1.1. Publicación de contratos - SECOP vs Contraloría Territorial (***)	54,7	27,9	63,0	
2.1.2. Actualización de procesos contractuales publicados en el SECOP	85,6	67,8	100,0	
2.2. Competencias Básicas Territoriales	91,4	90,6	82,6	998
2.2.1. Nivel de reporte Sistema Único de Información - SUI	82,3	79,9	71,4	
2.2.2. Nivel de reporte SISBEN	95,1	93,6	77,4	
2.2.3. Nivel de reporte Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT	94,9	98,4	99,2	
2.2.4. Nivel de reporte Sistema de Información Hospitalaria - SIHO	98,1	N/A	N/A	
2.3. Sistemas de Gestión Administrativa	79,8	80,0	72,8	907
2.3.1. Nivel de reporte al Formulario Único Territorial - FUT	89,0	90,7	70,8	
2.3.2. Nivel de reporte de Regalías	43,2	39,6	35,0	
2.3.3. Nivel de reporte al Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP	95,1	96,2	100,0	

Diálogo de la información

Rango Alto A pesar de estar en el rango alto en esta dimensión, el municipio tiene un margen de mejora importante en el componente de audiencias públicas.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
3. DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	71,4	65,5	90,1	85
3.1. Gobierno en línea	69,5	60,5	100,0	243
3.1.1. Nivel de Implementación - Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en línea	69,5	60,5	100,0	
3.2. Rendición de Cuentas	68,7	66,4	66,5	708
3.2.1. Audiencias públicas	68,7	66,4	66,5	
3.3. Atención al Ciudadano	76,0	71,8	92,7	162
3.3.1. Atención Presencial al Ciudadano.	66,2	59,3	89,5	
3.3.2. Derechos de Petición.	97,9	100,0	100,0	

CUMPLIMIENTO EFECTIVO

A continuación se procede a describir el cumplimiento efectivo de la ley de transparencia, según lo observado durante el trabajo de campo:

Disponibilidad y Accesibilidad de la Información

Rango Medio Bajo Los actores locales de Mocoa perciben que la disponibilidad y acceso a información relacionada con la industria extractiva en el municipio son limitados. Esto se debe a que solo hay una instancia en la cual se hace el proceso de divulgación y de concertación y es el Comité Regional de la Industria Petrolera de Putumayo. La falta de acceso a la información se manifiesta, principalmente, por el hermetismo que tienen las empresas petroleras frente a la divulgación de información financiera, operacional y de la inversión social, en muchos casos según ellos, justificada por riesgos de orden público.

La falta de acceso a la información se manifiesta, principalmente, en el hermetismo que tienen las empresas petroleras frente a la divulgación de información financiera, operacional y de la inversión social. Aunque es sumamente importante para poder hacer la respectiva tributación, es común que algunas empresas se rehúsen a facilitar el acceso a su información. Según el concejo municipal y la parroquia, no ha sido posible obtener la información de las empresas sobre las inversiones sociales que se han realizado en el municipio. Sin embargo, las empresas hacen un proceso de difusión de informes de sostenibilidad, en los que se hace una presentación de los resultados y proyecciones de las empresas.

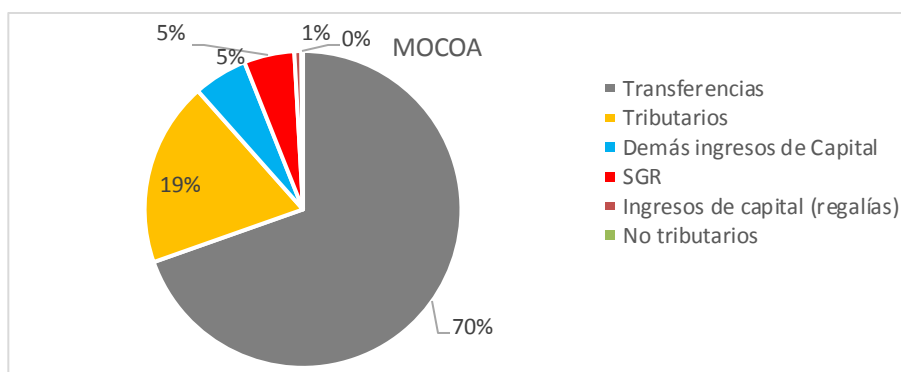
Participación Ciudadana

Rango Medio Alto En Mocoa existen unos procesos de participación fuertes relacionados con el control social a las empresas petroleras. A nivel local se reconoce que existen mecanismos de participación ciudadana, como veedurías, coordinadas y desarrolladas por el Comité por la Dignidad del Putumayo. Hasta el momento se ha realizado seguimiento a proyectos financiados con recursos provenientes de regalías, pero no se ha hecho respecto de las actividades de las empresas petroleras. Estas veedurías nacieron en el año 2007, fuertemente apoyadas y guiadas por el personero del momento; actualmente, son un grupo de aproximadamente 8 personas, comprometidas con la correcta gestión de los recursos del municipio. Aunque el Comité por la Dignidad del Putumayo es fuertemente reconocido por la Alcaldía y por los demás actores, las veedurías reciben muy poco apoyo de actores externos. El Comité es un grupo de personas comprometidas a hacer seguimiento a proyectos que tienen irregularidades en su ejecución.

MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA

Mocoa, en 2013, recibió cerca de \$36 mil millones de pesos en ingresos totales. De estos, \$6.745 millones fueron por concepto de impuestos, tasas y derechos (19%). Las asignaciones directas y específicas del SGR representaron el 5% y los ingresos de capital asociados a regalías el 1%. El 70% estuvo asociado a transferencias (nacionales y departamentales – 70%) (ver ilustración 27. ingresos totales de Mocoa, y tabla 19. Ingresos municipales desagregados).

ILUSTRACIÓN 17: INGRESOS TOTALES DE MOCOA



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 19. INGRESOS MUNICIPALES DESAGREGADOS

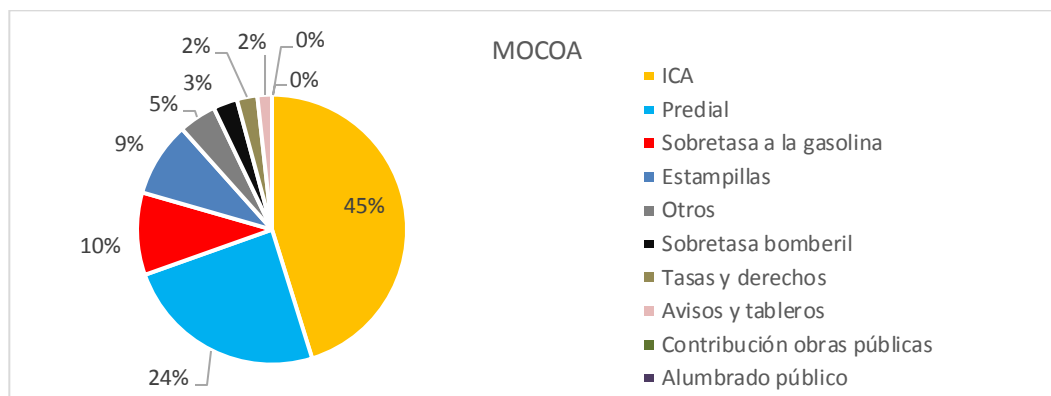
NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
Transferencias	\$24.910	70%
Tributarios	\$6.745	19%
Demás ingresos de Capital	\$1.978	6%
SGR	\$1.841	5%
Ingresos de capital (regalías)	\$255	1%
No tributarios	\$60	0%
Total	\$35.790	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

Dentro de los ingresos tributarios, el Pareto lo conformaron ICA (45%), predial (24%), sobretasa a la gasolina (10%), estampillas (9%) y sobretasa Bomberil (3%). Por lo

anterior, la consultoría considera que estos deben ser considerados en un eventual ejercicio de conciliación (Ilustración 18: principales tributos en Mocoa).

ILUSTRACIÓN 18: PRINCIPALES TRIBUTOS EN MOCOA



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 20.
TRIBUTARIOS

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
ICA	\$3.048	45%
Predial	\$1.644	24%
Sobretasa a la gasolina	\$667	10%
Estampillas	\$603	9%
Otros	\$304	5%
Sobretasa bomberil	\$196	3%
Tasas y derechos	\$166	2%
Avisos y tableros	\$118	2%
Contribución obras públicas	\$0	0%
Alumbrado público	\$0	0%
Total	\$6.745	100%

INGRESOS
MUNICIPALES

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

MONTELÍBANO, CÓRDOBA

LA INDUSTRIA MINERA EN EL MUNICIPIO

La mina de Cerro Matoso fue descubierta en la década de 1950, encontrando, en un primer momento, un depósito de hierro. Posteriormente, en 1956 la empresa Richmond Petroleum Company presentó una propuesta para la exploración y explotación de hierro, níquel, cobalto y cromo en el área de Cerro Matoso. Después de muchos litigios y problemas, en 1979 se creó la sociedad Cerro Matoso que, inmediatamente después, inició la construcción de la planta. El costo inicial de este proyecto fue calculado en US\$ 87,5 millones, elevándose posteriormente a US\$ 181 millones. Cerro Matoso S.A. se convirtió en el principal empleador y generador de regalías del municipio de Montelibano y el departamento del Córdoba (De La Hoz, 2009).

Según la Agencia Nacional de Minería, la producción de ferro-níquel en el año 2013 fue de 113.222,71 toneladas, disminuyendo un 18% con respecto al año 2012; es la segunda menor cantidad producida en los últimos 7 años.

Los gobiernos locales, Cerro Matoso S.A y el gobierno nacional suscribieron la Alianza por lo social para el Alto San Jorge. La alianza tiene 5 propósitos: ejecutar proyectos de alto impacto social, articular iniciativas públicas y privadas, jalonar la oferta social del estado hacia el Alto San Jorge, coordinar la ejecución de las regalías y asegurar la sostenibilidad de las iniciativas sociales.

La minería aurífera se ha desarrollado de manera artesanal, sin algún tipo de maquinaria. Esto, sumado a la falta de políticas de restauración de suelos explotados, ha causado erosión en los terrenos donde se practica la actividad. La extracción del oro se realiza especialmente en el río Uré y en la parte alta del corregimiento de Tierradentro. Finalmente, la explotación del material de arrastre se realiza en los corregimientos de Bocas de Uré y en la cabecera municipal, en el río San Jorge; este es un elemento fundamental para la actividad de construcción en el municipio (Alcaldía de Montelíbano, 2012).

En las entrevistas realizadas a diferentes miembros de la administración municipal, manifestaron que la extracción de ferroníquel que actualmente realiza la empresa Cerromatoso ha traído beneficios económicos y desarrollo para su municipio. Sin embargo, consideran que la información de la mina no es accesible y que, en las negociaciones económicas con la empresa minera sobre la explotación y extracción del mineral, la administración local, nunca ha participado.

TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL

En el municipio de Montelíbano, Córdoba, las tres dimensiones de cumplimiento formal (Organización de la Información, Exposición de la Información y Diálogo de la Información), se encuentran en un rango medio alto. De la misma manera, la dimensión de Disponibilidad y Accesibilidad de la Información (cumplimiento efectivo) se encuentra en ese mismo rango. Por otra parte, la dimensión de Participación Ciudadana (cumplimiento efectivo), se encuentra en un rango bajo.

A continuación, se explica con detalle las razones que justifican los rangos para cada dimensión.

CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA)

Organización de la Información

Rango Medio Alto, Aunque el municipio está por encima de los promedios nacional y departamental en cuanto a la variable de control interno, puede mejorar mucho en la implementación de la Ley de Archivos.

