

“ANÁLISIS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL MUNICIPIO
DE PELAYA, CESAR, VIGENCIA 2020-2023”

CLAUDIA VANESSA ARRAU ESCALANTE
YIRLEY TATIANA SUÁREZ CARRASCAL

UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR, SECCIONAL AGUACHICA
DIRECCIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CONTADURÍA PÚBLICA
AGUACHICA
2025

“ANÁLISIS DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL MUNICIPIO
DE PELAYA, CESAR, VIGENCIA 2020-2023”

CLAUDIA VANESSA ARRAU ESCALANTE
YIRLEY TATIANA SUÁREZ CARRASCAL

Proyecto de grado presentado como requisito para optar el título de contadores públicos

JESUS EMIRO PEREZ BECERRA
Director

HENRY ALI MONTES MONTEALEGRE
Co - director

UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR, SECCIONAL AGUACHICA
DIRECCIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CONTADURÍA PÚBLICA
AGUACHICA
2025

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Aguachica, ----- de 2025

Dedicatoria

El proyecto de grado, es dedicado a Dios, por permitirnos llegar hasta este punto, por darnos la sabiduría y la fortaleza para culminar nuestra carrera, a nuestros padres por su gran apoyo incondicional, por creer en nosotras, aunque no fue nada fácil, en todo el camino nunca nos dejaron solas, recalcaron todas las veces posibles los buenos valores y hábitos con los que debíamos permanecer.

Además, es dedicado a nuestros hermanos por guiarnos como ejemplos que son y por querer ver en nosotras esas personas profesionales que ellos no tuvieron la posibilidad de ser.

Agradecimientos

La culminación del proyecto de grado no hubiera sido posible sin el invaluable apoyo y la motivación constante de diversas personas, a quienes deseamos expresar nuestro más sincero agradecimiento.

Agradecemos a la Universidad Popular del Cesar Seccional Aguachica por ser el hogar académico de nuestra formación y por brindarnos los recursos necesarios para culminar nuestro proyecto de grado.

Nuestro más grande agradecimiento es para nuestras familias. Mamá, papá, hermanos/as, por su sacrificio incansable, su amor incondicional y por creer en nosotras incluso en los momentos más desafiantes, no hay palabras suficientes para agradecerles cada palabra de aliento, cada café a media noche y cada muestra de fe en nosotras.

Llevamos en el corazón a aquellos que partieron antes de ver este día. Aunque no estén para celebrar este momento, su legado de amor y fortaleza vive en nosotras y fue una luz guía durante todo este proceso.

A nuestros profesores a nuestro director Jesús Emiro Pérez Becerra, gracias por compartir su conocimiento, por su paciencia y dedicación, por desafiarnos a dar siempre lo mejor de nosotras.

Su guía fue crucial para la realización del trabajo.

Gracias a todos por ser parte de este logro.

Con cariño,

Claudia Vanessa Arrau Escalante y Yirley Tatiana Suarez Carrascal.

CONTENIDO

Introducción	14
1. Planteamiento del problema.....	17
1.1. Definición del problema	17
1.2. Formulación del problema	20
1.3. Justificación	20
1.4. Objetivos.....	23
1.4.1. Objetivo general.	23
1.4.2. Objetivos específicos.....	23
1.5. Delimitación.....	23
1.5.1. Temporal.....	23
1.5.2. Contextual.....	23
1.5.3. Delimitación Institucional	24
2.1. Marco Teórico.....	25
2.1.1. Teoría del federalismo fiscal y descentralización.....	25
2.1.2. Teoría del beneficio e intercambio fiscal	26
2.1.3. Teoría de la capacidad contributiva.....	26
2.1.4. Teorías de política fiscal local	27
2.1.5. Teoría de la elección pública y tributación local.....	27
2.2. Marco Conceptual.....	28
2.2.1. Definiciones tributarias básicas	28
2.2.2. Elementos estructurales del Impuesto de Industria y Comercio.....	29
2.2.3. Clasificación de actividades económicas	30
2.3. Marco legal	31
2.3.1. Fundamento constitucional y principios tributarios	31
2.3.2. Evolución legislativa del marco normativo	32
2.3.3. Desarrollos normativos posteriores	33
2.3.4. Régimen procedimental	33
2.3.5. Análisis jurisprudencial	34
2.4. Estado del arte.....	35
2.4.1. Evolución histórica de la tributación municipal en Colombia	35
2.4.2. Antecedentes internacionales y derecho comparado	36
3. Método	39

3.1.	Tipo de Investigación.....	39
3.2.	Población.....	39
3.3.	Muestra	40
3.4.	Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos	40
4.	Resultados.....	41
4.1.	Caracterizar los elementos constitutivos del Impuesto de Industria y Comercio del municipio. 41	
4.2.	Examinar los procesos y mecanismos de recaudo del Impuesto de Industria y Comercio implementados por la administración municipal.....	53
4.3.	Determinar el impacto financiero del recaudo del Impuesto de Industria y Comercio en los ingresos municipales.	71
4.1.1.	Comparativa de ingresos - municipio De pelaya	71
4.1.2.	Evolución e Impacto del Impuesto de Industria y Comercio (ICA)	73
4.1.3.	Análisis de las Fases de Recaudo.....	75
4.1.4.	Participación en los Ingresos Tributarios.....	78
4.1.5.	Participación en los Ingresos Corrientes.....	78
4.1.6.	Participación en los Ingresos Totales.....	79
4.1.7.	Implicaciones para la Sostenibilidad Fiscal	80
4.1.8.	Análisis de Variaciones Interanuales	81
4.1.9.	Comparación del ICA con Otros Tributos Municipales	82
	Conclusiones	84

