

**Formulación de lineamientos técnicos para fortalecer el componente tributario del
Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, a partir del análisis de las
cargas tributarias según tipología contractual**

Mayerly Zulay Badillo Corredor, Egna Rocío Plata Jiménez y Ronaldo Royero Gómez

Trabajo de grado para optar el título de Especialista en Gerencia Tributaria

Director

Sindy Mayerly Perez Perez

Magíster en finanzas

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Económicas y Administrativas

Especialización en Gerencia Tributaria

2026

Dedicatoria

Dedicamos este trabajo, en primer lugar, a Dios, por brindarnos la fortaleza, la sabiduría y la perseverancia necesarias para culminar con éxito esta importante etapa de nuestra formación profesional.

A nuestras familias, por su amor incondicional, comprensión y apoyo constante durante este proceso académico. Gracias por acompañarnos en cada desafío, por alentarnos en los momentos de dificultad y por convertirse en nuestra principal motivación para alcanzar esta meta.

A nuestros padres y seres queridos, quienes con su ejemplo, consejos y valores han contribuido significativamente a nuestro crecimiento personal y profesional, inspirándonos a continuar construyendo nuestro proyecto de vida con responsabilidad, compromiso y dedicación.

Finalmente, dedicamos este logro a nosotros mismos, por la disciplina, el esfuerzo y la constancia demostrados a lo largo de este proceso, convencidos de que cada reto superado representa una oportunidad de crecimiento y el inicio de nuevos desafíos y metas por alcanzar.

Agradecimientos

Expresamos nuestro más sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que hicieron posible el desarrollo y culminación de este trabajo de investigación.

De manera especial, agradecemos a nuestra directora de proyecto, la doctora *Cindy Mayerly Perez Perez*, por su valiosa orientación, acompañamiento permanente, disposición y compromiso durante cada una de las etapas de esta investigación. Sus conocimientos, observaciones y aportes académicos fueron fundamentales para fortalecer la calidad y el rigor técnico del presente trabajo.

Asimismo, extendemos nuestro reconocimiento a la *Gobernación de Santander*, por facilitar el acceso a la información institucional y documental requerida para el desarrollo de este estudio. Su colaboración permitió realizar un análisis más preciso y contextualizado de los aspectos tributarios asociados a los procesos de contratación pública de la entidad.

Agradecemos igualmente a nuestros docentes, compañeros y a todas aquellas personas que, de una u otra manera, contribuyeron con sus conocimientos, experiencias y apoyo durante este proceso académico.

Finalmente, agradecemos a la Universidad Santo Tomas y al programa de Especialización en Gerencia Tributaria por brindarnos los espacios de formación y aprendizaje que hicieron posible la consolidación de los conocimientos aplicados en esta investigación.

Contenido

Introducción	17
1. Formulación de lineamientos técnicos para fortalecer el componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, a partir del análisis de las cargas tributarias según tipología contractual.....	20
1.1 Planteamiento del problema.....	20
1.2 Justificación	21
1.3 Objetivos.....	23
1.3.1 Objetivo general.....	23
1.3.2 Objetivos específicos	23
2. Marco referencial	24
2.1 Marco teórico	24
2.2 Marco conceptual	26
2.3 Marco legal.....	32
3. Método	34
4. Capítulo I - Identificación de la normativa tributaria aplicable al proceso de contratación de la Gobernación de Santander	36
4.1 Normatividad tributaria nacional aplicable a la contratación pública.....	36
4.2 Normatividad tributaria de orden nacional.....	37
4.3 Impuesto sobre la renta y complementarios.....	38
4.4 Elementos del impuesto	40
4.4.1 Sujeto activo	40
4.4.2 Sujeto pasivo	40

4.4.3 Hecho generador.....	40
4.4.4 Base gravable.....	41
4.4.5 Tarifa	41
4.4.6 Impuesto sobre las ventas (IVA)	42
4.5 Elementos del impuesto	43
4.5.1 Sujeto activo	43
4.5.2 Sujeto pasivo	43
4.5.3 Hecho generador.....	44
4.5.4 Base gravable.....	44
4.5.5 Tarifa	44
4.5.6 Impuesto de timbre nacional	46
4.6 Elementos del impuesto	47
4.6.1 Sujeto activo	47
4.6.2 Sujeto pasivo	47
4.6.3 Hecho generador.....	48
4.6.4 Base gravable.....	48
4.6.5 Tarifa	48
4.6.6 Contribución especial por contratos de obra pública.....	50
4.7 Elementos de la contribución	50
4.7.1 Sujeto activo	50
4.7.2 Sujeto pasivo	50
4.7.3 Hecho generador.....	51
4.7.4 Base gravable.....	51

4.7.5 Tarifa	51
4.7.6 Normatividad tributaria de orden departamental – Departamento de Santander	53
4.8 Contextualización Gobernación de Santander	54
4.8.1 Reseña histórica del departamento de Santander	54
4.8.2 Ubicación geográfica.....	54
4.8.3 Aspectos generales del departamento.....	56
4.8.4 Gobernación de Santander.....	58
4.9 Misión y visión institucional.....	60
4.9.1 Misión.....	60
4.9.2 Visión	60
4.10 Administración departamental actual y planeación institucional.....	60
4.11 Plan de Desarrollo Departamental.....	61
4.12 Plan Anual de Adquisiciones de la Gobernación de Santander	63
4.13 Contratación directa	66
4.14 Selección abreviada.....	67
4.15 Mínima cuantía.....	68
4.16 Licitación pública.....	70
4.17 Convenios interadministrativos.....	72
4.18 Estatuto tributario departamental y potestad tributaria territorial	75
4.19 Impuesto de Industria y Comercio (ICA).....	78
4.20 Elementos del Impuesto de Industria y Comercio (ICA).....	78
4.21 Retención del ICA en la contratación pública.....	79
4.22 Relación del ICA con la contratación estatal	79

4.23 Fundamento normativo	80
4.24 Estampillas departamentales del departamento de Santander	80
4.25 Responsabilidades tributarias registradas en el RUT	85
4.26 Naturaleza tributaria de la Gobernación de Santander	86
4.26.1 Como sujeto responsable de obligaciones tributarias	86
4.26.2 Como agente retenedor	87
4.27 Impacto tributario dentro de la contratación pública	88
4.28 Persona natural, naturaleza jurídica y tributaria	90
4.29 Persona jurídica, naturaleza jurídica y tributaria	91
4.30 Entidad pública, naturaleza jurídica y tributaria	93
4.31 Entidad sin ánimo de lucro, naturaleza jurídica y tributaria	95
4.32 Consorcios y uniones temporales, naturaleza jurídica y tributaria	97
4.33 Gran contribuyente, naturaleza jurídica y tributaria	99
4.34 Régimen Simple de Tributación, naturaleza jurídica y tributaria	101
4.35 Regímenes tributarios establecidos en el Estatuto Tributario Nacional	104
4.36 Régimen Ordinario del Impuesto sobre la Renta	104
4.37 Régimen Tributario Especial (RTE)	106
4.38 Régimen Simple de Tributación (SIMPLE)	109
4.39 Importancia de los regímenes tributarios dentro de la contratación pública	111
5. Capítulo II- Análisis del componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander	112
5.1 Generalidades del Manual de Contratación	112
5.2 Análisis de la estructura y contenido del Manual frente al componente tributario	116

5.3 Relación entre el Manual de Contratación y los procedimientos del proceso de Compras y Contratación Pública	117
5.3.1 Procedimientos del proceso de Compras y Contratación Pública	118
5.4 Análisis de los procedimientos frente al componente tributario	130
5.5 Vacíos identificados en materia tributaria.....	131
5.5.1 Ausencia de un capítulo tributario especializado.	131
5.5.2 Ausencia de clasificación tributaria por tipología contractual	132
5.5.3 Falta de lineamientos sobre estampillas departamentales	132
5.5.4 Ausencia de lineamientos sobre retenciones tributarias	132
5.6 Debilidades identificadas en la gestión tributaria contractual.....	133
5.7 Inconsistencias frente a las necesidades actuales de la contratación pública.....	133
5.8 Matriz de Riesgos del Componente Tributario en la Gestión Contractual	134
5.9 Análisis de los Ingresos Tributarios de la Gobernación de Santander.....	136
5.10 Impacto financiero de los riesgos tributarios sobre las rentas departamentales.....	138
5.11 Conclusiones del capítulo.....	143
6. Capítulo III: Lineamientos técnicos para fortalecer y actualizar el Manual de Contratación de la Gobernación de Santander	145
6.1 Sistema de Información Financiera y Contractual GUANE	146
6.1.1 Instructivo para la generación del Acta de Inicio	149
6.1.2 Instructivo para la generación de Actas de Pago Parcial.....	150
6.1.3 Instructivo para la radicación de la Solicitud de Obligación Contraída (SOC).....	151
6.1.4 Rol del Supervisor dentro del Sistema GUANE ECO	152
6.2 Propuesta de fortalecimiento del componente tributario.....	155

6.2.1 Matriz tributaria por modalidad contractual	156
6.2.2 Matriz de identificación tributaria del contratista	158
6.2.3 Matriz de aplicación de estampillas departamentales.....	159
6.2.4 Ruta de validación tributaria previa al pago	161
6.2.5 Beneficios esperados de la propuesta	164
7. Conclusiones	165
Referencias.....	170
Apéndices.....	175

Lista de tablas

Tabla 1.	<i>Fases por actividades desarrolladas</i>	35
Tabla 2.	<i>Normatividad impuesto sobre la renta y complementarios</i>	39
Tabla 3.	<i>Normatividad impuesto sobre las ventas (IVA)</i>	43
Tabla 4.	<i>Normatividad impuesto de timbre nacional.....</i>	47
Tabla 5.	<i>Normatividad Contribución especial por contratos de obra pública</i>	50
Tabla 6.	<i>Sectores económicos mejor posicionados en Santander</i>	56
Tabla 7.	<i>Modalidades de Contratación Gobernación de Santander.</i>	64
Tabla 8.	<i>Normatividad modalidades de contratación pública.....</i>	73
Tabla 9.	<i>Normatividad industria y comercio.</i>	80
Tabla 10.	<i>Principales estampillas aplicables en el Departamento de Santander</i>	81
Tabla 11.	<i>Procedimientos del proceso de Compras y Contratación Pública</i>	119
Tabla 12.	<i>Matriz de Riesgos del Componente Tributario.</i>	135
Tabla 13.	<i>Ingresos tributarios representativos — variación 2024 vs 2025.....</i>	137
Tabla 14.	<i>Estampillas departamentales: Ejecución detallada.....</i>	139
Tabla 15.	<i>Recaudo Rentas Departamentales</i>	140

Lista de figuras

Figura 1.	Normativa tributaria nacional aplicable a la contratación pública.....	38
Figura 2.	Elementos retención en la fuente	42
Figura 3.	Elementos Impuesto sobre las ventas (IVA).....	46
Figura 4.	Impuesto de timbre nacional en contratos y documentos públicos.....	49
Figura 5.	Elementos Contribución especial por contratos de obra pública.	53
Figura 6.	Localización y características del departamento de Santander.	55
Figura 7.	Aspectos Generales del Departamento de Santander.....	57
Figura 8.	Sede de la Gobernación de Santander.....	59
Figura 9.	Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027 "Es Tiempo de Santander"	62
Figura 10.	Modalidad de Contratación Directa.	67
Figura 11.	Modalidad de contratación selección abreviada.	68
Figura 12.	Modalidad de Contratación mínima cuantía	69
Figura 13.	Modalidad de contratación licitación pública	71
Figura 14.	Modalidad de contratación convenios interadministrativo.	72
Figura 15.	Resumen de modalidades contractuales, implicaciones tributarias y nivel de riesgo. 74	
Figura 16.	Elementos del Impuesto de Industria y Comercio (ICA).....	78
Figura 17.	Elementos Estampillas departamentales.	84
Figura 18.	Responsabilidades tributarias de la Gobernación de Santander según RUT	86
Figura 19.	Naturaleza jurídica del contratista y su impacto tributario.	103
Figura 20.	Régimen Ordinario: obligaciones tributarias en la contratación pública.....	106
Figura 21.	Régimen Tributario Especial: tratamiento fiscal en la contratación pública	108

Figura 22.	Régimen Simple de Tributación: características y efectos en la contratación pública	111
Figura 23.	Etapas del proceso contractual.....	115
Figura 24.	Manual de contratación de la gobernación de Santander.....	116
Figura 25.	Procedimiento para la elaboración y actualización del plan anual de adquisiciones (PAA).	120
Figura 26.	Aprobación de pólizas para garantizar el cumplimiento del contrato.....	121
Figura 27.	Procedimiento contratación directa.....	122
Figura 28.	Procedimiento de modificaciones contractuales.....	123
Figura 29.	Procedimiento de concurso de méritos.	124
Figura 30.	Procedimiento de licitación pública.....	125
Figura 31.	Procedimiento de mínima cuantía.....	126
Figura 32.	Procedimiento actualización de información contractual plataforma SIA observa.	127
Figura 33.	Procedimiento solicitud de información a proveedores y cotizaciones para estudios de mercado.	128
Figura 34.	Procedimiento de selección abreviada.....	129
Figura 35.	Procedimiento de selección abreviada.....	129
Figura 36.	Análisis del componente tributario en los procedimientos del manual de contratación de la gobernación de Santander.....	131
Figura 37.	Recaudo de estampillas Departamentales.....	140
Figura 38.	Comparativo de contribución especial sobre contratos 2024 vs 2025.....	142
Figura 39.	Portal web Gobernación de Santander.....	147

Figura 40.	Portal Guane Proveedores (parte 1).	148
Figura 41.	Portal Guane Proveedores (parte 2).	149
Figura 42.	Resúmenes instructivos del sistema Guane ECO.	154
Figura 43.	Matriz tributaria por modalidad contractual.	157
Figura 44.	Matriz de identificación tributaria del contratista	159
Figura 45.	Matriz de aplicación de estampillas departamentales	160
Figura 46.	Ruta de validación tributaria previa al pago	162
Figura 47.	Ruta de validación tributaria previa al pago	164

Lista de apéndices

Apéndice A. <i>Herramienta digital_Matriz Tributaria Gobernación de Santander 2026</i>	175
---	-----

Resumen

Problema: La contratación pública involucra múltiples obligaciones tributarias cuya aplicación incorrecta puede generar riesgos fiscales, inconsistencias administrativas y posibles hallazgos por parte de los organismos de control. En la Gobernación de Santander se evidenció la necesidad de fortalecer el componente tributario contenido en el Manual de Contratación, con el fin de mejorar la determinación y aplicación de las cargas fiscales derivadas de los procesos contractuales.

Objetivo: Formular lineamientos técnicos que fortalezcan el componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, mediante la identificación de la normativa tributaria aplicable, el análisis de las modalidades de contratación utilizadas por la entidad y la determinación de las obligaciones tributarias asociadas a los diferentes tipos de contratistas. *Método:* Se desarrolló una investigación de enfoque cualitativo, con alcance descriptivo y analítico, basada en la revisión documental de la normatividad tributaria nacional y territorial, el análisis del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander y la caracterización fiscal de los contratistas que participan en los procesos contractuales de la entidad. *Resultados:* Se identificaron oportunidades de mejora relacionadas con la incorporación de criterios técnicos para la aplicación de impuestos, retenciones, deducciones y estampillas, así como la necesidad de establecer herramientas que faciliten la correcta determinación de las obligaciones tributarias en la ejecución contractual. *Discusión:* Los resultados evidencian la importancia de fortalecer los mecanismos de control tributario dentro de la contratación pública, mediante lineamientos claros que contribuyan a la seguridad jurídica, la eficiencia administrativa y la adecuada gestión de los recursos públicos.

Palabras clave: contratación estatal, gestión tributaria, obligaciones tributarias, control fiscal, contratación pública

Abstract

Problem: Public procurement involves multiple tax obligations; their incorrect application can lead to fiscal risks, administrative inconsistencies, and potential findings by oversight bodies. The Government of Santander identified a need to strengthen the tax-related component of its Procurement Manual to improve the determination and application of tax liabilities arising from contractual processes. **Objective:** To formulate technical guidelines strengthening the tax component of the Government of Santander's Procurement Manual by identifying applicable tax regulations, analyzing the procurement methods used by the entity, and determining the tax obligations associated with different types of contractors. **Method:** A qualitative study with a descriptive and analytical scope was conducted, based on a review of national and local tax regulations, an analysis of the Government of Santander's Procurement Manual, and a fiscal characterization of the contractors participating in the entity's procurement processes. **Results:** Opportunities for improvement were identified regarding the incorporation of technical criteria for applying taxes, withholdings, deductions, and official stamps, as well as the need to establish tools that facilitate the accurate determination of tax obligations during contract execution. **Discussion:** The results highlight the importance of strengthening tax control mechanisms within public procurement through clear guidelines that contribute to legal certainty, administrative efficiency, and the proper management of public resources.

Keywords: state hiring, tax management, tax obligations, fiscal control, public contracting

Introducción

La contratación estatal constituye uno de los principales mecanismos mediante los cuales las entidades públicas ejecutan los recursos del Estado y materializan los objetivos establecidos en los planes de desarrollo y programas institucionales. En este contexto, la gestión tributaria asociada a los procesos contractuales adquiere una relevancia significativa, dado que involucra la correcta aplicación de impuestos, retenciones, contribuciones y demás obligaciones fiscales derivadas de la ejecución de contratos públicos. No obstante, la complejidad y constante evolución de la normativa tributaria colombiana generan retos para las entidades estatales, especialmente en la adecuada interpretación y aplicación de las cargas tributarias asociadas a cada modalidad contractual y a las diferentes características jurídicas y fiscales de los contratistas.

Diversos estudios y pronunciamientos doctrinales han evidenciado la importancia de fortalecer los mecanismos de control tributario dentro de la contratación pública, destacando la necesidad de contar con lineamientos claros que permitan minimizar riesgos fiscales, prevenir errores en la liquidación de pagos y garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias tanto de las entidades contratantes como de los contratistas. Sin embargo, en muchas entidades territoriales persisten vacíos operativos y criterios dispersos para la aplicación de la normativa tributaria en los procesos contractuales, situación que puede generar inconsistencias administrativas, contingencias fiscales y observaciones por parte de los organismos de control.

Partiendo de esta problemática, la presente investigación se orientó a responder la siguiente pregunta: ¿De qué manera puede fortalecerse el componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, a partir del análisis de las retenciones, deducciones e impuestos aplicables según el tipo de contrato y la naturaleza del contratista, conforme a la normatividad vigente? En consecuencia, el objeto de estudio se centró en el análisis de la normativa tributaria

nacional y territorial aplicable a la contratación estatal, así como en la identificación de los principales elementos tributarios que inciden en los procesos de contratación desarrollados por la Gobernación de Santander.

El propósito de esta investigación fue formular lineamientos técnicos orientados al fortalecimiento del componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, mediante la identificación de la normativa aplicable, el análisis de las modalidades contractuales utilizadas por la entidad, la caracterización fiscal de los contratistas y la determinación de las obligaciones tributarias exigibles en cada caso. Para ello, se empleó un enfoque cualitativo de carácter descriptivo y analítico, fundamentado en la revisión documental de normas, doctrina, jurisprudencia y documentos institucionales relacionados con la contratación pública y la tributación.

La importancia de este estudio radica en su aporte práctico para la gestión administrativa y fiscal de la Gobernación de Santander, al proporcionar herramientas que contribuyen a la correcta aplicación de impuestos, retenciones, estampillas y demás cargas tributarias asociadas a la contratación pública. Asimismo, los resultados obtenidos pueden servir como referente para otras entidades territoriales interesadas en fortalecer sus procedimientos de control tributario y mejorar la eficiencia en la gestión de recursos públicos.

El presente documento se encuentra estructurado en tres capítulos. El primer capítulo desarrolla el marco conceptual y normativo aplicable a la contratación pública y a las obligaciones tributarias del orden nacional y territorial, incluyendo el análisis de los tributos que inciden en los procesos contractuales y la caracterización fiscal de los contratistas. El segundo capítulo presenta el diagnóstico del componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, identificando fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora. Finalmente, el tercer

capítulo contiene la propuesta de lineamientos técnicos orientados al fortalecimiento y actualización del componente tributario del Manual de Contratación, con el propósito de contribuir a una gestión contractual más eficiente, segura y ajustada al marco normativo vigente.

1 Formulación de lineamientos técnicos para fortalecer el componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, a partir del análisis de las cargas tributarias según tipología contractual

1.1 Planteamiento del problema

La contratación estatal constituye un proceso estratégico para la ejecución de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos institucionales de las entidades territoriales. Dentro de este proceso, el componente tributario adquiere especial relevancia, dado que involucra la correcta determinación, aplicación y control de obligaciones fiscales tales como retenciones en la fuente, impuestos nacionales y territoriales, tratamiento tributario de pagos contractuales y responsabilidades fiscales derivadas de la ejecución presupuestal. Una gestión inadecuada de estos aspectos puede generar contingencias tributarias, riesgos financieros, reprocesos administrativos y posibles hallazgos por parte de los organismos de control.

En el ámbito de las entidades territoriales, los manuales de contratación constituyen herramientas fundamentales para estandarizar procedimientos y orientar la actuación de los servidores públicos. No obstante, debido a los cambios permanentes en la normatividad tributaria colombiana y a la complejidad técnica de su aplicación en la contratación estatal, es frecuente encontrar lineamientos generales que no desarrollan de manera suficiente criterios operativos, controles fiscales o directrices contables claras para la gestión tributaria de los contratos. Esta situación puede dar lugar a interpretaciones diversas, inconsistencias en la aplicación de retenciones e impuestos, debilidades en la revisión tributaria de contratos y riesgos en la correcta liquidación de pagos.

En el caso de la Gobernación de Santander, resulta pertinente analizar el componente tributario del manual de contratación vigente con el fin de identificar vacíos técnicos, debilidades operativas y oportunidades de mejora que permitan fortalecer la gestión fiscal y contable en los procesos contractuales. En este contexto, surge la necesidad de formular una propuesta de fortalecimiento que integre lineamientos tributarios claros, herramientas de control y criterios técnicos que contribuyan a la eficiencia administrativa, la mitigación del riesgo fiscal y el cumplimiento adecuado de las obligaciones tributarias asociadas a la contratación pública.

1.2 Justificación

La adecuada gestión tributaria dentro de los procesos de contratación estatal constituye un elemento clave para garantizar el uso eficiente, transparente y responsable de los recursos públicos. En las entidades territoriales, la correcta aplicación de impuestos, retenciones y demás obligaciones fiscales asociadas a la ejecución contractual no solo asegura el cumplimiento de la normatividad vigente, sino que también contribuye a la mitigación de riesgos financieros, fiscales y administrativos. En este contexto, contar con lineamientos claros, actualizados y técnicamente estructurados en los manuales de contratación resulta fundamental para orientar la actuación de los servidores públicos y fortalecer los mecanismos de control interno.

Por el contrario, la inadecuada liquidación o aplicación de obligaciones tributarias en los procesos contractuales puede generar sanciones económicas impuestas por las autoridades tributarias, intereses moratorios, requerimientos oficiales y observaciones de los entes de control. Estas situaciones pueden representar erogaciones significativas para la entidad, afectando el presupuesto público y reduciendo la disponibilidad de recursos destinados a la inversión social. En términos financieros, errores reiterados en la práctica de retenciones o en la aplicación de

estampillas pueden traducirse en pagos adicionales no previstos, ocasionando posibles detrimentos patrimoniales y afectando la planeación presupuestal.

La constante evolución de la normativa tributaria colombiana y la complejidad técnica que implica su aplicación en los procesos contractuales generan la necesidad de revisar y actualizar de manera permanente los instrumentos institucionales que regulan la gestión contractual. La ausencia de criterios técnicos detallados, procedimientos estandarizados o herramientas operativas específicas en materia tributaria puede dar lugar a inconsistencias en la aplicación de retenciones, errores en la liquidación de pagos, reprocesos administrativos y posibles hallazgos por parte de organismos de control fiscal y disciplinario.

En este contexto, la propuesta de fortalecimiento del componente tributario del manual de contratación de la Gobernación de Santander se justifica en la necesidad de optimizar la gestión fiscal y contable asociada a la contratación pública, contribuyendo a la eficiencia administrativa, la seguridad jurídica y la prevención de contingencias tributarias. Asimismo, la investigación aporta valor práctico al proponer herramientas técnicas y lineamientos que faciliten la toma de decisiones, promuevan la estandarización de procedimientos y mejoren los controles en la ejecución de los recursos públicos.

Finalmente, desde una perspectiva académica y profesional, el desarrollo de este estudio permite integrar los conocimientos propios de la contaduría pública y la gerencia tributaria con la gestión pública territorial, generando aportes aplicables a la mejora continua de los procesos institucionales y al fortalecimiento de la cultura de cumplimiento fiscal dentro de la administración pública.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Proponer lineamientos técnicos para fortalecer el componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, mediante el análisis de los impuestos, retenciones y deducciones aplicables según el tipo de contrato y la naturaleza del contratista, conforme a la normatividad vigente.

1.3.2 Objetivos específicos

1. Identificar la normativa tributaria aplicable al proceso de contratación de la Gobernación de Santander, que incluye la determinación de impuestos, retenciones, deducciones y estampillas exigibles en cada modalidad contractual, de acuerdo con el régimen tributario según la naturaleza jurídica y fiscal del contratista.
2. Revisar el Manual de Contratación vigente de la Gobernación de Santander, identificando vacíos, debilidades o inconsistencias en materia tributaria.
3. Proponer lineamientos técnicos que permitan fortalecer y actualizar el Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, mediante el análisis de los impuestos, retenciones y deducciones aplicables según el tipo de contrato y la naturaleza del contratista, conforme a la normatividad vigente.

2. Marco referencial

2.1 Marco teórico

La contratación estatal se configura como un instrumento esencial para la realización de los fines del Estado social de derecho, en la medida en que permite a las entidades públicas adquirir bienes, servicios y ejecutar obras necesarias para satisfacer necesidades colectivas y desarrollar políticas públicas. En Colombia, este proceso se encuentra regulado por un conjunto de normas que incluyen la Constitución Política, la Ley 80 del 28 de octubre de 1993, la Ley 1150 del 16 de julio de 2007, la Ley 1474 del 12 de julio de 2011 y el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 las cuales “establecen principios, procedimientos y reglas para la planeación, selección, celebración y ejecución de los contratos estatales” (Congreso de la República de Colombia, 2015, p. 20).

Desde esta perspectiva, la contratación no solo implica la relación jurídica entre la entidad y el contratista, sino también la adecuada administración de los recursos públicos y el cumplimiento de obligaciones de carácter fiscal y contable asociadas a cada contrato. En este sentido, los principios de transparencia, economía, responsabilidad y planeación constituyen pilares fundamentales de la contratación estatal y orientan la correcta administración de los recursos públicos y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución contractual (Congreso de la República de Colombia, 1993; Congreso de la República de Colombia, 2007).

En el ámbito tributario, el sistema colombiano se estructura a partir del Estatuto Tributario Nacional y de un conjunto de reformas posteriores que han modificado tarifas, bases gravables, responsabilidades y procedimientos relacionados con impuestos como renta, IVA, retención en la fuente y otros gravámenes (Congreso de la República de Colombia, 2015) Estas disposiciones inciden directamente en los contratos públicos, dado que determinan las obligaciones de los

contratistas y de las entidades en su calidad de agentes retenedores, así como el tratamiento fiscal de los pagos derivados de la ejecución contractual.

Adicionalmente, en el nivel territorial, tributos como el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y las estampillas departamentales se sustentan en la autonomía fiscal reconocida a las entidades territoriales por la Constitución y en normas como la Ley 14 del 06 de julio de 1983 (Congreso de la República de Colombia, 1983) y el Decreto Ley 1333 del 25 de abril de 1986 (Congreso de la República de Colombia, 1986) departamento y municipio desarrolla estos tributos mediante ordenanzas y acuerdos que fijan hechos generadores, bases gravables y tarifas, configurando un marco normativo que las entidades públicas deben observar al momento de estructurar, celebrar y liquidar contratos.

En el caso específico de la contribución especial derivada de contratos de obra pública, la Ley 1106 del 22 de diciembre de 2006 (Congreso de la República de Colombia, 2006) y la jurisprudencia del Consejo de Estado han precisado que se trata de un tributo destinado a financiar políticas de seguridad y orden público, cuyo hecho generador se asocia a la suscripción de contratos de obra con entidades estatales. Este gravamen se suma a otros tributos aplicables a los contratos de infraestructura, lo que incrementa la complejidad de la gestión tributaria en la contratación de obras.

“Desde la perspectiva de la gerencia tributaria, diferentes autores han enfatizado la importancia de gestionar el riesgo tributario como parte integral del control interno y de la planeación financiera de las organizaciones” (Jara et al., 2021) plantean que la valoración del riesgo de incumplimiento de obligaciones tributarias permite identificar áreas críticas, diseñar controles y reducir la probabilidad de sanciones, intereses y contingencias fiscales. En el sector público, esta visión se articula con los lineamientos de las entidades de control fiscal, que han

resaltado la necesidad de fortalecer los procedimientos internos para asegurar la correcta aplicación de las normas tributarias en los procesos de contratación (Contraloría General de Medellín, 2021).

En este marco, los manuales de contratación institucionales se conciben como herramientas de gestión que sistematizan procedimientos, definen roles y responsabilidades y orientan la aplicación de las normas en todas las etapas del proceso contractual (Función Pública, 2025); (Secretaría de Planeación, 2024). No obstante, la experiencia administrativa muestra que el componente tributario de estos manuales suele estar poco desarrollado, presentando lineamientos generales que no siempre se traducen en criterios operativos claros para la determinación de impuestos, retenciones y contribuciones en cada modalidad contractual.