INDICADORES	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
1. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	47,1	45,1	52,1	369
1.1. Control Interno	68,1	63,1	76,1	394
1.1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI	63,3	58,3	71,6	
1.1.2. Implementación Control Interno Contable	77,8	72,8	85,2	
1.2. Gestión Documental	15,6	18,1	16,0	386
1.2.1. Implementación Ley de Archivos	15,6	18,1	16,0	

Exposición de la Información

Rango Medio Alto Montelíbano está en un rango alto en las dimensiones de Visibilidad de la Contratación y Competencias Básicas Territoriales. Sin embargo, en cuanto al reporte a Sistemas de Gestión Administrativa, el municipio se encuentra en un rango bajo, lo que impacta la calificación global en esta dimensión.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
2. EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	78,3	77,4	87,4	308
2.1. Visibilidad de la Contratación **	64,4	68,7	85,0	326
2.1.1. Publicación de contratos - SECOP vs Contraloría Territorial (***)	54,7	60,2	81,1	
2.1.2. Actualización de procesos contractuales publicados en el SECOP	85,6	87,6	93,7	
2.2. Competencias Básicas Territoriales	91,4	90,7	96,8	175
2.2.1. Nivel de reporte Sistema Único de Información - SUI	82,3	84,2	100,0	
2.2.2. Nivel de reporte SISBEN	95,1	91,6	92,6	
2.2.3. Nivel de reporte Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT	94,9	93,5	94,6	
2.2.4. Nivel de reporte Sistema de Información Hospitalaria - SIHO	98,1	96,4	100,0	
2.3. Sistemas de Gestión Administrativa	79,8	68,2	73,5	889
2.3.1. Nivel de reporte al Formulario Único Territorial - FUT	89,0	80,4	69,4	
2.3.2. Nivel de reporte de Regalías	43,2	38,3	40,0	
2.3.3. Nivel de reporte al Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP	95,1	76,0	100,0	

Diálogo de la Información

Rango Medio Alto El municipio ha avanzado en la implementación del Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en Línea. Sin embargo, este avance no es tan significativo en la

variable de atención al ciudadano y se encuentra en un rango bajo en la variable de Rendición de Cuentas.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
3. DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	71,4	62,4	76,9	473
3.1. Gobierno en línea	69,5	61,3	83,5	391
3.1.1. Nivel de Implementación - Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en línea	69,5	61,3	83,5	
3.2. Rendición de Cuentas	68,7	56,6	61,9	829
3.2.1. Audiencias públicas	68,7	56,6	61,9	
3.3. Atención al Ciudadano	76,0	68,0	78,1	593
3.3.1. Atención Presencial al Ciudadano.	66,2	53,8	68,4	
3.3.2. Derechos de Petición.	97,9	100,0	100,0	

CUMPLIMIENTO EFECTIVO

A continuación se procede a describir el cumplimiento efectivo de la ley de transparencia, según lo observado durante el trabajo de campo:

Disponibilidad y Accesibilidad de la Información

Rango Medio Alto Montelíbano es un municipio que tiene un nivel de disponibilidad de información relativamente alto. Tanto la empresa Cerro Matoso como la alcaldía municipal hacen constantes procesos de socialización y divulgación de la información a través de presentaciones a grupos de interés y entrega de informes de sostenibilidad. Este método de difusión de la información está en manos de la Fundación Cerro Matoso, que es la encargada de las comunicaciones y relacionamiento con los distintos grupos de interés de la empresa en el municipio. Los actores entrevistados reconocen la existencia de reportes bimensuales y de una emisora de propiedad de la empresa.

Participación Ciudadana

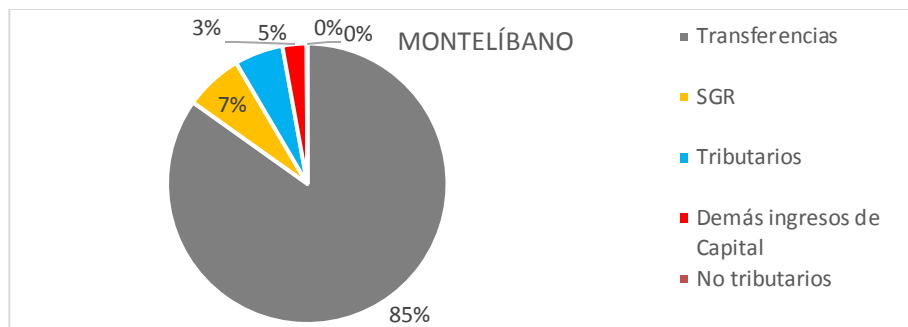
Rango Bajo En el municipio de Montelíbano las instancias de participación son escasas. Hay organizaciones sociales vinculadas a la pertenencia étnica (comunidades afrocolombianas e indígenas). Las veedurías ciudadanas han sido creadas a partir de la formulación y ejecución de diferentes proyectos aprobados y que son financiados con recursos de regalías. Estas veedurías no son efectivas y no perdurarán en el tiempo dado que solo operan durante la ejecución de dichos contratos. Así, la red de instancias de control social en el municipio se encuentra restringida, y no cumple el papel de veeduría ciudadana. Para distintos actores, los procesos de control social, al variar tanto de proyecto a proyecto, no son sólidos.

Adicionalmente, las diferentes organizaciones de base del municipio, como la asociación de afros o ASOCOMUNAL manifiestan que la alcaldía formula los proyectos sin la participación de la comunidad beneficiaria.

MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA

Montelíbano recibió, en 2013, ingresos por más de \$151 mil millones de pesos, concentrados principalmente en transferencias (departamentales y nacionales). Los ingresos tributarios representaron el 5%, y los recursos del SGR el 7% (ver Ilustración 19: Ingresos totales de Montelíbano, y tabla 21 ingresos municipales).

ILUSTRACIÓN 19: INGRESOS TOTALES DE MONTELÍBANO



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

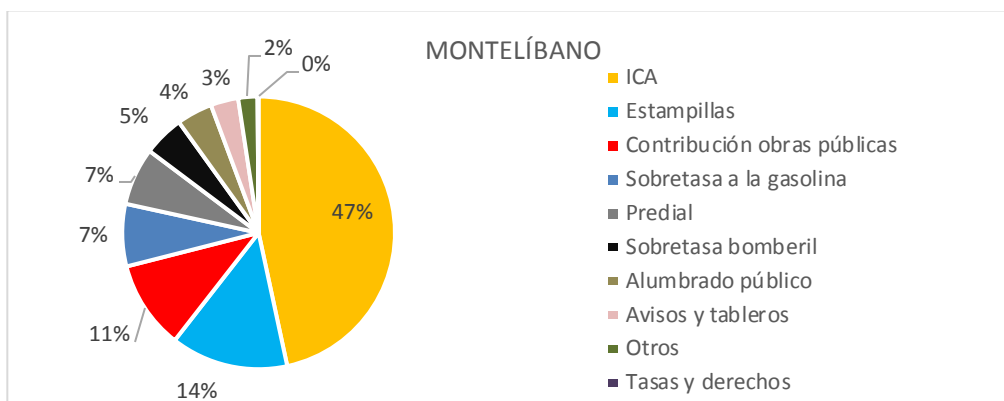
TABLA 21. INGRESOS MUNICIPALES DESAGREGADOS

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
Transferencias	\$128.283	85%
SGR	\$10.117	7%
Tributarios	\$8.468	6%
Demás ingresos de Capital	\$4.214	3%
No tributarios	\$104	0%
Ingresos de capital (regalías)	\$0	0%
Total	\$151.187	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

De los \$8.468 millones de pesos recibidos por el municipio por concepto de impuestos, los que deben incluirse en un eventual ejercicio de conciliación (fundamentados en el principio de Pareto explicado antes) son: ICA (33%), alumbrado público (17%), sobretasa a la gasolina (14%), predial (11%), y estampillas (11%) (Ilustración 20: principales tributos en Montelíbano).

ILUSTRACIÓN 20: PRINCIPALES TRIBUTOS EN MONTELÍBANO



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 22. INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
ICA	\$2.799	33%
Alumbrado público	\$1.417	17%
Sobretasa a la gasolina	\$1.188	14%
Predial	\$951	11%
Estampillas	\$916	11%
Contribución obras públicas	\$772	9%
Otros	\$354	4%
Avisos y tableros	\$68	1%
Tasas y derechos	\$5	0%
Sobretasa bomberil	\$0	0%
Total	\$8.468	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

ORITO, PUTUMAYO

LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO

La industria petrolera ha marcado la historia del municipio el cual creció alrededor de los campamentos de explotación iniciados en el año 1940 por la compañía Texas Petroleum; para ese entonces Orito era una inspección de policía del municipio de Puerto Asís. La población fue aumentando como producto de las migraciones de personas que buscan oportunidades laborales en el sector de hidrocarburos.

En el año de 1981 la compañía Petrolera del Río (heredera de la compañía Texas Petroleum) renunció al contrato de explotación y lo cedió a Ecopetrol. Cuando Ecopetrol recibió el campo petrolero lo constituyó con un total de 225 pozos (Martínez, 2012).

Según datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para 2015 el municipio de Orito cuenta con nueve (9) áreas de exploración y cuatro (4) áreas de producción operadas por Vetra Exploración y Producción Colombia S.A.S, Ecopetrol S.A, Platino Energy Barbados Corp, Petrominerales Colombia, Gran Tierra Energy Colombia y Petróleos Sud Americanos S.A. En total, las áreas de exploración y producción suman 266.798,24 has. y 108.635 has., respectivamente.

El desarrollo de la actividad extractiva en Orito ha fortalecido la economía municipal la cual gira en torno al petróleo, generando empleo y aportando recursos para mejorar la infraestructura a través de la construcción de parques, rehabilitando, pavimentando y reparando vías. Por esto, este actor presenta un alto poder económico y un impacto considerable en el ámbito social.

Sin embargo, su elevada influencia e impacto se ve deslegitimada por el pobre avance percibido por los representantes en cuanto al desarrollo integral del municipio.

Mientras que algunos han visto en la actividad petrolera una fuente de daños al medio ambiente (con efectos en las selvas y fuentes hídricas) y sociales (incluyendo migraciones y pérdida de tejido social entre indígenas), para otros ha tenido efectos positivos. En el desarrollo del trabajo de campo en el municipio, los diversos actores entrevistados resaltaron el crecimiento económico que ha evidenciado el municipio, gracias al fortalecimiento de la industria extractiva; sin embargo, los testimonios muestran que hay posiciones enfrentadas. Hay actores que piensan que ha habido un crecimiento económico, pero que falta un desarrollo integral que genere beneficios a largo plazo. Por ejemplo, para los miembros del concejo municipal entrevistados, la industria extractiva no ha generado ningún beneficio al municipio; esto se ha

argumentado en la existencia de necesidades básicas insatisfechas que persisten en Orito y en que las inversiones sociales que ha realizado Ecopetrol no son vistas como de gran impacto para la comunidad

TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL

En cuanto a las dimensiones de cumplimiento formal del municipio de Orito, la Organización de la información está en el rango medio alto, la exposición de la información está en el rango medio bajo y el diálogo de la información está en el rango bajo. Con respecto a las dimensiones de cumplimiento efectivo, la disponibilidad y acceso a la información se encuentra en un rango medio alto y la participación ciudadana se encuentra en un rango bajo.

A continuación, se procederá a describir los rangos dados a cada una de las dimensiones con más detalle.

CUMPLIMIENTO FORMAL

Organización de la Información

Rango Medio Alto, Aunque el municipio se encuentra en un rango alto en las variables asociadas al control interno, tiene que avanzar en la implementación de la Ley de Archivos, que lo ubica en un rango medio bajo.