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Deducciones Impuesto de Industria y Comercio.</i>	45
Tabla 2 <i>Actividades Económicas y Tarifas.</i>	47
Tabla 3 <i>Obligaciones administrativas del sistema de recaudo.</i>	55
Tabla 4 <i>Análisis comparativo de modalidades de recaudo.</i>	58
tabla 5 <i>Medios de pago autorizados.</i>	59
Tabla 6 <i>Tipos de garantías para acuerdos de pago.</i>	60
Tabla 7 <i>Sistema de descuentos por pronto pago.</i>	61
Tabla 8 <i>Fuentes de información para control tributario.</i>	62
Tabla 9 <i>Títulos ejecutivos para cobro coactivo.</i>	63
Tabla 10 <i>Excepciones admisibles en el cobro coactivo.</i>	64
Tabla 11 <i>Límites y controles del embargo.</i>	65
Tabla 12 <i>Procedimiento de compensación.</i>	66
Tabla 13 <i>Etapas del procedimiento de devolución.</i>	68
Tabla 14 <i>Fortalezas del sistema de recaudo.</i>	70
Tabla 15 <i>Ingresos de vigencias fiscales 2020 – 2023.</i>	72
Tabla 16 <i>Evolución del Recaudo ICA vs. Ingresos Municipales 2020-2023.</i>	74
Tabla 17 <i>Participación Porcentual del ICA en la Estructura de Ingresos 2020-2023.</i> ...	75
Tabla 18 <i>Variaciones Interanuales del Recaudo del ICA 2020-2023</i>	81
Tabla 19 <i>Ranking de Tributos Municipales según Recaudo 2023.</i>	82

Resumen

La presente investigación analizó el comportamiento del Impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Pelaya, César, durante el período 2020-2023, con el propósito de caracterizar sus elementos constitutivos, examinar los procesos de recaudo implementados por la administración municipal y determinar el impacto financiero en los ingresos locales. El estudio adoptó un enfoque cuantitativo de tipo descriptivo-longitudinal mediante análisis documental de informes oficiales proporcionados por la Secretaría de Hacienda Municipal.

Los resultados evidenciaron que el marco normativo del impuesto se fundamentó en el Acuerdo No. 013 de 2013 (artículos 26 al 47), el cual estableció un sistema tributario estructurado con tarifas diferenciadas según la naturaleza de la actividad económica: industriales entre 4.0 y 5.0 por mil, comerciales entre 4.0 y 10.0 por mil, servicios entre 4.0 y 8.0 por mil, y financieras de 8.0 por mil.

El sistema de recaudo presentó modalidades diversificadas que incluyeron recaudo directo en las instalaciones municipales y a través de entidades financieras autorizadas, complementado con incentivos por pronto pago que alcanzaron hasta el 20% de descuento para cancelaciones realizadas antes del último día hábil de febrero. Los mecanismos de control comprendieron facultades amplias de fiscalización, inspecciones tributarias y procesos de cobro coactivo estructurados mediante títulos ejecutivos específicos.

La investigación identificó fortalezas significativas en el sistema actual, incluyendo la diversificación de canales de pago, incentivos efectivos para el cumplimiento voluntario y herramientas efectivas de cobro y fiscalización tributaria. Sin embargo, también reveló oportunidades de mejora relacionadas con la modernización tecnológica, el fortalecimiento de los

sistemas de información y la necesidad de estabilizar los procesos administrativos para garantizar continuidad en la gestión tributaria.

Palabras clave: impuesto de industria y comercio, gestión tributaria municipal, recaudo fiscal, administración tributaria, finanzas públicas locales, Pelaya, autonomía fiscal.

Abstract

The present research analyzed the behavior of the Industry and Commerce Tax in the municipality of Pelaya, Cesar, during the period 2020-2023. Its purpose was to characterize its constituent elements, examine the collection processes implemented by the municipal administration, and determine its financial impact on local revenues. The study adopted a quantitative, descriptive-longitudinal approach through a documentary analysis of official reports provided by the Municipal Treasury Secretariat.

The results revealed that the tax's regulatory framework was based on Agreement No. 013 of 2013 (articles 26 to 47), which established a structured tax system with differentiated rates according to the nature of the economic activity: industrial activities between 4.0 and 5.0 per thousand, commercial activities between 4.0 and 10.0 per thousand, services between 4.0 and 8.0 per thousand, and financial activities at 8.0 per thousand.

The collection system featured diversified methods, including direct collection at municipal facilities and through authorized financial entities, complemented by early payment incentives that reached up to a 20% discount for payments made before the last business day of February. Control mechanisms comprised broad auditing powers, tax inspections, and coercive collection processes structured through specific executive titles.

The research identified significant strengths in the current system, including the diversification of payment channels, effective incentives for voluntary compliance, and effective tools for collection and tax auditing. However, it also revealed areas for improvement related to technological modernization, the strengthening of information systems, and the need to stabilize administrative processes to ensure continuity in tax management.

Keywords: Industry and Commerce Tax, municipal tax management, tax collection, tax administration, local public finance, Pelaya, fiscal autonomy.

Introducción

El sistema tributario municipal colombiano enfrenta desafíos estructurales que trascienden la simple función recaudatoria para configurarse como un mecanismo fundamental de desarrollo territorial y fortalecimiento de la autonomía fiscal local (Wiesner, 1992, pp. 78-92; Zapata, 2010, pp. 145-167). En este contexto, el Impuesto de Industria y Comercio emerge como una herramienta fiscal cuya efectividad determina significativamente la capacidad de los municipios para financiar sus competencias constitucionales y generar las condiciones necesarias para el desarrollo económico sostenible de sus territorios.

La descentralización fiscal colombiana, iniciada con la Constitución de 1991, a los municipios competencias crecientes en la provisión de bienes y servicios públicos, mientras que sus capacidades de generación de recursos propios permanecen limitadas por factores que incluyen la estructura económica local, la capacidad institucional de las administraciones municipales y la cultura tributaria de los contribuyentes. Según datos del Departamento Nacional de Planeación, el 73,63% de los ingresos municipales promedio provienen de transferencias nacionales, evidenciando una dependencia fiscal que compromete la autonomía territorial y limita las posibilidades de respuesta a las necesidades específicas de cada localidad.

La presente investigación se propuso realizar un análisis del Impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Pelaya, caracterizando sus elementos constitutivos, examinando los mecanismos de recaudo implementados y determinando su impacto financiero real en las finanzas municipales. Este enfoque multidimensional permitió identificar tanto las fortalezas del sistema tributario local como las oportunidades de mejora para optimizar la gestión fiscal municipal,

aportando conocimiento específico sobre las dinámicas tributarias en municipios de características socioeconómicas similares.

La normativa local del impuesto, materializada en el Acuerdo No 013 de 2013, establece un marco jurídico que, aunque técnicamente sólido y alineado con los parámetros constitucionales y legales vigentes, operó en un entorno donde las realidades socioeconómicas frecuentemente excedieron las capacidades institucionales de implementación. Este estatuto define los elementos estructurales del tributo, las tarifas aplicables a cada sector económico, los procedimientos de recaudo y los mecanismos de control y fiscalización, configurando un sistema tributario local completo pero sujeto a las limitaciones propias de la capacidad administrativa municipal.