La literatura sobre metodología de la investigación también aporta elementos conceptuales al presente estudio, en la medida en que “resalta la necesidad de construir marcos teóricos y conceptuales sólidos que vinculen el problema de investigación con teorías, categorías y evidencias empíricas relevantes” (*Guía fundamental de la investigación cualitativa*, 2025). En este sentido, la articulación entre teoría de la contratación pública, normativa tributaria y gestión del riesgo fiscal sustenta la propuesta de fortalecimiento del componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander.

2.2 Marco conceptual

El marco conceptual organiza y delimita los conceptos fundamentales que sustentan el análisis del componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander. De acuerdo con Tafur, el marco conceptual corresponde al conjunto de conceptos que el investigador expone para sustentar teóricamente su problema y tema de investigación como se cita

en (Tafur et al., 2022), en esta investigación dichos conceptos se orientan a clarificar categorías propias de la contratación estatal y de la gestión tributaria aplicable a los procesos contractuales de una entidad territorial (Congreso de la República de Colombia, 1983).

Contratación estatal: la contratación estatal es el mecanismo mediante el cual las entidades públicas celebran contratos para adquirir bienes, servicios y ejecutar obras necesarias para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad (Congreso de la República, 1993). Esta actividad se enmarca en la función administrativa y se orienta a la realización del interés general, de conformidad con la Constitución Política y la normativa que regula la gestión contractual (Congreso de la República de Colombia, 2015). En el contexto de la Gobernación de Santander, la contratación estatal constituye el escenario en el que se generan obligaciones tributarias específicas que deben ser gestionadas de manera adecuada a través del Manual de Contratación (Asamblea Departamental de Santander, 2014).

Manual de contratación: el manual de contratación es un instrumento interno de carácter normativo que define procedimientos, responsabilidades, competencias y etapas para la planeación, selección, celebración, ejecución y liquidación de los contratos en una entidad. Estos manuales permiten estandarizar prácticas, orientar la actuación de los servidores públicos y fortalecer el control interno sobre los procesos contractuales (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2020). Para la Gobernación de Santander, un manual de contratación con un componente tributario robusto se convierte en una herramienta esencial para garantizar la correcta aplicación de impuestos, retenciones y contribuciones en cada proceso contractual.

Gestión tributaria: la gestión tributaria comprende el conjunto de actividades destinadas a identificar, determinar, liquidar, retener, declarar y pagar los tributos a cargo de un contribuyente

o responsable, en concordancia con la normatividad vigente del Congreso de la República en el sector público esta gestión se articula con los sistemas de control interno y la planeación financiera, ya que una inadecuada administración de los tributos puede derivar en sanciones, contingencias fiscales y reprocesos administrativos. En la contratación estatal, la gestión tributaria implica determinar de manera correcta los impuestos, retenciones y estampillas aplicables a cada contrato, según su naturaleza, cuantía y características del contratista.

Retención en la fuente: la retención en la fuente es un mecanismo de recaudo anticipado mediante el cual un agente retenedor descuenta y consigna a la administración tributaria un porcentaje del pago realizado a un tercero, con cargo al impuesto a la renta o al impuesto sobre las ventas, entre otros el Congreso de la República del año 1989 artículo 365 y 368. Su finalidad es asegurar el cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales y facilitar el control por parte de la autoridad tributaria. En los contratos celebrados por la Gobernación de Santander, la correcta aplicación de las tarifas y bases de retención en la fuente es fundamental para evitar omisiones o excesos en los descuentos practicados a los contratistas.

Impuesto sobre las Ventas (IVA): el impuesto sobre las ventas es un tributo indirecto de orden nacional que grava la venta de bienes corporales muebles, la prestación de servicios, la importación de bienes y algunos juegos de suerte y azar, conforme a las reglas previstas en el Estatuto Tributario (Congreso de la República de Colombia, 1989, art. 420). El IVA recae sobre el consumo y su carga económica se traslada al consumidor final, mientras que los responsables actúan como intermediarios en el recaudo (DIAN, 2012). En la contratación pública, la determinación de si un contrato causa IVA, la tarifa aplicable y la condición del contratista (responsable o no responsable) inciden directamente en la liquidación de pagos y en el régimen de

retenciones que debe aplicar la entidad (Congreso de la República de Colombia, 2012; Congreso de la República de Colombia, 2016).

Impuesto de Industria y Comercio (ICA): el impuesto de industria y comercio es un tributo territorial que grava la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de la jurisdicción de un municipio o distrito, según lo establece la Ley 14 del 06 de julio de 1983 y el Decreto Ley 1333 del 25 de abril de 1986. Cada ente territorial define, mediante acuerdos y normas locales, las tarifas, bases gravables y demás elementos de este impuesto. En los contratos suscritos por la Gobernación de Santander, el ICA se relaciona con la actividad desarrollada por el contratista y con el municipio donde se ejecutan las prestaciones, por lo que su adecuada identificación es necesaria para el cálculo de retenciones y obligaciones tributarias.

Estampillas departamentales: las estampillas departamentales son contribuciones creadas por las asambleas departamentales con fundamento en la autonomía fiscal reconocida por la Constitución y las leyes, destinadas a financiar programas específicos en sectores como educación, deporte, electrificación o atención al adulto mayor; (Asamblea Departamental de Santander, 2014) En el Departamento de Santander, su régimen se ha consolidado en el Código de Rentas adoptado mediante la Ordenanza 077 del 05 de diciembre de 2014, así como en ordenanzas particulares que definen el hecho generador, la base gravable, la tarifa y los sujetos pasivos (Asamblea Departamental de Santander, 2016; Asamblea Departamental de Santander, 2017); (Asamblea Departamental de Santander, 2016); (Asamblea Departamental de Santander, 2020). Estas estampillas se causan, entre otros hechos, con la suscripción y ejecución de contratos públicos, por lo que su correcta liquidación en los procesos contractuales de la Gobernación es esencial para prevenir riesgos fiscales y garantizar el cumplimiento de la destinación específica de los recursos.

Contribución de obra pública: la contribución especial derivada de los contratos de obra pública es un tributo que recae sobre quienes celebran contratos de obra con entidades estatales y tiene como finalidad contribuir a la financiación de programas relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana, conforme a lo dispuesto en la legislación colombiana. Su aplicación comprende elementos como el hecho generador, los sujetos pasivos, la base gravable y la tarifa, los cuales se encuentran definidos por la normativa vigente (Congreso de la República de Colombia, 1997; Congreso de la República de Colombia, 2006). Para la Gobernación de Santander, la contribución de obra pública constituye un elemento a considerar en la estructuración financiera de los contratos de infraestructura, dado su impacto en la carga tributaria del contratista y en los flujos de pago.

Impuesto de timbre: el impuesto de timbre es un tributo de carácter nacional que grava determinados actos y documentos públicos o privados, tales como contratos, títulos y otros instrumentos, cuando cumplen las condiciones y cuantías previstas en la legislación tributaria. Aunque su campo de aplicación se ha reducido con las reformas tributarias, sigue vigente para ciertos actos y puede incidir en algunos contratos estatales. En la contratación de la Gobernación de Santander, el reconocimiento de los casos en que procede el impuesto de timbre contribuye a una adecuada estructuración jurídica y tributaria de los documentos contractuales.

Naturaleza jurídica del contratista: la naturaleza jurídica del contratista hace referencia a la condición legal de la persona que contrata con el Estado, ya sea persona natural o jurídica, así como a su régimen tributario y responsabilidades fiscales (Función Pública, 2025). De acuerdo con los lineamientos de la Función Pública, el contratista conserva, en principio, su calidad de particular, aunque colabore con el Estado en la realización de funciones públicas. Esta naturaleza incide directamente en el tratamiento tributario aplicable, pues la condición de responsable de IVA,

régimen simple, no responsable u otras categorías determina las retenciones y tributos que deben aplicarse en cada contrato (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2012).

Riesgo tributario: el riesgo tributario se entiende como la probabilidad de que se presenten contingencias fiscales, sanciones, intereses o litigios, derivadas de incumplimientos, errores u omisiones en la interpretación y aplicación de las normas tributarias. En el ámbito de las entidades públicas, la gestión del riesgo tributario se integra al sistema de control interno y a la gestión financiera, buscando identificar, medir, controlar y monitorear las exposiciones derivadas de los tributos asociados a sus operaciones (Contraloría General de Medellín, 2021). En los procesos de contratación de la Gobernación de Santander, el riesgo tributario se manifiesta en la posibilidad de aplicar incorrectamente retenciones, impuestos y estampillas, con efectos sobre el presupuesto y la responsabilidad fiscal de los funcionarios.

Responsabilidades tributarias: las responsabilidades tributarias corresponden a las obligaciones formales y sustanciales que tienen las personas naturales y jurídicas frente a la administración tributaria, entre ellas inscribirse en el Registro Único Tributario, llevar contabilidad cuando sea exigible, presentar declaraciones y pagar los tributos a su cargo (Función Pública, 1989). Estas responsabilidades también incluyen la práctica de retenciones en la fuente y la expedición de certificados, cuando la ley así lo exige (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2020). En la contratación estatal, tanto el contratista como la entidad pueden asumir diferentes roles tributarios (contribuyente, agente retenedor, responsable del impuesto), lo cual debe ser claramente identificado para evitar incumplimientos (Congreso de la República de Colombia, 2015).

Registro Único Tributario (RUT): el Registro Único Tributario es el mecanismo administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que permite identificar, ubicar

y clasificar a las personas y entidades con obligaciones administradas por esta autoridad (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2012). El RUT define las responsabilidades tributarias de cada sujeto, incluyendo su calidad frente a impuestos como renta, IVA y retenciones (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2020). Para la Gobernación de Santander, la verificación del RUT del contratista es una herramienta clave para determinar los tributos y retenciones aplicables en los contratos y para documentar adecuadamente la gestión tributaria dentro del Manual de Contratación.

2.3 Marco legal

El marco legal que sustenta esta investigación se estructura en torno a tres niveles normativos: constitucional, legal y territorial. En el plano constitucional, la Constitución Política de Colombia establece principios y reglas fundamentales sobre el sistema tributario, la autonomía de las entidades territoriales y la función administrativa que orientan la contratación pública y la gestión fiscal en el artículo 95, numeral 9 de la constitución política de Colombia se consagra el deber de toda persona de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de criterios de justicia y equidad, mientras que los artículos 287 y 338 reconocen la potestad de las entidades territoriales para establecer tributos y fijar los elementos esenciales de los mismos.

En el ámbito de la contratación estatal, (Congreso de la República de Colombia, 2015) conforman el núcleo del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Estas normas definen principios como transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva y planeación, y regulan las modalidades de selección, las etapas del proceso contractual y las obligaciones de las partes, incluyendo la observancia de la normativa fiscal aplicable a los contratos.

En el ámbito tributario nacional, el Estatuto Tributario (Decreto 624 del 30 de marzo de 1989) y sus reformas regulan impuestos como renta, IVA, retención en la fuente y otros gravámenes administrados por la DIAN, así como el Registro Único Tributario, las responsabilidades tributarias y los deberes formales de los contribuyentes. Estas disposiciones inciden de manera directa en los contratos celebrados por las entidades públicas, en tanto determinan las condiciones para la práctica de retenciones, la causación del IVA y la identificación de las obligaciones fiscalmente a cargo de los contratistas y de las entidades estatales.

En el plano territorial, la Ley 14 del 06 de julio de 1983 y el Decreto Ley 1333 del 25 de abril de 1986 establecen las bases del régimen de tributos municipales y distritales, entre ellos el Impuesto de Industria y Comercio, mientras que la autonomía fiscal de los departamentos se concreta en ordenanzas que crean y regulan estampillas y contribuciones departamentales. En el Departamento de Santander, el Código de Rentas adoptado mediante la Ordenanza 077 del 05 de diciembre de 2014 y otras ordenanzas complementarias definen el régimen de estampillas, sus hechos generadores, bases gravables, tarifas y sujetos pasivos, así como las obligaciones de la Gobernación en su calidad de entidad responsable de la liquidación y recaudo en los contratos que celebra.

Finalmente, las normas de control fiscal y disciplinario, así como los conceptos emitidos por organismos como la Contraloría General de Medellín y la DIAN, complementan el marco legal al precisar criterios de interpretación y aplicación de la normativa tributaria en el contexto de la contratación pública. Este conjunto normativo sustenta la necesidad de fortalecer el componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, de manera que la gestión contractual sea coherente con los principios constitucionales y legales que rigen el sistema tributario y la administración de los recursos públicos.

3. Método

El presente proyecto se desarrollará mediante un *método analítico–sintético con enfoque deductivo*, en el marco de una investigación documental de carácter cualitativo.

El enfoque cualitativo permite analizar fenómenos jurídicos y administrativos desde una perspectiva interpretativa y contextual (Hernández Sampieri et al., 2014). En este caso, se orienta al estudio del componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander y a la formulación de lineamientos para su fortalecimiento.

El método analítico posibilita descomponer el objeto de estudio en sus elementos constitutivos —impuestos, retenciones, deducciones y estampillas— para examinarlos de manera individual y técnica. Posteriormente, mediante el método sintético, se integrarán los hallazgos para estructurar una propuesta coherente y sistemática (Bernal, 2016).

De forma complementaria, se aplicará el método deductivo, partiendo del análisis de la normatividad tributaria nacional y territorial vigente para su aplicación a las modalidades contractuales y a la naturaleza jurídica y fiscal del contratista (Bernal, 2016).

Asimismo, el estudio se fundamenta en la *investigación documental*, entendida como aquella que se basa en la recopilación, análisis e interpretación de información contenida en fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales (Hernández Sampieri et al., 2014).

Participantes: dado que la investigación es de carácter documental y normativo, no contempla la participación de sujetos experimentales ni la aplicación de instrumentos de campo como encuestas o entrevistas.

No obstante, el análisis se contextualiza en los actores que intervienen en los procesos contractuales de la Gobernación de Santander, tales como:

- Funcionarios responsables de la gestión contractual.

- Dependencias financieras y contables encargadas de la aplicación de retenciones, impuestos y estampillas.
- Contratistas (personas naturales y jurídicas) sujetos a obligaciones tributarias derivadas de los contratos estatales.

Estos actores constituyen el entorno institucional sobre el cual se proyecta la propuesta de fortalecimiento del componente tributario del manual.

Herramientas: para la ejecución del proyecto se emplearán las siguientes herramientas metodológicas:

- Revisión documental: análisis sistemático de normas nacionales y territoriales, doctrina, jurisprudencia y documentos institucionales relacionados con contratación estatal y tributación.
- Análisis normativo comparativo: contraste entre la regulación tributaria vigente y el contenido actual del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander.
- Matrices de sistematización: elaboración de cuadros comparativos para clasificar modalidades contractuales, regímenes tributarios y obligaciones fiscales aplicables.

Procedimientos: el desarrollo de la investigación se estructuró en cinco fases metodológicas que permitirán dar cumplimiento a los objetivos específicos planteados.

Tabla 1. *Fases por actividades desarrolladas*

Fase	Actividad desarrollada	Objetivo específico relacionado
Fase 1. Recopilación normativa	Identificación y análisis de la normatividad tributaria nacional, departamental y municipal aplicable a la contratación estatal, incluyendo impuestos, retenciones, deducciones, estampillas y contribuciones especiales.	Objetivo Específico 1.
Fase 2. Clasificación contractual	Identificación de las principales modalidades contractuales utilizadas por la Gobernación de Santander y caracterización de los contratos objeto de análisis.	Objetivo Específico 1.

Fase		Actividad desarrollada	Objetivo específico relacionado
Fase 3. Revisión del Manual de Contratación	3.	Evaluación del Manual de Contratación AP-CCP-MA-01 y de los procedimientos asociados a la gestión contractual, identificando vacíos, debilidades e inconsistencias en materia tributaria.	Objetivo Específico 2.
Fase 4. Análisis tributario	4.	Determinación de impuestos, retenciones, deducciones y estampillas exigibles según el tipo de contrato y la naturaleza jurídica y fiscal del contratista	Objetivo Específico 3
Fase 5. Formulación de lineamientos	5.	Elaboración de la propuesta técnica para fortalecer y actualizar el Manual de Contratación mediante la incorporación de lineamientos tributarios.	Objetivo Específico 3

4. Capítulo I - Identificación de la normativa tributaria aplicable al proceso de contratación de la Gobernación de Santander

El presente capítulo tiene como propósito identificar y analizar la normativa tributaria aplicable al proceso de contratación de la Gobernación de Santander, considerando las obligaciones fiscales que se generan en las diferentes modalidades contractuales celebradas por la entidad. Para ello, se examinan los principales impuestos, retenciones, deducciones y estampillas exigibles de acuerdo con la naturaleza jurídica y fiscal de los contratistas, así como el marco normativo nacional y departamental que regula su aplicación. Asimismo, se realiza un análisis de herramientas institucionales como matrices, mapas de riesgo y procesos contractuales, con el fin de identificar debilidades, oportunidades y riesgos asociados a la gestión tributaria en la contratación pública, permitiendo establecer bases técnicas para el fortalecimiento del componente tributario dentro del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander.

4.1 Normatividad tributaria nacional aplicable a la contratación pública

La contratación pública en Colombia se encuentra estrechamente vinculada al cumplimiento de obligaciones tributarias tanto del orden nacional como territorial, las cuales deben

ser identificadas y aplicadas de manera adecuada por las entidades estatales en su calidad de agentes retenedores y responsables del control fiscal de los recursos públicos.

4.2 Normatividad tributaria de orden nacional

En el ámbito nacional, el principal referente normativo es el Estatuto Tributario Nacional, compilado mediante el Decreto Ley 624 del 30 de marzo de 1989, el cual regula los impuestos, retenciones y obligaciones formales aplicables a los contribuyentes y responsables de tributos. Asimismo, su aplicación se complementa con el Decreto 1625 del 11 de octubre de 2016, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria, que consolida la reglamentación relacionada con los diferentes impuestos nacionales y mecanismos de recaudo. De igual manera, la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022, correspondiente a la última reforma tributaria vigente en Colombia, introdujo modificaciones relevantes en materia de impuesto sobre la renta, IVA, retenciones, régimen simple de tributación y medidas de control fiscal, aspectos que impactan directamente la gestión tributaria en los procesos de contratación pública.

Figura 1. Normativa tributaria nacional aplicable a la contratación pública.

¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura del Marco Normativo del Sistema Tributario Nacional.

Dentro del contexto de la contratación pública, las disposiciones del Estatuto Tributario adquieren especial relevancia en los siguientes aspectos:

4.3 Impuesto sobre la renta y complementarios

El impuesto sobre la renta y complementarios es un tributo de carácter nacional regulado principalmente por el Estatuto Tributario Nacional (Decreto Ley 624 del 30 de marzo de 1989), el cual grava los ingresos susceptibles de incrementar el patrimonio de los contribuyentes durante un período fiscal determinado. Este impuesto constituye una de las principales fuentes de financiación del Estado colombiano y resulta aplicable tanto a personas naturales como jurídicas, incluyendo contratistas que celebren contratos con entidades públicas.

La regulación del impuesto sobre la renta ha sido objeto de modificaciones mediante diferentes reformas tributarias, siendo la más reciente la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022, la cual introdujo ajustes en tarifas, beneficios tributarios y mecanismos de control fiscal.

El impuesto sobre la renta y complementarios se encuentra regulado en el Libro Primero del Estatuto Tributario Nacional, especialmente en lo relacionado con contribuyentes, tarifas, bases gravables y mecanismos de retención en la fuente.

Tabla 2. *Normatividad impuesto sobre la renta y complementarios*

Tema	Artículo
Hecho generador / ingresos gravados	Art. 26
Contribuyentes del impuesto	Arts. 7 al 23
Ingresos constitutivos de renta	Arts. 36 y ss
Costos y deducciones	Arts. 59 y ss
Renta líquida gravable	Art. 178
Tarifa personas jurídicas	Art. 240 y 240-1
Tarifa personas naturales ¹	Arts. 241 al 242-1
Régimen simple de tributación	Arts. 903 al 916
Retención en la fuente	Arts. 365 al 419

Nota. Elaboración propia información Estatuto Tributario Nacional (2026).

4.4 Elementos del impuesto

4.4.1 Sujeto activo

El sujeto activo es la Nación – Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), entidad encargada de la administración, recaudo y fiscalización del impuesto.

4.4.2 Sujeto pasivo

Son sujetos pasivos las personas naturales, personas jurídicas y demás entidades contribuyentes del impuesto sobre la renta que obtengan ingresos susceptibles de generar incremento patrimonial.

En el contexto de la contratación pública, los contratistas que celebren contratos con entidades estatales pueden estar obligados a declarar y pagar este impuesto, dependiendo de su naturaleza jurídica y régimen tributario.

4.4.3 Hecho generador

El hecho generador corresponde a la obtención de ingresos susceptibles de producir incremento neto del patrimonio durante el período gravable, derivados de actividades económicas, prestación de servicios, ejecución de obras, consultorías, suministros y demás operaciones económicas.

4.4.4 Base gravable

La base gravable está constituida por la renta líquida gravable obtenida por el contribuyente durante el período fiscal, determinada a partir de:

- Ingresos fiscales obtenidos
- Menos costos y deducciones procedentes
- Menos rentas exentas permitidas por la ley

En personas jurídicas, la base corresponde generalmente a la utilidad fiscal gravable. En personas naturales depende de la depuración establecida en el sistema cedular.

4.4.5 Tarifa

La tarifa varía según el tipo de contribuyente:

Personas jurídicas: tarifa general del 35% sobre la renta líquida gravable, conforme a la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022.

- *Personas naturales*: tarifas progresivas según rangos establecidos en UVT.
- *Régimen simple de tributación*: aplica tarifas integradas especiales según actividad económica e ingresos.

Con base en lo anterior en la contratación estatal, el impuesto sobre la renta tiene especial relevancia debido a que las entidades públicas actúan como agentes retenedores mediante la aplicación de retenciones en la fuente a título de renta sobre los pagos realizados a los contratistas.

Por ello, la correcta identificación de la naturaleza jurídica y fiscal del contratista resulta fundamental para determinar las tarifas aplicables, evitar errores en la retención y garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias derivadas de los contratos públicos.

Figura 2. *Elementos retención en la fuente*

 1. RETENCIÓN EN LA FUENTE Impuesto que se descuenta de ciertos pagos o abonos en cuenta y se entrega a la DIAN.	
Elemento	Descripción
 Sujeto activo	La Nación – DIAN
 Sujeto pasivo	El contratista o proveedor del bien o servicio.
 Hecho generador	El pago o abono en cuenta derivado de un contrato.
 Base gravable	El valor del pago o abono en cuenta sujeto a retención.
 Tarifa	Según el concepto del pago y la calidad del contratista (entre 0% y 11%).

Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa retención en la fuente.

4.4.6 Impuesto sobre las ventas (IVA)

El impuesto sobre las ventas (IVA) es un tributo de carácter nacional regulado por el Estatuto Tributario Nacional, que recae sobre la venta de bienes corporales muebles e inmuebles, la prestación de servicios y la importación de bienes, conforme a las condiciones establecidas por la ley. Este impuesto constituye uno de los principales mecanismos de recaudo del Estado y tiene una incidencia directa en la contratación pública, especialmente en contratos de prestación de servicios, suministro, consultoría y obra pública.

En el marco de la contratación estatal, la correcta determinación del IVA depende de factores como la naturaleza del contrato, la actividad económica desarrollada y la calidad del contratista como responsable o no responsable del impuesto.

El impuesto sobre las ventas (IVA) está regulado en el Libro Tercero del Estatuto Tributario, el cual establece los hechos generadores, responsables, tarifas y bases gravables aplicables a las operaciones gravadas.

Tabla 3. *Normatividad impuesto sobre las ventas (IVA)*

Tema	Artículo
Hecho generador del IVA	Art. 420
Responsables del IVA	Art. 437
Base gravable	Arts. 447 al 449-1
Tarifa general	Art. 468
Bienes y servicios excluidos	Arts. 424 y 476
Bienes exentos	Arts. 477 al 482
Retención de IVA	Art. 437-1

Nota: elaboración propia información Estatuto Tributario Nacional (2026).

4.5 Elementos del impuesto

4.5.1 Sujeto activo

El sujeto activo es la Nación, representada por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), entidad encargada de la administración, recaudo y control del impuesto.

4.5.2 Sujeto pasivo

Son sujetos pasivos los responsables del impuesto sobre las ventas, es decir, las personas naturales o jurídicas que realicen actividades gravadas con IVA, tales como venta de bienes o prestación de servicios gravados.

En contratación pública, los contratistas responsables de IVA deben facturar este impuesto en las operaciones sujetas al gravamen.

4.5.3 Hecho generador

El hecho generador del IVA corresponde a:

- La venta de bienes gravados.
- La prestación de servicios gravados en el territorio nacional.
- La importación de bienes corporales.
- La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, excepto loterías.
- En contratación estatal, el hecho generador se presenta principalmente con la prestación de servicios y suministro de bienes gravados.

4.5.4 Base gravable

La base gravable está constituida por el valor total de la operación económica, incluyendo:

- Valor del servicio
- Honorarios
- Suministros
- Costos directos asociados

Sin incluir el valor correspondiente al IVA.

En algunos contratos especiales, como ciertos contratos de obra pública, la base gravable puede determinarse bajo reglas particulares establecidas en la normatividad tributaria.

4.5.5 Tarifa

Las tarifas del IVA varían según el bien o servicio gravado. Las principales son:

- Tarifa general: 19%

- Tarifas diferenciales: 5%
- Tarifa 0%: bienes y servicios exentos

Existen además bienes y servicios excluidos del impuesto, en los cuales no se genera IVA.

Ahora bien, en la contratación pública, el IVA constituye uno de los tributos de mayor impacto financiero, debido a que afecta directamente el valor total de los contratos y la ejecución presupuestal de las entidades públicas.

La correcta aplicación del impuesto requiere verificar:

- Si el contratista es responsable de IVA
- Si el servicio o bien contratado se encuentra gravado, excluido o exento
- La tarifa aplicable según la normatividad vigente

Una inadecuada determinación del IVA puede generar errores en la facturación, diferencias contables, pagos indebidos y riesgos fiscales para la entidad contratante.

Por ello, resulta fundamental que las dependencias encargadas de la contratación, supervisión y gestión financiera cuenten con lineamientos claros que permitan garantizar la correcta aplicación del impuesto en cada modalidad contractual.

Figura 3. Elementos Impuesto sobre las ventas (IVA).

 2. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) Impuesto que se aplica a la venta de bienes y a la prestación de servicios gravados.	
Elemento	Descripción
 Sujeto activo	La Nación – DIAN
 Sujeto pasivo	El responsable del IVA (vendedor o prestador del servicio).
 Hecho generador	La venta de bienes o la prestación de servicios gravados en el territorio nacional.
 Base gravable	El valor total de la venta o prestación del servicio.
 Tarifa	19% (tarifa general) 5% o 0% en algunos bienes y servicios específicos.

Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa impuesto al valor agregado.

4.5.6 Impuesto de timbre nacional

El impuesto de timbre nacional es un tributo de carácter nacional regulado por el Estatuto Tributario Nacional, que recae sobre determinados documentos públicos y privados, incluidos contratos y actos jurídicos que generen obligaciones económicas, siempre que cumplan las condiciones y cuantías establecidas en la ley. Este impuesto tiene como finalidad gravar la formalización de actos y documentos que produzcan efectos jurídicos y económicos.

En el ámbito de la contratación pública, el impuesto de timbre puede generarse en contratos de cuantía significativa o en actos contractuales específicos, por lo que su adecuada identificación resulta importante dentro de la gestión tributaria institucional.

El impuesto de timbre está regulado en el Libro Cuarto del Estatuto Tributario, el cual establece los hechos generadores, responsables, tarifas y bases gravables aplicables a las operaciones gravadas.

Tabla 4. *Normatividad impuesto de timbre nacional*

Tema	Artículo
Hecho generador	Art. 519
Sujetos pasivos	Arts. 515
Base gravable	Art. 522
Tarifas	Art. 519
Agentes de retención	Arts. 516 al 518
Exenciones	Arts. 530 y 534

Nota: elaboración propia información Estatuto Tributario Nacional (2026).

4.6 Elementos del impuesto

4.6.1 Sujeto activo

El sujeto activo es la Nación, representada por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), encargada de la administración y control del tributo.

4.6.2 Sujeto pasivo

Son sujetos pasivos las personas naturales, personas jurídicas y entidades que intervengan como otorgantes, aceptantes o suscriptores de documentos gravados con el impuesto.

En contratación pública, el impuesto puede recaer sobre contratistas y entidades que suscriban actos o contratos sujetos al gravamen.

4.6.3 Hecho generador

El hecho generador corresponde a la suscripción, otorgamiento o aceptación de documentos públicos o privados en los cuales se constituyan, modifiquen, extingan, prorroguen o cedan obligaciones, siempre que superen la cuantía establecida legalmente.

En materia contractual, el impuesto puede generarse en contratos escritos que impliquen obligaciones económicas.

4.6.4 Base gravable

La base gravable corresponde al valor total contenido en el documento o contrato sobre el cual recae el impuesto, incluyendo:

- Valor del contrato
- Cuantías económicas pactadas
- Obligaciones derivadas del acto jurídico

4.6.5 Tarifa

La tarifa del impuesto de timbre ha variado mediante diferentes reformas tributarias. Actualmente, para ciertos documentos gravados, puede aplicarse una tarifa del 1,5% sobre la base gravable, según las condiciones y cuantías establecidas en el Estatuto Tributario y normas vigentes.

Sin embargo, existen múltiples exenciones y operaciones no sujetas al impuesto.

Con relación a la contratación pública, el impuesto de timbre tiene relevancia principalmente en contratos de alta cuantía y documentos que formalizan obligaciones económicas entre las entidades estatales y los contratistas.

La correcta determinación de este impuesto exige verificar:

- Cuantía del contrato.
- Naturaleza del documento.
- Existencia de exenciones legales.
- Condiciones previstas en el Estatuto Tributario.