INDICADORES	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
1. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	47,1	44,2	53,8	303
1.1. Control Interno	68,1	64,5	83,1	201
1.1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI	63,3	55,0	82,4	
1.1.2. Implementación Control Interno Contable	77,8	83,5	84,5	
1.2. Gestión Documental	15,6	13,8	10,0	772
1.2.1. Implementación Ley de Archivos	15,6	13,8	10,0	

Exposición de la Información

Rango Medio Bajo Según los indicadores del IGA para las variables de visibilidad de la contratación, el municipio de Orito está dentro del rango bajo en cuanto a la publicación de contratos en el SECOP. Esta variable tiene un impacto significativo en la calificación total, que contrarresta la evaluación en las variables de competencias básicas territoriales y sistemas de gestión administrativas.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
2. EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	78,3	67,8	67,2	869
2.1. Visibilidad de la Contratación **	64,4	38,9	28,6	951
2.1.1. Publicación de contratos - SECOP vs Contraloría Territorial (***)	54,7	27,9	0,0	
2.1.2. Actualización de procesos contractuales publicados en el SECOP	85,6	67,8	91,6	
2.2. Competencias Básicas Territoriales	91,4	90,6	94,9	390
2.2.1. Nivel de reporte Sistema Unico de Información - SUI	82,3	79,9	88,8	
2.2.2. Nivel de reporte SISBEN	95,1	93,6	98,5	
2.2.3. Nivel de reporte Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT	94,9	98,4	97,6	
2.2.4. Nivel de reporte Sistema de Información Hospitalaria - SIHO	100,1	N/A	N/A	
2.3. Sistemas de Gestión Administrativa	79,8	80,0	88,8	219
2.3.1. Nivel de reporte al Formulario Unico Territorial - FUT	89,0	90,7	100,0	
2.3.2. Nivel de reporte de Regalías	43,2	39,6	55,0	
2.3.3. Nivel de reporte al Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP	95,1	96,2	100,0	

Diálogo de la Información

Rango Bajo Esta es la dimensión de cumplimiento formal donde el municipio se encuentra en la situación más crítica. Orito tiene mucho qué avanzar en variables de Gobierno en Línea, Rendición de Cuentas y Atención al Ciudadano.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
3. DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	71,4	65,5	43,9	1031
3.1. Gobierno en línea	69,5	60,5	33,7	989
3.1.1. Nivel de Implementación - Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en línea	69,5	60,5	33,7	
3.2. Rendición de Cuentas	68,7	66,4	43,9	1008
3.2.1. Audiencias públicas	68,7	66,4	43,9	
3.3. Atención al Ciudadano	76,0	71,8	58,1	964
3.3.1. Atención Presencial al Ciudadano.	66,2	59,3	39,5	
3.3.2. Derechos de Petición.	97,9	100,0	100,0	

CUMPLIMIENTO EFECTIVO

A continuación se procede a describir el cumplimiento efectivo de la ley de transparencia, según lo observado durante el trabajo de campo:

Disponibilidad y Accesibilidad de la Información

Rango Medio Alto En Orito los distintos actores locales manifiestan que la posibilidad de acceder a información relacionada con los recursos provenientes de las empresas petroleras y el estado de las operaciones que adelantan las empresas está bien. Por ejemplo, actores como la comunidad educativa afirman que la información que se reporta es oportuna y amplia. Sin embargo, se han presentado algunos problemas en cuanto a la calidad de la información, puesto que hay casos en los que actores afirman que, aunque esta información es sumamente importante para poder hacer la respectiva tributación, las empresas se niegan a facilitar el acceso a su información argumentando problemas de seguridad. A manera de ejemplo, se destacan las quejas de miembros del concejo municipal, que afirman no haber podido acceder a la información de Ecopetrol sobre las inversiones sociales que se han realizado en el municipio.

Participación Ciudadana

Rango Bajo En Orito los procesos de participación que existen son escasos. Según los actores entrevistados, las pocas veedurías que se han hecho en el municipio no son autónomas y solo se han desarrollado bajo el impulso de la personería que ha servido como mediadora entre la comunidad y las empresas. Por su lado, el concejo municipal ha llamado a la empresa y al gabinete de la administración actual para que respondan a las preguntas que plantean los concejales y los ciudadanos. Sin embargo, se puede afirmar que la comunidad de Orito no hace uso generalizado de las herramientas de participación ciudadana.

Por lo tanto, la mayoría de los actores plantean la necesidad de comenzar a realizar seguimiento, tanto a los proyectos formulados por la Alcaldía y financiados por el Sistema General de Regalías, como a la gestión de los recursos del municipio, provenientes de la explotación de las reservas de petrolero y del impuesto de Industria y Comercio.

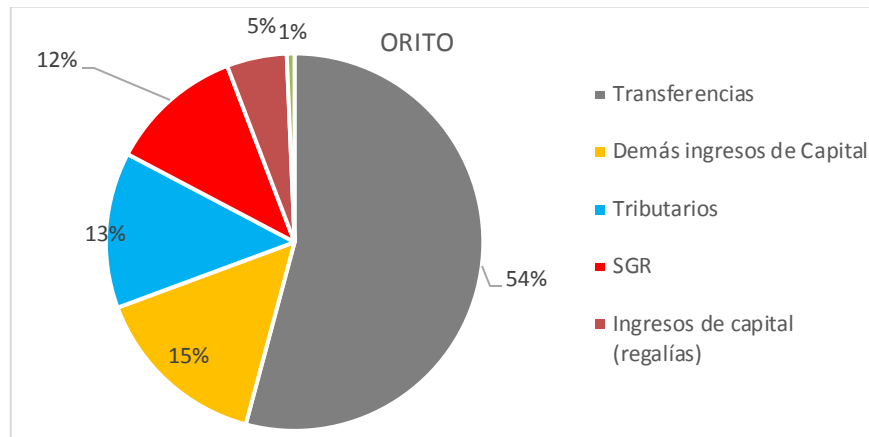
La baja participación ciudadana en el municipio se debe al desconocimiento de la comunidad frente a la existencia de instrumentos de participación y control social; también por las amenazas que pueden recibir al hacer públicas las irregularidades en la gestión de los recursos. Otro factor importante es la seguridad para quien ejerza veeduría. Según el representante de la Iglesia entrevistado, aunque plantea que es necesario el desarrollo de veedurías y control social para el control de las actividades que realizan Ecopetrol y la Alcaldía, indica que la comunidad se limita debido a las amenazas contra sus vidas. La iglesia reconoce que Ecopetrol sí hace invitaciones para informar sobre su gestión e indica que sí ha sido incluyente y ha traído desarrollo. Sin embargo, debe hacer partícipes a estas veredas y resguardos que sufren a causa de necesidades básicas insatisfechas.

MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA

ORITO RECIBIÓ EN 2013 MÁS DE \$43 MIL MILLONES DE PESOS DE INGRESOS, DE LOS CUALES EL 13% FUE APORTADO POR IMPUESTOS, TASAS Y DERECHOS Y EL 17% POR REGALÍAS (12% DEL SGR Y 5% DE INGRESOS DE CAPITAL). EL 54% DE LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO PROVIENE DE LAS TRANSFERENCIAS (DE ORDEN DEPARTAMENTAL Y NACIONAL) (VER

Ilustración 21: Ingresos totales de Orito y tabla 23. Ingresos municipales desagregados).

ILUSTRACIÓN 21: INGRESOS TOTALES DE ORITO



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 23.

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
Transferencias	\$23.430	54%
Demás ingresos de Capital	\$6.571	15%
Tributarios	\$5.780	13%
SGR	\$4.961	11%
Ingresos de capital (regalías)	\$2.227	5%
No tributarios	\$287	1%
Total	\$43.256	100%

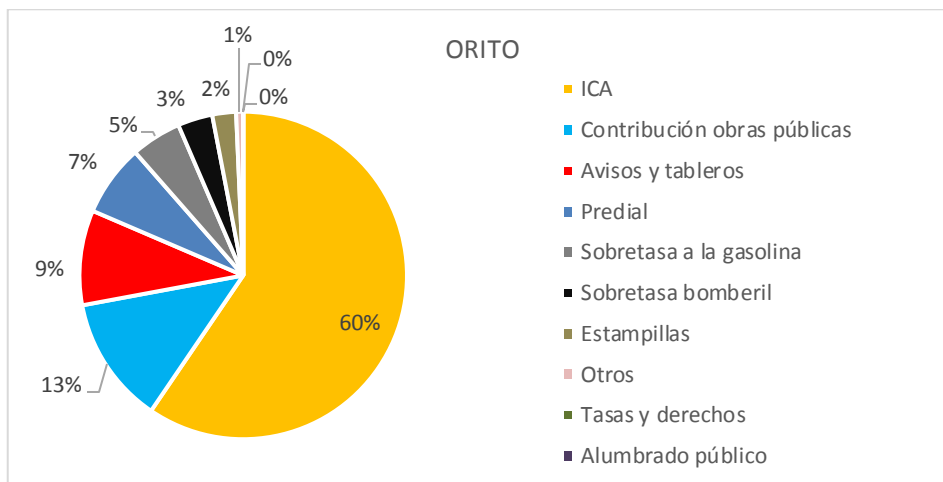
**INGRESOS
MUNICIPALES**

DESAGREGADOS

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

De los más de \$5.780 millones de pesos generados por cuenta de tributos, el 60% correspondió a ICA, seguido por contribución a construcción de obras públicas (13%), avisos y tableros (9%), predial (7%) y sobretasa a la gasolina (5%). Por formar el Pareto de tributos, la consultoría considera que deben tenerse en cuenta para un eventual ejercicio de conciliación (ver Ilustración 22: principales tributos en Orito y tabla 24. Ingresos tributarios municipales).

ILUSTRACIÓN 22: PRINCIPALES TRIBUTOS EN ORITO



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
ICA	\$3.440	60%
Contribución obras públicas	\$726	13%
Avisos y tableros	\$542	9%
Predial	\$410	7%
Sobretasa a la gasolina	\$288	5%
Sobretasa bomberil	\$199	3%
Estampillas	\$136	2%
Otros	\$40	1%
Tasas y derechos	\$0	0%
Alumbrado público	\$0	0%
Total	\$5.780	100%

24.
INGRESOS

TRIBUTARIOS MUNICIPALES

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

PUERTO GAITÁN, META

LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO

La explotación de petróleo en el municipio se desarrolla en los campos Rubiales, Jaguar, Caraca y Bengala. Campo Rubiales es el mayor exponente de la explotación en Puerto Gaitán, el cual es operado por Meta Petroleum (empresa de Pacific Rubiales Energy) y por Ecopetrol. Este campo comenzó a explotarse en 2003, creciendo de manera destacada en 2008 (Camacho, s.f.). En 2016, la operación de Rubiales pasará a ser completamente dirigida por la Ecopetrol; esta situación ha sido identificada por diferentes actores como una oportunidad de cambio, mientras que otros lo ven como una amenaza pues esperan una reducción en la inversión social.

La actividad petrolera ha traído gran bonanza y desarrollo al municipio producto del pago de impuestos de proveedores y de las regalías. Sin embargo, ha generado fuertes conflictos sociales, por cuenta del proceso migratorio al municipio y las brechas en la demanda de empleo local con respecto al regional y nacional. Los conflictos han tenido momentos álgidos, como las protestas en 2011, de las cuales nacieron las Mesas de Trabajo como una manera de acercar a las empresas petroleras y la comunidad.

Los actores entrevistados han identificado diferentes impactos de la dinámica petrolera en el municipio de Puerto Gaitán. Algunos lo han visto como una oportunidad de desarrollo y cambio de condiciones de vida, como por ejemplo la iglesia. Sin embargo, otros, como algunos funcionarios de la Alcaldía y las veedurías, afirman que ha traído problemas ambientales principalmente sobre los recursos hídricos.

Según un representante de la Oficina de Asuntos Indígenas de la Alcaldía, en las comunidades indígenas se ha identificado, como principal impacto, el desarraigo cultural, pues sus integrantes, en especial los jóvenes, han preferido buscar trabajo en las empresas petroleras o, sencillamente, vivir de los dineros que éstas les entregan como compensación por daños. Otro problema es la corrupción dentro de las entidades locales, en especial en sus gobernadores, quienes reciben pagos directamente de la industria para no denunciar o para no tomar vías de hecho cuando se ven impactados negativamente por las empresas petroleras.

Para el personero municipal, las empresas petroleras carecen de voluntad para solucionar los impactos ambientales y sociales generados por el desarrollo de su actividad. Según este actor, esto sucede porque las empresas petroleras solo atienden las peticiones que son realizadas directamente por el gobierno central y, cuando se trata de entidades como la alcaldía, personería y veedurías, sencillamente ignoran los requerimientos haciendo que se genere en la comunidad una visión negativa de las industrias y de los mecanismos de control local.

TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL

El municipio de Puerto Gaitán tiene las dimensiones de cumplimiento formal, Organización de la Información, Exposición de la Información y Diálogo de la Información, en rangos medio alto y alto. Así mismo, la dimensión de Participación Ciudadana (cumplimiento efectivo), también se encuentra en el rango medio alto. Sin embargo, la dimensión de Disponibilidad y Acceso a la Información (cumplimiento efectivo), está en el rango bajo.

A continuación, se pasará a explicar cada una de las dimensiones de cumplimiento de la Ley de Transparencia con más detalle.

CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA)

Organización de la Información

Rango Medio Alto A pesar de estar en un rango superior en materia de implementación de la Ley de Archivos, el municipio de Puerto Gaitán tiene un margen de mejora en la variable de Control Interno, específicamente en la implementación del MECI

INDICADORES	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
1. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	47,1	49,1	51,9	380
1.1. Control Interno	68,1	63,9	69,2	598
1.1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI	63,3	54,2	62,5	
1.1.2. Implementación Control Interno Contable	77,8	83,4	82,6	
1.2. Gestión Documental	15,6	26,8	26,0	144
1.2.1. Implementación Ley de Archivos	15,6	26,8	26,0	

Exposición de la información

Rango Medio Alto Si bien el municipio está en un rango alto en materia de reportes a los sistemas de gestión administrativa, las variables de competencias básicas territoriales y visibilidad de la contratación se encuentran en un rango medio.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
2. EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	78,3	85,2	82,9	499
2.1. Visibilidad de la Contratación **	64,4	77,2	70,0	572
2.1.1. Publicación de contratos - SECOP vs Contraloría Territorial (***)	54,7	69,7	56,6	
2.1.2. Actualización de procesos contractuales publicados en el SECOP	85,6	93,7	99,4	
2.2. Competencias Básicas Territoriales	91,4	93,4	90,9	723
2.2.1. Nivel de reporte Sistema Único de Información - SUI	82,3	89,0	83,6	
2.2.2. Nivel de reporte SISBEN	95,1	95,0	93,5	
2.2.3. Nivel de reporte Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT	94,9	94,8	95,6	
2.2.4. Nivel de reporte Sistema de Información Hospitalaria - SIHO	98,1	100,0	N/A	
2.3. Sistemas de Gestión Administrativa	79,8	84,9	92,7	64
2.3.1. Nivel de reporte al Formulario Único Territorial - FUT	89,0	93,9	90,4	
2.3.2. Nivel de reporte de Regalías	43,2	55,2	85,0	
2.3.3. Nivel de reporte al Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP	95,1	95,9	100,0	

Diálogo de la información

Rango Alto Puerto Gaitán tiene avances significativos en las variables de Gobierno en Línea y Atención al Ciudadano. Por otro lado, la variable de Rendición de Cuentas está en un rango medio bajo.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
3. DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	71,4	78,4	90,1	82
3.1. Gobierno en línea	69,5	82,3	100,0	150
3.1.1. Nivel de Implementación - Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en línea	69,5	82,3	100,0	
3.2. Rendición de Cuentas	68,7	73,6	64,0	778
3.2.1. Audiencias públicas	68,7	73,6	64,0	
3.3. Atención al Ciudadano	76,0	76,3	94,5	87
3.3.1. Atención Presencial al Ciudadano.	66,2	67,3	92,1	
3.3.2. Derechos de Petición.	97,9	96,6	100,0	

CUMPLIMIENTO EFECTIVO

A continuación se procede a describir el cumplimiento efectivo de la ley de transparencia, según lo observado durante el trabajo de campo:

Disponibilidad y Accesibilidad de la Información

Rango Bajo La posibilidad de acceder a información que tienen los distintos actores locales en Puerto Gaitán es muy limitada. Esto se debe, principalmente, al hermetismo de la alcaldía para divulgar información acerca de la utilización de recursos provenientes de la industria petrolera y la ausencia de canales de comunicación entre las empresas y la comunidad. En el municipio no existe sede de ninguna de las empresas que hacen presencia en el municipio. Toda la información que se distribuye

de las empresas, se encuentra centralizada en la Fundación Siglo XXI. Tanto la personería y las veedurías, se quejaron de la falta de acceso a la información sobre los contratos laborales lo que, según ellos, ha generado dudas en la comunidad sobre la transparencia de las empresas petroleras.

Los distintos actores de la sociedad civil manifiestan la importancia de acceder a la información económica de las empresas petroleras que es usada por la Alcaldía para la respectiva tributación. La personería y las veedurías se quejaron de la falta de acceso a la información sobre los contratos laborales lo que, según ellos, ha generado dudas en la comunidad sobre la transparencia de las empresas petroleras. Sin embargo, para la Alcaldía, en el tema de impuestos, la industria petrolera es transparente pues obtiene la información necesaria para la tributación.

Participación Ciudadana

Rango Medio Alto En Puerto Gaitán las instancias de participación y control social sobre los recursos y operaciones de las empresas petroleras es fuerte. Los actores que fueron entrevistados en el trabajo de campo perciben una buena participación ciudadana representada por las veedurías y las mesas de trabajo. Las primeras, según los actores de la sociedad civil entrevistados, hacen un buen ejercicio de control y supervisión, sobre todo de los contratos de la alcaldía y temas laborales. Esto tiene que ver con el hecho de que en el municipio se han creado una serie de veedurías temáticas que cuentan con asesoría de la Red Nacional de Veedurías. La personería y las veedurías se quejaron de la falta de acceso a la información sobre los contratos laborales lo que, según ellas, ha generado dudas en la comunidad sobre la transparencia de las empresas petroleras.

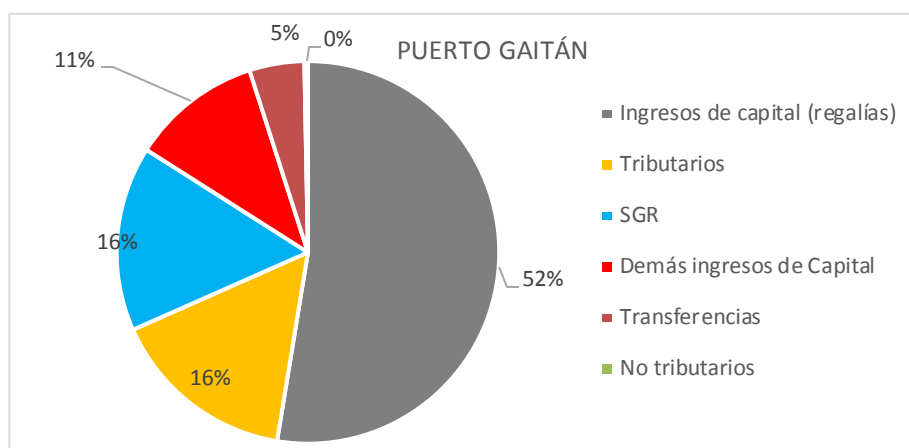
Otra instancia importante en este tema está ilustrada en las Mesas de Trabajo que se conformaron a raíz de algunos disturbios presentados en 2001 en contra de la actividad petrolera. Éstas estuvieron bajo la coordinación del párroco de la iglesia de Puerto Gaitán y a partir de ellas se sentaron juntos la comunidad, la vicepresidencia y la empresa Pacific Rubiales para priorizar temas claves del municipio. En estas mesas se creó el Consejo Gremial, que agrupa a las asociaciones de distintas ramas de la economía, como la turística, y la transportadora, y se han generado diferentes proyectos sociales.

MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA AL MUNICIPIO

En Puerto Gaitán los ingresos totales municipales, en 2013, ascendieron a más de \$458 mil millones de pesos. De estos, los ingresos tributarios representaron el 16% y los

recursos provenientes del SGR 16%. Llama la atención la importancia de los ingresos de capital provenientes de regalías (52%). Esto indica que los recursos generados por el sector en regalías representaron el 68% de los ingresos totales municipales (ver Ilustración 23: Ingresos totales de Puerto Gaitán y tabla 25. Ingresos municipales desagregados).

ILUSTRACIÓN 23: INGRESOS TOTALES DE PUERTO GAITÁN



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 25. INGRESOS MUNICIPALES DESAGREGADOS

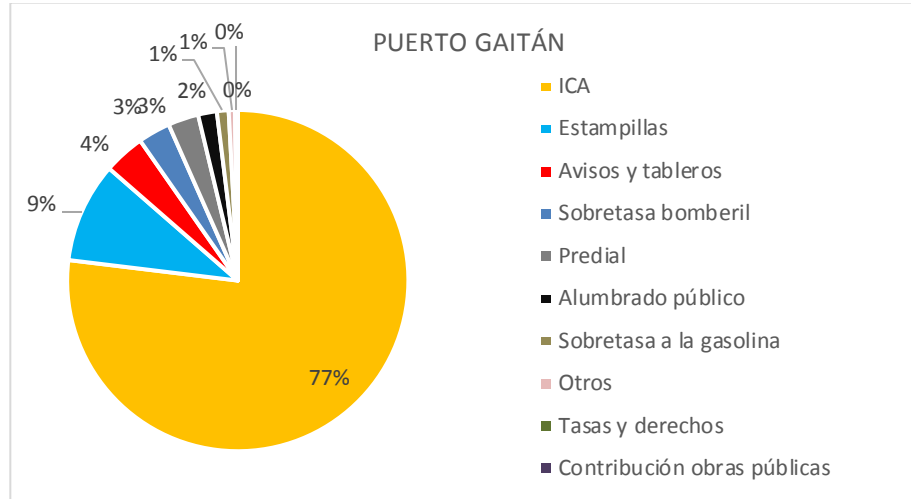
NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
Ingresos de capital (regalías)	\$241.156	53%
Tributarios	\$72.401	16%
SGR	\$71.703	16%
Demás ingresos de Capital	\$50.672	11%
Transferencias	\$21.293	5%
No tributarios	\$1.368	0%
Total	\$458.594	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

Los más de \$72 mil millones de pesos por concepto de impuestos, tasas y derechos, de 2013, estuvieron compuestos principalmente de ICA (77%), estampillas (9%), avisos y tableros (4%), sobretasa Bomberil (3%) y predial (3%). Toda vez que estos son los principales cinco impuestos que conforman el Pareto de ingresos tributarios, la

consultoría recomienda que sean incluidos en un ejercicio de conciliación (Ilustración 24: principales tributos en Puerto Gaitán).

ILUSTRACIÓN 24: PRINCIPALES TRIBUTOS EN PUERTO GAITÁN



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 26. INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
ICA	\$55.694	77%
Estampillas	\$6.870	9%
Avisos y tableros	\$2.820	4%
Sobretasa bomberil	\$2.212	3%
Predial	\$2.098	3%
Alumbrado público	\$1.284	2%
Sobretasa a la gasolina	\$805	1%
Otros	\$426	1%
Tasas y derechos	\$192	0%
Contribución obras públicas	\$0	0%
Total	\$72.401	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TAURAMENA, CASANARE

LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO

Tauramena hace parte del corredor petrolero, conformado por seis municipios casanareños, correspondiente al 23% de la superficie total de departamento. Según cifras reportadas por la Alcaldía de Tauramena, a octubre de 2015, existían 25 bloques petroleros. Los de mayor extensión y mayor cobertura de veredas eran LLA 25, operado por Petrominerales, TAURAMENA, operado por Equión Energía, y el TIPLE, operado por CEPCOLSA³².

Según datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el municipio de Tauramena cuenta con catorce (14) áreas de exploración y siete (7) áreas de producción operadas por Parex Resources Colombia, CEPCOLSA Colombia, R3 exploración y producción, Petrominerales, Pacific Rubiales Energy, Geopark Colombia, Verano Energy Barbados Limited, ONGC VIDESH LTD, Parenco Oil and Gas, Equión, Tecpetrol y Ecopetrol. Las áreas de exploración y producción suman un total de 956.589 has. y 73.071 has., respectivamente.