El período de análisis seleccionado (2020-2023) resultó particularmente relevante debido a que incluyó años con características económicas diferenciadas que permitieron evaluar la respuesta del sistema tributario municipal ante diversos escenarios. El año 2020, marcado por los efectos de la pandemia COVID-19 sobre las actividades económicas locales; los años 2021-2022, de recuperación gradual y ajustes administrativos; y el año 2023, de normalización de las actividades comerciales, proporcionaron un marco temporal que permitió identificar patrones de comportamiento tributario en diferentes contextos económicos y evaluar tanto la capacidad de adaptación del sistema de recaudo municipal como su vulnerabilidad ante cambios en la gestión administrativa.

El municipio de Pelaya, ubicado en el departamento del Cesar y clasificado como municipio de categoría 6 según la Ley 617 de 2000, presenta características socioeconómicas que lo convierten en un caso representativo de los desafíos que enfrentan los municipios colombianos de menor escala poblacional y económica.

1. Planteamiento del problema

1.1. Definición del problema

La gestión tributaria municipal en Colombia constituye un complejo de convergencias económicas, sociales e institucionales que de una u otra forma determinan la viabilidad financiera de los entes territoriales (Iregui et al., 2001, p. 45). En este marco, el Impuesto de Industria y Comercio emerge como una herramienta fiscal cuya efectividad depende tanto de la capacidad administrativa municipal como de la cultura tributaria ciudadana, tal como lo señalan estudios sobre descentralización fiscal en el país (Bird & Fiszbein, 1999, pp. 172-175).

El municipio de Pelaya, a pesar de contar con un marco jurídico técnicamente sólido establecido en el Acuerdo N° 013 de 2013, al igual que los demás municipios de su misma categoría enfrenta desafíos significativos donde las realidades socioeconómicas frecuentemente exceden las capacidades institucionales de implementación (Wiesner, 1992, pp. 89-102). Durante el período 2020-2023.

Por un lado, la estructura socioeconómica municipal caracterizada por la preponderancia de actividades agropecuarias, comercio minorista y un extenso sector informal tiene desafíos estructurales de recolección del recaudo. La informalidad económica en los municipios no responde exclusivamente a la evasión fiscal voluntaria, sino que es, en gran medida, el resultado de limitaciones estructurales empresariales, lo que sugiere que la brecha entre el potencial recaudatorio teórico y los resultados obtenidos refleja problemáticas que trascienden las deficiencias administrativas puntuales (Sánchez et al., 1997). En el caso específico de Pelaya, durante el período analizado, las características estructurales se manifestaron en una volatilidad

significativa del recaudo que osciló entre crecimientos superiores al 30% y caídas superiores al 97% entre períodos consecutivos.

Esta dualidad se agrava por una crisis de legitimidad y confianza institucional, ya que los agentes económicos, tanto formales como informales, condicionan su cumplimiento tributario a la percepción de la calidad, transparencia y efectividad del gasto público municipal. La falta de demostraciones tangibles de que la inversión pública traduce el pago de impuestos en bienes y servicios públicos de calidad erosiona la voluntad contributiva, desincentivando la formalización y el cumplimiento espontáneo. Los datos del período 2020-2023 en Pelaya evidenciaron este patrón, particularmente durante los años de mayor contracción del recaudo, donde la percepción ciudadana sobre la efectividad del gasto público pudo haber influido significativamente en los comportamientos de cumplimiento tributario.

La perspectiva institucional revela que las entidades municipales enfrentan restricciones presupuestarias que limitan sus capacidades de fiscalización y seguimiento, creando círculos viciosos donde la baja recaudación reduce las posibilidades de inversión en modernización tributaria, perpetuando así las deficiencias operativas (Correa & Steiner, 1994). Esta situación se agrava cuando se considera que los contribuyentes potenciales evalúan el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en función de la percepción sobre la calidad y transparencia del gasto público local. En el caso de Pelaya, durante el período analizado, esta dinámica se confirmó mediante el análisis de los indicadores de eficiencia del recaudo y su correlación con las variaciones en la capacidad administrativa municipal.

Si bien los estudios existentes han diagnosticado problemas generales de recaudación en municipios colombianos (Wiesner, 1992; Oates, 1999), persiste una brecha de investigación específica en el análisis integral de cómo interactúan las tres dimensiones institucional, económica

y social en contextos municipales particulares como Pelaya. La mayoría de investigaciones previas se han enfocado en municipios de mayor categoría o en análisis agregados nacionales, dejando desatendidos los casos de municipios pequeños donde las dinámicas tributarias operan bajo lógicas distintas y enfrentan limitaciones institucionales más severas.

La sostenibilidad de cualquier estrategia de mejoramiento recaudatorio depende fundamentalmente de la construcción de confianza entre la administración municipal y los actores económicos locales, lo cual requiere demostraciones tangibles de que los recursos tributarios se traducen en beneficios concretos para la comunidad empresarial y la ciudadanía en general. Como señala la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), sin este elemento de legitimidad social, las mejoras técnicas en los sistemas de recaudación tienen impactos limitados y temporales.

Por lo tanto, el problema central de investigación se formuló como: La interacción entre las limitadas capacidades institucionales de la administración municipal de Pelaya, la heterogeneidad y alta informalidad de su base económica, y los desafíos de legitimidad social del sistema tributario, configuran un ciclo de ineficiencia recaudatoria del ICA que compromete la sostenibilidad fiscal del municipio y su capacidad para promover el desarrollo territorial.

1.2. Formulación del problema

¿Por qué existe una brecha significativa entre el potencial recaudatorio del Impuesto de Industria y Comercio y los resultados fiscales reales en el municipio de Pelaya, Cesar?

1.3. Justificación

La investigación sobre la brecha entre el potencial recaudatorio del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y los resultados fiscales reales en el municipio de Pelaya Cesar, se justifica por múltiples dimensiones convergentes que evidencian la necesidad urgente de fortalecer la autonomía fiscal municipal como base para el desarrollo territorial sostenible. Además de la problemática adquiere especial relevancia en el marco de la descentralización fiscal en Colombia, donde los municipios asumen crecientes responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos, sin contar con las capacidades recaudatorias necesarias para cumplir eficientemente con dichas funciones.