Una inadecuada aplicación del impuesto puede generar inconsistencias tributarias y contingencias fiscales para la entidad contratante.

Por ello, resulta importante que las áreas de contratación y gestión financiera identifiquen oportunamente los actos sujetos al gravamen y verifiquen su correcta aplicación conforme a la normatividad vigente.

Figura 4. *Impuesto de timbre nacional en contratos y documentos públicos.*

 3. IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL Impuesto que grava determinados documentos públicos o privados señalados por la ley.		
Elemento	Descripción	
 Sujeto activo	La Nación – DIAN	
 Sujeto pasivo	Las partes que suscriben el documento gravado.	
 Hecho generador	La suscripción de documentos públicos o privados que señala la ley.	
 Base gravable	El valor del documento o del contrato.	
 Tarifa	0,3% del valor del documento o contrato.	

Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa impuesto de timbre nacional.

4.6.6 Contribución especial por contratos de obra pública

Establecida mediante la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y modificada por la Ley 1106 del 22 de diciembre de 2006, esta contribución se aplica a contratos de obra pública celebrados con entidades estatales. Corresponde a un porcentaje del valor del contrato que debe ser retenido por la entidad contratante, constituyendo una carga fiscal específica para este tipo de contratos.

Esta contribución tiene como finalidad financiar actividades relacionadas con la seguridad y convivencia ciudadana del Estado.

Tabla 5. Normatividad Contribución especial por contratos de obra pública

Norma	Contenido
Ley 418 de 1997	Creación de la contribución especial
Ley 1106 de 2006	Modificación y fortalecimiento del tributo
Decreto 1625 de 2016	Reglamentación tributaria aplicable

Nota: elaboración propia información Estatuto Tributario Nacional (2026).

4.7 Elementos de la contribución

4.7.1 Sujeto activo

El sujeto activo es la Nación y, en algunos casos, las entidades territoriales autorizadas legalmente para el recaudo y destinación de los recursos provenientes de esta contribución.

4.7.2 Sujeto pasivo

Son sujetos pasivos los contratistas que celebren contratos de obra pública o concesión con entidades estatales.

En contratación pública, esta obligación recae principalmente sobre:

- Contratistas de infraestructura
- Constructores
- Concesionarios de obra pública

4.7.3 Hecho generador

El hecho generador corresponde a la celebración y ejecución de:

- Contratos de obra pública
- Contratos de concesión de obra pública
- Adiciones contractuales relacionadas con obra pública

Todos estos celebrados con entidades estatales.

4.7.4 Base gravable

La base gravable corresponde al valor total del contrato o de la respectiva adición contractual, sin incluir IVA.

4.7.5 Tarifa

La tarifa general de la contribución corresponde al: 5% sobre el valor del anticipo, cuentas parciales o pagos realizados al contratista derivados del contrato de obra pública.

Es por ello que la contribución especial por contratos de obra pública tiene un impacto significativo en la planeación financiera y tributaria de los proyectos de infraestructura desarrollados por las entidades estatales.

Su correcta aplicación exige:

- Identificar adecuadamente la naturaleza contractual.

- Verificar si el contrato corresponde efectivamente a obra pública.
- Determinar correctamente la base gravable.
- Practicar oportunamente la retención correspondiente.

En la Gobernación de Santander, este tributo resulta especialmente relevante debido a la celebración frecuente de contratos relacionados con infraestructura vial, educativa, deportiva y de desarrollo territorial.

Una incorrecta aplicación de esta contribución puede generar:

- Omisión de retenciones.
- Diferencias contables.
- Riesgos fiscales.
- Observaciones de organismos de control.

Por ello, se hace necesario fortalecer los lineamientos tributarios dentro del Manual de Contratación, permitiendo a las dependencias responsables aplicar correctamente esta obligación fiscal en los procesos contractuales de obra pública.

Figura 5. *Elementos Contribución especial por contratos de obra pública.*

 4. CONTRIBUCIÓN ESPECIAL POR CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA Gravamen que se aplica a los contratos de obra pública.	
Elemento	Descripción
 Sujeto activo	La Nación.
 Sujeto pasivo	El contratista de la obra pública.
 Hecho generador	La celebración de contratos de obra pública.
 Base gravable	El valor total del contrato de obra pública.
 Tarifa	5% del valor del contrato de obra pública.

Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre los elementos de contribución especial por contratos de obra pública.

4.7.6 Normatividad tributaria de orden departamental – Departamento de Santander

El desarrollo de la presente investigación requiere contextualizar institucional y territorialmente a la entidad objeto de estudio, con el fin de comprender el entorno administrativo, económico y social en el cual se desarrollan los procesos contractuales de la Gobernación de Santander. En este sentido, resulta pertinente realizar una breve descripción del departamento de Santander, sus principales características geográficas y administrativas, así como de la Gobernación de Santander como entidad territorial responsable de la gestión de recursos públicos y de la ejecución de programas y proyectos orientados al desarrollo regional.

4.8 Contextualización Gobernación de Santander

4.8.1 Reseña histórica del departamento de Santander

El departamento de Santander está ubicado en la región nororiental de Colombia y debe su nombre al prócer de la independencia Francisco de Paula Santander. Su conformación territorial se consolidó durante el siglo XIX como resultado de los procesos de organización político-administrativa del país posteriores a la independencia.

Históricamente, Santander se ha caracterizado por su importancia económica, comercial y cultural dentro del territorio nacional, destacándose por el desarrollo de actividades agrícolas, industriales, comerciales y de servicios. Asimismo, el departamento ha tenido una participación significativa en la evolución administrativa y política de Colombia, consolidándose como una de las regiones con mayor dinamismo económico del país.

La capital departamental es la ciudad de Bucaramanga, reconocida como uno de los principales centros urbanos y administrativos del oriente colombiano. El departamento está conformado por varias provincias y municipios que integran una amplia diversidad territorial, económica y social.

4.8.2 Ubicación geográfica

El departamento de Santander se encuentra localizado en la zona nororiental de Colombia, limitando al norte con los departamentos de Cesar y Norte de Santander, al sur con Boyacá, al oriente con Norte de Santander y Boyacá, y al occidente con Antioquia y Bolívar.

Cuenta con una ubicación estratégica que favorece la conectividad comercial y el desarrollo económico de la región. Su territorio presenta diversidad geográfica, incluyendo zonas montañosas, valles y áreas rurales que demandan una importante inversión pública en infraestructura, salud, educación, deporte y desarrollo social.

Administrativamente, el departamento está conformado por 87 municipios agrupados en diferentes provincias, lo que implica una amplia gestión institucional y contractual por parte de la administración departamental.

Figura 6. Localización y características del departamento de Santander.



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa de la ubicación geográfica del Departamento de Santander.

4.8.3 Aspectos generales del departamento

El departamento de Santander posee una economía diversificada basada en sectores como:

- Comercio.
- Servicios.
- Agricultura.
- Turismo.
- Construcción.
- Infraestructura.
- Explotación de hidrocarburos.

Santander se posiciona como una de las economías regionales más importantes de Colombia. Su estructura productiva se caracteriza por una alta participación de la industria manufacturera, el comercio, las actividades agropecuarias y la producción petrolera, sectores que constituyen los principales motores del crecimiento económico departamental. Esta dinámica económica impulsa la ejecución de proyectos de inversión pública y genera una importante actividad contractual por parte de las entidades territoriales, especialmente de la Gobernación de Santander.

Tabla 6. *Sectores económicos mejor posicionados en Santander*

Sector económico	Participación aproximada
Industria manufacturera	22,4 %
Comercio, alojamiento y servicios	17,5 %
Agricultura y agroindustria	14,8 %
Administración pública y servicios sociales	11,3 %
Minas y canteras	4,3 %
Otros sectores	29,7 %

Estos sectores son reconocidos como los principales dinamizadores de la economía santandereana y explican la demanda de infraestructura, bienes y servicios que posteriormente se materializa mediante procesos de contratación pública.

Santander se encuentra entre las principales economías regionales del país, destacándose por la participación de sectores como la industria manufacturera, el comercio, la agricultura y la explotación de hidrocarburos (La República, 2024; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.).

Figura 7. Aspectos Generales del Departamento de Santander.



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa de los aspectos generales del Departamento de Santander.

Su crecimiento económico y desarrollo regional han impulsado una constante ejecución de proyectos públicos orientados al fortalecimiento de la infraestructura vial, educativa, hospitalaria, deportiva y administrativa.

Lo anterior genera una alta dinámica contractual dentro de las entidades públicas del departamento, especialmente en la Gobernación de Santander, la cual administra importantes recursos públicos destinados a programas de inversión y desarrollo territorial.

En este contexto, la contratación pública adquiere una relevancia estratégica, debido a que constituye el principal mecanismo mediante el cual se ejecutan políticas públicas y proyectos institucionales orientados al bienestar de la comunidad.

4.8.4 Gobernación de Santander

La Gobernación de Santander es la entidad territorial encargada de dirigir la administración departamental y garantizar el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales asignadas al departamento. El Palacio Amarillo, sede principal de la *Gobernación de Santander*, se encuentra estratégicamente ubicado en el centro histórico y cívico de la ciudad de *Bucaramanga*, capital del departamento. Esta urbe, ampliamente reconocida en el ámbito nacional como la "*Ciudad Bonita*", se consolida como el principal eje administrativo, económico y cultural del oriente colombiano. Actualmente, está clasificado legalmente como un departamento de Categoría Primera según *Decreto 422 del 15 de agosto de 2025* por medio del cual se categoriza el departamento de Santander para la vigencia 2026 en atención a los criterios previstos en la ley 617 del 06 de octubre de 2000, lo que refleja su alta capacidad de gestión administrativa, su solidez fiscal y su importancia en el PIB nacional. El complejo gubernamental se sitúa en la *Calle 37 # 10 - 36*, justo

frente al Parque García Rovira, un entorno que centraliza las decisiones políticas de los 87 municipios que integran el territorio.

Figura 8. *Sede de la Gobernación de Santander.*



Dentro de sus principales responsabilidades se encuentran:

- La planeación y ejecución de programas de desarrollo.
- La administración de recursos públicos.
- La gestión de proyectos de inversión.
- La prestación de servicios a la comunidad.
- La coordinación administrativa de las dependencias departamentales.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Gobernación desarrolla múltiples procesos contractuales relacionados con obras públicas, prestación de servicios, suministro, consultorías y convenios interadministrativos, los cuales generan importantes implicaciones financieras y tributarias.

4.9 Misión y visión institucional

4.9.1 Misión

La Gobernación de Santander tiene como misión liderar el desarrollo integral del departamento mediante la formulación y ejecución de políticas públicas, programas y proyectos orientados al mejoramiento de la calidad de vida de la población santandereana, garantizando una administración eficiente, transparente y participativa de los recursos públicos.

4.9.2 Visión

La Gobernación de Santander busca consolidarse como una entidad territorial moderna, eficiente y sostenible, reconocida por su transparencia, innovación y capacidad de gestión en la ejecución de políticas públicas orientadas al desarrollo económico y social del departamento.

4.10 Administración departamental actual y planeación institucional

Actualmente, la administración departamental de Santander se encuentra liderada por el gobernador Juvenal Díaz Mateus, elegido para el periodo constitucional 2024–2027. Su administración se orienta bajo el Plan de Desarrollo Departamental denominado “Es Tiempo de Santander”, instrumento de planificación que establece las principales líneas estratégicas, metas y programas de inversión para el cuatrienio.

El Plan de Desarrollo contempla ejes relacionados con seguridad multidimensional, prosperidad y sostenibilidad, promoviendo la ejecución de proyectos de infraestructura, fortalecimiento institucional, desarrollo social y mejoramiento de servicios públicos, lo cual implica una importante dinámica contractual por parte de la Gobernación.

De igual manera, la entidad cuenta con un Plan Anual de Adquisiciones (PAA), herramienta de planeación contractual mediante la cual se programan las compras, servicios, obras y procesos de contratación requeridos para el cumplimiento de las metas institucionales. Este instrumento permite identificar las necesidades contractuales de cada vigencia y constituye un mecanismo fundamental para garantizar la transparencia, organización y eficiencia en la gestión pública.

La existencia de una amplia planeación contractual y presupuestal evidencia la importancia de fortalecer los controles tributarios aplicables a la contratación pública, especialmente en lo relacionado con la correcta determinación de impuestos, retenciones, deducciones y estampillas derivadas de la ejecución contractual.

4.11 Plan de Desarrollo Departamental

El Plan de Desarrollo Departamental es el principal instrumento de planeación mediante el cual las gobernaciones establecen los objetivos, programas, proyectos y metas que orientarán la gestión pública durante el periodo de gobierno. Este documento define las prioridades de inversión y las estrategias administrativas, económicas y sociales que permitirán promover el desarrollo integral del departamento y mejorar la calidad de vida de la población.

El Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027 “Es Tiempo de Santander”, adoptado mediante Ordenanza 007 de 2024, establece las principales líneas estratégicas de inversión y desarrollo territorial de la administración departamental. Sus ejes de seguridad multidimensional, prosperidad y sostenibilidad contemplan la ejecución de múltiples programas, proyectos y obras públicas que requieren una importante gestión contractual por parte de la Gobernación de Santander.

En este contexto, la contratación pública adquiere una relevancia fundamental para el cumplimiento de las metas institucionales, generando simultáneamente obligaciones tributarias relacionadas con impuestos, retenciones, deducciones y estampillas. Por ello, resulta necesario fortalecer los mecanismos de control y gestión tributaria dentro de los procesos contractuales, permitiendo garantizar el cumplimiento normativo, la transparencia administrativa y la adecuada ejecución de los recursos públicos.

Figura 9. Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027 "Es Tiempo de Santander".



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa del Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027.

4.12 Plan Anual de Adquisiciones de la Gobernación de Santander

El Plan Anual de Adquisiciones (PAA) constituye una herramienta de planeación contractual mediante la cual las entidades públicas identifican, programan y divulgan las necesidades de bienes, obras y servicios requeridos para el cumplimiento de sus funciones institucionales. En el caso de la Gobernación de Santander, el PAA representa un instrumento fundamental para la organización y proyección de los procesos contractuales que serán ejecutados durante cada vigencia fiscal.

De acuerdo con la información publicada por la entidad, el PAA permite planificar las compras y contrataciones conforme a las necesidades institucionales, la disponibilidad presupuestal y las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander 2024–2027”. Asimismo, facilita la adopción de estrategias orientadas a la eficiencia administrativa, transparencia y optimización de recursos públicos.

Con el propósito de identificar la dinámica contractual de la Gobernación de Santander y su relación con las obligaciones tributarias derivadas de la contratación pública, se realizó la revisión del Plan Anual de Adquisiciones (PAA) publicado en SECOP para la vigencia analizada.

Del análisis efectuado se evidenció que la entidad proyecta una importante cantidad de procesos contractuales destinados al cumplimiento de programas institucionales y metas contempladas dentro del Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander 2024–2027”.

La información revisada permite identificar aproximadamente 537 procesos contractuales proyectados, correspondientes a diferentes modalidades de contratación pública.

Una importante participación de contratos relacionados con:

- Prestación de servicios.
- Apoyo a la gestión.

- Obra pública.
- Suministro.
- Consultorías.
- Procesos de fortalecimiento institucional y social.

Asimismo, se identificó que las modalidades de contratación más utilizadas por la entidad corresponden a:

Tabla 7. *Modalidades de Contratación Gobernación de Santander.*

Modalidad contractual	Cantidad aproximada
Contratación directa	203
Selección abreviada menor cuantía	156
Contratación directa con ofertas	71
Mínima cuantía	54
Licitación pública	16

Nota: elaboración propia información Plan Anual de Adquisiciones (2026).

La información evidencia una alta concentración de procesos bajo contratación directa y selección abreviada, modalidades que requieren especial control tributario debido a la diversidad de contratistas, objetos contractuales y tratamientos fiscales aplicables.

El análisis del Plan Anual de Adquisiciones evidencia una alta participación de procesos adelantados mediante la modalidad de contratación directa, situación que puede asociarse principalmente a la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales.

Este tipo de contratación es ampliamente utilizado por las entidades territoriales para atender necesidades administrativas, técnicas y operativas que requieren apoyo especializado o temporal.

Desde el punto de vista financiero, el PAA proyecta recursos estimados superiores a los \$444 mil millones de pesos, destinados a diferentes programas y necesidades institucionales, destacándose procesos asociados a infraestructura, salud, fortalecimiento comunitario, asistencia técnica y desarrollo administrativo.

El análisis también permite identificar que gran parte de los contratos generan obligaciones tributarias relacionadas con:

- Impuesto sobre las ventas (IVA).
- Retención en la fuente.
- Retención de ICA.
- Estampillas departamentales.
- Contribución especial de obra pública.
- Posibles obligaciones relacionadas con impuesto de timbre nacional.

En consecuencia, la magnitud y diversidad de los procesos contractuales incluidos en el PAA evidencian la necesidad de fortalecer el componente tributario dentro del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, con el propósito de reducir riesgos fiscales, prevenir errores en la determinación de obligaciones tributarias y mejorar los mecanismos de control interno y cumplimiento normativo.

Por lo que nos permitimos realizar a continuación una breve descripción de las diferentes modalidades de contratación utilizados por las Gobernación de Santander:

4.13 Contratación directa

La contratación directa corresponde a una modalidad excepcional mediante la cual la entidad estatal puede celebrar contratos sin adelantar un proceso competitivo de selección, en los casos expresamente autorizados por la ley.

En la Gobernación de Santander, esta modalidad es ampliamente utilizada para:

- Contratos de prestación de servicios profesionales.
- Contratos de apoyo a la gestión.
- Convenios interadministrativos.
- Contratación de servicios especializados.
- Atención de necesidades urgentes o específicas.

La alta participación de esta modalidad dentro del PAA evidencia una importante vinculación de personas naturales y contratistas independientes, situación que genera especial relevancia tributaria debido a la necesidad de verificar aspectos como:

- Retención en la fuente.
- Responsabilidad de IVA.
- Aportes al sistema de seguridad social.
- Aplicación de ICA.
- Estampillas departamentales.

Asimismo, la diversidad de regímenes tributarios de los contratistas incrementa el riesgo de errores en la determinación de obligaciones fiscales.

Figura 10. *Modalidad de Contratación Directa.*



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre la contratación directa.

4.14 Selección abreviada

La selección abreviada es una modalidad de contratación utilizada para procesos que, por sus características, requieren procedimientos simplificados que permitan una contratación más ágil y eficiente.

Dentro de la Gobernación de Santander, esta modalidad suele emplearse para:

- Adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes.
- Contratación de menor cuantía.
- Procesos relacionados con suministros y servicios administrativos.

Desde el punto de vista tributario, estos contratos generan obligaciones asociadas principalmente a:

- IVA.
- Retención en la fuente.
- Retención de ICA.
- Estampillas departamentales.

La adecuada clasificación tributaria de bienes y servicios resulta fundamental para evitar inconsistencias fiscales durante la ejecución contractual.

Figura 11. *Modalidad de contratación selección abreviada.*



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre la modalidad de selección abreviada.

4.15 Mínima cuantía

La modalidad de mínima cuantía se aplica en procesos contractuales cuyo valor no supera los límites establecidos legalmente para este tipo de contratación.

En la práctica administrativa de la Gobernación de Santander, esta modalidad se utiliza para cubrir necesidades operativas menores relacionadas con:

- Adquisición de elementos de oficina.
- Servicios básicos.
- Mantenimientos.
- Apoyos logísticos.

Aunque se trata de contratos de menor valor, estos también generan obligaciones tributarias que deben ser correctamente aplicadas, especialmente en materia de:

- Retenciones.
- IVA.
- ICA.
- Estampillas.

La dispersión y frecuencia de este tipo de contratos puede aumentar el riesgo de omisiones tributarias si no existen lineamientos claros dentro del Manual de Contratación.

Figura 12. *Modalidad de Contratación mínima cuantía*



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre la modalidad mínima cuantía.

4.16 Licitación pública

La licitación pública constituye la modalidad general de selección objetiva utilizada para contratos de mayor cuantía y relevancia económica.

La Gobernación de Santander emplea esta modalidad principalmente para:

- Contratos de obra pública.
- Infraestructura vial.
- Proyectos de inversión.
- Construcción y mejoramiento de escenarios públicos.
- Procesos de alta complejidad técnica y financiera.

Desde el componente tributario, estos contratos generan una carga fiscal más amplia debido a la posible aplicación de:

- IVA.

- Retención en la fuente.
- Retención de ICA.
- Estampillas departamentales.
- Contribución especial por contratos de obra pública.
- Impuesto de timbre nacional en ciertos casos.

Por ello, esta modalidad representa uno de los mayores niveles de riesgo tributario y financiero para la entidad.

Figura 13. *Modalidad de contratación licitación pública*



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre la modalidad licitación pública.

4.17 Convenios interadministrativos

La Gobernación de Santander también celebra convenios interadministrativos con entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal para el desarrollo conjunto de programas y proyectos institucionales.

Estos convenios adquieren especial importancia dentro del componente tributario debido a la aplicación simultánea de:

- Estampillas departamentales.
- Obligaciones presupuestales.
- Controles contables y fiscales.
- Posibles retenciones según la naturaleza del convenio.

La correcta determinación de las cargas tributarias derivadas de estos instrumentos resulta fundamental para garantizar el cumplimiento normativo y evitar observaciones por parte de los organismos de control.

Figura 14. *Modalidad de contratación convenios interadministrativo.*



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre los convenios interadministrativos.

Todas estas modalidades y tipos contractuales utilizados por la Gobernación de Santander se encuentran regulados principalmente por la Ley 80 del 28 de octubre de 1993, la Ley 1150 del 16 de julio de 2007 y el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, normas que establecen los procedimientos, principios y mecanismos de selección aplicables a la contratación estatal en Colombia. A continuación, se presentan las principales modalidades identificadas dentro de la gestión contractual de la entidad y su respectivo fundamento normativo.

En el cuadro relacionado a continuación se muestra la norma y los artículos que la contienen.

Tabla 8. *Normatividad modalidades de contratación pública*

Modalidad de contratación	Norma	Artículo
Licitación pública	Ley 80 de 1993	Artículo 30
Contratación directa	Ley 1150 de 2007	Artículo 2 numeral 4
Selección abreviada	Ley 1150 de 2007	Artículo 2 numeral 2
Mínima cuantía	Decreto 1082 de 2015	Subsección 5
Convenios interadministrativos	Ley 80 de 1993	Artículo 2 y Artículo 24

Nota: elaboración propia normatividad nacional de contratación pública (2026).

En la siguiente imagen se hace un resumen de cada una de estas modalidades, que es, para que se utiliza, las implicaciones tributarias más relevantes y el nivel de riesgo tributario.

Figura 15. Resumen de modalidades contractuales, implicaciones tributarias y nivel de riesgo.



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre las modalidades de contratación utilizadas por la gobernación de Santander.

Vale la pena mencionar que el nivel de riesgo mencionado en la figura anterior corresponde a la presentada de manera general cuando se utiliza cada una de estas modalidades de contratación.

Teniendo en cuenta que al inicio del presente capítulo se desarrollaron los principales tributos del orden nacional contemplados en el Estatuto Tributario y en el Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria, a continuación, se abordarán los tributos del orden territorial aplicables al departamento de Santander, con el propósito de identificar y analizar los diferentes elementos que los componen, tales como sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Lo anterior permitirá comprender las obligaciones tributarias territoriales que pueden derivarse de los procesos de contratación adelantados por la Gobernación de Santander.

4.18 Estatuto tributario departamental y potestad tributaria territorial

Dentro del sistema fiscal colombiano, las entidades territoriales cuentan con autonomía administrativa y financiera para gestionar sus recursos y establecer determinados tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. En este sentido, los departamentos pueden adoptar disposiciones tributarias propias mediante ordenanzas expedidas por las asambleas departamentales, conforme a los límites y competencias establecidos en la Constitución Política y en la ley.

La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 287, 300 y 338, reconoce la autonomía de las entidades territoriales y la facultad de las asambleas departamentales para decretar tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones del departamento. Esta potestad tributaria territorial permite a los departamentos establecer

mecanismos de recaudo orientados a financiar programas de inversión pública, fortalecimiento institucional y desarrollo regional.

En desarrollo de dichas competencias, el departamento de Santander adoptó la Ordenanza 077 de 2014, mediante la cual se consolida el régimen tributario departamental y se regulan aspectos relacionados con impuestos, tasas, contribuciones y estampillas aplicables dentro de la jurisdicción departamental.

El Estatuto Tributario Departamental constituye el principal instrumento normativo mediante el cual se determinan los elementos esenciales de las obligaciones tributarias territoriales, tales como:

- Sujeto activo.
- Sujeto pasivo.
- Hecho generador.
- Base gravable.
- Tarifas.
- Responsables del recaudo.
- Mecanismos de control y fiscalización.

Dentro de los tributos territoriales con mayor incidencia en los procesos de contratación pública se encuentran las estampillas departamentales y, de manera complementaria, el impuesto de industria y comercio (ICA), este último administrado principalmente por los municipios, pero con impacto directo en la ejecución contractual de las entidades públicas.

En el caso específico de las estampillas, estas corresponden a tributos territoriales de carácter obligatorio que gravan actos, contratos y convenios celebrados por entidades públicas del

orden departamental y municipal. Su finalidad principal consiste en financiar sectores estratégicos relacionados con cultura, deporte, salud, bienestar social, educación y desarrollo regional.

La aplicación de las estampillas dentro de la contratación estatal reviste especial importancia para la Gobernación de Santander, debido a que gran parte de los contratos celebrados por la entidad generan obligaciones relacionadas con su liquidación, retención y recaudo. Por ello, resulta fundamental que las dependencias encargadas de contratación, contabilidad y tesorería conozcan adecuadamente la normatividad tributaria departamental y los procedimientos aplicables a cada modalidad contractual.

Asimismo, la coexistencia entre las normas nacionales de contratación pública y las disposiciones tributarias territoriales configura un régimen mixto en el cual los procesos contractuales no solo deben cumplir los principios y procedimientos establecidos en la Ley 80 del 28 de octubre de 1993 y demás normas contractuales, sino también las obligaciones fiscales derivadas de la normativa departamental vigente.

En consecuencia, el análisis del Estatuto Tributario Departamental y de la Ordenanza 077 de 2014 permite comprender la importancia del componente tributario dentro de la gestión contractual de la Gobernación de Santander, así como la necesidad de fortalecer mecanismos institucionales que garanticen la correcta aplicación de impuestos, retenciones, deducciones y estampillas durante todas las etapas del proceso contractual.

A continuación, se realizará la descripción y análisis de los principales tributos departamentales vigentes en el departamento de Santander, con el propósito de dar a conocer sus características, elementos y aplicación dentro de los procesos de contratación pública. Asimismo, su estudio servirá como fundamento para el desarrollo y citación de los capítulos 2 y 3 del presente trabajo de investigación.

4.19 Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un tributo de carácter territorial administrado por los municipios y distritos del país, cuyo objetivo principal consiste en gravar el ejercicio de actividades industriales, comerciales y de servicios realizadas dentro de una determinada jurisdicción territorial.

En el contexto de la contratación pública, el ICA adquiere especial relevancia debido a que gran parte de los contratistas que celebran contratos con entidades estatales desarrollan actividades económicas sujetas a este impuesto, generando obligaciones relacionadas con su liquidación, declaración y retención.

El marco normativo general del ICA se encuentra establecido principalmente en la Ley 14 del 06 de julio de 1983, el Decreto Ley 1333 del 25 de abril de 1986 y demás normas territoriales expedidas por los concejos municipales y distritales.

4.20 Elementos del Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

Figura 16. Elementos del Impuesto de Industria y Comercio (ICA).

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
 Sujeto activo	Corresponde al municipio o distrito titular del impuesto, en cuya jurisdicción se desarrolla la actividad económica gravada.
 Sujeto pasivo	Son las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y demás contribuyentes que desarrollen actividades industriales, comerciales o de prestación de servicios sujetas al impuesto.
 Hecho generador	Está constituido por la realización directa o indirecta de actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de la jurisdicción territorial del municipio o distrito.
 Base gravable	Generalmente corresponde al total de los ingresos brutos obtenidos por el contribuyente durante el periodo gravable, excluyendo aquellos conceptos expresamente señalados por la ley.
 Tarifa	Es establecida por cada municipio o distrito dentro de los límites fijados por la normatividad nacional, variando de acuerdo con la actividad económica desarrollada por el contribuyente.

Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre los elementos del impuesto de industria y comercio (1986).

4.21 Retención del ICA en la contratación pública

En desarrollo de los mecanismos de recaudo y control tributario, muchas entidades territoriales han implementado la retención del ICA, mediante la cual las entidades públicas y algunos agentes retenedores descuentan anticipadamente un porcentaje sobre los pagos realizados a contratistas y proveedores.

En el caso de la Gobernación de Santander, la aplicación de retenciones de ICA depende principalmente de:

- El municipio donde se ejecute el contrato.
- La actividad económica desarrollada por el contratista.
- La calidad tributaria del proveedor.
- Las disposiciones tributarias municipales vigentes.

La correcta aplicación del ICA y sus retenciones resulta fundamental dentro de los procesos contractuales, debido a que errores en la determinación de tarifas, actividades económicas o jurisdicciones pueden generar contingencias fiscales, sanciones y observaciones por parte de los organismos de control.

4.22 Relación del ICA con la contratación estatal

Los contratos de prestación de servicios, suministro, consultoría y obra pública celebrados por entidades estatales pueden generar obligaciones relacionadas con ICA y reteICA, dependiendo de la naturaleza de la actividad económica desarrollada por el contratista.

Por ello, durante la etapa contractual resulta necesario verificar aspectos como:

- Clasificación de la actividad económica.
- Municipio de ejecución contractual.

- Régimen tributario del contratista.
- Tarifas aplicables.
- Obligaciones de retención.