³² Consultado en: http://www.tauramena-casanare.gov.co/mapas_municipio.shtml?apc=bcxx-l-&x=2628747, el 06 de noviembre de 2015

La actividad petrolera ha generado consecuencias ambientales, por dos causas principales. La primera es el aumento de la población que demanda mayores recursos naturales y produce mayores niveles de contaminación atmosférica; la segunda es la alteración de los ecosistemas por la pérdida de hábitat de la fauna, el descapote y la erosión de los suelos. Aunado a los efectos ambientales, se produjeron efectos sociales, que la mayoría de actores entrevistados manifestaron, como inseguridad, drogadicción, prostitución y protestas de la comunidad. Para un funcionario de la Alcaldía, existe una falta de articulación entre el gobierno local, las autoridades nacionales (incluyendo autoridades ambientales) y las empresas petroleras, lo que no permite mitigar estos efectos.

TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL

En el municipio de Tauramena las dimensiones de cumplimiento formal de la Ley de Transparencia (Organización de la Información, Exposición de la Información y Diálogo de la Información) se encuentran en rangos medio alto y alto. Así mismo, la dimensión de Participación Ciudadana (cumplimiento efectivo) está en el rango medio alto. Por otro lado, la dimensión de Disponibilidad y Acceso a la Información está en el rango bajo.

A continuación, se pasará a describir cada una de las cinco dimensiones con más detalle.

CUMPLIMIENTO FORMAL (IGA)

Organización de la información

Rango Alto El municipio se encuentra en los primeros lugares del país en cuanto al avance de la variable de control interno, jalonando la calificación para esta dimensión. Por el contrario, está por debajo de los promedios nacional y departamental en cuanto a la variable de gestión documental.

INDICADORES	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
1. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	47,1	47,7	59,6	118
1.1. Control Interno	68,1	70,5	92,0	35
1.1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI	63,3	63,4	88,9	
1.1.2. Implementación Control Interno Contable	77,8	84,8	98,3	
1.2. Gestión Documental	15,6	13,4	11,0	583
1.2.1. Implementación Ley de Archivos	15,6	13,4	11,0	

Exposición de la información

Rango Alto Tauramena tiene fortalezas en las variables de Visibilidad de la Contratación y reporte a los Sistemas de Gestión Administrativa. Por otro lado, puede mejorar en la variable de competencias básicas territoriales.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
2. EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	78,3	86,1	90,4	185
2.1. Visibilidad de la Contratación **	64,4	75,8	92,4	160
2.1.1. Publicación de contratos - SECOP vs Contraloría Territorial (***)	54,7	68,6	89,5	
2.1.2. Actualización de procesos contractuales publicados en el SECOP	85,6	91,7	98,7	
2.2. Competencias Básicas Territoriales	91,4	95,9	86,8	907
2.2.1. Nivel de reporte Sistema Unico de Información - SUI	82,3	92,9	66,8	
2.2.2. Nivel de reporte SISBEN	95,1	97,8	96,6	
2.2.3. Nivel de reporte Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT	94,9	97,2	97,2	
2.2.4. Nivel de reporte Sistema de Información Hospitalaria - SIHO	114,1	N/A	N/A	
2.3. Sistemas de Gestión Administrativa	79,8	87,0	93,5	60
2.3.1. Nivel de reporte al Formulario Unico Territorial - FUT	89,0	92,5	99,3	
2.3.2. Nivel de reporte de Regalias	43,2	63,2	75,0	
2.3.3. Nivel de reporte al Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP	95,1	97,4	100,0	

Diálogo de la Información

Rango Medio Alto Esta calificación se debe a los avances del municipio en la implementación del Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en Línea y en la variable de Atención al Ciudadano. Por otro lado, para la variable de rendición de cuentas, el municipio está en un rango medio bajo.

	Nacional	Depto	Entidad	Rankin *
3. DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	71,4	76,5	77,6	454
3.1. Gobierno en línea	69,5	78,2	83,5	318
3.1.1. Nivel de Implementación - Decreto 2693 de 2012 de Gobierno en línea	69,5	78,2	83,5	
3.2. Rendición de Cuentas	68,7	70,3	62,6	818
3.2.1. Audiencias públicas	68,7	70,3	62,6	
3.3. Atención al Ciudadano	76,0	78,3	80,0	574
3.3.1. Atención Presencial al Ciudadano.	66,2	71,1	71,1	
3.3.2. Derechos de Petición.	97,9	94,7	100,0	

CUMPLIMIENTO EFECTIVO

A continuación, se procede a describir el cumplimiento efectivo de la ley de transparencia, según lo observado durante el trabajo de campo:

Disponibilidad y Accesibilidad de la Información

Rango Bajo En Tauramena la disponibilidad y acceso a la información relacionada con la industria petrolera es baja. Representantes de la sociedad civil en este municipio plantean que las instancias de participación y de control social han cooptadas, a tal punto que la difusión de la información no llega más allá de unos pocos actores. Por esto, perciben que es difícil acceder a la información de la industria petrolera cuando se quiere hacer algún proceso de control o verificación.

En términos generales, la comunidad educativa, los líderes comunitarios y la personería perciben que es difícil acceder a la información de la industria petrolera cuando se quiere hacer algún proceso de control o verificación. Por el contrario, para la Alcaldía es fácil acceder a la información sobre las empresas que proveen bienes y servicios a las empresas petroleras, la cual es usada para el recaudo de impuestos.

Participación ciudadana

Rango Medio Alto En Tauramena existen procesos de participación fuertes y que han logrado abrirse canales de diálogo con las empresas petroleras. Sin embargo, la comunidad tiene la sensación de que no son tenidos en cuenta por la empresa petrolera ni por la alcaldía en la formulación y ejecución de proyectos de regalías. Actividades como las que adelantan las fundaciones ambientales y sociales han hecho que las comunidades tengan mayores capacidades para que puedan gestionar y tener algún tipo de participación en los proyectos. En términos generales, la comunidad educativa, los líderes comunitarios y la personería perciben que es difícil acceder a la información de la industria petrolera cuando se quiere hacer algún proceso de control o verificación.

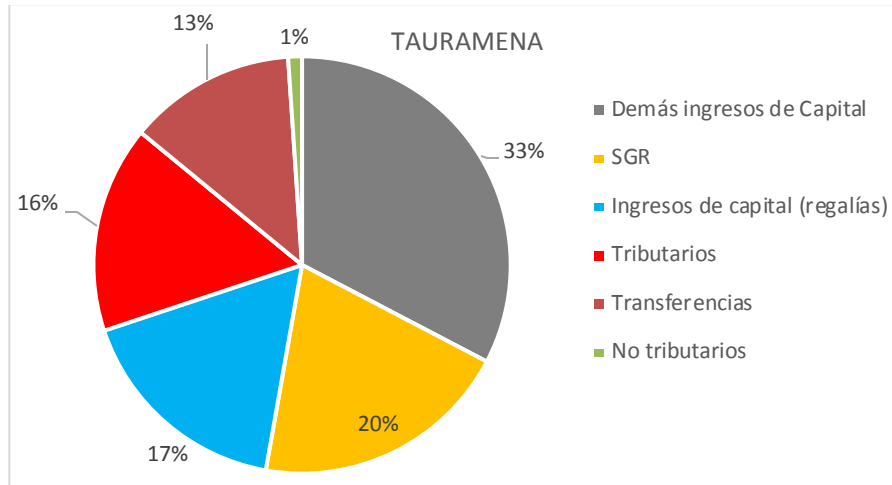
La comunidad ha tomado vías de hecho para manifestar su posición acerca de los proyectos petroleros o para exigir a las empresas petroleras que los compensen por los daños que ellos perciben que se han generado. Estas vías de hecho han disminuido porque las comunidades han buscado otros mecanismos; por ejemplo, los finqueros lograron llevar a la empresa Cepcolsa al Tribunal Superior Administrativo del Casanare para que se cumpliera con el financiamiento de la pavimentación y micropavimentación de una vía.

Producto de estos ejercicios de movilización, la comunidad está generando capacidades que les permita hacer procesos de veeduría, principalmente en temas como las regalías, la inversión social del 1% y las licencias ambientales. Actores como el concejo municipal y un líder comunal, afirman que las Juntas de Acción Comuna han sido permeadas por la corrupción, pues han recibido dinero de las empresas petroleras para poder explorar y explotar dentro del territorio de la comunidad que representan. En otros casos, las JAC han tenido injerencia en el tema laboral, decidiendo quien puede trabajar en las empresas petroleras, creando así una especie de mercado de prestación de servicios.

MATERIALIDAD DEL APOORTE DE LA INDUSTRIA

En Tauramena los ingresos totales, en 2013, ascendieron a cerca de \$86 mil millones de pesos. De estos, los tributarios representaron el 16% y los recursos provenientes de regalías 37% (20% del SGR y 17% de recursos de balance) (Ilustración 25: Ingresos totales de Tauramena).

ILUSTRACIÓN 25: INGRESOS TOTALES DE TAURAMENA



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA

NOMBRE	MONTO (millones de pesos corrientes)	%
Demás ingresos de Capital	\$28.035	33%
SGR	\$17.258	20%
Ingresos de capital (regalías)	\$14.681	17%
Tributarios	\$13.776	16%
Transferencias	\$11.137	13%
No tributarios	\$919	1%
TOTAL	\$85.806	100%

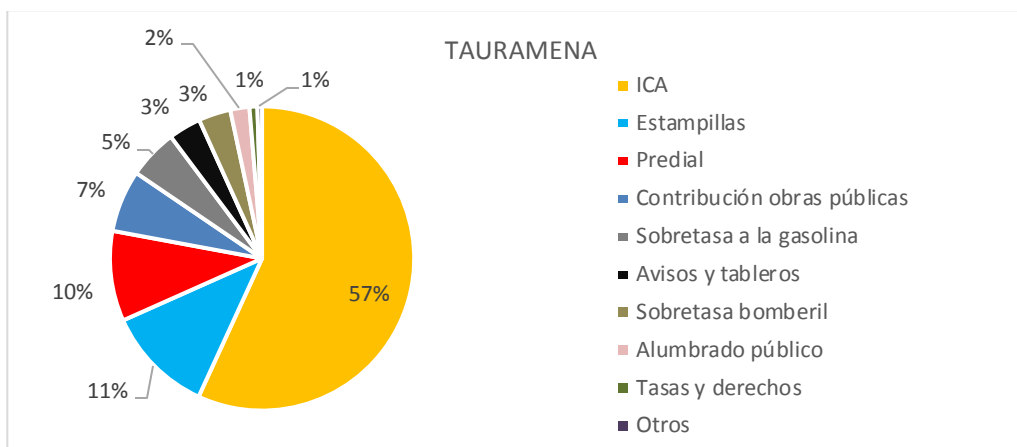
MUNICIPALES DESAGREGADOS

27.
INGRESOS

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

Los ingresos tributarios del municipio ascendieron a cerca de \$14 mil millones de pesos, de los cuales el ICA representó el 57%. En orden de importancia le siguen las estampillas (11%), el predial (10%), contribución a obras públicas (7%) y sobretasa a la gasolina (5%). En conjunto, estos impuestos conforman el Pareto de ingresos tributarios y, por lo tanto, deben ser considerados en un eventual ejercicio de conciliación en Tauramena (Ver Ilustración 26: principales tributos en Tauramena, y tabla 28. Ingresos tributarios municipales).

ILUSTRACIÓN 26: PRINCIPALES TRIBUTOS EN TAURAMENA



Fuente: Cálculos propios, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

TABLA 28. INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

<i>NOMBRE</i>	<i>MONTO (millones de pesos corrientes)</i>	<i>%</i>
ICA	\$7.832	57%
Estampillas	\$1.581	11%
Predial	\$1.320	10%
Contribución obras públicas	\$908	7%
Sobretasa a la gasolina	\$725	5%
Avisos y tableros	\$475	3%
Sobretasa bomberil	\$471	3%
Alumbrado público	\$280	2%
Tasas y derechos	\$116	1%
Otros	\$67	0%
TOTAL	\$13.776	100%

Fuente: Cálculos propios JA&A, cifras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP y SGR

ANEXO 1: DEFINICIONES DE LOS TRIBUTOS A NIVEL LOCAL Y DE LA INDUSTRIA

IMPUESTO VEHICULOS AUTOMOTORES

Este impuesto está reglamentado por las leyes 97 de 1913, 48 de 1998, 14 de 1983, 33 de 1946, 44 de 1990, 448 de 1998, y el artículo 214 del Decreto- Ley 1333 de 1986.