Desde la perspectiva teórica, el estudio contribuye al debate académico sobre federalismo fiscal y descentralización en contextos de países en desarrollo. La literatura ha señalado que una recaudación eficiente del ICA es un indicador clave de la capacidad institucional municipal y del potencial de desarrollo económico local (Iregui, Ramos & Melo, 2001). En Colombia, más del 80% de la recaudación tributaria se concentra en impuestos administrados por la DIAN, mientras los municipios dependen, en gran medida, de las transferencias del gobierno central (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2022). No obstante, existe una brecha importante en el conocimiento empírico sobre los factores que limitan la eficiencia recaudatoria

en municipios pequeños como Pelaya, donde las dinámicas de informalidad empresarial y cultura tributaria responden a lógicas diferentes a las de grandes centros urbanos.

Desde una dimensión práctica, el estudio cobra relevancia al identificar oportunidades concretas para mejorar la gestión del ICA en Pelaya, clasificado como municipio de categoría 6 según la Ley 617 de 2000. En este contexto, la optimización del recaudo de este impuesto representa una estrategia clave para aumentar los ingresos propios, financiar inversión pública y reducir la dependencia fiscal. De acuerdo con Castañeda (2023), el 73,63% de los ingresos municipales provienen de transferencias de la nación, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías, y el 99% de los municipios se encuentran en situación de deterioro, riesgo o vulnerabilidad fiscal.

La dimensión económica de la investigación se sustenta en el impacto directo que tiene la eficiencia recaudatoria sobre la disponibilidad de recursos para la inversión local. Castañeda (2023) estima que, si los municipios colombianos explotaran completamente su capacidad tributaria, se generaría una recaudación adicional equivalente al 0,35% del PIB nacional, lo que implicaría un aumento del 14% respecto a los ingresos tributarios locales actuales. En Pelaya, donde las principales actividades económicas corresponden a la agricultura, ganadería y comercio menor, una estrategia efectiva de fortalecimiento del ICA podría generar recursos significativos para apoyar programas de desarrollo productivo y dinamización empresarial.

Desde una perspectiva institucional, el estudio aporta al fortalecimiento de la gestión fiscal local, lo cual es esencial para consolidar la legitimidad del Estado en el territorio. El Índice de Desempeño Fiscal municipal del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023) evidenció que, pese a leves avances en ingresos propios, los municipios aún dependen en más del 60% de recursos provenientes de la Nación. Por tanto, comprender los factores que afectan el recaudo del

ICA en Pelaya puede generar aprendizajes transferibles a otros municipios de categoría 5 y 6, donde las condiciones fiscales son similares.

En cuanto a la dimensión social, la investigación se justificó por su potencial impacto en el bienestar de la población local. La evidencia internacional muestra una relación positiva entre la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales y la mejora en indicadores como cobertura de servicios públicos, infraestructura básica y oportunidades económicas. Un sistema de recaudo más eficiente no solo implica mayores recursos, sino también la consolidación de un pacto social más justo, en el que los actores económicos contribuyen de forma proporcional al desarrollo colectivo (Castañeda, 2023).

En investigaciones, se ha identificado que la eficiencia recaudatoria municipal muchas veces responde más al interés y gestión de las administraciones locales durante periodos específicos que a la existencia de una cultura tributaria estable (Coronel & Pérez, 2024). Los municipios como Pelaya, se requiere construir institucionalidad tributaria sólida y sostenida en el tiempo, que trascienda los cambios de administración.

Por último, la investigación contribuye al debate nacional sobre desarrollo territorial y consolidación de paz. Municipios como Pelaya, ubicados en regiones históricamente afectadas por el conflicto armado, necesitan fortalecer su capacidad fiscal para avanzar en procesos de reconstrucción institucional y confianza ciudadana. Según Pinedo, Rodríguez y Salazar (2023), factores como el desarrollo económico, la educación y la densidad poblacional tienen una relación directa con el desempeño en recaudo tributario, por lo que fortalecer estos elementos en Pelaya es clave para consolidar círculos virtuosos de desarrollo y gobernanza.

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general.

Analizar el impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Pelaya, Cesar, vigencia 2020-2023

1.4.2. Objetivos específicos.

1. Caracterizar los elementos constitutivos del Impuesto de Industria y Comercio del municipio.
2. Examinar los procesos y mecanismos de recaudo del Impuesto de Industria y Comercio implementados por la administración municipal.
3. Determinar el impacto financiero del recaudo del Impuesto de Industria y Comercio en los ingresos municipales.

1.5. Delimitación

1.5.1. Temporal

La presente investigación se centra en el análisis del recaudo del Impuesto de Industria y Comercio durante el período comprendido entre 2020 y 2023 en el municipio de Pelaya, ubicado en el departamento del Cesar, Colombia.

1.5.2. Contextual.

El municipio de Pelaya se encuentra ubicado en el departamento del Cesar, Colombia, y constituye un territorio con características económicas particulares que determinan la dinámica del

Impuesto de Industria y Comercio. El sustento económico de Pelaya descansa principalmente sobre tres pilares fundamentales: la agricultura, la ganadería y la actividad comercial. Las actividades económicas configuran la base gravable del ICA y determinan la estructura sectorial del tributo.

El marco normativo que rige el Impuesto de Industria y Comercio en el municipio se fundamenta en el Acuerdo No. 013 de 2013, que establece el Estatuto de Rentas Municipal, así como en la legislación nacional contenida en la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1333 de 1986.

La delimitación de este estudio se circunscribe específicamente al análisis del comportamiento del recaudo del Impuesto de Industria y Comercio, excluyendo otros tributos municipales, y se enfoca en las variables que inciden directamente en la gestión tributaria de este impuesto específico.

1.5.3. Delimitación Institucional

La investigación se desarrolla desde la perspectiva de la administración municipal, específicamente a través del análisis de la información oficial proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Tesorería Municipal de Pelaya. La delimitación implica que el estudio se fundamenta en datos oficiales consolidados y no incluye investigación de campo directa con contribuyentes individuales.

2. Marco referencial

2.1. Marco Teórico

El marco teórico de la investigación se estructura en torno a corrientes teóricas fundamentales que permiten comprender la naturaleza, funcionamiento e impacto del Impuesto de Industria y Comercio en el contexto de la tributación municipal colombiana. Con las teorías proporcionan los fundamentos conceptuales para analizar tanto los aspectos técnicos del tributo como sus implicaciones para el desarrollo territorial y la autonomía fiscal local.