Lo anterior permite fortalecer el control tributario institucional y garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales derivadas de la contratación pública.

4.23 Fundamento normativo

Tabla 9. *Normatividad industria y comercio.*

Norma	Contenido
Ley 14 de 1983	Regula aspectos generales del ICA
Decreto Ley 1333 de 1986	Compila normas sobre tributos territoriales
Estatutos tributarios municipales	Definen tarifas, actividades y reglas de recaudo
Acuerdos municipales	Regulan rete ICA y obligaciones locales

4.24 Estampillas departamentales del departamento de Santander

Las estampillas departamentales constituyen tributos territoriales creados mediante ordenanzas expedidas por las asambleas departamentales, con el propósito de financiar programas de inversión social, desarrollo institucional, cultura, deporte, educación, salud y bienestar comunitario. En el departamento de Santander, estas obligaciones tributarias se encuentran reguladas principalmente por la Ordenanza 077 de 2014, mediante la cual se adopta el Código de Rentas Departamental.

Dentro de los procesos de contratación pública adelantados por la Gobernación de Santander, las estampillas representan uno de los principales tributos territoriales aplicables,

debido a que gravan contratos, convenios y demás actos jurídicos celebrados por las entidades públicas del orden departamental y municipal.

La Ordenanza 077 de 2014 establece los elementos esenciales de la obligación tributaria relacionados con las estampillas, definiendo aspectos como el sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable, tarifas y mecanismos de recaudo y control.

A continuación, se describen las principales estampillas identificadas dentro de la contratación pública departamental:

Tabla 10. *Principales estampillas aplicables en el Departamento de Santander*

Estampilla	Finalidad y aplicación	Normatividad Autorizadora
Licitación pública	Ley 80 de 1993	Artículo 30
Pro-Cultura	Destinada a financiar programas de promoción cultural, fortalecimiento artístico, conservación del patrimonio cultural y apoyo a procesos educativos y culturales dentro del departamento. Se aplica sobre contratos y actos jurídicos celebrados con entidades públicas departamentales y municipales.	Ley 397 de 1997, Ley 666 de 2001 y Ordenanza Departamental 077 de 2014
Pro-Desarrollo Departamental	Tiene como finalidad financiar programas de inversión pública, fortalecimiento institucional, infraestructura y proyectos de desarrollo económico y social del departamento. Su recaudo contribuye al mejoramiento administrativo y financiero de la entidad territorial.	Ley 1222 de 1986, Ordenanzas Departamentales 036 de 1997 y 077 de 2014
Pro-Hospitales Universitarios	Orientada al fortalecimiento de la red hospitalaria pública, especialmente hospitales universitarios y entidades prestadoras de salud del departamento. Los recursos obtenidos son destinados a infraestructura hospitalaria, dotación médica y prestación de servicios de salud.	Ley 645 de 2001, Ordenanzas Departamentales 004 de 2001 y 077 de 2014.
Pro-Bienestar del Adulto Mayor	Busca financiar programas de protección, atención integral, bienestar social y asistencia a la población adulta mayor en condición de vulnerabilidad. Los recursos son dirigidos a centros de bienestar, programas alimentarios y atención social especializada.	Ley 1276 de 2009, Ordenanzas Departamentales 077 de 2014 y 049 de 2016

Estampilla	Finalidad y aplicación	Normatividad Autorizadora
Pro-Universidad Industrial de Santander (Pro-UIS)	Creada para apoyar el fortalecimiento académico, científico, tecnológico y de infraestructura de la Universidad Industrial de Santander (UIS). Su recaudo contribuye al mejoramiento de programas educativos, investigación y ampliación de cobertura institucional.	Ley 85 de 1993, Ley 1790 de 2016 y Ordenanza Departamental 022 de 2016
Pro-Electrificación Rural	Tiene como objetivo financiar proyectos de expansión, cobertura y mejoramiento del servicio de energía eléctrica en zonas rurales del departamento, especialmente en comunidades apartadas o con limitaciones de acceso a servicios públicos básicos.	Ley 1845 de 2017 y Ordenanza Departamental 033 de 2017
Pro-Deporte Santander	Destinada al fortalecimiento de programas deportivos, recreativos y de alto rendimiento, así como a la construcción, adecuación y mantenimiento de escenarios deportivos en el departamento. Busca promover el desarrollo integral y la actividad física de la población.	Ley 2023 de 2025 y Ordenanza Departamental 031 de 2020

Nota: elaboración propia con base en ordenanzas departamentales vigentes del departamento de Santander (2026).

Aplicación de las estampillas en la contratación pública

Las estampillas departamentales tienen especial incidencia dentro de los procesos contractuales adelantados por la Gobernación de Santander, debido a que la mayoría de los contratos y convenios celebrados por la entidad generan obligaciones relacionadas con:

- Liquidación.
- Retención.
- Recaudo.
- Registro presupuestal y contable.
- Declaración tributaria.

La correcta aplicación de estas obligaciones depende principalmente de:

- Tipo de contrato.
- Modalidad contractual.

- Naturaleza jurídica del contratista.
- Valor contractual.
- Normatividad vigente aplicable.

En consecuencia, las dependencias encargadas de contratación, tesorería y contabilidad deben garantizar la adecuada determinación de las estampillas exigibles en cada proceso contractual, evitando errores que puedan generar contingencias fiscales, observaciones de los organismos de control o afectaciones presupuestales.

Con lo ya indicado se puede concluir que la existencia simultánea de diversas estampillas departamentales evidencia la complejidad tributaria que puede derivarse de los procesos de contratación pública adelantados por la Gobernación de Santander, debido a que un mismo contrato puede encontrarse sujeto a múltiples gravámenes territoriales dependiendo de su naturaleza, cuantía y modalidad contractual. En consecuencia, resulta fundamental que las dependencias encargadas de contratación, contabilidad y tesorería cuenten con lineamientos claros que permitan la correcta determinación, liquidación y recaudo de estas obligaciones tributarias, reduciendo riesgos fiscales y garantizando el cumplimiento de la normatividad vigente.

Figura 17. *Elementos Estampillas departamentales.*

Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa de los elementos generales de las estampillas departamentales.

Por último, en el presente capítulo se abordará lo relacionado con el perfil o naturaleza tributaria de la Gobernación de Santander y de los diferentes contratistas que participan en los procesos contractuales de la entidad. Esta información reviste vital importancia al momento de analizar y determinar las cargas tributarias aplicables en cada pago contractual, teniendo en cuenta aspectos como el régimen tributario, la naturaleza jurídica del contratista y las obligaciones fiscales correspondientes.

Lo anterior permitirá avanzar hacia el propósito principal de la presente investigación, consistente en la formulación de lineamientos técnicos que contribuyan al fortalecimiento del componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, promoviendo una adecuada gestión fiscal, mayor seguridad jurídica y el cumplimiento de la normatividad vigente.

No sin antes dar una breve descripción de aspectos importantes de la Gobernación de Santander, con relación a su perfil fiscal y tributario.

La Gobernación de Santander, identificada con NIT 890.201.235-6, corresponde a una entidad pública de la orden departamental clasificada como persona jurídica de derecho público, cuya naturaleza fiscal y tributaria se encuentra determinada por las disposiciones del Estatuto Tributario Nacional, la normativa territorial y las responsabilidades registradas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

De acuerdo con la información contenida en el Registro Único Tributario (RUT), la entidad pertenece a la Dirección Seccional Operativa de Grandes Contribuyentes y se encuentra clasificada como entidad pública del orden departamental, sometida a diferentes obligaciones tributarias derivadas de su actividad administrativa, financiera y contractual.

Dentro de su perfil tributario, la Gobernación de Santander actúa principalmente como agente retenedor y sujeto responsable de diversas obligaciones fiscales relacionadas con los procesos de contratación pública, ejecución presupuestal y administración de recursos públicos.

4.25 Responsabilidades tributarias registradas en el RUT

Conforme al RUT de la Gobernación de Santander se presenta la siguiente imagen con las responsabilidades tributarias:

Figura 18. Responsabilidades tributarias de la Gobernación de Santander según RUT



RESPONSABILIDADES TRIBUTARIAS DE LA GOBERNACIÓN DE SANTANDER
Según información registrada en el RUT

CÓDIGO	RESPONSABILIDAD TRIBUTARIA	IMPLICACIÓN DENTRO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
 07	Retención en la fuente a título de renta	> Obligación de practicar retenciones sobre pagos o abonos en cuenta realizados a contratistas y proveedores.
 08	Retención de impuesto de timbre nacional	> Aplicación de retención en contratos y documentos sujetos al impuesto de timbre.
 09	Retención en la fuente en el impuesto sobre las ventas (IVA)	> Obligación de practicar retelVA en operaciones gravadas.
 10	Obligado aduanero	> Responsabilidades relacionadas con operaciones de comercio exterior cuando aplique.
 13	Gran contribuyente	> Clasificación especial otorgada por la DIAN por el volumen y naturaleza de operaciones fiscales.
 14	Informante de exógena	> Obligación de reportar información tributaria a la DIAN conforme a los requerimientos legales.
 48	Responsable del impuesto sobre las ventas (IVA)	> Responsabilidad frente al manejo y declaración del IVA en operaciones gravadas.
 52	Facturador electrónico	> Obligación de expedir factura electrónica en los casos previstos por la normativa vigente.

Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre las responsabilidades tributarias de la gobernación de Santander.

4.26 Naturaleza tributaria de la Gobernación de Santander

Desde el punto de vista fiscal, la Gobernación de Santander cumple una doble función dentro del sistema tributario colombiano:

4.26.1 Como sujeto responsable de obligaciones tributarias

La entidad puede actuar como responsable de determinadas obligaciones fiscales relacionadas con:

- Impuesto sobre las ventas (IVA).
- Presentación de información exógena.
- Facturación electrónica.
- Obligaciones formales tributarias.
- Recaudo y administración de tributos territoriales.

4.26.2 Como agente retenedor

Una de las funciones tributarias más relevantes dentro de la contratación pública corresponde a su calidad de agente retenedor, debido a que la entidad debe practicar y declarar diferentes retenciones derivadas de los pagos efectuados a contratistas y proveedores.

Entre las principales obligaciones se encuentran:

- Retención en la fuente a título de renta.
- Retención de IVA (rete IVA).
- Retención de ICA según jurisdicción.
- Retención de estampillas departamentales.
- Contribución especial de obra pública.
- Impuesto de timbre nacional cuando aplique.

Esta condición convierte a la Gobernación en un actor fundamental dentro del proceso de control y recaudo tributario asociado a la contratación estatal.

4.27 Impacto tributario dentro de la contratación pública

La naturaleza fiscal de la Gobernación de Santander tiene incidencia directa en todas las etapas del proceso contractual, debido a que la entidad debe verificar permanentemente:

- La naturaleza jurídica del contratista
- El régimen tributario aplicable
- Las obligaciones frente a IVA
- La procedencia de retenciones
- La aplicación de estampillas
- Las deducciones y contribuciones especiales
- El cumplimiento de obligaciones formales y documentales

En consecuencia, cada modalidad contractual puede generar diferentes cargas tributarias dependiendo de factores como:

- Tipo de contrato
- Cuantía
- Actividad económica
- Régimen fiscal del contratista
- Calidad de persona natural o jurídica
- Pertenencia al régimen simple o régimen ordinario

Lo anterior evidencia la necesidad de contar con lineamientos técnicos claros dentro del Manual de Contratación institucional, que permitan estandarizar criterios tributarios y reducir riesgos fiscales derivados de errores en la determinación y aplicación de obligaciones tributarias.

El análisis del perfil fiscal de la Gobernación de Santander descrito anteriormente nos permite concluir que la entidad posee una alta responsabilidad tributaria dentro de sus procesos

contractuales, debido a su condición de gran contribuyente, agente retenedor y responsable de diferentes obligaciones fiscales nacionales y territoriales.

Ahora bien, como parte fundamental para la comprensión integral del proceso de contratación pública, resulta necesario analizar el perfil fiscal y tributario de los contratistas que celebran contratos con la Gobernación de Santander. La identificación de aspectos relacionados con su naturaleza jurídica, régimen tributario, responsabilidades fiscales y obligaciones formales permite determinar de manera adecuada las cargas tributarias aplicables en cada proceso contractual.

En este sentido, el análisis individual de las características tributarias del contratista constituye un elemento esencial para la correcta aplicación de impuestos, retenciones, deducciones y estampillas durante la ejecución y pago de los contratos estatales. Asimismo, este estudio contribuye al fortalecimiento del control tributario institucional, la prevención de riesgos fiscales y la formulación de lineamientos técnicos que permitan optimizar el componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander.

La naturaleza jurídica del contratista encuentra fundamento normativo en la Constitución Política de Colombia, la Ley 80 del 28 de octubre de 1993, el Estatuto Tributario Nacional y el Código de Comercio, normas que reconocen diferentes tipos de sujetos con capacidad para contratar con el Estado y establecen tratamientos tributarios diferenciados según su condición legal y fiscal.

En este sentido, la identificación de la naturaleza jurídica del contratista permite determinar obligaciones relacionadas con impuestos, retenciones, estampillas, facturación y demás cargas tributarias derivadas de la contratación pública, convirtiéndose en un elemento fundamental para la adecuada gestión tributaria institucional.

4.28 Persona natural, naturaleza jurídica y tributaria

La persona natural corresponde al individuo que, en ejercicio de sus derechos civiles y comerciales, puede celebrar contratos y adquirir obligaciones a título personal frente a entidades públicas o privadas. Dentro del ámbito de la contratación estatal, las personas naturales participan principalmente mediante contratos de prestación de servicios profesionales, apoyo a la gestión, consultorías, suministros y otras modalidades contractuales permitidas por la normativa vigente.

Desde el punto de vista jurídico, la capacidad contractual de la persona natural se encuentra respaldada por la Ley 80 del 28 de octubre de 1993, la cual reconoce la posibilidad de que particulares contraten con el Estado siempre que cumplan los requisitos legales establecidos y no se encuentren incurso en inhabilidades o incompatibilidades.

En materia tributaria, la persona natural puede pertenecer a diferentes regímenes fiscales dependiendo de factores como sus ingresos, actividad económica, responsabilidades tributarias y obligaciones formales registradas ante la DIAN. En consecuencia, su tratamiento tributario dentro de la contratación pública puede variar según:

- Régimen tributario aplicable
- Responsabilidad frente al IVA
- Calidad de declarante o no declarante de renta
- Pertenencia al Régimen Simple de Tributación (SIMPLE)
- Actividad económica desarrollada
- Condición de agente retenido o autorretenedor

Dentro de los procesos contractuales adelantados por la Gobernación de Santander, las personas naturales generalmente se encuentran sujetas a diferentes cargas tributarias, entre ellas:

- Retención en la fuente a título de renta

- Retención de IVA cuando aplique
- Retención de ICA
- Estampillas departamentales
- Contribuciones especiales según el tipo contractual

Asimismo, las obligaciones tributarias aplicables pueden variar dependiendo de si la persona natural actúa como independiente, profesional liberal, comerciante o prestador de servicios.

En este sentido, la correcta identificación de la naturaleza jurídica y fiscal de la persona natural resulta fundamental para garantizar la adecuada aplicación de impuestos, retenciones y deducciones dentro de los procesos de contratación pública, fortaleciendo el control tributario institucional y reduciendo riesgos derivados de errores en la determinación de obligaciones fiscales.

4.29 Persona jurídica, naturaleza jurídica y tributaria

La persona jurídica corresponde a una entidad legalmente constituida conforme a las disposiciones civiles, comerciales o administrativas vigentes, creada con el fin de desarrollar actividades económicas, sociales, comerciales o institucionales mediante el reconocimiento de una personalidad jurídica independiente de la de sus socios o integrantes. Dentro de la contratación pública, las personas jurídicas participan como contratistas en diferentes modalidades contractuales relacionadas con prestación de servicios, suministro, consultoría, obra pública, interventoría y demás actividades requeridas por las entidades estatales.

Desde el punto de vista jurídico, la capacidad para contratar de las personas jurídicas se encuentra reconocida en la Ley 80 de 1993 y en el Código de Comercio Colombiano, normas que

regulan su constitución, representación legal, capacidad contractual y responsabilidad frente a terceros.

En materia tributaria, las personas jurídicas pueden estar sometidas a diferentes obligaciones fiscales dependiendo de su actividad económica, régimen tributario, naturaleza societaria y responsabilidades registradas ante la DIAN. Generalmente, este tipo de contratistas presenta una estructura tributaria más amplia y compleja que las personas naturales, debido al volumen de operaciones y obligaciones formales derivadas de su actividad empresarial.

Dentro de la contratación pública adelantada por la Gobernación de Santander, las personas jurídicas pueden encontrarse sujetas a obligaciones relacionadas con:

impuesto sobre la renta y complementarios

- Impuesto sobre las ventas (IVA)
- Retención en la fuente
- Retención de ICA
- Estampillas departamentales
- Facturación electrónica
- Presentación de información exógena
- Contribución especial de obra pública cuando aplique

Asimismo, algunas personas jurídicas pueden ostentar calidades tributarias especiales como:

- Gran contribuyente
- Autorretenedor
- Responsable de IVA
- Perteneciente al Régimen Simple de Tributación

- Entidad del régimen tributario especial

Estas condiciones generan variaciones en la aplicación de retenciones, obligaciones formales y procedimientos de control tributario dentro de los procesos contractuales.

En consecuencia, la correcta identificación de la naturaleza jurídica y fiscal de las personas jurídicas resulta fundamental para determinar adecuadamente las cargas tributarias aplicables en cada contrato estatal, permitiendo fortalecer la gestión tributaria institucional, prevenir contingencias fiscales y garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente dentro de la contratación pública.

4.30 Entidad pública, naturaleza jurídica y tributaria

Las entidades públicas corresponden a organismos creados por el Estado para el cumplimiento de funciones administrativas, sociales, económicas y de prestación de servicios públicos, actuando conforme a las competencias establecidas en la Constitución Política y la ley. Dentro del sistema de contratación estatal, estas entidades pueden participar tanto en calidad de contratantes como de contratistas, especialmente mediante la celebración de convenios interadministrativos y contratos entre entidades estatales.

Desde el punto de vista jurídico, las entidades públicas poseen una naturaleza de derecho público y hacen parte de la estructura de la administración pública nacional o territorial. Su funcionamiento y capacidad contractual se encuentran regulados principalmente por la Constitución Política de Colombia, la Ley 80 de 1993 y demás normas relacionadas con la organización y funcionamiento del Estado.

En materia tributaria, las entidades públicas presentan un tratamiento especial frente a determinadas obligaciones fiscales, debido a su naturaleza estatal y al manejo de recursos públicos.

No obstante, esto no implica la inexistencia de responsabilidades tributarias, ya que muchas entidades deben actuar como agentes retenedores y cumplir obligaciones formales ante la administración tributaria.

Dentro de los procesos contractuales adelantados por la Gobernación de Santander, las entidades públicas participan principalmente a través de convenios interadministrativos, mecanismos de cooperación institucional y contratos entre organismos estatales. En estos casos, el tratamiento tributario puede variar dependiendo de:

- La naturaleza del convenio o contrato
- El objeto contractual
- La fuente de financiación
- La existencia o no de contraprestación económica
- Las disposiciones legales aplicables al tributo correspondiente

En algunos casos, los convenios interadministrativos pueden presentar tratamientos diferenciales frente al impuesto sobre las ventas (IVA), retenciones y determinadas estampillas, especialmente cuando los recursos conservan su naturaleza pública y no existe ánimo de lucro ni prestación comercial de servicios.

Sin embargo, las entidades públicas continúan obligadas al cumplimiento de responsabilidades tributarias relacionadas con:

- Retención en la fuente
- Retención de IVA
- Retención de ICA
- Liquidación de estampillas
- Presentación de información exógena

- Manejo presupuestal y contable de tributos

En consecuencia, la identificación de la naturaleza jurídica y fiscal de las entidades públicas resulta fundamental para garantizar la correcta aplicación de las obligaciones tributarias derivadas de los convenios y contratos interadministrativos, fortaleciendo el control fiscal y la adecuada gestión de los recursos públicos dentro de la contratación estatal.

4.31 Entidad sin ánimo de lucro, naturaleza jurídica y tributaria

Las entidades sin ánimo de lucro (ESAL) corresponden a organizaciones legalmente constituidas cuyo propósito principal no es la distribución de utilidades entre sus miembros, sino el desarrollo de actividades sociales, culturales, educativas, científicas, deportivas, religiosas, ambientales o de interés comunitario. Dentro de esta categoría se encuentran fundaciones, asociaciones, corporaciones y demás entidades creadas para el cumplimiento de fines de beneficio social o colectivo.

Desde el punto de vista jurídico, las ESAL poseen personería jurídica independiente y capacidad para celebrar contratos con entidades públicas y privadas, conforme a las disposiciones establecidas en la Constitución Política de Colombia, el Código Civil Colombiano y la Ley 80 de 1993. En el ámbito de la contratación estatal, estas entidades pueden participar en procesos contractuales relacionados con programas sociales, culturales, educativos, comunitarios y de fortalecimiento institucional.

En materia tributaria, las entidades sin ánimo de lucro pueden pertenecer al Régimen Tributario Especial (RTE), siempre que cumplan los requisitos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional y en el Decreto 1625 de 2016. Esta condición les permite acceder a determinados beneficios fiscales relacionados principalmente con el impuesto sobre la renta.

No obstante, el acceso y permanencia dentro del Régimen Tributario Especial depende del cumplimiento de obligaciones formales y sustanciales, tales como:

- Destinación adecuada de excedentes
- Desarrollo de actividades meritorias
- Actualización del registro web ante la DIAN
- Transparencia en el manejo de recursos
- Cumplimiento de deberes formales tributarios

Dentro de los procesos contractuales adelantados por la Gobernación de Santander, las ESAL pueden estar sujetas a obligaciones tributarias relacionadas con:

- Retención en la fuente
- IVA cuando desarrollen actividades gravadas
- ICA según la actividad económica y jurisdicción
- Estampillas departamentales
- Obligaciones de facturación y reporte tributario

Sin embargo, algunas entidades pueden acceder a tratamientos diferenciales o beneficios tributarios dependiendo de su calidad fiscal, actividad desarrollada y cumplimiento de los requisitos legales establecidos.

En consecuencia, la correcta identificación de la naturaleza jurídica y tributaria de las entidades sin ánimo de lucro resulta fundamental dentro de la contratación pública, debido a que permite determinar adecuadamente las obligaciones fiscales aplicables, prevenir riesgos tributarios y garantizar el cumplimiento normativo durante la ejecución de contratos y convenios celebrados con entidades estatales.

4.32 Consorcios y uniones temporales, naturaleza jurídica y tributaria

Los consorcios y las uniones temporales corresponden a formas asociativas mediante las cuales dos o más personas naturales y/o jurídicas presentan conjuntamente una propuesta y ejecutan un contrato estatal, con el propósito de unir capacidades técnicas, financieras, administrativas y operativas para participar en procesos de contratación pública.

Su regulación jurídica se encuentra establecida principalmente en la Ley 80 de 1993, específicamente en el artículo 7, el cual reconoce estas figuras como mecanismos válidos de asociación para contratar con el Estado.

Desde el punto de vista jurídico, los consorcios y uniones temporales no constituyen una persona jurídica independiente de sus integrantes; sin embargo, cuentan con capacidad para contratar con entidades estatales y actuar como sujetos de derechos y obligaciones dentro de la ejecución contractual.

La principal diferencia entre ambas figuras radica en el régimen de responsabilidad de sus integrantes:

- En el consorcio, los integrantes responden solidariamente por la totalidad de las obligaciones derivadas del contrato estatal.
- En la unión temporal, las sanciones derivadas del incumplimiento se imponen de acuerdo con la participación y responsabilidad de cada integrante dentro de la ejecución contractual.

En materia tributaria, estas formas asociativas presentan características especiales debido a que, aunque pueden contar con Registro Único Tributario (RUT) y obligaciones fiscales propias, las cargas tributarias suelen distribuirse entre sus integrantes según el porcentaje de participación establecido en el acuerdo consorcial o de unión temporal.

Dentro de los procesos contractuales adelantados por la Gobernación de Santander, los consorcios y uniones temporales participan principalmente en contratos de:

- Obra pública.
- Infraestructura.
- Interventoría.
- Consultoría.
- Prestación de servicios especializados.
- Proyectos de gran cuantía.

En estos casos, pueden generarse obligaciones relacionadas con:

- Retención en la fuente.
- IVA.
- Retención de ICA.
- Estampillas departamentales.
- Contribución especial de obra pública.
- Facturación electrónica.
- Reporte de información tributaria.

Adicionalmente, el tratamiento tributario puede variar dependiendo de:

- La naturaleza jurídica de sus integrantes.
- El porcentaje de participación.
- El régimen tributario aplicable a cada miembro.
- La actividad económica desarrollada.
- La calidad de responsable de IVA o gran contribuyente.

Por ello, dentro de la contratación pública resulta fundamental identificar adecuadamente la composición y características tributarias de los integrantes del consorcio o unión temporal, con el fin de garantizar la correcta aplicación de retenciones, deducciones y demás obligaciones fiscales derivadas de la ejecución contractual.

En consecuencia, el análisis de estas figuras asociativas permite fortalecer el control tributario institucional y reducir riesgos relacionados con errores en la determinación de obligaciones fiscales dentro de contratos de alta complejidad técnica y financiera.

4.33 Gran contribuyente, naturaleza jurídica y tributaria

La calidad de gran contribuyente corresponde a una clasificación especial otorgada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a personas naturales o jurídicas que, debido al volumen de sus operaciones económicas, nivel de ingresos, patrimonio, importancia fiscal o participación dentro del recaudo tributario nacional, requieren un control y seguimiento especial por parte de la administración tributaria.

Esta clasificación se encuentra regulada por el Estatuto Tributario Nacional y por las resoluciones expedidas periódicamente por la DIAN, mediante las cuales se determina el listado oficial de contribuyentes que adquieren dicha calidad.

Desde el punto de vista jurídico, el gran contribuyente puede corresponder tanto a una persona natural como a una persona jurídica, pública o privada, que desarrolla actividades económicas sujetas a obligaciones tributarias de alta relevancia para el Estado. En consecuencia, esta condición no constituye una naturaleza jurídica independiente, sino una categoría fiscal especial asignada por la administración tributaria.

En materia tributaria, los grandes contribuyentes se encuentran sometidos a mayores obligaciones formales, mecanismos de control y procedimientos especiales relacionados con:

- Presentación y pago de declaraciones tributarias.
- Facturación electrónica.
- Reporte de información exógena.
- Obligaciones como agentes retenedores.
- Control fiscal y seguimiento tributario.
- Mecanismos de fiscalización preferente por parte de la DIAN.

Dentro de los procesos de contratación pública adelantados por la Gobernación de Santander, la identificación de contratistas clasificados como grandes contribuyentes resulta especialmente importante, debido a que esta condición puede generar efectos en:

- La aplicación de retenciones en la fuente.
- Obligaciones de facturación.
- Validación documental tributaria.
- Procedimientos de pago.
- Controles fiscales y financieros.

Asimismo, los grandes contribuyentes suelen presentar estructuras tributarias más complejas y mayores niveles de cumplimiento formal, debido a las exigencias impuestas por la administración tributaria nacional.

En algunos casos, la calidad de gran contribuyente puede influir en los porcentajes de retención aplicables o en mecanismos específicos de recaudo y control tributario, razón por la cual las entidades públicas deben verificar adecuadamente esta condición durante la etapa precontractual y de ejecución del contrato.

En consecuencia, la correcta identificación de la calidad de gran contribuyente dentro de la contratación estatal permite fortalecer la gestión tributaria institucional, garantizar el cumplimiento de obligaciones fiscales y reducir riesgos derivados de errores en la aplicación de retenciones y demás cargas tributarias asociadas a los contratos públicos.

4.34 Régimen Simple de Tributación, naturaleza jurídica y tributaria

El Régimen Simple de Tributación (SIMPLE) es un modelo de tributación opcional creado por el Estado colombiano mediante la Ley 1943 de 2018 y posteriormente incorporado al Estatuto Tributario Nacional, con el propósito de simplificar el cumplimiento de obligaciones tributarias para determinados contribuyentes, promover la formalización empresarial y facilitar el recaudo de impuestos.

Desde el punto de vista jurídico, el SIMPLE no constituye una naturaleza jurídica independiente, sino un régimen tributario especial al cual pueden acogerse personas naturales y personas jurídicas que cumplan las condiciones y requisitos establecidos por la normativa tributaria vigente.

Los contribuyentes pertenecientes al Régimen Simple realizan actividades comerciales, industriales o de servicios y consolidan en un solo sistema el pago de diferentes obligaciones tributarias nacionales y territoriales, simplificando procesos relacionados con declaración, recaudo y cumplimiento fiscal.

En materia tributaria, el Régimen Simple presenta características diferenciales frente al régimen ordinario, especialmente en aspectos relacionados con:

- Declaración consolidada de impuestos.
- Simplificación de obligaciones formales.

- Unificación de cargas tributarias.
- Reducción de trámites administrativos.
- Mecanismos especiales de retención.

Dentro de la contratación pública adelantada por la Gobernación de Santander, la identificación de contratistas pertenecientes al Régimen Simple resulta de gran importancia debido a que esta condición puede generar tratamientos tributarios especiales, particularmente frente a la retención en la fuente.

De acuerdo con la normativa vigente, los contribuyentes acogidos al SIMPLE generalmente no se encuentran sujetos a retención en la fuente a título de renta, siempre que acrediten formalmente su pertenencia al régimen mediante el Registro Único Tributario (RUT) actualizado y demás documentos exigidos por la ley.

No obstante, esto no implica la exclusión de otras obligaciones tributarias, ya que estos contratistas pueden continuar sujetos a:

- IVA cuando desarrollen actividades gravadas.
- Retención de ICA según la jurisdicción territorial.
- Estampillas departamentales.
- Contribuciones especiales.
- Obligaciones de facturación electrónica.