En este impuesto el sujeto pasivo es el propietario o poseedor del vehículo gravado. La base gravable está constituida por el valor comercial del vehículo, establecido anualmente, mediante resolución expedida en el año inmediatamente anterior, por el Ministerio de Transporte. Las tarifas aplicables a los vehículos gravados se determinan de acuerdo con su valor comercial. El impuesto de vehículos automotores se declara y paga anualmente, ante los departamentos o el Distrito Capital, según el lugar donde se encuentre matriculado el respectivo vehículo. El recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución del impuesto de vehículos automotores es competencia del departamento o distrito en cuya jurisdicción se deba pagar el impuesto, sin embargo los municipios del sector minero y de hidrocarburos verificarán, controlarán y solicitarán al respectivo departamento la liquidación correcta del porcentaje que le corresponde por este impuesto, el cual registran anualmente en el presupuesto de ingresos como un ingreso corriente de libre destinación, bajo el rubro de impuesto de vehículos automotores y, al igual que los anteriores impuestos y sobretasas, su uso es de destinación a inversión social y funcionamiento del respectivo ente territorial.

SOBRETASA A LA GASOLINA

Es un recurso del orden territorial que está regulado por las leyes 105 de 1993, 788 de 2002, y el artículo 117 de la ley 488 de 1998. Son responsables de la sobretasa los distribuidores mayoristas de gasolina motor, extra y corriente, los productores e importadores y los transportadores y expendedores al detal. La base gravable está constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor, tanto extra como corriente, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía. La tarifa aplicable a la sobretasa es establecida a través del estatuto de rentas de cada municipio; en promedio, la tarifa es del (18.5%) del precio de venta; es un impuesto de periodicidad mensual que cuenta con un recaudo controlado por las Secretarías de Hacienda y/o las entidades financieras autorizadas para tal fin. Son recibidos en el fisco municipal dentro de los diez (10) primeros días hábiles del mes

siguiente al de su causación. Esta sobretasa hace parte de los ingresos corrientes de cada municipio, a quienes les corresponde la administración, control, recaudo, determinación, liquidación, discusión, devolución y cobro. Se refleja dentro del presupuesto de ingreso en el rubro sobretasa a la gasolina. El uso de los recursos es de libre destinación, es decir, puede ser destinado para inversión, funcionamiento o pago de deuda.

IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO

Está regulado por la Ley 97 de 1913, artículo 1 Literal d, y la Ley 84 de 1915, Artículo 1. La administración, recaudo y control del impuesto sobre el servicio de alumbrado público debe ajustarse al marco normativo previamente fijado en cada municipio, generalmente en el respectivo estatuto tributario o de rentas. En ese documento se establecen todos los elementos del impuesto y los mecanismos de liquidación y recaudo. Existe la posibilidad de incluir su cobro en las facturas de los servicios públicos, de impuesto predial para lotes, o en la factura de industria y comercio que se da en algunos de los municipios del sector minero y de hidrocarburos (Decreto 2424 de 2006, artículo 9°).

El sujeto pasivo de este impuesto es la persona natural o jurídica que tenga el carácter de suscriptor y/o beneficiario del servicio de alumbrado público en el perímetro de su correspondiente municipio. La base gravable para la liquidación del impuesto será el valor del consumo de energía eléctrica facturado por la empresa prestadora del servicio de alumbrado público. La tarifa para el sector industrial minero y de hidrocarburos está fijada en porcentajes de cobros de la facturación o en salarios mínimos mensuales legales vigentes establecidos por cada municipalidad; el producto del impuesto de alumbrado público se aplicará para el pago de energía, el costo de la prestación del mismo servicio, mantenimiento, ampliación, reposición y modernización del sistema del alumbrado público del municipio. Cada municipio, a su vez y a través de convenios o contratos, podrá delegar en una empresa generadora o distribuidora y comercializadora de energía eléctrica, la prestación del servicio de alumbrado público, las funciones de liquidación, facturación y recaudo del tributo.

Si después de cancelado este servicio se genera alguna utilidad o peculio sobrante en las arcas del municipio, se utilizarán como recursos de libre destinación y podrá emplearse para inversión o funcionamiento, conforme lo dispone la Ley.

IMPUESTO PREDIAL.

Este impuesto está regulado por las siguientes normas: Ley 55 de 1985, Decreto-Ley 1333 de 1986, Ley 111 de 1986, Ley 75 de 1986, Ley 9 de 1989, Ley 14 de 1990 y Ley 1607 de 2012.

Es sujeto pasivo la persona natural o jurídica, propietaria o poseedora de predios del sector minero y de hidrocarburos ubicados en la jurisdicción del municipio. Este tributo tiene como base gravable, que permite liquidar el impuesto predial unificado, el avalúo catastral establecido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que haga sus veces, o que es autorizada para la valoración catastral de los inmuebles del municipio. Su periodo gravable es anual y se cobra de manera trimestral, anticipadamente, en la mayor parte de los municipios.

Las tarifas fijadas se dan acorde con la destinación del predio o inmueble que, para este sector, considerado de uso industrial, es fijado con un estimado entre 5 y 16 x 1000. El recaudo de este impuesto le corresponde al municipio, a través de diferentes mecanismos (entidades bancarias y tesorería municipal), y deberá velar porque el proceso de recaudo sea el más adecuado para contar con el suficiente flujo para dar cumplimiento a los Planes Operativos de Inversión; además, debe ejercer acciones que garanticen el oportuno pago del tributo por parte de las empresas del sector para evitar la prescripción establecida en la ley.

Para este fin, utilizan estrategias como la de pronto pago o pago anticipado, con descuentos atractivos para las empresas que pagan todo el año. La destinación de los recursos recaudados por este impuesto se ven reflejados como una fuente de ejecución del presupuesto de ingresos en el rubro de impuesto predial; y en el presupuesto de gastos o egresos con el uso de los recursos que, por ser un impuesto de orden local, es considerado como un ingreso corriente de libre destinación, es decir, cuyo uso tiene una parte destinada a gastos de funcionamiento y otra parte a gasto de inversión social conforme lo previsto en el respectivo plan de desarrollo, de acuerdo con la categorización del municipio según lo señalado en la Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012.

IMPUESTO DE TRANSPORTE POR OLEODUCTOS Y GASODUCTOS

Es un impuesto nacional creado por el artículo 42 de la Ley 37 de 1931, reformado por el artículo 52 del Decreto 1056 de 1953 (Código de Petróleos), sin embargo y de acuerdo con lo previsto en el parágrafo del artículo 26 de la Ley 141 de 1994 este impuesto fue cedido a los municipios no productores por cuyas jurisdicciones

atraviesen los oleoductos o gasoductos. En el artículo 131 de La Ley 1530 de 2012, se definió el manejo de este impuesto. Establece como sujeto pasivo al propietario del crudo o del gas que se transporta por el oleoducto o gasoducto y, en forma solidaria, al transportador, cuando no haya efectuado la liquidación y recaudo respectivo.

La base gravable está dada por el valor del transporte que resulta de multiplicar el número de barriles de petróleo o de pies cúbicos de gas transportados, según el caso, por la tarifa de transporte vigente para cada oleoducto o gasoducto. La tarifa de transporte por oleoductos será fijada anualmente por el Ministerio de Minas y Energía. El periodo gravable es mensual, pero se cobrará por trimestres vencidos. El recaudo se distribuirá entre los municipios no productores, que sean atravesados por los oleoductos o gasoductos, en proporción al volumen y al kilometraje. El pago de este impuesto será realizado por los operadores de los mencionados ductos, observando los criterios generales que establezca el Ministerio de Minas y Energía para llevar a cabo dichas labores.

Los municipios beneficiarios de este tributo ejecutarán los recursos provenientes del impuesto de transporte, en proyectos de inversión incluidos en los planes de desarrollo con estricta sujeción al régimen de contratación vigente y aplicable, respetando los principios de publicidad, transparencia y selección objetiva. La administración y fiscalización del impuesto de transporte es de competencia del municipio beneficiario del mismo.

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Esta renta municipal está regulada principalmente por la Ley 14 de 1983 y el Decreto Ley 1333 de 1986. Se considera como sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio la persona natural o jurídica o la sociedad de hecho, que realice actividades industriales, comerciales, de servicios y financieras en la jurisdicción del municipio. La base gravable de este tributo se liquidará según los ingresos brutos del contribuyente obtenidos durante el año o período gravable anterior; su liquidación se desarrolla de acuerdo con las actividades industriales, comerciales, de servicios o financieras. Para el sector de hidrocarburos y minero se establece una tarifa que va entre el 5 y el 10 X 1000, la cual es recaudada con descuento por pronto pago si se cancela en una cuota anual anticipada, o de manera mensual o bimensual según las políticas de recaudo que defina el respectivo municipio. Este impuesto forma parte del presupuesto de Ingresos como uno de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación reflejado en el rubro de impuesto de industria y comercio. El municipio puede destinar este ingreso para gastos de funcionamiento y gastos de inversión social, de acuerdo con la categorización del municipio según lo señalado en la Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012.

IMPUESTO DE AVISOS Y TABLEROS

Tributo regulado por la Ley 97 de 1913, el Decreto-Ley 1333 de 1986 y la Ley 14 de 1983. Se consideran sujetos pasivos del impuesto complementario de Avisos y Tableros los contribuyentes del impuesto de industria y comercio de cada uno de los municipios. La base gravable la constituye el valor del Impuesto de Industria y Comercio. La tarifa para este impuesto se ha establecido en un quince por ciento (15%) del valor del Impuesto de Industria y Comercio. Se liquida y cobra conjuntamente con el Impuesto de Industria y Comercio del que es legalmente complementario. Cada municipio ejerce la administración, determinación, control, discusión, recaudo, devolución y cobro del impuesto. Con respecto al presupuesto de ingresos, se refleja en el rubro de Avisos y Tableros y hace parte de ingresos corrientes de libre destinación; en el presupuesto de egresos, los recursos se destinan a funcionamiento e inversión conforme a los porcentajes definidos según la categoría del municipio.

IMPUESTO DE ESTAMPILLAS.

La naturaleza jurídica de las estampillas fue definida por el Consejo de Estado al considerarlas como tributos generales, porque gravan a quien incurre en el hecho generador señalado por el legislador o por la corporación administrativa, sin detenerse a generar obligaciones particulares para grupos especiales de ciudadanos. En la actualidad, existen 67 leyes de estampillas vigentes para las entidades territoriales y, en cumplimiento del mandato legal que el legislador ha incluido en muchas de las leyes de estampillas, las entidades territoriales han emitido Ordenanzas y Acuerdos de adopción para éste impuesto; en el caso de los municipios del sector minero y de hidrocarburos, los concejos municipales han señalado, por acuerdo, los sujetos pasivos, los hechos generadores, las tarifas y las bases gravables en el momento de la adopción del tributo. Se deben cobrar desde el momento en el que entra en vigencia la Ordenanza o el Acuerdo de adopción, teniendo en cuenta las disposiciones reglamentarias internas del sistema tributario territorial. El hecho generador del impuesto de estampillas es la realización de operaciones gravadas ante las administraciones municipales; su causación y recaudo es inmediato.

Son consideradas como un impuesto, en la medida en que cumplen las siguientes características: 1. Son generales, lo cual significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador y no a un grupo social, profesional o económico determinado. 2. Son obligatorios. 3. No conllevan contraprestación directa e inmediata. 4. El estado dispone de estos recursos de acuerdo con lo previsto

en los planes y presupuestos, por lo tanto, van a las arcas generales de cada municipio, para atender los servicios y necesidades públicas plasmadas en los planes de desarrollo.