2.1.1. Teoría del federalismo fiscal y descentralización

La fundamentación teórica del impuesto de industria y comercio se inscribe en los desarrollos conceptuales del federalismo fiscal iniciados por Tiebout (1956, pp. 416-420) con su teorema sobre la provisión eficiente de bienes públicos locales. Este autor demostró que la competencia entre gobiernos locales podría generar una asignación eficiente de recursos si los ciudadanos pueden "votar con los pies", es decir, elegir la jurisdicción que mejor satisfaga sus preferencias por bienes públicos y carga tributaria.

Oates (1972, pp. 35-54) desarrolló posteriormente el teorema de la descentralización, estableciendo que la provisión descentralizada de bienes públicos locales es más eficiente que la provisión centralizada cuando las preferencias difieren entre jurisdicciones y no existen economías de escala significativas. Este teorema se ha convertido en el fundamento principal para justificar la autonomía fiscal de los gobiernos locales.

2.1.2. Teoría del beneficio e intercambio fiscal

La teoría del beneficio establece que la tributación debe reflejar los beneficios que los contribuyentes reciben de los bienes y servicios públicos. En su formulación moderna, Samuelson (1954, pp. 387-389) demostró las condiciones para la provisión eficiente de bienes públicos, estableciendo que la suma de las tasas marginales de sustitución de todos los individuos debe igualar la tasa marginal de transformación.

Tiebout (1956, pp. 418-422) adaptó estos conceptos al ámbito local, argumentando que la movilidad de factores permite una revelación de preferencias que aproxima el ideal de intercambio voluntario. En este contexto, los impuestos locales funcionan como "precios" por los servicios públicos locales, y los contribuyentes eligen la jurisdicción que mejor satisface su función de utilidad.

2.1.3. Teoría de la capacidad contributiva

El principio de capacidad contributiva postula que la tributación debe distribuirse conforme a la capacidad económica de los sujetos pasivos. Dicho principio se fundamenta en consideraciones tanto de eficiencia económica como de justicia distributiva.

En el caso del ICA, la capacidad contributiva se materializa mediante los ingresos brutos generados por las actividades económicas desarrolladas en el territorio municipal. La base imponible ofrece ventajas administrativas significativas: permite la verificación a través de registros contables, exhibe menor volatilidad que las utilidades y evita las complejidades vinculadas con la determinación de costos deducibles.

2.1.4. Teorías de política fiscal local

La literatura sobre competencia fiscal ha experimentado desarrollos significativos desde los trabajos seminales de Tiebout (1956). Zodrow y Mieszkowski (1986, pp. 356-370) desarrollaron un modelo formal de competencia tributaria entre jurisdicciones, demostrando que la competencia por atraer inversión puede generar una provisión subóptima de bienes públicos locales debido a la "carrera hacia el fondo" (race to the bottom). Este fenómeno ocurre cuando las jurisdicciones reducen progresivamente sus tasas impositivas para atraer capital móvil, resultando en niveles de gasto público por debajo del óptimo social.

Wilson (1999, pp. 269-280) refinó estos resultados, mostrando que los efectos de la competencia fiscal dependen crucialmente de la movilidad de las bases tributarias y la naturaleza de los bienes públicos provistos. En el caso de impuestos sobre actividades económicas locales como el ICA, la competencia puede generar eficiencias si conduce a una mejor provisión de servicios que aumenten la productividad empresarial. Sin embargo, también puede resultar en una provisión insuficiente de bienes públicos cuando la competencia se centra exclusivamente en la reducción de tasas impositivas.

2.1.5. Teoría de la elección pública y tributación local

La escuela de la elección pública proporciona herramientas conceptuales para analizar el comportamiento de los gobiernos locales en materia tributaria. Brennan y Buchanan (1980) desarrollaron la hipótesis del Leviatán, argumentando que los gobiernos tienden a maximizar

ingresos si no existen mecanismos efectivos de control. Según la teoría, la descentralización fiscal y la competencia interjurisdiccional actúan como restricciones al poder monopólico del gobierno, limitando su capacidad de extraer rentas excesivas de los contribuyentes.

2.2. Marco Conceptual

La comprensión del Impuesto de Industria y Comercio requiere el dominio preciso de conceptos tributarios fundamentales que permitan delimitar su naturaleza jurídica, alcance y aplicación. El marco conceptual establece las definiciones esenciales que sustentan el análisis técnico del tributo y facilitan la interpretación coherente de sus elementos constitutivos.

2.2.1. Definiciones tributarias básicas

Los elementos estructurales del impuesto constituyen los componentes técnicos que determinan su configuración legal y operativa. Cada elemento define aspectos específicos de la obligación tributaria: quién debe pagar, sobre qué base se calcula, cuándo nace la obligación y cómo se cuantifica el tributo, conformando así el esquema integral de aplicación del ICA

El impuesto constituye una subespecie de tributo caracterizada por la ausencia de contraprestación directa e inmediata. Giuliani Fonrouge (1993) definió el impuesto como "una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público".

2.2.2. Elementos estructurales del Impuesto de Industria y Comercio

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un gravamen de carácter municipal que recae sobre todas las actividades industriales, comerciales y de servicios que se realizan de forma directa o indirecta en una jurisdicción territorial. Se trata de un tributo periódico de carácter real que grava los ingresos brutos obtenidos por el ejercicio de actividades económicas en el municipio, constituyéndose como una de las principales fuentes de financiación de los gobiernos locales en Colombia.

El hecho generador del ICA se configura como una situación de hecho definida por la ley cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. En el ICA, este hecho generador presenta características específicas: debe tratarse de una actividad económica (industrial, comercial o de servicios), debe desarrollarse en el territorio municipal (principio de territorialidad), y debe realizarse de manera habitual (no esporádica).

El sujeto pasivo del ICA puede ser una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que realice el hecho generador del impuesto. La determinación del sujeto pasivo en casos complejos (sucursales, agencias, consorcios, uniones temporales) ha requerido desarrollos jurisprudenciales específicos.

La base gravable constituye la expresión cuantificada del hecho generador. En el ICA, está constituida por los ingresos brutos ordinarios y extraordinarios percibidos durante el año gravable inmediatamente anterior. Los ingresos brutos se definen como la totalidad de ingresos recibidos por la realización de la actividad gravada, menos las devoluciones, rebajas y descuentos (Decreto 352 de 2002).