Asimismo, los contratistas pertenecientes al SIMPLE deben cumplir requisitos relacionados con:

- Actualización del RUT.
- Facturación electrónica.
- Pagos electrónicos.

- Presentación de declaraciones consolidadas.
- Límites de ingresos establecidos por la ley.

En consecuencia, la correcta identificación de los contratistas pertenecientes al Régimen Simple de Tributación permite garantizar la adecuada aplicación de retenciones y obligaciones fiscales dentro de los procesos de contratación pública, fortaleciendo el control tributario institucional y evitando errores derivados de una incorrecta interpretación normativa.

Figura 19. Naturaleza jurídica del contratista y su impacto tributario.

NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATISTA Y SU IMPACTO TRIBUTARIO		
En el marco de la contratación pública – Gobernación de Santander		
NATURALEZA JURÍDICA	DESCRIPCIÓN	IMPACTO TRIBUTARIO DENTRO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
 PERSONA NATURAL	Individuo que celebra contratos con la entidad pública a título personal.	 Puede estar sujeto a retención en la fuente a título de renta, IVA, ICA y estampillas, dependiendo de su actividad económica, régimen tributario y calidad frente al impuesto sobre las ventas.
 PERSONA JURÍDICA	Sociedad, empresa o entidad legalmente constituida conforme a las disposiciones comerciales y civiles vigentes.	 Generalmente presenta mayores obligaciones tributarias y formales relacionadas con impuesto de renta, IVA, facturación electrónica, información exógena y aplicación de retenciones.
 ENTIDAD PÚBLICA	Organismos estatales que celebran contratos o convenios interadministrativos con otras entidades públicas.	 Pueden presentar tratamientos tributarios especiales frente al IVA, retenciones y estampillas, dependiendo de la naturaleza del convenio y de las disposiciones legales aplicables.
 ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO (ESAL)	Fundaciones, asociaciones, corporaciones y demás entidades constituidas sin finalidad lucrativa.	 Pueden pertenecer al Régimen Tributario Especial y acceder a beneficios fiscales, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la normatividad tributaria vigente.
 CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES	Formas asociativas mediante las cuales dos o más personas presentan conjuntamente propuestas y ejecutan contratos estatales.	 Las obligaciones tributarias pueden distribuirse entre sus integrantes según el porcentaje de participación y las reglas establecidas en el acuerdo asociativo.
 GRAN CONTRIBUYENTE	Persona natural o jurídica calificada por la DIAN bajo la categoría especial de gran contribuyente.	 Puede generar tratamientos específicos relacionados con retenciones, facturación, presentación de declaraciones y obligaciones formales ante la administración tributaria.
 RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)	Contribuyentes acogidos voluntariamente al Régimen Simple de Tributación.	 Presentan tratamientos especiales frente a retención en la fuente, declaración de impuestos y obligaciones tributarias simplificadas.
 IMPORTANTE	La correcta identificación de la naturaleza jurídica y fiscal del contratista permite determinar adecuadamente impuestos, retenciones, estampillas y demás deducciones exigibles en cada pago, fortaleciendo el control tributario institucional y reduciendo riesgos fiscales.	

Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre la naturaleza jurídica del contratista y su impacto tributario.

4.35 Regímenes tributarios establecidos en el Estatuto Tributario Nacional

El sistema tributario colombiano contempla diferentes regímenes fiscales aplicables a los contribuyentes, los cuales determinan las obligaciones tributarias, responsabilidades formales y tratamientos fiscales que deben cumplir las personas naturales y jurídicas frente a la administración tributaria. Estos regímenes se encuentran regulados principalmente en el Estatuto Tributario Nacional y en el Decreto 1625 de 2016.

La identificación del régimen tributario del contratista reviste especial importancia dentro de la contratación pública, debido a que de ello dependen aspectos relacionados con la aplicación de impuestos, retenciones, facturación electrónica, obligaciones formales y demás cargas tributarias derivadas de la ejecución contractual.

4.36 Régimen Ordinario del Impuesto sobre la Renta

El Régimen Ordinario del Impuesto sobre la Renta constituye el sistema general de tributación aplicable a las personas naturales y jurídicas obligadas a declarar y pagar el impuesto sobre la renta y complementarios en Colombia, conforme a las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario Nacional. Este régimen representa la estructura principal del sistema tributario colombiano y regula las obligaciones fiscales de la mayoría de contribuyentes que desarrollan actividades económicas en el país.

Desde el punto de vista jurídico, el Régimen Ordinario se fundamenta en el principio constitucional del deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, consagrado en el artículo 95 de la Constitución Política de Colombia. Asimismo, sus disposiciones se encuentran desarrolladas principalmente en el Libro Primero del Estatuto Tributario, el cual

regula aspectos relacionados con sujetos pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, deducciones, exenciones y obligaciones formales del impuesto sobre la renta.

Dentro de este régimen se encuentran las personas naturales y jurídicas que no pertenecen a regímenes especiales o preferenciales y que desarrollan actividades industriales, comerciales, de servicios o profesionales gravadas con el impuesto sobre la renta.

En materia tributaria, los contribuyentes del Régimen Ordinario deben cumplir obligaciones relacionadas con:

- Declaración y pago del impuesto sobre la renta.
- Retención en la fuente.
- Facturación electrónica.
- Presentación de información exógena.
- Declaración de IVA cuando aplique.
- Cumplimiento de deberes formales ante la DIAN.

Dentro de la contratación pública adelantada por la Gobernación de Santander, los contratistas pertenecientes al Régimen Ordinario generalmente se encuentran sujetos a la aplicación de:

- Retención en la fuente a título de renta
- ReteIVA cuando sean responsables de IVA
- Retención de ICA
- Estampillas departamentales
- Contribuciones especiales según el tipo contractual

Por ello, la identificación del Régimen Ordinario resulta fundamental para garantizar la correcta determinación de obligaciones fiscales dentro de los procesos contractuales y fortalecer el control tributario institucional.

Figura 20. Régimen Ordinario: obligaciones tributarias en la contratación pública.



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa del Régimen Ordinario.

4.37 Régimen Tributario Especial (RTE)

El Régimen Tributario Especial corresponde a un sistema fiscal diferencial aplicable principalmente a entidades sin ánimo de lucro (ESAL) que desarrollan actividades meritorias de interés general y cumplen los requisitos establecidos por la normatividad tributaria colombiana. Su regulación se encuentra contenida en el Estatuto Tributario Nacional y en el Decreto 1625 de 2016.

Desde el punto de vista jurídico, este régimen tiene fundamento constitucional en principios relacionados con la solidaridad, la función social y la promoción de actividades de interés público, permitiendo que determinadas entidades accedan a beneficios tributarios debido a su contribución social y ausencia de ánimo de lucro.

Pueden pertenecer al Régimen Tributario Especial entidades como:

- Fundaciones.
- Asociaciones.
- Corporaciones.
- Instituciones educativas.
- Organizaciones culturales.
- Entidades científicas y ambientales.
- Organizaciones de desarrollo social.

Para acceder y permanecer en este régimen, las entidades deben cumplir requisitos relacionados con:

- Desarrollo de actividades meritorias.
- Destinación adecuada de excedentes.
- Ausencia de distribución de utilidades.
- Actualización del registro web ante la DIAN.
- Transparencia en el manejo de recursos.
- Cumplimiento de obligaciones formales tributarias.

En materia tributaria, las entidades pertenecientes al Régimen Tributario Especial pueden acceder a tratamientos diferenciales frente al impuesto sobre la renta, siempre que mantengan el cumplimiento de las condiciones legales establecidas.

No obstante, estas entidades pueden continuar sujetas a obligaciones relacionadas con:

- Retención en la fuente.
- IVA cuando desarrollen actividades gravadas.
- ICA.
- Estampillas departamentales.
- Facturación electrónica.
- Reporte de información exógena.

Dentro de la contratación pública, la correcta identificación de entidades pertenecientes al Régimen Tributario Especial resulta fundamental para determinar adecuadamente las cargas tributarias aplicables y evitar errores en la aplicación de retenciones o beneficios fiscales.

Figura 21. Régimen Tributario Especial: tratamiento fiscal en la contratación pública



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre el Régimen Tributario Especial.

4.38 Régimen Simple de Tributación (SIMPLE)

El Régimen Simple de Tributación (SIMPLE) es un sistema opcional e integrado de tributación creado por la Ley 1943 de 2018 y desarrollado posteriormente en el Estatuto Tributario Nacional, con el propósito de simplificar el cumplimiento de obligaciones tributarias, promover la formalización empresarial y facilitar el recaudo de impuestos.

Desde el punto de vista jurídico, el SIMPLE constituye un régimen tributario especial al cual pueden acogerse voluntariamente personas naturales y jurídicas que cumplan los requisitos establecidos por la ley, especialmente en relación con ingresos brutos, actividad económica y condiciones formales de cumplimiento.

Este régimen integra en un solo sistema el pago de diferentes tributos nacionales y territoriales, simplificando procedimientos relacionados con declaración, recaudo y pago de impuestos.

Entre sus principales características se encuentran:

- Simplificación de obligaciones tributarias.
- Declaración consolidada.
- Pagos anticipados bimestrales.
- Integración parcial de tributos territoriales.
- Reducción de cargas administrativas.
- Fortalecimiento de la formalización empresarial.

Los contribuyentes pertenecientes al SIMPLE deben cumplir obligaciones relacionadas con:

- Inscripción y actualización en el RUT.
- Facturación electrónica.

- Pagos electrónicos.
- Declaración anual consolidada.
- Cumplimiento de topes legales de ingresos.

Dentro de la contratación pública adelantada por la Gobernación de Santander, este régimen tiene especial importancia debido a que los contratistas acogidos al SIMPLE generalmente no están sujetos a retención en la fuente a título de renta, siempre que acrediten adecuadamente dicha condición mediante el RUT actualizado.

Sin embargo, esto no implica la exclusión de otras obligaciones fiscales, ya que pueden continuar sujetos a:

- IVA cuando desarrollen actividades gravadas.
- ICA.
- Estampillas departamentales.
- Contribuciones especiales.
- Obligaciones de facturación electrónica.

En consecuencia, la correcta identificación de los contribuyentes pertenecientes al Régimen Simple de Tributación permite garantizar la adecuada aplicación de obligaciones tributarias dentro de la contratación pública y fortalecer los mecanismos de control fiscal institucional.

Figura 22. Régimen Simple de Tributación: características y efectos en la contratación pública

Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre el Régimen Simple de Tributación.

4.39 Importancia de los regímenes tributarios dentro de la contratación pública

Dentro de los procesos contractuales adelantados por la Gobernación de Santander, la correcta identificación del régimen tributario del contratista resulta fundamental para determinar adecuadamente:

- Retenciones aplicables.
- Obligaciones frente al IVA.
- Procedencia de estampillas.
- Obligaciones de facturación electrónica.
- Requisitos documentales tributarios.

- Responsabilidades fiscales derivadas del contrato.

Asimismo, el análisis del régimen tributario permite fortalecer los mecanismos de control interno y prevenir contingencias fiscales relacionadas con errores en la aplicación normativa durante la ejecución contractual y el trámite de pagos.

En consecuencia, el conocimiento de los diferentes regímenes tributarios establecidos en el Estatuto Tributario Nacional constituye una herramienta esencial para la adecuada gestión tributaria dentro de la contratación pública y para el fortalecimiento del componente fiscal del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander.

5. Capítulo II- Análisis del componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander

5.1 Generalidades del Manual de Contratación

El Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, identificado con código AP-CCP-MA-01, versión 0 y aprobado el 1 de noviembre de 2023, constituye el instrumento institucional mediante el cual la entidad establece los lineamientos internos que orientan la gestión contractual en sus diferentes etapas. Su finalidad es unificar criterios, definir competencias y establecer procedimientos que garanticen el cumplimiento de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, planeación y selección objetiva previstos en el régimen de contratación estatal colombiano.

El documento se encuentra estructurado de manera secuencial, desarrollando las actuaciones correspondientes a las etapas precontractual, contractual y poscontractual, así como las competencias de las dependencias y funcionarios que intervienen en los procesos de

contratación. Desde una perspectiva funcional, constituye una herramienta de gestión que busca estandarizar las actuaciones administrativas de los servidores públicos involucrados en la actividad contractual, permitiendo la articulación de los componentes jurídicos, técnicos, administrativos y presupuestales de la entidad.

En cuanto a su estructura general, el manual inicia con las disposiciones relacionadas con su objeto, alcance, finalidad y marco normativo aplicable, incorporando referencias a normas como la Ley 80 del 28 de octubre de 1993, la Ley 1150 del 16 de julio de 2007, la Ley 1474 del 12 de julio de 2011 y el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015. Asimismo, desarrolla los principios de la contratación estatal y las directrices que orientan la actuación de las dependencias responsables de la gestión contractual.

Posteriormente, define las competencias y responsabilidades de los diferentes actores que participan en los procesos de contratación, incluyendo ordenadores del gasto, supervisores, interventores, oficinas gestoras y demás dependencias responsables del trámite contractual. En este apartado se establecen funciones relacionadas con la planeación, elaboración de estudios previos, supervisión contractual y cumplimiento de obligaciones administrativas y presupuestales.

Respecto de la etapa precontractual, el manual contempla las actividades necesarias para la planeación y estructuración de los procesos de contratación, incluyendo la elaboración de estudios y documentos previos, el análisis de necesidad y conveniencia, la disponibilidad presupuestal, los requisitos habilitantes, la publicidad de los procesos en SECOP y la elaboración y evaluación de pliegos de condiciones. Igualmente, desarrolla las modalidades de selección de contratistas utilizadas por la entidad, tales como licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía.

La etapa contractual comprende las actuaciones relacionadas con la celebración, perfeccionamiento, ejecución y seguimiento de los contratos y convenios. Dentro de esta fase se regulan aspectos asociados al registro presupuestal, las garantías contractuales, el acta de inicio, la supervisión e interventoría, el cumplimiento de obligaciones de seguridad social y parafiscales, así como las modificaciones, adiciones, prórrogas, suspensiones y cesiones contractuales. El manual establece que la supervisión contractual constituye un mecanismo permanente de vigilancia orientado a garantizar el adecuado cumplimiento del objeto contractual y la correcta ejecución de los recursos públicos, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente.

Por su parte, la etapa poscontractual regula las actuaciones relacionadas con la liquidación de los contratos, el cierre financiero y administrativo, la verificación del cumplimiento contractual y la conservación documental de los expedientes. Adicionalmente, el documento incorpora lineamientos de seguimiento, control y gestión documental, incluyendo el uso de herramientas tecnológicas como SECOP II y SIGEP II para el desarrollo y trazabilidad de los procesos contractuales.

Figura 23. Etapas del proceso contractual



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre las etapas del proceso contractual.

En términos generales, el Manual de Contratación de la Gobernación de Santander presenta una estructura organizada y alineada con el marco normativo de la contratación estatal, desarrollando de manera amplia los procedimientos administrativos y operativos requeridos para la gestión contractual de la entidad.

Figura 24. *Manual de contratación de la gobernación de Santander*

Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5) , desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre el manual de contratación de la Gobernación de Santander.

5.2 Análisis de la estructura y contenido del Manual frente al componente tributario

La estructura del Manual de Contratación presenta una organización coherente con el ciclo de gestión contractual desarrollado por la entidad. Su contenido aborda de manera detallada las etapas precontractuales, contractual y poscontractual, así como las responsabilidades de los diferentes actores involucrados en los procesos de contratación.

Dentro de los temas desarrollados se destacan la planeación contractual, la elaboración de estudios previos, la estructuración de procesos de selección, la publicidad contractual a través de SECOP, la constitución de garantías, la supervisión e interventoría, las modificaciones

contractuales y los procedimientos de liquidación. El manual incorpora orientaciones relacionadas con modalidades específicas de contratación como la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos, la contratación directa, la mínima cuantía y los convenios con entidades sin ánimo de lucro.

Sin embargo, al analizar el contenido desde una perspectiva tributaria, se evidencia que el documento no incorpora un capítulo específico destinado a regular las obligaciones fiscales asociadas a la contratación estatal.

Las referencias tributarias identificadas se limitan principalmente a aspectos relacionados con la disponibilidad presupuestal, el registro presupuestal y la verificación de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral como requisito para la ejecución y pago de los contratos. No se identifican disposiciones orientadas a establecer criterios para la aplicación de impuestos, retenciones, estampillas, contribuciones o deducciones derivadas de la celebración y ejecución de contratos estatales.

Esta situación evidencia una brecha entre la gestión contractual y la gestión tributaria institucional, considerando que la contratación pública genera obligaciones fiscales que inciden directamente en la ejecución presupuestal, la liquidación de pagos y el cumplimiento de las obligaciones tributarias de la entidad y de los contratistas.

5.3 Relación entre el Manual de Contratación y los procedimientos del proceso de Compras y Contratación Pública

El Manual de Contratación se complementa con los procedimientos que integran el proceso de Compras y Contratación Pública de la Gobernación de Santander, los cuales desarrollan de

manera operativa las actividades necesarias para la planeación, selección, ejecución, seguimiento y cierre de los contratos.

Dentro de estos instrumentos se encuentran la caracterización del proceso AP-CCP-CT-01 y los procedimientos asociados a la elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones, aprobación de pólizas, contratación directa, modificaciones contractuales, concurso de méritos, licitación pública, mínima cuantía, actualización de información contractual en SIA Observa, solicitud de información a proveedores y selección abreviada.

En conjunto, estos documentos constituyen el marco operativo mediante el cual la entidad desarrolla la actividad contractual y ejecuta las disposiciones establecidas en el Manual de Contratación. El análisis del componente tributario no puede limitarse exclusivamente al contenido del manual, sino que debe extenderse a los procedimientos que regulan las actuaciones de los servidores públicos durante las diferentes etapas del proceso contractual.

5.3.1 Procedimientos del proceso de Compras y Contratación Pública

Los procedimientos conforman el sistema de gestión contractual de la Gobernación de Santander y garantizan que las compras y contrataciones se desarrollen bajo principios de planeación, transparencia, legalidad, eficiencia y control, desde la identificación de la necesidad hasta la liquidación y rendición de cuentas de los contratos.

Estos procedimientos conforman el ciclo completo de la gestión contractual, desde la planeación de las necesidades (PAA), pasando por los diferentes mecanismos de selección y contratación, hasta el seguimiento, modificación y rendición de información contractual.

Tabla 11. *Procedimientos del proceso de Compras y Contratación Pública*

Gobernación de Santander	Finalidad
AP-CCP-PR-01	Elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones (PAA).
AP-CCP-PR-02	Revisión y aprobación de pólizas contractuales.
AP-CCP-PR-03	Gestión de procesos de contratación directa.
AP-CCP-PR-04	Trámite de modificaciones contractuales.
AP-CCP-PR-05	Concurso de méritos
AP-CCP-PR-06	Desarrollo de procesos de licitación pública.
AP-CCP-PR-07	Contratación mediante mínima cuantía.
AP-CCP-PR-08	Reporte y actualización contractual en SIA Observa.
AP-CCP-PR-09	Solicitud de información a proveedores y cotizaciones para estudios de mercado.
AP-CCP-PR-10	Selección abreviada de menor cuantía.
AP-CCP-CT-01	Caracterización general del proceso de compras y contratación pública.

- *AP-CCP-PR-01 Procedimiento Para La Elaboración Y Actualización Del Plan Anual De Adquisiciones (PAA).* Este procedimiento establece los lineamientos para la elaboración, revisión, actualización y publicación del Plan Anual de Adquisiciones (PAA), con el fin de garantizar una adecuada planeación de las compras y contrataciones de la entidad. Aplica a todas las dependencias que identifican necesidades de adquisición y a la Oficina de Contratación encargada de consolidar y publicar el plan.

Figura 25. Procedimiento para la elaboración y actualización del plan anual de adquisiciones (PAA).



Adaptado de (Gobernación de Santander) (2026).

- *AP-CCP-PR-02 Aprobación De Pólizas Para Garantizar El Cumplimiento Del Contrato.*
Establece el procedimiento para revisar, validar y aprobar las pólizas de cumplimiento y responsabilidad civil exigidas en los contratos. Comprende la recepción de la póliza, verificación de coberturas, vigencias y amparos, validación ante la aseguradora o Fasecolda, y posterior aprobación y publicación en las plataformas correspondientes.

Figura 26. *Aprobación de pólizas para garantizar el cumplimiento del contrato.*

		APROBACIÓN DE PÓLIZAS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO		CÓDIGO	AP-CCP-PR-02	
				VERSIÓN	0	
				FECHA DE APROBACIÓN	20/05/2025	
				PÁGINA	1 de 5	
PROCESO	COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA		SECRETARÍA U OFICINA	OFICINA DE CONTRATACIÓN		
PROCEDIMIENTO	APROBACIÓN DE PÓLIZAS DE CUMPLIMIENTO Y/O RESPONSABILIDAD CIVIL PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO.					
OBJETIVO	Establecer las actuaciones que deben adelantar los encargados de verificar y aprobar las pólizas de seguros con las cuales se amparan los riesgos definidos para cada contrato o convenio (cuando aplique).					
ALCANCE	Se inicia con la radicación de la póliza por parte del contratista o supervisor y culmina con la aprobación y publicación de la póliza en las plataformas establecidas					
FLUJOGRAMA		ACTIVIDADES		RESPONSABLES	PUNTOS DE CONTROL	
[No] [Nombre de la Actividad]	[Descripción de la Actividad]		AREA	CARGO	REGISTROS	
		1. Pólizas para contratos según la plataforma en la que se celebre. 1.1. Para procesos adelantados mediante la plataforma transaccional SECOP II el Contratista publica la póliza en dicha plataforma a través del numeral 2 del contrato electrónico (2. Condiciones – configuración financiera/garantías) 1.2. Para procesos adelantados mediante la plataforma SECOP I o tienda virtual del estado colombiano TVEC, el contratista entregará la póliza en la oficina gestora mediante correo electrónico o la forma que esta disponga, para su respectiva revisión y posterior aprobación. Notas: Cuando se requiera póliza de seriedad de la oferta, esta se entregará con la oferta electrónica según se disponga en el pliego de condiciones. El contratista adjudicatario entregará la póliza cuando corresponda previo al inicio de la ejecución del contrato. El contratista entregará la póliza cuando corresponda a la actualización, modificación o entrega de acta de recibo final y liquidación.		Oficinas Gestoras y/o Director del Riesgo.	Designado por el Ordenador del Gasto y/o Director del Riesgo (Profesional Universitario, Técnico y/o Contratista)	Plataforma SECOP II Correo electrónico

Tomado de (Gobernación de Santander) (2025).

- *P-CCP-PR-03 Procedimiento Contratación Directa.* Regula los procesos que pueden adelantarse mediante contratación directa conforme a la Ley 1150 del 16 de julio de 2007. Inicia con la identificación de la necesidad, elaboración de estudios del sector, certificaciones presupuestales y de personal, análisis de contratos con objeto similar y elaboración del acto administrativo que justifica la contratación directa.

Figura 27. *Procedimiento contratación directa.*

	PROCEDIMIENTO CONTRATACIÓN DIRECTA	CÓDIGO	AP-CCP-PR-04
		VERSIÓN	0
		FECHA DE APROBACIÓN	20/05/2025
		PÁGINA	1 de 20

PROCESO	COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA	SECRETARÍA U OFICINA	OFICINA DE CONTRATACIÓN
PROCEDIMIENTO	CONTRATACIÓN DIRECTA		
OBJETIVO	Orientar la descripción de las actividades y lineamientos a desarrollar en la etapa precontractual, contractual, post contractual de la gestión del Proceso de Contratación, para la modalidad de Contratación Directa cumpliendo con lo establecido en la Normatividad Vigente y el Manual de Contratación.		
ALCANCE	Etapas iniciales de los Procesos Contractuales desde la identificación de la necesidad a contratar hasta la elaboración de la minuta del contrato su ejecución consecuentemente la terminación, liquidación (cuando haya lugar) y cierre del expediente. Para la adquisición de productos bienes y servicios mediante la modalidad de contratación directa solamente procederá en los eventos contemplados en el artículo 2 numeral 4 de la ley 1150 de 2007.		

Adaptado de (Gobernación de Santander)(2026).

- *AP-CCP-PR-04 Procedimiento De Modificaciones Contractuales.* Establece los lineamientos para tramitar modificaciones durante la ejecución contractual, como suspensiones, prórrogas, adiciones, cesiones, terminaciones o liquidaciones. Inicia con la solicitud motivada del supervisor, continúa con el análisis jurídico, técnico y financiero, la verificación presupuestal y la elaboración del informe técnico y del acto modificatorio correspondiente.

Figura 28. Procedimiento de modificaciones contractuales

		PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIONES CONTRACTUALES		CODIGO	AP-CCP-PR-04
				VERSION	0
				FECHA DE APROBACION	11/03/2026
				PAGINA	1 de 12

PROCESO	COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA	SECRETARIA U OFICINA	OFICINA DE CONTRATACIÓN
PROCEDIMIENTO	MODIFICACIONES CONTRACTUALES		
OBJETIVO	Establecer las directrices técnicas, jurídicas, financieras y operativas para la gestión, trámite, aprobación y publicación de las modificaciones contractuales en el Departamento de Santander, garantizando su adecuada justificación, trazabilidad documental, cumplimiento normativo y registro oportuno en la plataforma SECOP II, con el fin de asegurar la transparencia, continuidad en la ejecución contractual y mitigación del riesgo jurídico y administrativo.		
ALCANCE	El presente procedimiento aplica a todas las modificaciones contractuales que se generen durante la ejecución de los contratos suscritos por el Departamento de Santander, incluyendo, pero sin limitarse a: suspensión, reinicio, adición en valor, prórroga, modificación de condiciones, cesión, terminación, liquidación y cierre del expediente contractual. Inicia con la presentación del informe de supervisión que solicita la modificación contractual y finaliza con la aprobación por parte del Ordenador del Gasto y la respectiva publicación en la plataforma SECOP (SECOP I, II Y TVEC).		

FLUJOGRAMA	ACTIVIDADES	RESPONSABLES		PUNTOS DE CONTROL	REGISTROS
[No] [Nombre de la Actividad]	[Descripción de la Actividad]	AREA	CARGO		[Documento] [Codigo]
	SOLICITUD DE MODIFICACION Elaboración y radicación de comunicación formal por parte del Supervisor del contrato, mediante la cual se solicita la modificación contractual, detallando de manera clara y suficiente la necesidad que la origina, la justificación técnica, jurídica y/o financiera que la sustenta, el tipo de modificación requerida, el impacto en plazo, valor y alcance del contrato, así como los soportes documentales que acrediten su procedencia.	Oficinas Gestoras	Supervisor del contrato	Carta de solicitud de modificación	AP-AI-RG-110

Adaptado de (Gobernación de Santander)(2026).

- *AP-CCP-PR-05 Procedimiento De Concurso De méritos.* Este procedimiento regula la contratación mediante la modalidad de Concurso de Méritos, utilizada principalmente para la selección de consultores y proyectos de carácter intelectual, garantizando transparencia, objetividad y selección basada en la calidad técnica de las propuestas. Inicia con la identificación de la necesidad y finaliza con la liquidación y archivo del expediente contractual.

Figura 29. Procedimiento de concurso de méritos.



Adaptado de (Gobernación de Santander)(2026).

- *AP-CCP-PR-06 Procedimiento De Licitación Pública.* Describe el procedimiento para procesos de selección mediante licitación pública. Incluye la elaboración del requerimiento técnico, verificación en el PAA, estudios de mercado, certificaciones presupuestales, estudios previos, publicación en SECOP, elaboración del aviso de convocatoria y desarrollo de las etapas precontractual, contractual y post contractual.

Figura 30. Procedimiento de licitación pública.



Adaptado de (Gobernación de Santander)(2026).

- *AP-CCP-PR-07 Procedimiento De Mínima Cuantía.* El procedimiento de mínima cuantía en Santander establece etapas precontractuales, contractual y post contractual, incluyendo verificación en el PAA, estudios de mercado, invitaciones públicas, evaluación de ofertas, firma y publicación del contrato, y seguimiento. Destaca la importancia de la transparencia, la participación de MiPymes, y la gestión documental, con énfasis en cumplimiento normativo y control en SECOP.

Figura 31. Procedimiento de mínima cuantía.

		PROCEDIMIENTO DE MÍNIMA CUANTÍA		CÓDIGO	AP-CCP-PR-07
				VERSIÓN	II
				FECHA DE APROBACIÓN	28/04/2020
				PÁGINA	1 de 13

PROCESO	COMPRAS Y CONTRATACION PUBLICA	SECRETARIA U OFICINA	OFICINA DE CONTRATACION
PROCEDIMIENTO	MÍNIMA CUANTÍA		
OBJETIVO	Orientar la descripción de las actividades y lineamientos a desarrollar en la etapa precontractual, contractual, post contractual de la gestión del Proceso de Contratación, para la modalidad de Mínima Cuantía cumpliendo lo establecido en la Normatividad Vigente y el Manual de Contratación.		
ALCANCE	Etapa inicial de los Procesos Contractuales desde la identificación de la necesidad a contratar hasta la elaboración de la minuta del contrato su ejecución y consecuentemente la terminación, liquidación (cuando haya lugar) y cierre del expediente.		