ANEXO 2 - FLUJO DE PAGOS

Rubro	Concepto	Hecho Generador	¿Cómo se liquida?	¿Cómo se paga?
Impuesto a vehículos	Es el impuesto sobre vehículos automotores. Ley 633 de 2000	Grava la propiedad o posesión de los vehículos automotores que no sean de servicio público y/o particular que estén matriculados en el municipio.	Es un impuesto de liquidación privada, es decir que es el contribuyente, mediante declaración, quien determina su impuesto a pagar. Su vigencia es anual y se liquida con base en los predios de los vehículos, determinados por el Ministerio de Transporte.	Se pagará anualmente ante la entidad territorial según el lugar donde se encuentre matriculado el respectivo vehículo.
Sobretasa a la Gasolina	Es un impuesto de base compartida con el Departamento, a través del cual se grava el consumo de gasolina motor. Ley 86 de 1989.	El consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento.	La base para la liquidación del impuesto es el precio de referencia establecido por el MME. El impuesto se causa al momento de la salida de inventario de la gasolina para consumo interno por parte del mayorista. La tarifa es del 25%, del cual el 18,5% corresponde al municipio donde se consume y el 6.5% restante es para el departamento.	La tarifa debe ser consignada en los bancos y en las cuentas autorizadas por el municipio dentro de los 18 días calendarios del mes siguiente a la causación.

Rubro	Concepto	Hecho Generador	¿Cómo se Liquida?	¿Cómo se paga?
Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	Es un impuesto que recae sobre los suscriptores de energía eléctrica. Regulado por la Ley 84 de 1915	La suscripción o beneficio del servicio de alumbrado público en el perímetro del correspondiente municipio.	Los responsables de la liquidación y recaudo son las empresas comercializadoras de energía eléctrica, quienes deberán incluirlo mensualmente como una factura independiente al enviar la factura de energía eléctrica.	Se paga mensualmente en la factura de energía eléctrica.
Impuesto Predial	El impuesto predial recae sobre la posesión o propiedad de los bienes inmuebles rurales o urbanos. Ley 44 de 1990	Propiedad o posesión de un bien o predio rural o urbano. La estimación económica que se realiza sobre el valor del bien inmueble o predio luego se constituye como la base gravable del impuesto predial.	Existen dos formas de liquidación: 1) Liquidación oficial, en la cual la administración municipal liquida el impuesto mediante la multiplicación del avalúo catastral certificado por IGAC por el porcentaje que le corresponda a la clasificación del predio. 2) Auto avalúo es cuando la liquidación la realiza el contribuyente con base en el valor comercial del predio teniendo como base mínima el mayor valor entre el avalúo catastral vigente del predio para el periodo gravable. Una vez fijado este valor, se multiplica por el porcentaje según las características del predio.	Su periodo gravable es anual y éste se cobra de manera trimestral anticipadamente en la mayor parte de los municipios

Rubro	Concepto	Hecho Generador	¿Cómo se Liquidada?	¿Cómo se paga?
Impuesto de Transporte por oleoductos y gasoductos	Es un gravamen que tiene por objeto compensar los efectos causados por el paso de las tuberías - oleoductos y gasoductos- por medio de las cuales se transportan los hidrocarburos producto de la explotación de recursos naturales no renovables. La Ley 1530 de 2012	El transporte de hidrocarburos producto de la explotación de recursos naturales no renovables por ductos - oleoducto o gasoducto-.	La liquidación es a partir del 6 % del valor resultante de multiplicar el número de barriles transportados por la tarifa vigente para cada oleoducto, y por la longitud del tramo. La tarifa que se tiene en cuenta es la tasa de cambio promedio del trimestre a liquidar.	Se cobra por trimestre vencido al propietario del crudo o del gas, según el caso. El pago es realizado a las entidades territoriales por los operadores del ducto. El recaudo es distribuido entre los municipios no productores que el gasoducto o oleoducto atraviesa su jurisdicción en proporción al volumen y al kilometraje.
Impuesto de Industria y Comercio	Es un impuesto que recae sobre los ingresos obtenidos por la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios dentro del territorio municipal, realizadas por personas naturales o jurídicas, con establecimiento de comercio o sin él, de forma permanente o esporádica.	El ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial, o de servicios que se realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas, o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados	Es un impuesto de liquidación privada, en el cual el contribuyente con base en los ingresos brutos obtenidos en el año anterior, por la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, determina su impuesto a pagar. La liquidación se realiza sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior.	El impuesto de industria y comercio se causa el año anterior. La declaración debe ser presentada y el pago se realiza en los bancos o cajas de la tesorería municipal habilitados.

Rubro	Concepto	Hecho Generador	¿Cómo se Liquidada?	¿Cómo se paga?
Avisos y Tableros	Es un impuesto municipal, de carácter indirecto que grava la colocación del aviso o material de difusión de un negocio, actividad o producto. Ley 84 de 1915, ley 14 de 1983 (actualizó la legislación)	1. La colocación de vallas, avisos, tableros en la vía pública, en lugares públicos o privados visibles desde el espacio público. 2. La colocación de avisos en cualquier clase de vehículos. Cuando los avisos tengan una dimensión igual o superior a ocho (8) metros cuadrados pagarán, adicionalmente, el impuesto a la publicidad exterior visual.	Se liquidará como complemento del impuesto de industria y comercio, tomando como base el impuesto a cargo total de industria y comercio sobre el cual se aplicará una tarifa fija del 15%.	El impuesto es pagado en bancos o caja de la tesorería municipal. Es un requisito previo para poder instalar cualquier valla.
Estampillas	Son impuestos que recaen sobre la expedición de actos, contratos o documentos expresamente mencionados para cada estampilla. En los municipios existen dos tipos de ellas: Pro-Cultura: Contratos con el municipio sobre el valor bruto del contrato (entre el 0,5% y el 2%) y pro-ancianos: pagos, sobre el valor de cada pago (1%).	La expedición del acto documento o contrato a nivel municipal. Es un requisito de la legalización del contrato.	El responsable del impuesto es el beneficiario del acto o documento expedido o el contratista, en el caso de los contratos, y se liquida en el porcentaje establecido para cada estampilla. Se paga para la expedición del acto documento o contrato como requisito para su expedición.	Se paga previo a la expedición de un acto documento o contrato en el municipio.

ANEXO 3 – DIAGRAMAS DE FLUJO DE PAGOS

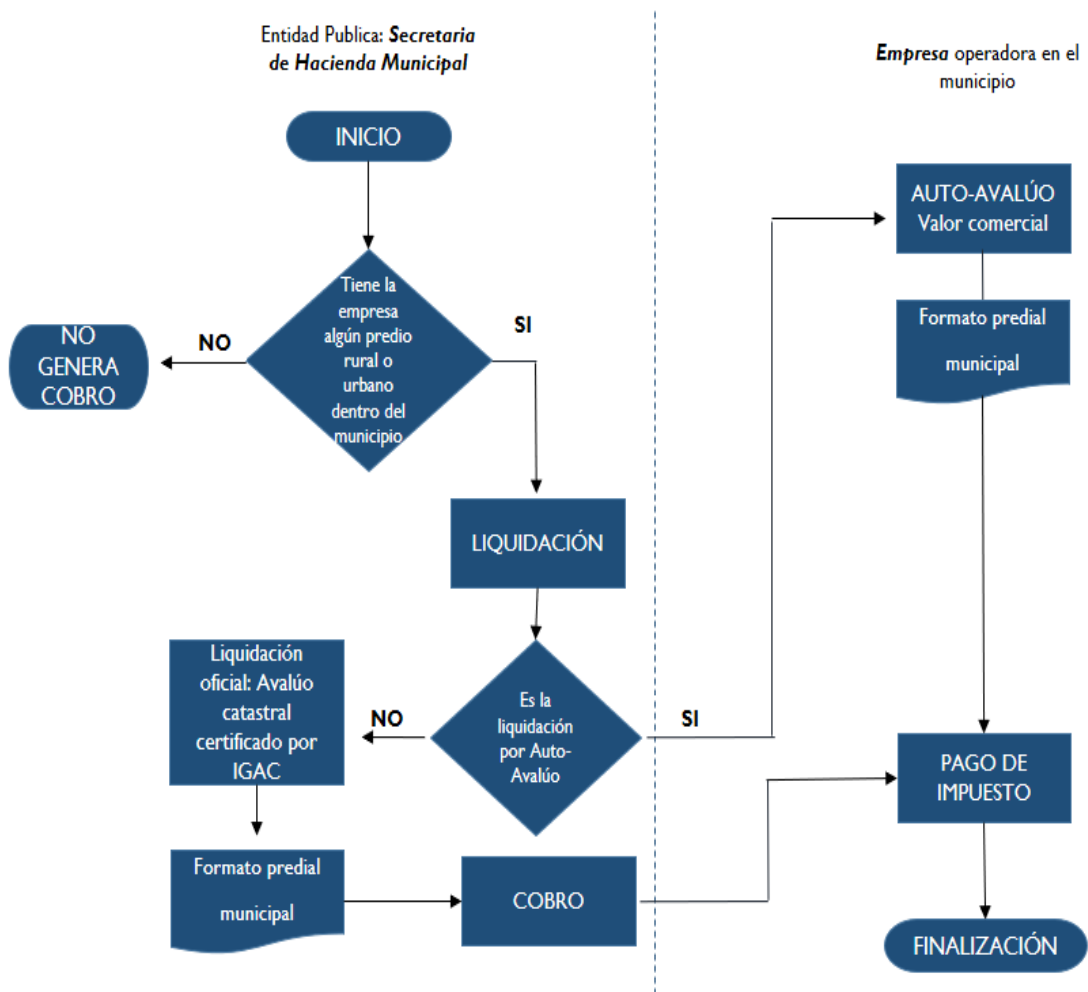
A continuación, se presentan los flujos de pagos generales para cuatro (4) impuestos que cuentan con características estandarizables y por lo tanto pueden ser presentados dentro de un flujo grama de proceso general para los municipios en estudio. Estos son: Impuesto Predial, Impuesto de Industria y Comercio (ICA), Avisos y tableros, y Sobretasa Bomberil.

CONVENCIONES

SÍMBOLO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
	Inicio o final	Marca la actividad de inicio y fin
	Actividad o Tarea	Acción llevada a cabo para el pago del tributo en estudio
	Dirección	Marca la dirección del flujo de pagos
	Decisión	Describe una condición que dependiendo del resultado de la evaluación de la misma se determina por cual rama seguir el proceso. Las alternativas siempre son SI o NO
	Documento	Documento generado o requerido por el proceso
	Proceso Alternativo	Las actividades o proceso no hace parte del flujo actual y se desprende a un proceso alternativo

DIAGRAMA DE FLUJO IMPUESTO PREDIAL MUNICIPAL

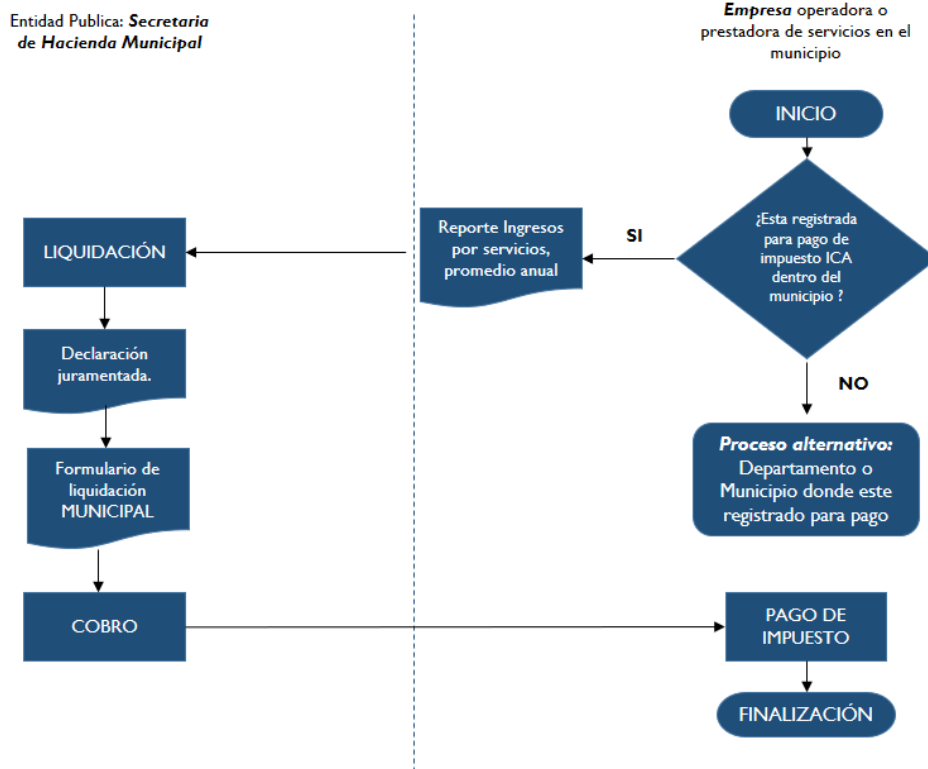
FLUJO DE PAGO: IMPUESTO PREDIAL



Nota: El pago del impuesto predial se realizará dentro de los 3 primeros meses del siguiente año (año vencido) según calendario anual programado por la misma Administración local.