La tarifa representa el porcentaje o cantidad fija aplicable a la base gravable para determinar el impuesto. En el ICA, las tarifas son diferenciales según el tipo de actividad, oscilando entre el 0.2% para actividades industriales y el 1.4% para ciertas actividades comerciales y de servicios.

2.2.3. Clasificación de actividades económicas

Actividades industriales. Las actividades industriales comprenden todos los procesos de transformación de materias primas en productos elaborados o semielaborados. Incluyen la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, maquila, transformación, manufactura, confección y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes (Ley 14 de 1983, art. 34). La jurisprudencia ha precisado que la calificación como actividad industrial depende del grado de transformación efectuado sobre las materias primas, no simplemente de su manipulación o acondicionamiento.

Actividades comerciales. Las actividades comerciales incluyen todas las operaciones de compraventa de bienes y mercancías, tanto al por mayor como al detal, así como las actividades de intermediación mercantil. También comprenden la comercialización de productos de origen agropecuario o minero en estado natural, los contratos de comisión, mandato comercial, corretaje y en general, todo tipo de intermediación comercial (Ley 14 de 1983, art. 35).

Actividades de servicios. Las actividades de servicios constituyen una categoría residual que comprende toda actividad económica que no sea clasificable como industrial o comercial. Incluyen servicios profesionales, técnicos, administrativos, financieros, de transporte, hoteleros, de entretenimiento, y en general, toda prestación de servicios (Ley 14 de 1983, art. 36).

Régimen de exenciones y beneficios tributarios. El régimen de exenciones del ICA se estructura en diferentes categorías: exenciones legales (establecidas por ley nacional), exenciones constitucionales (derivadas de principios constitucionales) y exenciones municipales (establecidas por acuerdo municipal dentro de los límites legales). Artículo 39 de la Ley 14 de 1983.

2.3. Marco legal

El marco legal del Impuesto de Industria y Comercio en Colombia se fundamenta en la Ley 14 de 1983, norma que estableció los elementos estructurales del tributo a nivel nacional y delimitó las competencias de los municipios para su administración y recaudo. La ley define el hecho generador, los sujetos pasivos, la base gravable, las tarifas aplicables y las prohibiciones de gravamen, constituyéndose en el referente normativo primario que los municipios deben observar al expedir sus estatutos tributarios locales mediante acuerdos municipales.

2.3.1. Fundamento constitucional y principios tributarios

La Constitución Política de 1991 estableció un nuevo paradigma para la tributación territorial en Colombia, fundamentado en los principios de autonomía, coordinación y concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno. El artículo 287 otorga autonomía a los municipios para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, incluyendo específicamente la facultad de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

El artículo 313, numeral 4, faculta a los concejos municipales para "decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones municipales". El principio de legalidad tributaria en el ámbito municipal presenta características específicas. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-563 de 1997, precisó que los concejos municipales pueden establecer tributos siempre que exista una habilitación legal previa que defina los elementos estructurales básicos del impuesto. En el caso del ICA, la habilitación se encuentra en la Ley 14 de 1983.

2.3.2. Evolución legislativa del marco normativo

La Ley 14 de 1983 constituye la norma fundamental que estructura el impuesto de industria y comercio en Colombia. La normativa surgió en el contexto de la reforma tributaria de los años ochenta, que buscaba modernizar el sistema tributario nacional y fortalecer las finanzas territoriales.

El artículo 32 de la ley define el hecho generador del impuesto como "el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en el respectivo territorio municipal", estableciendo así el criterio de territorialidad que fundamenta la competencia municipal. Además, la definición ha generado debates jurisprudenciales significativos, particularmente en casos de actividades económicas que trascienden límites municipales.

Los artículos 33 a 37 establecen los demás elementos estructurales del tributo: sujeto activo (municipios), sujetos pasivos (personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades gravadas), base gravable (ingresos brutos) y tarifas (entre 0.2% y 1.4% según la actividad).

2.3.3. Desarrollos normativos posteriores

La Ley 223 de 1995 introdujo precisiones importantes al régimen del ICA, particularmente en su artículo 192, que establece que "el impuesto de industria y comercio no se causa por la comercialización de productos gravados con el impuesto al consumo". La disposición busca evitar la doble tributación entre impuestos nacionales y territoriales, aunque su aplicación práctica ha generado controversias interpretativas.

La Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, estableció el régimen municipal colombiano, incluyendo la categorización de municipios según criterios de población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica. La categorización incide en las competencias municipales para modificar elementos del ICA, estableciendo diferencias procedimentales según la categoría municipal.

2.3.4. Régimen procedimental

La Ley 788 de 2002 introdujo disposiciones específicas sobre el régimen procedimental del ICA en su artículo 59, estableciendo la obligación de presentar declaración anual del impuesto. Dicha normativa fortaleció los mecanismos de control y fiscalización, estableciendo un sistema similar al utilizado en los impuestos nacionales. El Decreto 352 de 2002 desarrolló los aspectos procedimentales de la declaración del ICA, estableciendo formularios únicos, plazos de presentación y mecanismos de liquidación oficial.

2.3.5. Análisis jurisprudencial

Jurisprudencia sobre Principio de Territorialidad

La Sentencia C-121 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) constituye el precedente fundamental en materia de territorialidad del ICA. La Corte estableció que el criterio relevante para determinar el sujeto activo del impuesto es el lugar donde efectivamente se desarrolla la actividad económica gravada, no el lugar donde se perciben los ingresos. La Corte señaló que "el municipio llamado a percibir el impuesto de industria y comercio, es decir el sujeto activo de este tributo, es aquel donde se lleva a cabo la actividad comercial, industrial o de servicios" (fundamento jurídico 5.2.1). Adicionalmente, la Corte consideró conveniente "la expedición de normas legales que con carácter general señalen pautas, orientaciones, regulaciones o limitaciones relativas al factor territorial como determinante del sujeto activo del impuesto de industria y comercio" para evitar situaciones de doble tributación y conflictos entre administraciones municipales y contribuyentes.

La Sentencia C-056 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) dio respuesta al llamado de la Sentencia C-121 de 2006, al analizar la constitucionalidad del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, que estableció reglas precisas de territorialidad para las actividades comerciales, especialmente las ventas no presenciales. La Corte reafirmó que el impuesto se causa en el municipio donde se ejerzan o realicen las actividades comerciales, validando los criterios legislativos de territorialidad que buscan otorgar certeza jurídica tanto a contribuyentes como a administraciones territoriales (fundamento jurídico 7.3).