FLUJOGRAMA	ACTIVIDADES	RESPONSABLES		PUNTOS DE CONTROL	REGISTROS
[No] [Nombre de la Actividad]	[Descripción de la Actividad]	AREA	CARGO		[Documento] [Código]3
	1. ETAPA PRECONTRACTUAL Cada dependencia u oficina gestora, elaborara la carta de requerimiento técnico según la necesidad a suplir por la entidad, donde relacionaran información concerniente a: Descripción de la necesidad, objeto, descripción técnica de las obligaciones, forma de pago, plazo, presupuesto, entre otros.	Oficinas Gestoras	Secretarios de Despacho. Director Gestión del Riesgo.	Carta requerimiento	AP-AI-RG-110
	La Oficina Gestora realiza la verificación, en línea del Plan Anual de Adquisiciones - PAA, para la necesidad a contratar. Si la necesidad a contratar no está incluida en el Plan Anual de Adquisiciones - PAA, la Oficina Gestora solicitará a la oficina de contratación la publicación, actualización o modificación de la necesidad en el PAA de la vigencia.	Oficinas Gestoras	Secretario de Despacho. Director Gestión del Riesgo.	Plan Anual de Adquisiciones	Verificación enlace web PAA Correo electrónico solicitud PAA

Adaptado de (Gobernación de Santander)(2026).

- *AP-CCP-PR-08 Procedimiento Actualización De Información Contractual Plataforma Sia Observa.* Define el procedimiento para reportar y actualizar la información contractual ante la Contraloría General de Santander mediante la plataforma SIA Observa. Incluye la carga de documentos precontractuales, creación y rendición de contratos, actualización de información contractual y seguimiento de documentos durante la ejecución.

Figura 32. Procedimiento actualización de información contractual plataforma SIA observa.



Adaptado de (Gobernación de Santander)(2026).

- *AP-CCP-PR-09 Procedimiento Solicitud De Información A Proveedores Y Cotizaciones Para Estudios De Mercado.* El procedimiento establece directrices para solicitar información y cotizaciones a proveedores mediante sondeos, bases de datos y análisis históricos, asegurando precios de mercado confiables. Incluye pasos para definir necesidades, validar proveedores, analizar precios y consolidar resultados, con énfasis en transparencia, verificación y documentación, para apoyar decisiones en compras y contrataciones públicas en Santander.

Figura 33. Procedimiento solicitud de información a proveedores y cotizaciones para estudios de mercado.

		PROCEDIMIENTO SOLICITUD DE INFORMACION A PROVEEDORES Y COTIZACIONES PARA ESTUDIOS DE MERCADO		CÓDIGO	AP-CCP-PR-10
				VERSIÓN	9
				FECHA DE APROBACIÓN	20/01/2020
				PÁGINA	1 de 7
PROCESO	COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA		SECRETARÍA U OFICINA	OFICINA DE CONTRATACIÓN	
PROCEDIMIENTO	PROCEDIMIENTO SOLICITUD DE INFORMACION A PROVEEDORES Y COTIZACIONES PARA ESTUDIOS DE MERCADO				
OBJETIVO	Establecer las directrices para realizar la solicitud de información a proveedores y la obtención de cotizaciones, con el fin de contar con información clara, verificable y oportuna que sirva de soporte para la planeación y toma de decisiones en los procesos de compras y contrataciones de la entidad.				
ALCANCE	El presente procedimiento aplica a las dependencias y funcionarios responsables de adelantar procesos de compras y contratación, desde la identificación de la necesidad hasta la recepción y análisis de la información y cotizaciones suministradas por los proveedores				
FLUJOGRAMA (No) (Nombre de la Actividad)	ACTIVIDADES (Descripción de la Actividad)	RESPONSABLES ÁREA CARGO		PUNTOS DE CONTROL	REGISTROS (Documento) (Código)
	PLANEACION POR PARTE DE LA OFICINA GESTORA El funcionario, contratista o el equipo encargado define claramente el bien, obra o servicio a adquirir en cuanto a especificaciones técnicas del bien o servicio, cantidad, unidad de medida, plazo estimado de ejecución, vigencia de la cotización, así como toda aquella información que pueda incidir en la determinación del precio del bien o servicios. Además, deberán identificar los códigos (UNSPSC que se relacionen con el bien o servicio, así como la metodología más adecuada según la naturaleza del objeto (sondeo, base de datos o precios históricos).	Oficina gestoras Secretarías de despacho y jefe OGRD Funcionario, contratista o equipo encargado		Carta requerimiento	AP-AI-RG-110

Adaptado de (Gobernación de Santander)(2026).

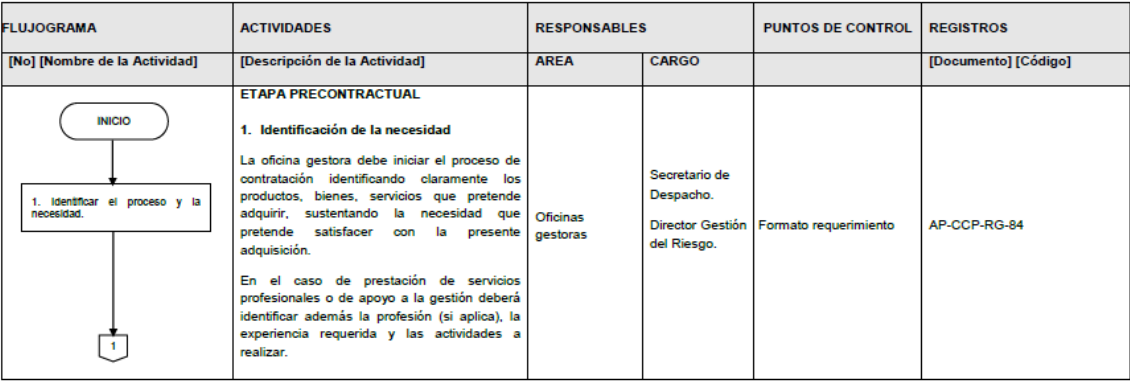
- *AP-CCP-PR-10 Procedimiento De Selección Abreviada.* El procedimiento de selección abreviada en Santander establece etapa precontractual, contractual y postcontractual, incluyendo elaboración de requerimientos, estudios de mercado, publicación en SECOP, evaluación, adjudicación, firma y liquidación del contrato. Destaca la importancia de verificar planes, presupuestos, riesgos, garantías y cumplimiento, con énfasis en transparencia, participación y control en cada fase.

Figura 34. Procedimiento de selección abreviada.



Adaptado de (Gobernación de Santander)(2026).

Figura 35. Procedimiento de selección abreviada.



Adaptado de (Gobernación de Santander)(2026).

5.4 Análisis de los procedimientos frente al componente tributario

La revisión de los procedimientos que integran el proceso de Compras y Contratación Pública permitió identificar que la gestión contractual de la Gobernación de Santander se encuentra estructurada bajo criterios de planeación, control, seguimiento y cumplimiento normativo. No obstante, al examinar el tratamiento otorgado a las obligaciones tributarias se evidencian limitaciones similares a las identificadas en el Manual de Contratación.

En la etapa de planeación contractual, desarrollada principalmente mediante el procedimiento de elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones y los procedimientos asociados a estudios previos y estudios de mercado, no se identifican actividades orientadas a determinar previamente las cargas tributarias que generará cada proceso contractual.

De igual manera, en los procedimientos correspondientes a las modalidades de selección no se incorporan herramientas que permitan clasificar las obligaciones fiscales aplicables según el tipo de contrato o la naturaleza jurídica del contratista.

Durante la etapa de ejecución contractual tampoco se evidencian procedimientos específicos para la verificación de retenciones tributarias, aplicación de estampillas o validación de responsabilidades fiscales como requisito para la realización de pagos, los procedimientos de supervisión y seguimiento contractual no asignan responsabilidades expresas relacionadas con la verificación de obligaciones tributarias, ni contemplan listas de chequeo que permitan garantizar el cumplimiento de las cargas fiscales asociadas a cada contrato.

Lo anterior permite concluir que los vacíos identificados en el Manual de Contratación también se reproducen en los instrumentos operativos que regulan la gestión contractual de la entidad.

Figura 36. *Análisis del componente tributario en los procedimientos del manual de contratación de la gobernación de Santander.*

ANÁLISIS DEL COMPONENTE TRIBUTARIO EN LOS PROCEDIMIENTOS DEL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA GOBERNACIÓN DE SANTANDER

PROCEDIMIENTO	CONTENIDO PRINCIPAL	INCORPORA LINEAMIENTOS TRIBUTARIOS	HALLAZGO
 AP-CCP-PR-01 PAA Planeación de adquisiciones	Planeación de adquisiciones	 No	No contempla identificación previa de cargas tributarias
 AP-CCP-PR-02 Pólizas Garantías contractuales	Garantías contractuales	 No	No relaciona tributos asociados a legalización
 AP-CCP-PR-03 Contratación Directa Estudios previos y selección	Estudios previos y selección	 Parcial	No exige análisis tributario del contratista
 AP-CCP-PR-04 Modificaciones Adiciones y prórrogas	Adiciones y prórrogas	 No	No contempla revisión de impacto tributario
 AP-CCP-PR-05 Concurso de Méritos Consultoría y estudios	Consultoría y estudios	 No	No identifica obligaciones fiscales diferenciales
 AP-CCP-PR-06 Licitación Pública Procesos de selección	Procesos de selección	 No	No incorpora matriz tributaria
 AP-CCP-PR-07 Mínima Cuantía Contratación simplificada	Contratación simplificada	 No	No incluye validación de tributos
 AP-CCP-PR-08 SIA Observa Reporte contractual	Reporte contractual	 No	No contempla reporte de obligaciones tributarias
 AP-CCP-PR-09 Estudios de mercado Cotizaciones	Cotizaciones	 No	No considera impacto tributario en costos
 AP-CCP-PR-10 Selección Abreviada Selección objetiva	Selección objetiva	 No	No establece controles tributarios
 AP-CCP-CT-01 Caracterización Gestión contractual integral	Gestión contractual integral	 Parcial	Reconoce gestión financiera, pero no desarrolla componente tributario



El análisis evidencia que la mayoría de los procedimientos del Manual de Contratación no incorporan lineamientos tributarios específicos, lo que representa una oportunidad de mejora para fortalecer la gestión fiscal y mitigar riesgos.



GOBERNACIÓN DE SANTANDER

Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa del análisis del componente tributario.

5.5 Vacíos identificados en materia tributaria.

5.5.1 Ausencia de un capítulo tributario especializado.

El principal vacío identificado corresponde a la inexistencia de un apartado que consolide los lineamientos tributarios aplicables a la contratación pública departamental.

El Manual de Contratación y los procedimientos asociados no contienen disposiciones específicas relacionadas con impuestos nacionales, retenciones tributarias, estampillas

departamentales, contribuciones especiales, deducciones obligatorias ni procedimientos de liquidación tributaria aplicables a los contratos celebrados por la entidad.

5.5.2 Ausencia de clasificación tributaria por tipología contractual

Aunque el manual desarrolla las modalidades de selección y los procedimientos asociados a cada una de ellas, no establece una relación entre la tipología contractual y las obligaciones tributarias derivadas de cada contrato.

Esta situación dificulta la identificación de tratamientos diferenciales aplicables a contratos de prestación de servicios profesionales, apoyo a la gestión, consultoría, interventoría, obra pública, suministro, compraventa o convenios con entidades sin ánimo de lucro.

5.5.3 Falta de lineamientos sobre estampillas departamentales

La revisión documental permitió evidenciar la ausencia de orientaciones específicas relacionadas con las estampillas departamentales aplicables a la contratación pública.

No se desarrollan aspectos relacionados con el hecho generador, la base gravable, las tarifas, los sujetos pasivos, los responsables del recaudo ni los procedimientos para la aplicación de estos descuentos, pese a que constituyen una de las principales obligaciones tributarias presentes en la contratación territorial.

5.5.4 Ausencia de lineamientos sobre retenciones tributarias

Tampoco se identifican disposiciones orientadas a la aplicación de retenciones en la fuente, retenciones de IVA, retenciones de ICA, autorretenciones o contribuciones especiales derivadas de la ejecución contractual.

La ausencia de estos lineamientos limita la estandarización de los procedimientos financieros y aumenta la dependencia de criterios individuales para la determinación de obligaciones tributarias.

5.6 Debilidades identificadas en la gestión tributaria contractual

Desde una perspectiva normativa, el sistema documental de contratación desarrolla ampliamente los aspectos jurídicos y procedimentales de la contratación estatal, pero no incorpora una regulación equivalente para el componente tributario.

Desde el punto de vista operativo, la ausencia de procedimientos tributarios formalizados puede generar diferencias entre dependencias al momento de aplicar descuentos, liquidar obligaciones fiscales y tramitar pagos contractuales.

En materia de control, no se asignan responsabilidades específicas a supervisores, interventores o dependencias gestoras respecto a la verificación de obligaciones tributarias previas a la autorización de pagos.

Finalmente, desde una perspectiva documental, no se evidencian listas de chequeo tributarias, formatos de validación fiscal o mecanismos de control que permitan verificar aspectos como el RUT actualizado, la facturación electrónica, las responsabilidades tributarias del contratista o los soportes fiscales requeridos para cada pago.

5.7 Inconsistencias frente a las necesidades actuales de la contratación pública

La dinámica normativa tributaria exige mecanismos permanentes de actualización que permitan garantizar la correcta aplicación de las obligaciones fiscales derivadas de la contratación estatal.

Sin embargo, la revisión efectuada evidencia una desarticulación entre la gestión contractual, la gestión financiera y la gestión tributaria de la entidad. Esta situación puede generar riesgos asociados al incumplimiento normativo, observaciones por parte de organismos de control, inconsistencias en la aplicación de descuentos tributarios y posibles contingencias fiscales para la administración departamental.

5.8 Matriz de Riesgos del Componente Tributario en la Gestión Contractual

Con el propósito de complementar el diagnóstico realizado al Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, se elaboró una matriz de riesgos orientada a identificar y valorar las posibles consecuencias derivadas de las debilidades encontradas en el componente tributario de la gestión contractual. Esta herramienta permite analizar de manera sistemática los riesgos asociados al incumplimiento de obligaciones fiscales, la aplicación inadecuada de tributos y la ausencia de controles que garanticen el correcto tratamiento tributario de los contratos celebrados por la entidad.

La construcción de la matriz se fundamenta en los hallazgos obtenidos durante la revisión documental del manual y de los procedimientos asociados a la contratación, los cuales evidenciaron vacíos normativos y operativos relacionados con la gestión tributaria. Entre ellos se destacan la inexistencia de un capítulo tributario dentro del Manual de Contratación, la ausencia de criterios de clasificación tributaria según la tipología contractual, la falta de lineamientos para la aplicación de estampillas departamentales, la inexistencia de procedimientos para la práctica y control de retenciones tributarias, la debilidad en la asignación de responsabilidades para el control fiscal, la ausencia de herramientas documentales para la validación de obligaciones tributarias y la limitada articulación entre la gestión contractual y la gestión tributaria institucional.

A partir de estos hallazgos se identificaron los riesgos potenciales que podrían afectar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de la entidad, generando contingencias administrativas, fiscales, financieras y disciplinarias. Para su valoración se consideraron criterios de probabilidad e impacto, con el fin de establecer el nivel de riesgo y priorizar las acciones de control y mejora requeridas.

La matriz presentada a continuación constituye un insumo para la formulación de estrategias de fortalecimiento del componente tributario dentro del Manual de Contratación, permitiendo orientar la implementación de controles preventivos, mecanismos de seguimiento y herramientas de gestión que contribuyan a la mitigación de riesgos y al adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales derivadas de la actividad contractual de la Gobernación de Santander.

Tabla 12. *Matriz de Riesgos del Componente Tributario.*

Hallazgo identificado	Riesgo asociado	Consecuencia potencial	Probabilidad	Impacto	Nivel de riesgo	Controles propuestos
Inexistencia de un capítulo tributario en el Manual de Contratación	Aplicación inconsistente de obligaciones tributarias en los contratos	Errores en liquidación de impuestos, retenciones y estampillas	Alta	Alto	Crítico	Incorporar herramienta tributario como apoyo al Manual de Contratación
Ausencia de clasificación tributaria por tipología contractual	Aplicación incorrecta de tributos según la naturaleza del contrato	Contingencias fiscales y posibles sanciones	Alta	Alto	Crítico	Diseñar matriz tributaria por modalidad contractual
Falta de lineamientos para la aplicación de estampillas departamentales	Omisión o cobro indebido de estampillas	Pérdida de ingresos para el departamento y reclamaciones contractuales	Alta	Alto	Crítico	Diseñar matriz tributaria por modalidad contractual que facilite la liquidación y control de estampillas
Ausencia de procedimientos relacionados con	Retenciones mal practicadas o no practicadas	Sanciones tributarias e intereses moratorios	Alta	Alto	Crítico	Diseñar matriz tributaria por modalidad contractual que

Hallazgo identificado	Riesgo asociado	Consecuencia potencial	Probabilidad	Impacto	Nivel de riesgo	Controles propuestos
retenciones tributarias						indique las retenciones tributarias
Debilidad en la asignación de responsabilidades para el control tributario	Falta de seguimiento y control de obligaciones fiscales	Incumplimiento normativo y reprocesos administrativos	Media	Alto	Alto	Definir responsables tributarios en cada etapa contractual
Inexistencia de herramientas documentales para validación fiscal	Omisión en la verificación de obligaciones tributarias de contratistas	Pagos indebidos y riesgos de responsabilidad fiscal	Alta	Alto	Crítico	Implementar listas de chequeo y formatos tributarios
Escasa articulación entre gestión contractual y gestión tributaria institucional	Información tributaria insuficiente para la toma de decisiones	Incremento de riesgos fiscales y debilidad en controles internos	Media	Alto	Alto	Crear mecanismos de coordinación entre las áreas financiera, tributaria y contractual

El análisis evidencia que en su mayoría los riesgos identificados se ubican en nivel crítico, debido a la ausencia de lineamientos específicos que permitan gestionar adecuadamente las obligaciones tributarias derivadas de la contratación estatal. Esta situación puede generar contingencias fiscales, sanciones tributarias, pérdidas de recursos públicos y afectaciones al cumplimiento de los principios de eficiencia, responsabilidad y legalidad. Por tanto, resulta prioritario fortalecer el Manual de Contratación mediante la incorporación de procedimientos, herramientas y controles tributarios que permitan integrar la gestión fiscal dentro de todas las etapas del proceso contractual.

5.9 Análisis de los Ingresos Tributarios de la Gobernación de Santander

Con el propósito de contextualizar la importancia de las rentas tributarias dentro de la estructura financiera de la Gobernación de Santander, se presenta la siguiente infografía elaborada

a partir de la ejecución presupuestal de ingresos correspondiente a las vigencias 2024 y 2025 para visualizar de manera comparativa el comportamiento de las principales fuentes de recaudo tributario del departamento, así como su participación dentro del total de ingresos fiscales.

Los ingresos tributarios constituyen una de las principales fuentes de financiación de los programas, proyectos y actividades desarrollados por la administración departamental. Su adecuado recaudo garantiza la disponibilidad de recursos para la ejecución de inversiones en sectores estratégicos como salud, educación, infraestructura, cultura, deporte, desarrollo social y seguridad, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos institucionales y de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Departamental.

Tabla 13. *Ingresos tributarios representativos — variación 2024 vs 2025.*

Impuesto	2024	2025	Variación	% Rec. 2025
Vehículos Automotores	\$118.2MM	\$131.9MM	+11.5%	117%
Impuesto de Registro	\$69.3MM	\$79.6MM	+14.9%	100%
Degüello de Ganado Mayor	\$6.2MM	\$7.1MM	+15.4%	110%
Consumo Licores/Vinos	\$21.4MM	\$29.5MM	+37.9%	112%
Consumo Cerveza	\$169.8MM	\$179.7MM	+5.9%	92%
Consumo Cigarrillos	\$21.0MM	\$21.7MM	+3.5%	108%
Sobretasa Gasolina	\$38.5MM	\$41.4MM	+7.4%	88%
Tasa Prodeporte	\$10.4MM	\$10.9MM	+5.2%	103%

La información presentada evidencia la composición de los ingresos tributarios, destacando la participación de conceptos como estampillas, sobretasa a la gasolina, impuesto al consumo de cervezas, licores y cigarrillos, impuesto de registro y tributos asociados a vehículos

automotores. Asimismo, permite identificar las variaciones registradas entre las vigencias analizadas y la incidencia de cada renta dentro del recaudo total del departamento.

Particular relevancia adquieren las estampillas departamentales, debido a que constituyen una fuente importante de financiación para programas de inversión social y, a su vez, mantienen una estrecha relación con la actividad contractual de la entidad. Por esta razón, el fortalecimiento de los controles tributarios en los procesos de contratación resulta fundamental para garantizar la correcta liquidación y recaudo de estos recursos, minimizando riesgos de pérdida de ingresos y fortaleciendo la sostenibilidad financiera del departamento.

La siguiente infografía resume los principales resultados de la ejecución de ingresos tributarios y permite dimensionar la importancia de implementar mecanismos que aseguren una adecuada gestión tributaria dentro del proceso contractual de la Gobernación de Santander.

5.10 Impacto financiero de los riesgos tributarios sobre las rentas departamentales

Los riesgos identificados en el componente tributario de la gestión contractual trascienden el ámbito procedimental y adquieren una especial relevancia desde la perspectiva financiera y social, debido a su potencial incidencia sobre las rentas departamentales que se generan a partir de la contratación pública.

Tabla 14. *Estampillas departamentales: Ejecución detallada*

Estampilla	Estampillas departamentales: Ejecución detallada			
	Recaudo 2024	Recaudo 2025	Variación	%Ejec.2025
Bienestar adulto mayor	14.145.814.487	13.559.877.448	+0.0%	100%
Pro-desarrollo departamental	38.649.614.982	37.801.814.196	+0.0%	100%
Pro-Electrificación Rural	21.675.597.580	20.495.977.993	+0.0%	100%
Pro UIS	73.417.696.219	67.759.002.188	-8.4%	116%
Pro-hospitales universitarios	57.444.515.665	54.973.513.182	-4.5%	106%
Pro-Cultura	13.040.171.209	12.823.720.868	-1.7%	100%
Total estampillas	218.373.410.142	207.413.905.875	-4.0%	107%
Tasa Prodeporte	10.911.684.887	10.373.428.198	-5.2%	103%

De acuerdo con la ejecución de ingresos de la Gobernación de Santander, durante la vigencia 2025 el recaudo por concepto de estampillas departamentales ascendió a \$207.413.905.875, mientras que en la vigencia 2024 alcanzó la suma de \$218.373.410.142. A su vez, la Tasa Prodeporte y Recreación registró recaudos por \$10.373.428.198 y \$10.911.684.887, respectivamente. Estas cifras evidencian que una parte significativa de los ingresos tributarios departamentales se encuentra asociada a la correcta aplicación de gravámenes que, en muchos casos, se originan o se materializan dentro de los procesos de contratación pública.

Particularmente, durante la vigencia 2025 se destacan recaudos por concepto de Estampilla Pro-Universidad Industrial de Santander por \$67.759 millones, Estampillas Pro-Hospitales Universitarios por \$54.974 millones, Estampilla Pro-Desarrollo Departamental por \$37.802 millones, Pro Electrificación Rural por \$20.496 millones, Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor por \$13.560 millones y Pro-Cultura por \$12.824 millones. Estos recursos constituyen fuentes de financiación para programas de educación superior, salud, bienestar social, infraestructura rural, cultura y demás proyectos estratégicos contemplados dentro de los planes de desarrollo departamental.

Figura 37. Recaudo de estampillas Departamentales



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre el recaudo de estampillas Departamentales.

Dentro de las rentas departamentales asociadas a la actividad contractual, la Contribución Especial sobre Contratos de Obra Pública constituye una fuente importante de ingresos para el Departamento de Santander, razón por la cual su adecuada liquidación, recaudo y control adquieren especial relevancia dentro de la gestión contractual y tributaria institucional.

Tabla 15. Recaudo Rentas Departamentales

RECAUDO 2024					
Rubro Presupuestal	Descripción	Presupuesto Definitivo	Total Recaudos	Saldo por Recaudar	% de Recaudo
1.1.02.01.005.59	Contribución especial sobre contratos de obras públicas	9805.134.000	16.586.578.954	6.781.444.954	169%

RECAUDO 2025					
Rubro Presupuestal	Descripción	Presupuesto Definitivo	Total Recaudos	Saldo por Recaudar	% de Recaudo
1.1.02.01.005.59	Contribución especial sobre contratos de obras públicas	11.078.828.000	15.628.893.017	4.550.065.017	141%

De acuerdo con la ejecución presupuestal, durante la vigencia 2024 esta contribución registró un recaudo de \$16.586.578.954, frente a un presupuesto definitivo de \$9.805.134.000, alcanzando una ejecución del 169%, lo que evidencia un comportamiento favorable del recaudo y una dinámica significativa en la contratación de obras públicas desarrollada durante dicha vigencia.

Para la vigencia 2025, el recaudo ascendió a \$15.628.893.017, frente a un presupuesto definitivo de \$11.078.828.000, alcanzando una ejecución del 141%. Aunque se observa una disminución de aproximadamente \$957 millones respecto al recaudo obtenido en 2024, la contribución continúa presentando un comportamiento superior a las metas presupuestadas, lo que refleja su importancia dentro de las rentas tributarias departamentales.

Figura 38. Comparativo de contribución especial sobre contratos 2024 vs 2025.



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre la contribución especial sobre contratos.

La relevancia de esta renta no radica únicamente en el volumen de recursos recaudados, sino también en su estrecha relación con los procesos de contratación pública. La correcta determinación de la base gravable, la identificación de los contratos sujetos a la contribución y la adecuada aplicación de los descuentos correspondientes constituyen actividades esenciales para garantizar el recaudo efectivo de estos recursos.

5.11 Conclusiones del capítulo

La revisión integral del Manual de Contratación AP-CCP-MA-01, de la caracterización del proceso de Compras y Contratación Pública, de los procedimientos asociados a la gestión contractual y de los mecanismos de control actualmente implementados por la Gobernación de Santander permitió evidenciar que, si bien la entidad cuenta con una estructura procedimental organizada y alineada con el marco normativo de la contratación estatal, no dispone de un componente tributario formalmente integrado dentro de su sistema de gestión contractual.

El análisis realizado permitió identificar que los aspectos tributarios relacionados con la contratación pública se encuentran desarrollados de manera limitada, dispersa y principalmente asociados al cumplimiento de requisitos generales de ejecución contractual, sin que existan lineamientos específicos que orienten la determinación, aplicación, control y seguimiento de las obligaciones fiscales derivadas de los contratos celebrados por la entidad.

Asimismo, la revisión de los procedimientos vigentes evidenció la ausencia de criterios de clasificación tributaria por tipología contractual, la falta de lineamientos para la aplicación y control de estampillas departamentales, la inexistencia de procedimientos específicos para la validación y práctica de retenciones tributarias, la insuficiente definición de responsabilidades en materia de control fiscal y la carencia de herramientas documentales que faciliten la verificación de las obligaciones tributarias de los contratistas. De igual forma, se identificó una limitada articulación entre los procesos de gestión contractual y gestión tributaria institucional.

La matriz de riesgos elaborada permitió establecer que las debilidades identificadas generan riesgos de nivel alto y crítico para la entidad, asociados principalmente a posibles incumplimientos de obligaciones tributarias, aplicación inadecuada de tributos, contingencias fiscales, sanciones administrativas, afectaciones financieras y riesgos para la adecuada

administración de los recursos públicos. Estos resultados evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos de control preventivo y de incorporar herramientas que permitan una gestión tributaria más eficiente dentro del ciclo contractual.

El análisis de las rentas departamentales permitió evidenciar que una parte importante de los ingresos tributarios del departamento se encuentra directamente relacionada con la actividad contractual. Durante las vigencias analizadas, el recaudo por concepto de estampillas departamentales superó los doscientos mil millones de pesos anuales, mientras que la contribución especial sobre contratos de obra pública registró recaudos superiores a los quince mil millones de pesos. Estos recursos constituyen una fuente fundamental de financiación para programas de educación superior, salud, bienestar social, infraestructura, electrificación rural, cultura, deporte y demás proyectos de inversión pública desarrollados por el departamento.

En este contexto, la ausencia de lineamientos tributarios claros dentro de la gestión contractual incrementa el riesgo de omisiones, errores en la liquidación de descuentos y deficiencias en la aplicación de las obligaciones fiscales derivadas de los contratos estatales. Tales situaciones pueden traducirse en una disminución del recaudo efectivo de estampillas y contribuciones, afectando directamente la disponibilidad de recursos destinados al financiamiento de programas sociales y al cumplimiento de los objetivos institucionales de la administración departamental.

En consecuencia, se concluye que resulta necesario actualizar y fortalecer el Manual de Contratación mediante la incorporación de una herramienta tributaria que establezca lineamientos técnicos claros para la identificación, determinación, aplicación y control de impuestos, retenciones, estampillas y demás obligaciones fiscales derivadas de la contratación estatal.

Los resultados obtenidos en este capítulo constituyen el fundamento técnico para la formulación de la propuesta de fortalecimiento del componente tributario que se desarrolla en el capítulo siguiente, orientada a la incorporación de lineamientos, procedimientos, responsabilidades y herramientas de control que permitan integrar de manera efectiva la gestión tributaria dentro de la gestión contractual de la Gobernación de Santander.

6. Capítulo III: Lineamientos técnicos para fortalecer y actualizar el Manual de Contratación de la Gobernación de Santander

Una vez analizado el marco normativo tributario aplicable a la contratación estatal y efectuado el diagnóstico del componente tributario contenido en el Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, resulta necesario formular mecanismos que permitan fortalecer la gestión tributaria asociada a los procesos contractuales de la entidad. En este sentido, el presente capítulo tiene como propósito presentar una propuesta de lineamientos técnicos orientados a facilitar la identificación, determinación y aplicación de las obligaciones tributarias derivadas de la contratación pública, contribuyendo así a la mitigación de riesgos fiscales y al fortalecimiento de los controles internos relacionados con la ejecución de los recursos públicos.

Para el desarrollo de esta propuesta se consideró la interacción existente entre los procedimientos contractuales y financieros gestionados a través del Sistema de Información GUANE, herramienta institucional mediante la cual se administran las diferentes etapas presupuestales, contables y de pago de la Gobernación de Santander. Teniendo en cuenta que gran parte de la información necesaria para la determinación de las cargas tributarias se encuentra asociada a los datos registrados en dicho sistema, los lineamientos propuestos buscan integrarse de manera práctica a los procedimientos actualmente desarrollados por la entidad.