DIAGRAMA DE FLUJO IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS, Y SOBRETASA BOMBERIL

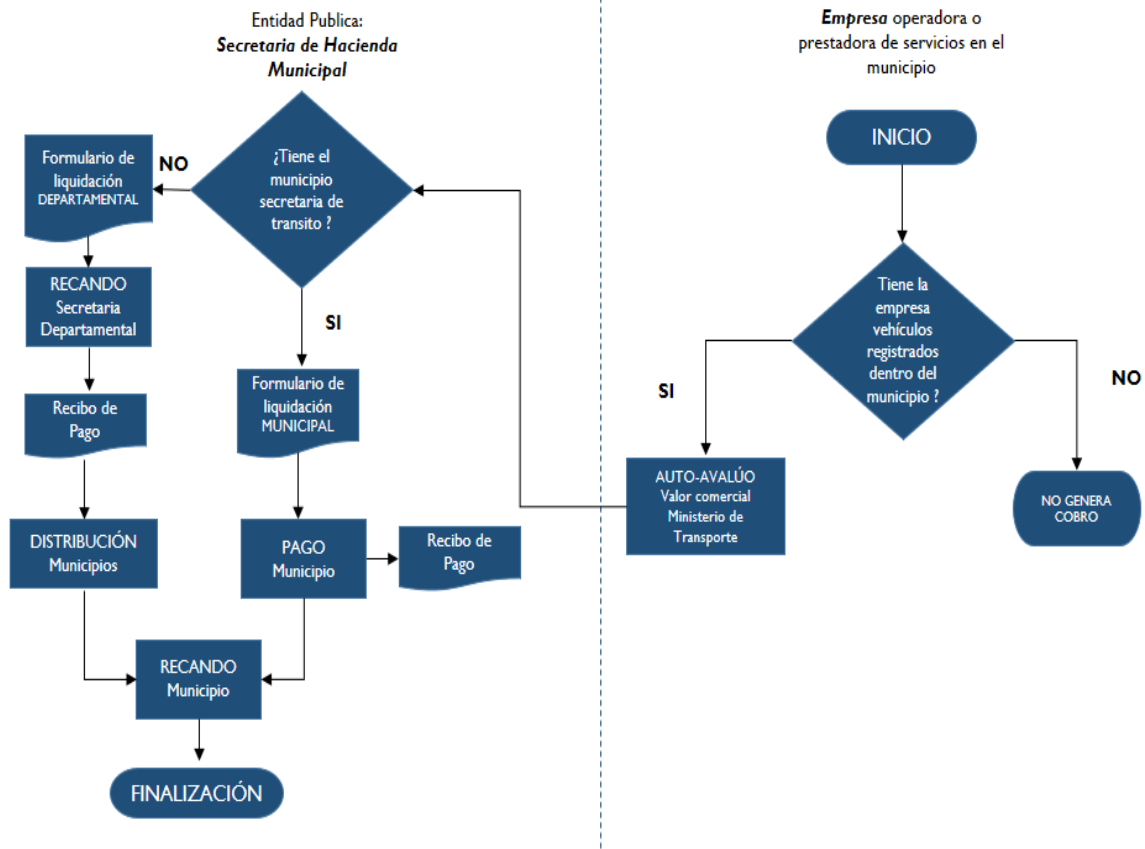
FLUJO DE PAGO: IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (ICA), AVISOS Y TABLEROS, Y SOBRETASA BOMBERIL



Nota: Es recaudado con descuento por pronto pago si se cancela en una cuota anual anticipada, o de manera mensual o bimensual según las políticas de recaudo que defina el respectivo municipio.

DIAGRAMA DE FLUJO IMPUESTO DE VEHÍCULO

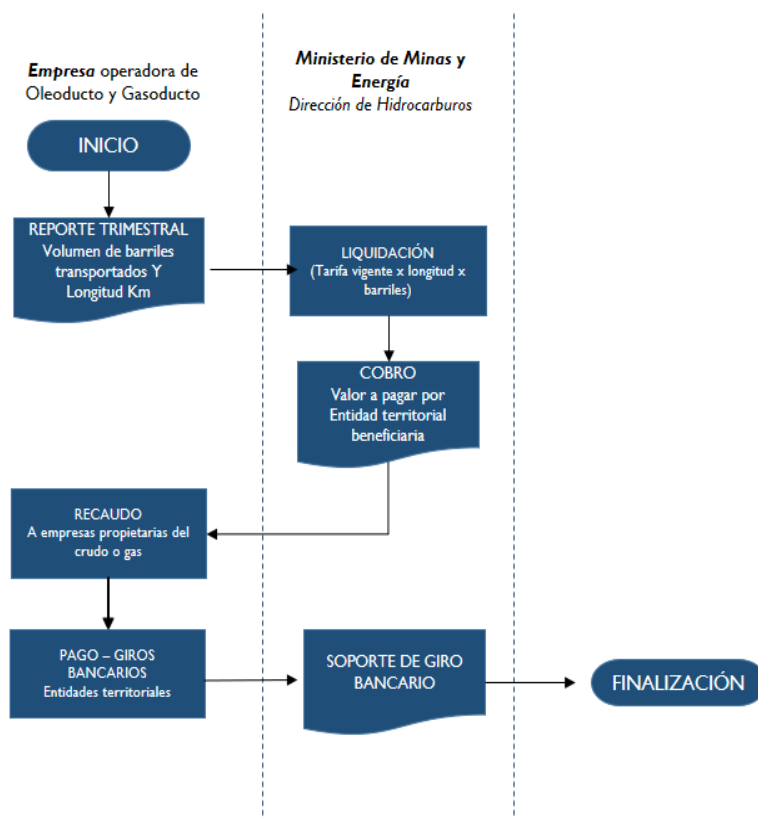
FLUJO DE PAGO: IMPUESTO DE VEHÍCULO MUNICIPAL



Nota: Es recaudado con descuento por pronto pago, de acuerdo al calendario tributario elaborado por el municipio, el cual cambia anualmente. El proceso de liquidación se hace de manera anual, teniendo como base el valor determinado por el Ministerio de Transporte.

DIAGRAMA DE FLUJO: IMPUESTO TRANSPORTE POR OLEODUCTO Y GASODUCTO

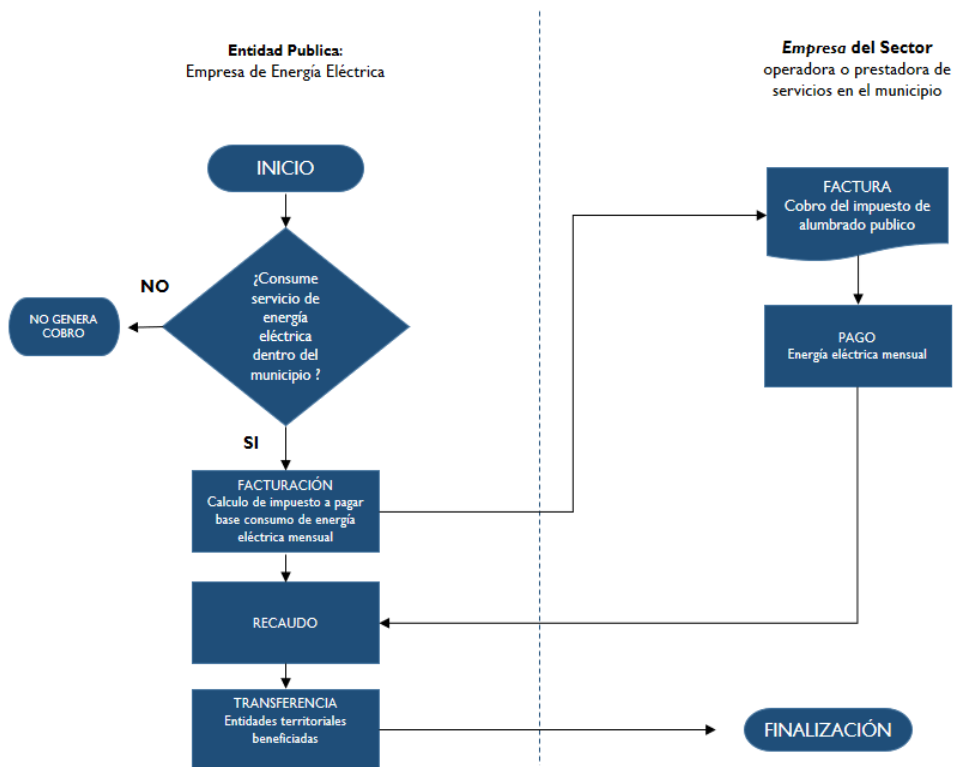
FLUJO DE PAGO: IMPUESTO POR TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS A TRAVÉS DE OLEODUCTO Y GASODUCTO



Nota: Liquidación de este impuesto se hace por trimestres vencidos de la siguiente forma: De enero a marzo, de abril a junio, de julio a septiembre y de octubre a diciembre.
Resolución 72537 de 2013.

DIAGRAMA DE FLUJO: ALUMBRADO PÚBLICO

FLUJO DE PAGO: IMPUESTO POR ALUMBRADO PÚBLICO



ANEXO 4 – TABLA IMPUESTOS DESAGREGADOS POR MUNICIPIO

TABLA 7.2: IMPUESTOS CON POTENCIAL DE SER MATERIALES Y CONSIDERADOS EN UN EJERCICIO DE CONCILIACIÓN. INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES. VALORES EN PESOS CORRIENTES

IMPUESTOS	AGUAZUL	TAURAMENA	PUERTO GAITÁN	BARRANCABERMEJA	MOCOA	ORITO	EL BAGRE	LA JAGUA DE IBÍRICO	BARRANCA	MONTIELIBANO
ICA	\$ 7.923.152	\$ 7.831.928	\$ 55.694.223	\$ 156.154.219	\$ 3.048.143	\$ 3.439.957	\$ 616.531	\$ 11.928.572	\$ 3.041.092	\$ 2.798.635
ESTAMPILLAS	\$ 2.365.235	\$ 1.581.285	\$ 6.869.841	\$ 14.782.598	\$ 603.279		\$ 1.923.960	\$ 5.857.621	\$ 357.549	\$ 915.825
PREDIAL	\$ 1.158.647	\$ 1.320.257	\$ 2.098.277	\$ 22.023.263	\$ 1.643.902	\$ 409.707			\$ 336.401	\$ 950.550
AVISOS Y TABLEROS			\$ 2.820.488	\$ 18.436.097		\$ 541.952		\$ 887.840		
IMPUESTO ALUMBRADO PÚBLICO				\$ 16.336.860			\$ 697.032		\$ 384.416	\$ 1.416.622
SOBRETASA A LA GASOLINA	\$ 1.257.305	\$ 725.011			\$ 666.646	\$ 287.908	\$ 2.141.947	\$ 1.031.930		\$ 1.187.545
CONTRIBUCIÓN OBRAS PÚBLICAS	\$ 1.781.883	\$ 907.913				\$ 726.384	\$ 478.848	\$ 2.670.207		
SOBRETASA BOMBERIL			\$ 2.211.958		\$ 195.679					
TASAS Y DERECHOS									\$ 398.536	