Jurisprudencia sobre Base Gravable y Equidad Tributaria

La Sentencia C-402 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) analizó la base gravable del ICA en actividades de intermediación comercial. La Corte se inhibió de pronunciarse sobre el fondo debido a ineptitud sustantiva de la demanda, pero dejó sentado que las excepciones a la regla general de ingresos brutos como base gravable deben tener justificación constitucional clara y que cualquier tratamiento diferenciado entre actividades económicas similares debe respetar los principios de igualdad y equidad tributaria.

2.4. Estado del arte

2.4.1. Evolución histórica de la tributación municipal en Colombia

La tributación municipal en Colombia ha experimentado un proceso evolutivo complejo que se remonta a los albores de la República. Durante el siglo XIX, los municipios dependían fundamentalmente de contribuciones directas sobre la propiedad raíz y el comercio, sistema que resultaba insuficiente para atender las crecientes demandas de servicios públicos locales (Deas, 1993). La primera aproximación sistemática a un impuesto sobre actividades económicas se estableció mediante la Ley 97 de 1913, que autorizó a los municipios para gravar establecimientos de comercio, aunque de manera rudimentaria y sin la estructura técnica contemporánea.

El período de 1930 a 1960 se caracterizó por una mayor centralización fiscal, donde el gobierno nacional asumió progresivamente competencias tributarias que anteriormente correspondían a los entes territoriales. Una tendencia centralizadora respondía a la necesidad de consolidar el Estado y modernizar la administración tributaria, pero generó una dependencia creciente de los municipios respecto a las transferencias nacionales (Junguito & Rincón, 2004).

La transformación más significativa del impuesto de industria y comercio en Colombia se produjo con la Ley 14 de 1983, la cual estableció por primera vez un marco normativo integral para este tributo municipal. La normativa surgió como respuesta a la crisis fiscal de la década de 1980 y a la necesidad de fortalecer las finanzas de los entes territoriales mediante fuentes propias de financiación. La ley definió los elementos estructurales del gravamen que se mantienen vigentes en esencia, tales como el hecho generador, los sujetos pasivos, la base gravable y la estructura tarifaria (Zapata, 2010). Posteriormente, su regulación detallada fue incorporada y desarrollada en el Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989), consolidándose como el pilar fundamental de la autonomía fiscal municipal.

2.4.2. Antecedentes internacionales y derecho comparado

2.4.2.1. Experiencia Europea.

El desarrollo de impuestos locales sobre actividades económicas posee variaciones significativas en el contexto internacional. En Francia, el sistema de fiscalidad local evolucionó desde la Taxe Professionnelle, establecida en 1975, hasta la actual Contribution Économique Territoriale (CET), implementada en 2010. Este tributo se compone de dos elementos: la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) y la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), que gravan respectivamente el valor locativo de los bienes inmuebles utilizados por las empresas y el valor agregado generado (Guengant, 2014).

En España, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) fue introducido en 1989 como parte de la reforma del sistema tributario local. A diferencia del modelo colombiano basado en ingresos brutos, el IAE español utiliza un sistema de cuotas fijas determinadas por tarifas que

consideran diversos elementos como la naturaleza de la actividad, la superficie de los locales, la potencia instalada y la población del municipio (Domínguez Martínez, 2016). Este modelo tiene ventajas en términos de certeza jurídica y simplicidad administrativa, aunque ha sido criticado por su rigidez y limitada capacidad de adaptación a las variaciones en la actividad económica.

Alemania mantiene el Gewerbesteuer desde 1936, un impuesto municipal sobre actividades comerciales e industriales que constituye una de las principales fuentes de ingresos propios de los municipios alemanes. Este tributo grava las ganancias comerciales con tarifas que oscilan entre el 7% y el 17%, aplicándose una tarifa básica del 3.5% multiplicada por un coeficiente municipal que puede variar entre 200% y 900% (Fuest et al., 2018). La flexibilidad tarifaria permite a los municipios adaptar la carga tributaria a sus necesidades específicas, aunque genera competencia fiscal entre jurisdicciones.

2.4.2.2.Experiencia latinoamericana.

El Impuesto sobre los Ingresos Brutos en Argentina constituye la principal fuente de recursos propios provinciales, gravando los ingresos provenientes de actividades económicas desarrolladas en cada jurisdicción. Este impuesto tiene características parecidas al ICA colombiano, aunque se aplica en provincias y causa problemas importantes de coordinación entre diferentes jurisdicciones, lo que resulta en una carga impositiva acumulativa y doble imposición (Cetrángolo & Gómez Sabaini, 2007).

Chile implementa un sistema de patentes municipales que grava actividades comerciales, industriales y profesionales mediante cuotas anuales calculadas sobre el capital propio o los ingresos del giro anterior. El sistema chileno se caracteriza por su simplicidad administrativa y la

existencia de exenciones para microempresas y pequeños contribuyentes, lo que reduce su regresividad (Engel et al., 2007).

México presenta un esquema complejo donde coexisten diversos impuestos subnacionales sobre actividades económicas. El Impuesto sobre Nóminas, de competencia estatal, grava las remuneraciones pagadas por el uso o goce temporal de servicios personales subordinados. Paralelamente, los municipios pueden establecer contribuciones sobre giros comerciales e industriales, generando superposiciones normativas y complejidades administrativas (Ibarra Salazar & Sotelo Náter, 2009).

3. Método

La presente investigación adopta un enfoque cuantitativo para evaluar el comportamiento del Impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Pelaya, César. Este enfoque se fundamenta en el análisis sistemático de datos numéricos y estadísticos que permiten identificar patrones, tendencias y relaciones en el recaudo tributario municipal (Hernández-Sampieri et al., 2014).

El enfoque cuantitativo resulta apropiado para este estudio debido a que el objeto de investigación se centra en variables medibles y cuantificables: montos de recaudo, tasas de crecimiento, indicadores de eficiencia tributaria y análisis temporal de series fiscales. Según Creswell (2014), este enfoque permite realizar generalizaciones basadas en evidencia empírica y crear relaciones estadísticamente significativas entre variables, características esenciales para evaluar el desempeño fiscal municipal.

3.1. Tipo de Investigación

La presente investigación se clasifica como descriptiva. Los estudios descriptivos, según Hernández-Sampieri et al. (2014), buscan especificar propiedades, características y perfiles importantes del fenómeno analizado.