Como resultado de la investigación, se presenta un instrumento técnico diseñado en formato Excel que consolida los principales criterios jurídicos, tributarios y contractuales que deben ser considerados durante la revisión de los contratos y la liquidación de pagos. Esta herramienta permitirá identificar de manera sistemática las obligaciones tributarias aplicables según la naturaleza jurídica y fiscal del contratista, el tipo de contrato celebrado y las particularidades de cada operación, constituyéndose en un mecanismo de apoyo para la toma de decisiones y el fortalecimiento del componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander.

6.1 Sistema de Información Financiera y Contractual GUANE

La Gobernación de Santander cuenta con el Sistema de Información Financiera y Contractual GUANE, herramienta tecnológica mediante la cual se gestionan y controlan los procesos presupuestales, financieros y contractuales de la entidad. Este sistema integra módulos relacionados con presupuesto, contabilidad, tesorería, contratación, almacén y bienes, permitiendo el registro y seguimiento de las diferentes etapas que conforman la ejecución administrativa y financiera de los recursos públicos.

Desde la perspectiva tributaria, GUANE constituye un instrumento fundamental para la adecuada aplicación de las obligaciones fiscales derivadas de los contratos estatales, debido a que en él se registran aspectos relacionados con la identificación de contratistas, expedición de certificados de disponibilidad presupuestal (CDP), registros presupuestales (RP), causación de cuentas, liquidación de pagos y aplicación de descuentos tributarios.

En consecuencia, cualquier estrategia orientada al fortalecimiento del componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander debe considerar la

articulación de los lineamientos propuestos con los procedimientos y controles incorporados dentro del sistema GUANE, con el fin de garantizar una aplicación uniforme de las cargas tributarias y fortalecer los mecanismos de control fiscal y financiero de la entidad.

Portal Web Gobernación de Santander, inicio sesión portal Guane Proveedores/
<https://intranet.santander.gov.co/>

Figura 39. *Portal web Gobernación de Santander.*



Tomado de (Gobernación de Santander, s.f.).

Figura 40. Portal Guane Proveedores (parte 1).

portalguane.santander.gov.co/proveedores_gober/

GOBERNACIÓN DE SANTANDER

PROVEEDORES

GUANE

Inscripción y actualización de proveedores en línea

Estimado Usuario, recuerde que si ya tiene usuario y contraseña debe INICIAR SESIÓN.

Seleccione el tipo de persona

Seleccione la clase de proveedor

Inscripción Iniciar Sesión

portalguane.santander.gov.co/proveedores_gober/

GOBERNACIÓN DE SANTANDER

PROVEEDORES

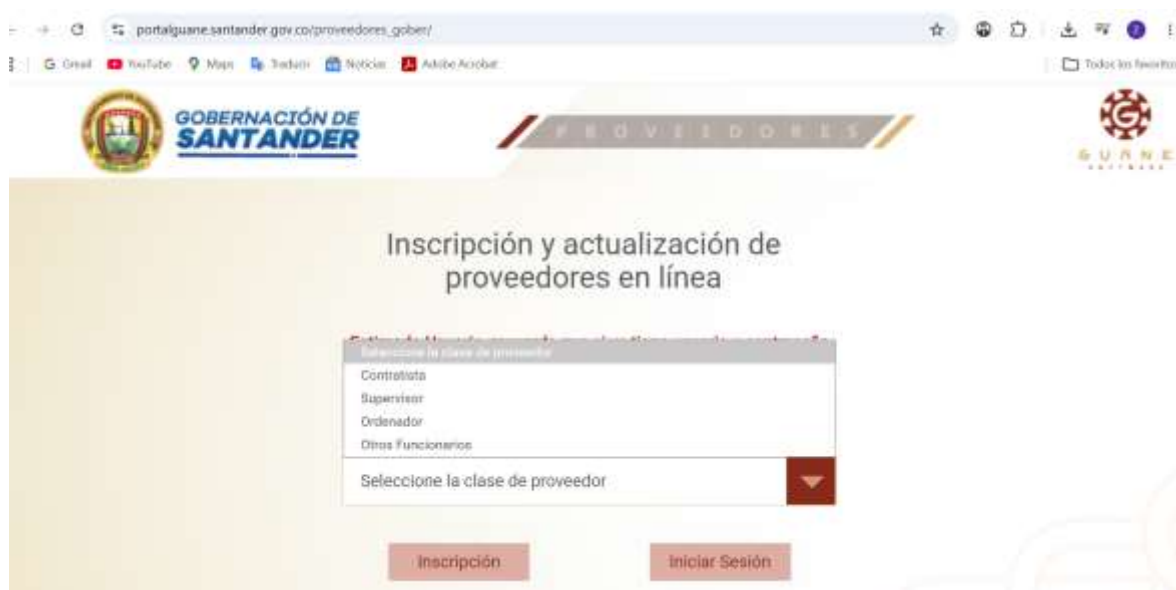
GUANE

Inscripción y actualización de proveedores en línea

Estimado Usuario, recuerde que si ya tiene usuario y contraseña debe INICIAR SESIÓN.

Seleccione el tipo de persona

- Persona Natural Declara Renta
- Persona Natural No Declara Renta
- Persona Extranjera Sin Residencia
- Persona Jurídica Contribuyente
- Persona Jurídica No Contribuyente
- Empresa Extranjera**

Figura 41. *Portal Guane Proveedores (parte 2).*

Tomado de (Gobernación de Santander, s.f.).

6.1.1 Instructivo para la generación del Acta de Inicio

El instructivo de Acta de Inicio del Sistema Integrado de Información GUANE ECO establece el procedimiento mediante el cual el contratista formaliza el inicio de la ejecución contractual dentro de la Gobernación de Santander. Este proceso comienza con el registro o autenticación del contratista en el Portal de Proveedores, donde debe mantener actualizada su información comercial y tributaria, garantizando que los datos consignados en el sistema correspondan a su realidad jurídica y fiscal. Posteriormente, el contratista accede al módulo de contratos, realiza el cargue de la documentación exigida para la ejecución contractual y verifica que se encuentren completos todos los requisitos previos definidos por la entidad.

Una vez surtida esta etapa documental, el sistema permite generar el Acta de Inicio mediante el diligenciamiento de información relacionada con la fecha de inicio de ejecución, plazo

contractual, forma de pago, supervisión designada y demás condiciones establecidas en la minuta contractual. En aquellos casos en que el contrato requiera la constitución de garantías, el sistema también contempla el registro de la información correspondiente a las pólizas. Finalmente, el documento generado es remitido electrónicamente al supervisor para su revisión y aprobación, quedando habilitada la trazabilidad del trámite dentro de la plataforma.

Desde la perspectiva tributaria, esta etapa constituye un punto de control fundamental, debido a que permite validar la información fiscal del contratista antes del inicio de la ejecución contractual. Aspectos como la naturaleza jurídica, el régimen tributario, las responsabilidades registradas en el RUT y las obligaciones fiscales vigentes se convierten en elementos esenciales para determinar adecuadamente las cargas tributarias que serán aplicadas durante la ejecución y pago del contrato.

6.1.2 Instructivo para la generación de Actas de Pago Parcial

El instructivo de Actas de Pago Parcial regula el procedimiento que deben seguir los contratistas para solicitar los pagos derivados de la ejecución contractual una vez aprobada el Acta de Inicio. El proceso inicia con la verificación del estado del contrato y de las actuaciones previas dentro del sistema, garantizando que la ejecución contractual se encuentre debidamente habilitada para efectos de reconocimiento económico.

Posteriormente, el contratista debe generar el trámite correspondiente al pago parcial, seleccionando el contrato objeto de cobro y configurando el plan de pagos de acuerdo con las condiciones establecidas en la minuta contractual. Dentro de esta etapa se registran elementos como el período objeto de cobro, el valor solicitado, la existencia de pagos adicionales, amortizaciones y demás condiciones financieras relacionadas con la ejecución contractual. El

sistema genera automáticamente los documentos asociados al trámite, incluyendo el informe de actividades y la certificación tributaria, los cuales deben ser diligenciados, firmados y cargados nuevamente en la plataforma para continuar con el proceso de aprobación.

La relevancia de este procedimiento para el componente tributario es significativa, ya que constituye el momento en el cual se materializa la revisión de las obligaciones fiscales aplicables a cada pago. La información registrada permite determinar la procedencia de retenciones en la fuente, retención de IVA, estampillas departamentales, contribuciones especiales y demás descuentos tributarios exigibles de acuerdo con la naturaleza del contrato y las características fiscales del contratista. En consecuencia, esta etapa representa uno de los principales puntos de control para garantizar la correcta liquidación tributaria de las cuentas presentadas a la entidad.

6.1.3 Instructivo para la radicación de la Solicitud de Obligación Contraída (SOC)

La Solicitud de Obligación Contraída (SOC) constituye una etapa posterior a la aprobación de las actas de pago parcial y tiene como finalidad formalizar la solicitud de reconocimiento de la obligación económica derivada de la ejecución contractual. El instructivo establece que el contratista debe verificar previamente que las actuaciones asociadas al pago se encuentren aprobadas por el supervisor y que no existan observaciones pendientes por atender.

Una vez validada esta condición, el contratista accede al módulo correspondiente dentro de GUANE ECO, consulta el trámite asociado al contrato y procede a generar la solicitud de obligación contraída. Durante este proceso, el sistema recupera automáticamente la información contractual y financiera previamente registrada, permitiendo al usuario verificar su consistencia antes de formalizar la solicitud. Posteriormente, el sistema genera el documento correspondiente y lo incorpora al flujo interno de gestión financiera de la entidad.

Desde el punto de vista tributario, la SOC representa una etapa estratégica de control, debido a que consolida toda la información necesaria para la causación de la obligación económica. Esto permite realizar una última validación de los impuestos, retenciones, contribuciones y estampillas aplicables antes de que la entidad continúe con el proceso presupuestal y financiero que culminará con el desembolso de los recursos públicos.

6.1.4 Rol del Supervisor dentro del Sistema GUANE ECO

Dentro del flujo contractual administrado a través del Sistema Integrado de Información GUANE ECO, el supervisor del contrato desempeña una función esencial de control, seguimiento y validación de las actuaciones realizadas por el contratista durante la ejecución contractual. Su participación se encuentra presente en las diferentes etapas del proceso, desde la aprobación del Acta de Inicio hasta la validación de las solicitudes de pago y demás documentos requeridos para la ejecución financiera del contrato.

A través de la plataforma, el supervisor verifica la consistencia de la información registrada por el contratista, revisa la documentación soporte cargada al sistema y determina la procedencia de las solicitudes presentadas. En caso de encontrar inconsistencias, información incompleta o incumplimiento de requisitos contractuales, el sistema permite rechazar el trámite y devolverlo al contratista para la correspondiente corrección. Por el contrario, cuando la documentación cumple con las condiciones exigidas, el supervisor emite su aprobación y autoriza la continuidad del procedimiento dentro del flujo contractual establecido por la entidad.

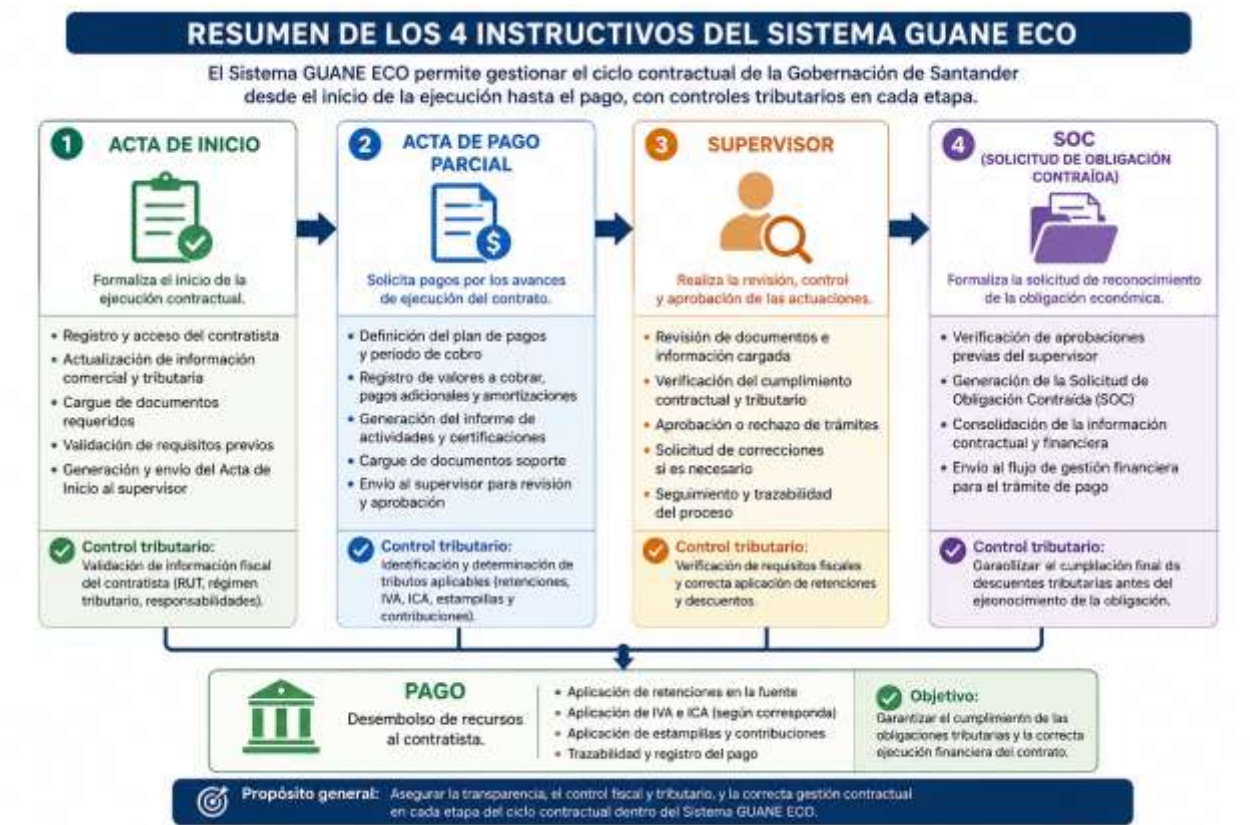
Esta labor adquiere especial relevancia en la gestión tributaria de los contratos, dado que el supervisor constituye una de las últimas instancias de control antes de la generación de obligaciones económicas a cargo de la Gobernación de Santander. En consecuencia, durante la

revisión de las actas parciales, informes de actividades, certificaciones y demás documentos asociados a los pagos contractuales, puede verificarse la correcta aplicación de los requisitos que sirven de base para la determinación de retenciones, impuestos, contribuciones y estampillas.

Desde la perspectiva del fortalecimiento del componente tributario del Manual de Contratación, la participación del supervisor representa una oportunidad estratégica para incorporar mecanismos de verificación fiscal que permitan reducir errores en la liquidación de pagos, mejorar la trazabilidad de las actuaciones administrativas y fortalecer los controles internos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias derivadas de la contratación pública.

Por lo anterior, se considera que cualquier propuesta de lineamientos tributarios orientada a mejorar los procesos contractuales de la Gobernación de Santander debe involucrar activamente al supervisor del contrato como actor fundamental dentro de los procedimientos de revisión, validación y control previo a la autorización de pagos.

Figura 42. Resúmenes instructivos del sistema Guane ECO.



Nota. La herramienta Chatgpt (GPT-5.5), desarrollada por OpenAI (2026), fue utilizada para organizar y generar la figura explicativa sobre los resúmenes instructivos del sistema Guane ECO.

A pesar de los mecanismos de control incorporados en el Sistema Integrado de Información GUANE ECO y de la participación activa de los supervisores dentro del flujo contractual, se evidencia la necesidad de contar con herramientas técnicas complementarias que permitan estandarizar los criterios de análisis tributario aplicables a los contratos celebrados por la Gobernación de Santander. Lo anterior cobra especial relevancia si se considera que la determinación de impuestos, retenciones, deducciones, contribuciones y estampillas requiere la interpretación de múltiples disposiciones normativas nacionales y territoriales, así como la evaluación de las características particulares de cada contratista y modalidad contractual.

6.2 Propuesta de fortalecimiento del componente tributario

En desarrollo del objetivo específico orientado a proponer lineamientos técnicos que permitan fortalecer y actualizar el Manual de Contratación de la Gobernación de Santander, se realizó el análisis de la normatividad tributaria aplicable a la contratación estatal y la revisión del Manual de Contratación vigente de la entidad.

Como resultado de este proceso, se evidenció que la Gobernación de Santander cuenta con procedimientos claramente definidos para las diferentes modalidades de contratación y con lineamientos que orientan las etapas precontractual, contractual y poscontractual. No obstante, se identificó la ausencia de instrumentos específicos que permitan orientar de manera uniforme la identificación, determinación, aplicación y control de los impuestos, retenciones, deducciones, contribuciones y estampillas derivadas de la ejecución de los contratos.

La falta de herramientas de consulta tributaria puede generar diferencias de criterio entre las dependencias responsables de la estructuración, supervisión, ejecución financiera y pago de los contratos, incrementando el riesgo de errores en la aplicación de obligaciones fiscales, posibles sanciones tributarias, requerimientos de las autoridades competentes y observaciones por parte de los organismos de control.

Como resultado del análisis realizado, se concluye que resulta necesario fortalecer el Manual de Contratación de la Gobernación de Santander mediante la incorporación de una herramienta tributaria de apoyo que establezca lineamientos técnicos claros para la gestión de las obligaciones fiscales asociadas a la contratación estatal. Para ello, se propone el diseño de una Matriz Integral de Gestión Tributaria Contractual, concebida como un instrumento de consulta y control dirigido a las áreas de contratación, formulación de proyectos, oficinas gestoras, supervisión, presupuesto, contabilidad y tesorería. Esta herramienta tendrá como finalidad facilitar

la correcta identificación, determinación y aplicación de las obligaciones tributarias desde la etapa de planeación contractual hasta la realización de los pagos, promoviendo la uniformidad de criterios, la seguridad jurídica en los procesos contractuales y el fortalecimiento de los mecanismos de control interno de la entidad.

La herramienta propuesta estará conformada por cinco matrices complementarias que permitirán orientar la elaboración de estudios previos, la estimación de costos contractuales, la validación tributaria de los contratistas, la determinación de descuentos tributarios y la verificación de obligaciones fiscales antes de efectuar pagos.

Las matrices propuestas no pretenden reemplazar los procedimientos actualmente establecidos en el Manual de Contratación ni los controles incorporados en los sistemas de información institucionales. Por el contrario, constituyen herramientas de apoyo para la toma de decisiones y la gestión tributaria de los contratos, facilitando la identificación de obligaciones fiscales desde la etapa de planeación contractual hasta la ejecución financiera y el cierre de los procesos.

6.2.1 Matriz tributaria por modalidad contractual

La primera herramienta propuesta corresponde a una matriz tributaria por modalidad contractual, cuyo propósito es facilitar la identificación de los impuestos, retenciones, contribuciones y estampillas aplicables según el tipo de contrato celebrado y la naturaleza jurídica y fiscal del contratista.

Esta matriz permitirá a las dependencias responsables de la estructuración contractual incorporar desde la etapa de planeación los costos tributarios asociados a la ejecución del contrato,

La matriz deberá relacionar, entre otros aspectos:

- Tipo de contrato.
- Naturaleza del contratista.
- Impuestos aplicables.
- Retenciones procedentes.
- Contribuciones especiales.
- Estampillas departamentales.
- Fundamento normativo.

MATRIZ TRIBUTARIA POR MODALIDAD CONTRACTUAL – Sección 6.2.1 Decreto de Sanidad / Manual de Contratación APCCP-BAUT							
Tipo de Contrato (Modalidad)	Naturaleza del Contrato	Ingresos Aplicables	Referencias Procedencia	Contribuciones Especiales	Exemplares Quincenarios	Tarifa de Referencia	Fundamento Normativo
Contratación Directa Proveeduría de Servicios Profesionales / Ayuda a Gestión	Persona Natural (Regimen Ordinario)	VIA 10% (si es responsable)	Ret. Renta 11% (corriente) - Art. 382 Estatuto Tributario Nacional - Corrientes superiores a 3.300 UVT. Ret. Renta 90% (eventuales) - Art. 382 Estatuto Tributario Nacional - No devengados de Renta) Deve mínima 30 UVTs desde el primer pago. Ret. Renta Fomento Renta Laboral (Art. 383 Estatuto Tributario Nacional) Ret. IVA 10% del IVA facturado Ret. ICA según naturaleza de actividad (Estatuto Tributario Municipal/Vigente) Aportes SS obligatorios (PLA vigente) LVT 2026: \$52.374	No aplica contribución	Pro-OIE Pro-Fiscalias Pro-Administración Rural Pro-Cultura Bancarios Adulto Mayor	Ret. Venta nacional: 11% y 10% Ret. IVA: 10% del IVA IVA: 10% (si es responsable) Ret. K2, K6/2 al 10 x 100 según actividad económica código CIIU (Estatuto Tributario Municipal/Vigente) Escuelas según ordenanza vigente LVT 2026: \$52.374	Art. 382 Estatuto Tributario Nacional Art. 383 Estatuto Tributario Nacional Art. 437-1 Estatuto Tributario Nacional (Ref. A 11%) Art. 23 Ley 1185/2007 (PLA) Decreto 24/02/10 Decreto 1625/10 Ley 20/05/09 Ley 194/02/10 Circular 05/02/10 Sub. Sanción Ordenanza 27/03/14 Santander
Contratación Directa Proveeduría de Servicios Profesionales / Ayuda a Gestión	Persona Natural (Regimen SIMPLE – RET)	VIA 10% (si es responsable)	Ret. Renta NO AFUCA Incentivos OUT con código 47) Ret. IVA: 10% del IVA facturado Ret. ICA: 90 UVTs (conveniente en SIMPLE) Aportes SS obligatorios (PLA vigente) LVT 2026: \$52.374	No aplica contribución	Pro-OIE Pro-Fiscalias Pro-Administración Rural Pro-Cultura Bancarios Adulto Mayor	SIMPLE tarifa conectada Según actividad e ingresos No aplica retención en fuente Ret. IVA: 10% del IVA IVA: 10% (si es responsable) Escuelas según ordenanza vigente LVT 2026: \$52.374	Art. 437-1 Sumero 3 Estatuto Tributario Nacio Ret. IVA 10% Art. 965-416 Estatuto Tributario Nacional (SIMPLE) Art. 911 Estatuto Tributario Nacional (por Ret. Renta) Ley 20/05/09 Ley 194/02/10 Decreto 1625/10 Art. 23 Ley 1185/2007 (PLA)
Contratación Directa Proveeduría de Servicios Profesionales / Ayuda a Gestión	Persona Jurídica (Regimen Ordinario)	VIA 10% (si es responsable)	Ret. Renta 11% (Art. 382 Estatuto Tributario Nacional) Deve mínima 30 UVTs desde el primer pago) Ret. IVA: 10% del IVA facturado Ret. ICA según naturaleza de actividad (Estatuto Tributario Municipal/Vigente) Aportes SS obligatorios (PLA vigente) LVT 2026: \$52.374	No aplica contribución	Pro-OIE Pro-Fiscalias Pro-Desarrollo Opto. Pro-Administración Rural Pro-Cultura Pro-Seguridad Bancarios Adulto Mayor	Ret. Renta: 11% Ret. IVA: 10% del IVA IVA: 10% (si es responsable) Ret. IVA del 2 al 10 x 100 según actividad económica código CIIU (Estatuto Tributario Municipal/Vigente) Escuelas según ordenanza vigente LVT 2026: \$52.374	Art. 382 Estatuto Tributario Nacional Art. 437-1 Estatuto Tributario Nacional (Ref. A 11%) Art. 23 Ley 1185/2007 (PLA) Decreto 24/02/10 Decreto 1625/10 Ley 20/05/09 Ley 194/02/10 Decreto 05/02/10 Sub. Sanción Ordenanza 27/03/14 Santander Art. 23 Ley 1185/2007 (PLA)
Contratación Directa Proveeduría de Servicios Profesionales / Ayuda a Gestión	Persona Jurídica (Regimen SIMPLE – RET)	VIA 10% (si es responsable)	Ret. Renta NO AFUCA Incentivos OUT con código 47) Ret. IVA: 10% del IVA facturado Ret. ICA: 90 UVTs (conveniente en SIMPLE) Aportes SS obligatorios (PLA vigente) LVT 2026: \$52.374	No aplica contribución	Pro-OIE Pro-Fiscalias Pro-Desarrollo Opto. Pro-Administración Rural Pro-Cultura Pro-Seguridad Bancarios Adulto Mayor	SIMPLE tarifa conectada Según actividad e ingresos No aplica retención en fuente Ret. IVA: 10% del IVA IVA: 10% (si es responsable) Escuelas según ordenanza vigente LVT 2026: \$52.374	Art. 437-1 Sumero 3 Estatuto Tributario Nacio Ret. IVA 10% Art. 965-416 Estatuto Tributario Nacional (SIMPLE) Art. 911 Estatuto Tributario Nacional (por Ret. Renta) Ley 20/05/09 Ley 194/02/10 Decreto 1625/10 Art. 23 Ley 1185/2007 (PLA)
Contratación Directa	Entidad Pública	IVA Excluido (Art. 476 Estatuto Tributario Nacional)	Ret. Renta Ventas en el RET sistema de responsabilidad 00 o 01 (Art. 389 Estatuto Tributario Nacional) Ret. IVA: No aplica	No aplica contribución	Especialidades según ordenanzas municipales	Descontos según ordenanza pública	Art. 25 y 26 Estatuto Tributario Nacional Art. 476 Estatuto Tributario Nacional Art. 389 Estatuto Tributario Nacional

6.2.2 Matriz de identificación tributaria del contratista

La segunda herramienta tiene como finalidad verificar la situación tributaria del contratista antes de la celebración del contrato, permitiendo determinar correctamente las obligaciones fiscales que le resultan aplicables.

Esta matriz funcionará como una lista de verificación para las oficinas gestoras y dependencias encargadas de la contratación, incluyendo aspectos tales como:

- Registro Único Tributario (RUT) actualizado.
- Régimen tributario.
- Responsabilidad frente al IVA.
- Pertenencia al Régimen Simple de Tributación.
- Calidad de gran contribuyente.
- Condición de agente retenedor.
- Actividad económica registrada.
- Cumplimiento de obligaciones de seguridad social.

Su implementación permitirá fortalecer la etapa precontractual y reducir riesgos derivados de una incorrecta clasificación tributaria del contratista.

Figura 44. *Matriz de identificación tributaria del contratista*

MATRIZ DE IDENTIFICACIÓN TRIBUTARIA DEL CONTRATISTA – Sección 6.2.2						
Lista de verificación precontractual – Gobernación de Santander AP-CCP-MA-01 Etapa: Precontractual						
N°	Aspecto Tributario a Verificar	Información a Validar	Fuente de Consulta	Implicación Tributaria en la Contratación	¿Cumple? (Sí / No / N.A.)	Fundamento Normativo
1	RUT Actualizado	• RUT o cédula del contratista • RUT vigente con actividad CBU correcta • Fecha de actualización (no mayor a 3 meses)	DIAN – Consulta en línea www.dian.gov.co Casilla 24 y 46 del RUT	Determina régimen, responsabilidades frente a IVA y tarifa de retención aplicable		Art. 555-2 Estatuto Tributario Nacional Res. DIAN 000139/2012
2	Régimen Tributario	• ¿Régimen Ordinario, SIMPLE o Régimen Tributario Especial (RTE)? • Verificar Casilla 53 del RUT	https://www.dian.gov.co/impuestos/personas/Paginas/Responsabilidad-s-y-Usuarios-Aduaneros.aspx	Define si aplica retención en renta, IVA e ICA. SIMPLE: no hay Ret. Renta ni Ret. ICA		Arts. 7-23 Estatuto Tributario Nacional Arts. 903-918 Estatuto Tributario Nacional Art. 19 Estatuto Tributario Nacional (RTE)
3	Responsabilidad frente al IVA	• ¿Es responsable del IVA? (Código 48 RUT) • ¿Factura con IVA? • ¿Desarrolla actividad gravada, excluida o exenta?	RUT – Casilla 53 Código 48 Impuesto sobre las ventas IVA Código 52 Facturador Electrónico DIAN en línea Factura del contratista	SI/NO es responsable de IVA; no se practica Ret. IVA.		Art. 427 Estatuto Tributario Nacional Art. 427-1 Estatuto Tributario Nacional Art. 911 Estatuto Tributario Nacional Art. 428 Estatuto Tributario Nacional
4	Régimen SIMPLE de Tributación (RST)	• ¿Está inscrita en el RST? • Verificar RUT Casilla 53 código 47 • ¿Cumple totes de ingresos?	DIAN – Plataforma SIMPLE RUT Casilla 53 Código 47 Régimen Simple de Tributación DIAN en línea	Contratistas SIMPLE: NO se practica retención en renta ni retención ICA. Pueden tener IVA y estampillas según actividad.		Arts. 903-918 Estatuto Tributario Nacional Art. 911 Estatuto Tributario Nacional Art. 912 Estatuto Tributario Nacional Ley 1943/2010 Ley 2010/2019
5	Gran Contribuyente	• ¿Figura en listado DIAN de Grandes Contribuyentes? • ¿Tiene Resolución DIAN vigente? • Verificar calidad de autoretentador	Resolución DIAN de Grandes Contribuyentes DIAN en línea (consulta MIT) RUT Casilla 53 Código 13 Gran Contribuyente	Grandes Contribuyentes son agentes retenedores. la Gobernación NO les practica retención en la fuente. Ellos se autoretienen.		Art. 368 Estatuto Tributario Nacional Art. 368-2 Estatuto Tributario Nacional Res. DIAN vigente sobre Grandes Contribuyentes
6	Condición de Agente Retenedor / Autoretentador	• ¿Es agente de retención autorizado por DIAN? • ¿Tiene calidad de autoretentador? • RUT Casilla 53	RUT – Casilla 53 Código 59 Retención en la Fuente del Impuesto sobre las Ventas Res. DIAN de autoretentadores DIAN en línea	Si el contratista es autoretentador: la Gobernación NO practica retención en la fuente por renta y por IVA		Art. 368 Estatuto Tributario Nacional Art. 437-1 Estatuto Tributario Nacional Decreto 1625/2016
7	Actividad Económica (Código CBU)	• Código CBU registrado en RUT Casilla 46 • ¿Coincide con el objeto del contrato? • Tarifa de retención ICA correspondiente	RUT – Casilla 46 Tabla CBU DIAN Acuerdo municipal ICA del municipio de ejecución del contrato	Define Tarifa Retención ICA aplicable según municipio donde se ejecuta el contrato y actividad económica.		Ley 141/1983 Decreto Ley 1333/1986 Acuerdos municipales de ICA vigentes Res. DIAN 000139/2012
8	Aportes Sistema de Seguridad Social (PSA)	• Pago vigente de salud, pensión y ARL • Aplica a personas naturales independientes • Planilla PSA del mes anterior al pago	Planilla PSA – Última liquidación Operador PSA del contratista (BOL, Aportes en Línea, etc.)	Si el contratista no acredita aportes, la Gobernación NO PUEDE efectuar el pago (art. 23 Ley 1158/2007)		Art. 23 Ley 1158/2007 Art. 59 Ley 789/2002 Decreto 1703/2002
9	Declaraciones Tributarias al Día	• ¿Está al día en renta, IVA, SIMPLE u otros? • ¿Tiene obligaciones exigibles con DIAN? • Certificado de paz y salvo tributario	DIAN – Consulta estado tributario Certificado paz y salvo DIAN Consulta en línea MIT Boletín de deudores morosos del	Contratista con obligaciones tributarias incumplidas incrementa riesgo fiscal y puede generar observaciones de la Contraloría.		Art. 588 Estatuto Tributario Nacional Art. 594-1 Estatuto Tributario Nacional Art. 603 Estatuto Tributario Nacional

6.2.3 Matriz de aplicación de estampillas departamentales.

La tercera herramienta estará orientada a consolidar la información relacionada con las estampillas departamentales vigentes y su aplicación dentro de los procesos contractuales adelantados por la Gobernación de Santander.

La matriz incluirá información relacionada con:

- Nombre de la estampilla.
- Fundamento legal y ordenanza vigente.
- Hecho generador.
- Base gravable.

- Tarifa aplicable.
- Contratos sujetos al gravamen.
- Excepciones o exclusiones.

Esta herramienta permitirá uniformar criterios para la liquidación de estampillas y fortalecer los controles asociados a su recaudo.

Figura 45. Matriz de aplicación de estampillas departamentales

MATRIZ DE APLICACIÓN DE ESTAMPILLAS DEPARTAMENTALES – Sección 6.2.3							
Gobernación de Santander Actualizado con Circular N°003/2024 y Ordenanza N°062/2023 Ordenanza 077/2014, 022/2016, 033/2017, 031/2020 SMLMV 2026 = \$1.750.905 UVT 2026: \$32.374							
N°	Nombre de la Estampilla	Fundamento Legal (Ley Autorizadora y Ordenanza)	Hecho Generador	Base Gravable	Tarifa Aplicable	Contratos Sujetos al Gravamen	Exenciones o Exclusiones
1	Pro-Universidad Industrial de Santander (Pro-UIS)	Ley 05/1993 Ley 1216/2008 Ley 1780/2016 Ordenanza 022/2016	Celebración de negocios jurídicos (contratos, contratos interadministrativos, convenios de asociación, contratos de concesión, prestación de servicios y convenios), sus prórrogas y adiciones, con cargo al tesoro del Departamento, municipios y entidades descentralizadas (Incluidas UIS, UNPAZ y UNIDADES TECNOLÓGICAS). Mínimo: contratos de servicios que superen 3 SMLMV.	Valor total del contrato o adición. Tipo mínimo: 3 SMLMV para contrato de prestación de servicios.	\$2 por cada \$100 o fracción (2% del valor).	Contratos de obra, suministro, consultoría, prestación de servicios y apoyo a gestión celebrados con el Departamento, municipios y entidades descentralizadas.	a) Contratos de concesión de apuestas permanentes. b) Posesiones en encargos provisionales, licencias y vacaciones. c) Certificaciones y actos solicitados por el Departamento en procedimientos propios. d) Productos bajo monopolio gravados con consumo. e) Actos de Justas de Acción Comunal, Beneficencia, A. Social. f) Contratos de distribución Lotería Santander. g) Expedición de pasaportes en el Departamento. h) Convenios interadministrativos entre entidades públicas (sin ventaja económica).
2	Pro-Hospitales Universitarios de Santander	Ley 845/2001 Ordenanza 004/2001 Ordenanza 077/2014 (Arts. 236 y 237)	Negocios jurídicos (contratos, interadministrativos, concesión, contratos de prestación de servicios y convenios), prórrogas y adiciones: - Con el Departamento y entidades descentralizadas: 2% - Con los municipios del Departamento y sus entidades descentralizadas: 2%	Valor total del contrato, contrato de prestación de servicios o adición.	Contratos y adiciones: 2%.	Contratos de obra, suministro, consultoría, contrato de prestación de servicios y convenios celebrados con el Departamento y municipios.	a) Contratos de concesión de apuestas permanentes. b) Posesiones en encargos provisionales, licencias y vacaciones. c) Certificaciones en procedimientos en que sea parte el Departamento. d) Productos del Monopolio gravados con consumo. e) Actos de Justas de Acción Comunal, Beneficencia, A. Social. f) Contratos distribución Lotería Santander (Ord. 025/2004). g) Expedición de pasaportes (Ord. 025/2012). h) Convenios interadministrativos entre entes públicos (sin ventaja económica). NOTA: No aplica a contratos cuyo origen sean recursos del SGSSS destinados a salud pública (Sentencia CE 31/03/2019).

6.2.4 Ruta de validación tributaria previa al pago

La cuarta herramienta consiste en una ruta de validación tributaria que establezca las verificaciones mínimas que deben realizarse antes de efectuar pagos derivados de la ejecución contractual.

Su finalidad es garantizar que las obligaciones tributarias hayan sido correctamente determinadas y aplicadas antes de autorizar cualquier desembolso.

La ruta contemplará actividades relacionadas con:

- Verificación del RUT.
- Validación de aportes al sistema de seguridad social.
- Determinación de retenciones aplicables.
- Aplicación de estampillas.
- Revisión de soportes documentales.
- Verificación de cumplimiento tributario.

La adopción de esta herramienta fortalecerá los mecanismos de control financiero y contribuirá a reducir riesgos de incumplimiento normativo.

Figura 46. Ruta de validación tributaria previa al pago

RUTA DE VALIDACIÓN TRIBUTARIA PREVIA AL PAGO – Sección 6.2.4						
Verificaciones mínimas obligatorias antes de autorizar desembolsos contractuales – Gobernación de Santander AP-CCP-MA-01						
Paso	Etapas del Proceso de Validación	Actividad de Validación Tributaria	Documentos / Soportes Requeridos	Área Responsable	¿Verificado? (Si / No / N.A.)	Normativa Aplicable
1	Verificación del RUT y Naturaleza del Contratista	• Confirmar vigencia del RUT (actualizado) • Verificar que la actividad CIIU corresponde al objeto del contrato • Identificar régimen tributario: Ordinario / SIMPLE / Régimen Tributario Especial - RTE / Ingresos y Patrimonio • Confirmar si es Gran Contribuyente o autotaxista	RUT actualizado (Casillas 24, 46, 53) Penúltimo consulta DIAN en línea: https://www.dian.gov.co/impuestos/RUT/Pagina/Consultas-RUT.aspx Documentos de constitución (P.J.)	Supervisor del contrato / Oficina de Contratación		Art. 555-2 Estatuto Tributario Nacional Res. DIAN 080139/2012 Arts. 368-382 Estatuto Tributario Nacional
2	Validación de Aportes al Sistema de Seguridad Social (PLA)	• Verificar pago de salud, pensión y ARL vigentes • Aplicar obligatoriamente a personas naturales y jurídicas • La Gobernación NO PUEDE pagar si no hay PLA al día	Planilla PLA del mes anterior al pago Certificado del operador PLA (SOI, Aportes en Línea, etc.) Para las personas jurídicas se verificará certificación de parafiscales de acuerdo al Art. 50 de la ley 789/2002	Supervisor del contrato / Contabilidad / Tesorería		Art. 23 Ley 1156/2007 Art. 58 Ley 789/2002 Decreto 1763/2002
3	Determinación de Retenciones en la Fuente (Renta)	• Establecer la retención según: naturaleza del pago, régimen del contratista y cuantía • SIMPLE: NO aplica retención en renta • Gran Contribuyente/Autotaxista: NO se practica retención	Informe de actividades / Acta parcial Factura electrónica (si aplica) RUT del contratista (verificar régimen) Tabla de tarifas vigentes (Decreto 2416/2013)	Contabilidad / Tesorería		Arts. 368-369 Estatuto Tributario Nacional Art. 392 Estatuto Tributario Nacional Decreto 2416/2013 Decreto 1625/2016 Art. 911 Estatuto Tributario Nacional (SIMPLE)
4	Verificación de Retención de IVA (Rete-IVA)	• ¿El contratista es responsable de IVA? (Verificar RUT código 48) • Si aplica Ret. IVA del 15% sobre el IVA facturado • Verificar tarifa IVA del bien/servicio: 10% / 5% / 0%	Factura electrónica del contratista RUT (responsabilidad IVA código 48) Consulta DIAN en línea	Contabilidad / Tesorería		Art. 437-1 Estatuto Tributario Nacional Art. 437 Estatuto Tributario Nacional Art. 488 Estatuto Tributario Nacional Decreto 1625/2016 Art. 1.6.1.4.2 Art. 911 Estatuto Tributario Nacional (SIMPLE)
5	Cálculo y Aplicación de Estampillas Departamentales	• Identificar qué estampillas aplican según objeto y cuantía del contrato • Calcular el valor a descontar sobre la base gravable • Verificar Ordenanza 677/2014 y ordenanzas específicas	Minuta del Contrato Ordenanza 677/2014 – Código de Rentas Ordenanzas específicas por estampilla Contrato con cláusula de estampillas Manual Tributario Gobernación	Contabilidad / Tesorería		Ordenanza 677/2014 Ordenanzas específicas vigentes: Ley 85/1993 (Pro-UIS) Ley 645/2001 (Pro-Hosp.) Ley 1276/2009 (Adulto Mayor) Ordenanza 031/2020
6	Verificación Contribución Especial (Ley 418/97 – Obra Pública)	• ¿El contrato es de obra pública o concesión? • Si aplica descuento del 5% sobre anticipo y cuentas de cobro • Verificar si el contrato supera umbral establecido	Minuta del Contrato Contrato original (verificar objeto y modalidad) Acta o cuenta de cobro parcial	Contabilidad / Tesorería		Art. 120 Ley 418/1997 Ley 1106/2006 Ley 1758/2014 (modificaciones)

7.2.5 Matriz de riesgos tributarios y controles asociados

La quinta herramienta propuesta corresponde a una matriz de riesgos tributarios y controles asociados, cuyo propósito es identificar los principales riesgos derivados de la aplicación incorrecta de las obligaciones tributarias en los procesos contractuales de la Gobernación de Santander y establecer mecanismos de prevención y control.

Esta matriz permitirá a las dependencias responsables de la contratación, supervisión y gestión financiera anticipar posibles contingencias tributarias y adoptar medidas correctivas oportunas, reduciendo el riesgo de sanciones, intereses moratorios, requerimientos de las autoridades tributarias y observaciones de los organismos de control.

La matriz incluirá aspectos tales como:

- Riesgo identificado.

- Causa del riesgo.
- Consecuencia o impacto.
- Nivel de riesgo.
- Control propuesto.
- Dependencia responsable.
- Evidencia de seguimiento.

Entre los riesgos a considerar se encuentran la incorrecta aplicación de retenciones, errores en la liquidación de estampillas, clasificación inadecuada del contratista, omisión de descuentos tributarios, aplicación errónea de tarifas y desactualización normativa.

Figura 47. Ruta de validación tributaria previa al pago

RUTA DE VALIDACIÓN TRIBUTARIA PREVIA AL PAGO – Sección 6.2.4						
Verificaciones mínimas obligatorias antes de autorizar desembolsos contractuales – Gobernación de Santander 4P-CCP-MA-01						
Paso	Etapas del Proceso de Validación	Actividad de Validación Tributaria	Documentos / Soportes Requeridos	Área Responsable	¿Verificado? (Si / No / N.A.)	Normativa Aplicable
1	Verificación del RUT y Naturaleza del Contratista	• Confirmar vigencia del RUT (actualizado) • Verificar que la actividad CIIU corresponde al objeto del contrato • Identificar régimen tributario: Ordinario / SIMPLE / Régimen Tributario Especial - RTE / Ingresos y Patrimonio • Confirmar si es Gran Contribuyente o automantenedor	RUT actualizado (Casillas 24, 46, 53) Portalizo consulta DIAN en línea https://www.dian.gov.co/impuestos/RUT/Pagina/Consultas-RUT.aspx Documentos de constitución (P.J.)	Supervisor del contrato / Oficina de Contratación		Art. 505-2 Estatuto Tributario Nacional Res. DIAN 000139/2012 Arts. 366-368 Estatuto Tributario Nacional
2	Validación de Aportes al Sistema de Seguridad Social (PLA)	• Verificar pago de salud, pensión y ARL vigentes • Aplica obligatoriamente a personas naturales y jurídicas • La Gobernación NO PUEDE pagar si no hay PLA al día	Planilla PLA del mes anterior al pago Certificado del operador PLA (SOL, Aportes en Línea, etc.) Para las personas jurídicas se verificará certificación de parafiscales de acuerdo al Art. 50 de la ley 789/2002	Supervisor del contrato / Contabilidad / Tesorería		Art. 23 Ley 1150/2007 Art. 50 Ley 789/2002 Decreto 1703/2002
3	Determinación de Retenciones en la Fuente (Renta)	• Establecer la retención según: naturaleza del pago, régimen del contratista y cuantía • SIMPLE: NO aplica retención en renta • Gran Contribuyente/Automantenedor: NO se practica retención	Informe de actividades / Acta parcial Factura electrónica (si aplica) RUT del contratista (verificar régimen) Tabla de tarifas vigentes (Decreto 2419/2013)	Contabilidad / Tesorería		Arts. 366-368 Estatuto Tributario Nacional Art. 362 Estatuto Tributario Nacional Decreto 2419/2013 Decreto 1625/2016 Art. 911 Estatuto Tributario Nacional (SIMPLE)
4	Verificación de Retención de IVA (Rete-IVA)	• ¿El contratista es responsable de IVA? (Verificar RUT código 48) • Si aplica Ret. IVA del 15% sobre el IVA facturado • Verificar tarifa IVA del bien/servicio: 19% / 5% / 0%	Factura electrónica del contratista RUT (responsabilidades IVA código 48) Consulta DIAN en línea	Contabilidad / Tesorería		Art. 437-1 Estatuto Tributario Nacional Art. 437 Estatuto Tributario Nacional Art. 465 Estatuto Tributario Nacional Decreto 1625/2016 Art. 1.6.1.4.2 Art. 911 Estatuto Tributario Nacional (SIMPLE)
5	Cálculo y Aplicación de: Estampillas Departamentales	• Identificar qué estampillas aplican según objeto y cuantía del contrato • Calcular el valor a descontar sobre la base gravable • Verificar Ordenanza 077/2014 y ordenanzas específicas	Minuta del Contrato Ordenanza 077/2014 – Código de Rentas Ordenanzas específicas por estampilla Contrato con cláusula de estampillas Manual tributario Gobernación	Contabilidad / Tesorería		Ordenanza 077/2014 Ordenanzas específicas vigentes Ley 85/1993 (Pro-UB) Ley 645/2001 (Pro-Hosp.) Ley 1276/2009 (Adulto Mayor) Ordenanza 031/2020
6	Verificación Contribución Especial (Ley 418/97 – Obra Pública)	• ¿El contrato es de obra pública o concesión? • Si aplica descuento del 5% sobre aranceles y cuentas de cobro • Verificar si el contrato supera umbral establecido	Minuta del Contrato Contrato original (verificar objeto y modalidad) Acta o cuenta de cobro parcial	Contabilidad / Tesorería		Art. 128 Ley 418/1997 Ley 1196/2006 Ley 1738/2014 (modificaciones)

6.2.5 Beneficios esperados de la propuesta

La implementación de la Matriz Integral de Gestión Tributaria Contractual permitirá fortalecer el componente tributario del Manual de Contratación de la Gobernación de Santander mediante la incorporación de herramientas prácticas de consulta y control.

Entre los principales beneficios esperados se encuentran:

- Estandarización de criterios para la aplicación de obligaciones tributarias.
- Disminución de errores en la liquidación de impuestos, retenciones y estampillas.
- Reducción del riesgo de sanciones, intereses moratorios y requerimientos tributarios.
- Fortalecimiento de los mecanismos de control interno.
- Optimización de la planeación financiera y presupuestal de los contratos.

- Mayor seguridad jurídica para los funcionarios responsables de la gestión contractual.
- Uso más eficiente de los recursos públicos.

Adicionalmente, la reducción de contingencias tributarias permitirá evitar erogaciones innecesarias derivadas de sanciones y correcciones, favoreciendo una mejor administración de los recursos del departamento. Los recursos que se preserven mediante una adecuada gestión tributaria podrán destinarse al financiamiento de programas, proyectos y obras de impacto social en áreas como educación, salud, infraestructura, cultura, deporte y atención a poblaciones vulnerables, contribuyendo al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y al bienestar de la comunidad santandereana.

7. Conclusiones

El desarrollo del presente trabajo de grado permitió dar respuesta a la necesidad planteada en la justificación, relacionada con la importancia de contar con lineamientos tributarios claros, actualizados y técnicamente estructurados dentro del manual de contratación de la Gobernación de Santander, como mecanismo para garantizar el uso eficiente, transparente y responsable de los recursos públicos. En este sentido, la investigación demostró que la adecuada gestión tributaria dentro de los procesos de contratación estatal no constituye un aspecto accesorio, sino un componente determinante para la mitigación de riesgos financieros, fiscales y administrativos de la Gobernación de Santander, así como para la prevención de sanciones, intereses moratorios y observaciones por parte de los organismos de control.

En atención al primer objetivo específico, orientado a identificar la normativa tributaria aplicable al proceso de contratación de la Gobernación de Santander, se logró establecer de manera sistemática el conjunto de impuestos, retenciones, deducciones y estampillas exigibles en cada

modalidad contractual, de acuerdo con el régimen tributario y la naturaleza jurídica y fiscal del contratista. El análisis documental evidenció que dicha normatividad se estructura en tres niveles articulados entre sí —constitucional, legal y territorial—, comprendiendo el Estatuto Tributario Nacional, la Ley 14 del 06 de julio de 1983 y el Decreto Ley 1333 del 25 de abril de 1986 en materia de Industria y Comercio, la Ley 1106 del 22 de diciembre de 2006 respecto a la contribución especial sobre contratos de obra pública, y el Código de Rentas del Departamento de Santander adoptado mediante la Ordenanza 077 del 05 de diciembre de 2014, junto con sus ordenanzas complementarias. Este resultado constituyó el fundamento técnico sobre el cual se construyeron las herramientas propuestas en el Capítulo 3.

En cumplimiento del segundo objetivo específico, dirigido a revisar el Manual de Contratación vigente de la Gobernación de Santander, el análisis documental permitió determinar que, si bien la entidad cuenta con una estructura procedimental sólida y alineada con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para las etapas precontractual, contractual y poscontractual, dicho manual no incorpora un componente tributario formalmente integrado. Entre los vacíos identificados se destacan la inexistencia de un capítulo tributario especializado, la ausencia de criterios de clasificación tributaria por tipología contractual, la falta de lineamientos sobre estampillas departamentales y la inexistencia de procedimientos para la práctica y control de retenciones. A partir de estos hallazgos, se elaboró la Matriz de Riesgos del Componente Tributario en la Gestión Contractual, instrumento que permitió valorar siete riesgos asociados a dichas debilidades bajo criterios de probabilidad, estableciendo que la mayoría de ellos se ubican en nivel alto, debido al potencial de generar contingencias fiscales, sanciones administrativas y afectaciones a la adecuada administración de los recursos públicos del departamento.

El tratamiento cualitativo de la información se complementó con el análisis de las cifras de ejecución presupuestal de ingresos correspondientes a las vigencias 2024 y 2025 (Tablas 11, 12 y 13; Figuras 36 y 37), lo cual permitió dimensionar la magnitud financiera de los riesgos tributarios identificados. En efecto, el recaudo departamental por concepto de estampillas ascendió a \$218.373.410.142 en 2024 y a \$207.413.905.875 en 2025, mientras que la contribución especial sobre contratos de obra pública registró recaudos de \$16.586.578.954 (ejecución del 169 % frente al presupuesto definitivo) y \$15.628.893.017 (ejecución del 141 %), respectivamente. Estas cifras confirman que una parte sustancial de los ingresos tributarios del departamento se origina directamente en la actividad contractual, particularmente a través de la Estampilla Pro-Universidad Industrial de Santander (\$67.759 millones en 2025), la Estampilla Pro-Hospitales Universitarios (\$54.974 millones) y la Estampilla Pro-Desarrollo Departamental (\$37.802 millones), recursos que financian programas de educación superior, salud, infraestructura rural, cultura, deporte y bienestar social contemplados en el Plan de Desarrollo Departamental.

Frente al tercer objetivo específico, orientado a proponer lineamientos técnicos que permitan fortalecer y actualizar el Manual de Contratación, el trabajo se materializó en el diseño de la Matriz Integral de Gestión Tributaria Contractual, concebida como un instrumento de consulta y control dirigido a las áreas de contratación, supervisión, presupuesto, contabilidad y tesorería de la Gobernación de Santander. Esta herramienta integró cinco matrices complementarias que dan respuesta directa a los riesgos críticos identificados en el diagnóstico: (i) la Matriz Tributaria por Modalidad Contractual, que relaciona impuestos, retenciones, contribuciones y estampillas según el tipo de contrato y la naturaleza del contratista; (ii) la Matriz de Identificación Tributaria del Contratista, que opera como lista de verificación precontractual sobre RUT, régimen tributario, responsabilidad frente al IVA, pertenencia al Régimen Simple y

aportes a seguridad social; (iii) la Matriz de Estampillas Departamentales, que consolida el hecho generador, la base gravable, la tarifa y las exenciones de las siete estampillas vigentes en el departamento, conforme a la Circular N.º 003 de 2024 expedida por la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Hacienda; (iv) la Ruta de Validación Tributaria Previa al Pago, que define diez verificaciones obligatorias antes de autorizar cualquier desembolso contractual; y (v) la Matriz de Riesgos del Componente Tributario, que vincula cada hallazgo con su respectivo control. De esta manera, los productos obtenidos responden de forma directa y trazable a los riesgos identificados en el Capítulo 2.

En el plano institucional y regional, la propuesta desarrollada constituye un aporte concreto para la Gobernación de Santander, en la medida en que ofrece una herramienta técnica replicable que estandariza criterios entre las dependencias responsables de la estructuración, supervisión y pago de los contratos, reduciendo la dependencia de interpretaciones individuales y fortaleciendo la seguridad jurídica de los servidores públicos involucrados en la gestión contractual. Al mismo tiempo, la implementación de la matriz propuesta contribuye a la sostenibilidad financiera del departamento, toda vez que la correcta liquidación de estampillas y contribuciones, rentas que en conjunto superan los doscientos veinte mil millones de pesos anuales favorece la disponibilidad de recursos para programas de inversión social en educación, salud, infraestructura, cultura, deporte y atención a poblaciones vulnerables, en línea con los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 95 de la Constitución Política.

Desde una perspectiva académica y disciplinar, el trabajo integró los conocimientos propios de la contaduría pública y la gerencia tributaria con la gestión pública territorial, aportando un modelo metodológico fundamentado en el método analítico-sintético con enfoque deductivo y la investigación documental que puede ser adaptado por otras entidades territoriales del país que

enfrenten vacíos similares en sus manuales de contratación, contribuyendo así al fortalecimiento de la cultura de cumplimiento fiscal dentro de la administración pública colombiana.

En síntesis, el trabajo de grado cumplió de manera integral con el objetivo general propuesto, al identificar la normatividad tributaria aplicable, diagnosticar los vacíos y riesgos del componente tributario del Manual de Contratación vigente, y formular una propuesta técnica y operativa orientada a su fortalecimiento. Se recomienda a la Gobernación de Santander adoptar formalmente la Matriz Integral de Gestión Tributaria Contractual dentro del Manual de Contratación AP-CCP-MA-01, así como adelantar procesos de capacitación dirigidos a los servidores públicos responsables de la estructuración, supervisión y pago de los contratos, con el fin de garantizar la correcta implementación de los lineamientos propuestos y la actualización periódica de las herramientas frente a futuras reformas tributarias nacionales y territoriales.

Referencias

- Asamblea Departamental de Santander. (2014). *Ordenanza 077 de 2014*. Por la cual se expide el Código de Rentas del Departamento de Santander. Gobernación de Santander.
- Asamblea Departamental de Santander. (2016a). Ordenanza 022 de 2016. Por medio de la cual se crea la Estampilla Pro-Universidad Industrial de Santander (Pro-UIS). Gobernación de Santander.
- Asamblea Departamental de Santander. (2016b). Ordenanza 049 de 2016. Por medio de la cual se crea la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor. Gobernación de Santander.
- Asamblea Departamental de Santander. (2017). *Ordenanza 033 de 2017*. Por medio de la cual se crea la Estampilla Pro-Electrificación Rural. Gobernación de Santander.
- Asamblea Departamental de Santander. (2020). *Ordenanza 031 de 2020*. Por medio de la cual se crea la Estampilla Pro-Deporte Santander. Gobernación de Santander.
- Asamblea Departamental de Santander. (2024). *Ordenanza 007 de 2024*. Por medio de la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo "Es Tiempo de Santander" 2024–2027. Asamblea Departamental de Santander.
- Bernal, C. A. (2016). *Metodología de la investigación: administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (4.^a ed.). Pearson.
- Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 114 del 7 de julio de 1991.
- Congreso de la República de Colombia. (1983). *Ley 14 de 1983*. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 36.288.
- Congreso de la República de Colombia. (1983). *Ley 14 de 1983*. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 36.288.

Congreso de la República de Colombia. (1986). *Decreto Ley 1333 de 1986*. Código de Régimen Municipal. Diario Oficial No. 37.466.

Congreso de la República de Colombia. (1989). *Decreto 624 de 1989*. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Diario Oficial No. 38.756.

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 80 de 1993*. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 80 de 1993*. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 136 de 1994*. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377.

Congreso de la República de Colombia. (2006). *Ley 1106 de 2006*. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones. Diario Oficial n.º 46.490.

Congreso de la República de Colombia. (2007). *Ley 1150 de 2007*. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. Diario Oficial No. 46.691.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1454 de 2011*. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.115.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1474 de 2011*. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial No. 48.128.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1607 de 2012*. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.655.

Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1819 de 2016*. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.101.

Congreso de la República de Colombia. (2022). *Ley 2277 de 2022*. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 52.247.

Contraloría General de Medellín. (2021). *Informe de gestión tributaria en la contratación pública*. Contraloría General de Medellín.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025). *Guía para la elaboración del manual de contratación*. DAFP.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s.f.). Información estadística territorial del departamento de Santander.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2026). *Registro Único Tributario (RUT) de la Gobernación de Santander* (actualizado en abril de 2026).

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2020). *Guía para el Registro Único Tributario (RUT)*. DIAN.

Gobernación de Santander. (2024). *Presentación del Plan Departamental de Desarrollo "Es Tiempo de Santander" 2024–2027*. Secretaría de Planeación.

Gobernación de Santander. (s.f.). Información institucional de la Gobernación de Santander.

Gobernación de Santander. (s.f.). Plan Anual de Adquisiciones.

Gobernación de Santander. Secretaría de Planeación. (2024). *Manual de Contratación de la Gobernación de Santander*. Gobernación de Santander.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (s.f.). Información geográfica y territorial del departamento de Santander.

Jara, M., Espinoza, J., Lavado, P., Puente, A., Oseda, D., Gago, R., y Reyes Camasca, C. (2021). *Gestión del riesgo tributario en organizaciones públicas y privadas*. Editorial Académica.

Presidencia de la República de Colombia. (1971). *Decreto 410 de 1971*. Por el cual se expide el Código de Comercio. Diario Oficial No. 33.339.

Presidencia de la República de Colombia. (1986). *Decreto Ley 1333 de 1986*. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Diario Oficial No. 37.466.

Presidencia de la República de Colombia. (1989). *Decreto 624 de 1989*. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Diario Oficial No. 38.756.

Presidencia de la República de Colombia. (1993). *Decreto Ley 1421 de 1993*. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Diario Oficial No. 40.958.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1082 de 2015*. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Diario Oficial No. 49.523.

Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Decreto 1625 de 2016*. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria. Diario Oficial No. 49.949.

Tafur, R., Puente, A., Diaz Bazo, M., Salcedo, J., Lobatón, P., y Montes Iturrizaga, I. (2022). *Marco conceptual en la investigación científica*. Editorial Académica Española.

Apéndices

Apéndice A. *Herramienta digital_Matriz Tributaria Gobernación de Santander 2026*

Véase archivo en fuente externa