3.2. Población

La población de estudio la conforma la totalidad de los registros administrativos, informes fiscales, declaraciones tributarias y documentos oficiales sobre el recaudo del Impuesto de

Industria y Comercio (ICA), gestionados por la Secretaría de Hacienda del municipio de Pelaya, César.

3.3. Muestra

Se empleó un muestreo no probabilístico intencional, seleccionando los informes oficiales de recaudo del ICA correspondientes al período 2020-2023 resulta representativo para el análisis del comportamiento del ICA debido a que incluye años con características económicas diferenciadas: el año 2020 marcado por los efectos de la pandemia COVID-19, los años 2021-2022 de recuperación económica gradual, y el año 2023 de normalización de las actividades económicas.

3.4. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

La técnica principal de recolección de datos corresponde al análisis documental, definido por Dulzaides y Molina (2004) como un conjunto de operaciones encaminadas a representar un documento y su contenido bajo una forma diferente de su forma original, con la finalidad posibilitar su recuperación posterior e identificarlo.

La aplicación del análisis documental en investigación fiscal permite examinar fuentes primarias de información que reflejan directamente el comportamiento del fenómeno estudiado, sin intermediación de percepciones o interpretaciones subjetivas (Peña y Pirela, 2007).

4. Resultados

4.1. Caracterizar los elementos constitutivos del Impuesto de Industria y Comercio del municipio.

4.1.1. Fundamento legal

El sistema tributario del municipio de Pelaya, ubicado en el departamento del Cesar, encuentra su fundamento jurídico en el Acuerdo No. 013 del 27 de noviembre de 2013, expedido por el Concejo Municipal de Pelaya, Cesar. Este instrumento normativo constituye el Estatuto de Rentas para el Municipio de Pelaya, Cesar, establecido un marco regulatorio integral que abarca la totalidad del sistema tributario local (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

La estructura normativa del Estatuto comprende cuatro títulos fundamentales que organizan sistemáticamente la materia tributaria municipal. El primer título se dedica a las Rentas Municipales, estableciendo la tipología y características de los ingresos fiscales. El segundo título desarrolla el Procedimiento Tributario, definiendo los mecanismos administrativos para la gestión de las obligaciones fiscales. El tercer título configura el Régimen Sancionatorio, determinando las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones tributarias. Finalmente, el cuarto título regula el cobro administrativo coactivo, estableciendo los procedimientos para la recuperación forzosa de las acreencias tributarias.

El Estatuto Tributario deriva su legitimidad de las atribuciones constitucionales conferidas al Concejo Municipal, particularmente del principio de autonomía fiscal territorial consagrado en la Constitución Política de Colombia (1991). La autonomía permite a las entidades territoriales

establecer y administrar sus propios tributos, dentro de los límites constitucionales y legales establecidos para tal efecto.

El Estatuto incluye principios importantes para el sistema fiscal municipal, como la equidad, eficiencia, progresividad, generalidad, legalidad y neutralidad. Estos principios garantizan que la imposición municipal se ajuste a los parámetros constitucionales vigentes y respete los derechos fundamentales de los contribuyentes.

El Impuesto de Industria y Comercio constituye uno de los tributos de mayor relevancia dentro del sistema fiscal municipal de Pelaya. Su fundamento legal se encuentra en el artículo 195 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Presidencia de la República, 1986), norma que faculta a los municipios para establecer este gravamen sobre las actividades económicas desarrolladas en su jurisdicción territorial.

Este impuesto presenta características particulares que lo distinguen de otros tributos municipales. Su naturaleza jurídica corresponde a un gravamen de carácter general y obligatorio que recae sobre las actividades económicas desarrolladas dentro de los límites geográficos del municipio. La obligatoriedad del tributo se extiende a todas las personas, naturales o jurídicas, que desarrollen actividades económicas en el territorio municipal, independientemente de su domicilio o residencia fiscal.

4.1.2. Elementos Constitutivos del Impuesto

Hecho Generador

El artículo 26 del Estatuto de Rentas del municipio de Pelaya define el hecho generador como "la realización de actividades industriales, comerciales y de servicios, incluidas las del sector

financiero, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados como establecimientos de comercio o sin ellos" (Concejo Municipal de Pelaya, 2013, art. 26).

Momento de Causación

El artículo 27 del Acuerdo No. 013 del 27 de noviembre de 2013 establece que la causación del impuesto se produce "desde la fecha de iniciación de las actividades objeto del gravamen" (Concejo Municipal de Pelaya, 2013, art. 27). Dicha norma determina el momento temporal a partir del cual surge la obligación tributaria, vinculándola directamente con el inicio efectivo de las operaciones económicas gravadas.

Sujeto Pasivo

La identificación del sujeto pasivo se encuentra regulada en el artículo 28 del Acuerdo No. 013 de 2013, que define como sujeto del impuesto de industria y comercio "la persona natural o jurídica o sociedad de hecho pública o privada, que realice el hecho generador de la obligación tributaria, incluidas las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, departamental y municipal" (Concejo Municipal de Pelaya, 2013, art. 28).

4.1.3. Clasificación de Actividades Económicas

El Estatuto establece una clasificación sistemática de las actividades económicas gravadas, organizándolas en cuatro categorías principales que responden a la naturaleza específica de cada sector económico.

Actividades Industriales

- 1. Actividades Comerciales**
- 2. Actividades de Servicios**
- 3. Actividades Financieras**

4.1.4. Base Gravable

Base Gravable Ordinaria

El artículo 332 del Acuerdo No. 013 de 2013 establece que "el impuesto de industria y comercio se liquidará por las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, con base en el promedio mensual de ingresos brutos obtenidos durante el año inmediatamente anterior, en el ejercicio de la actividad o actividades gravadas" (Concejo Municipal de Pelaya, 2013, art. 332).

El concepto de ingresos brutos comprende la totalidad de los ingresos percibidos por el contribuyente en desarrollo de la actividad gravada. Específicamente, incluye la facturación por ventas, comisiones, intereses, honorarios, pagos por servicios prestados y todo ingreso originado o conexo con la actividad gravada.

El Estatuto contempla regímenes especiales para determinadas actividades económicas, reconociendo sus particularidades operacionales y contables. Para las actividades industriales, cuando la sede fabril se encuentre ubicada en el municipio, la base gravable corresponde al total de ingresos brutos provenientes de la comercialización de la producción.

Para los distribuidores de combustibles, la base gravable será el margen bruto fijado por el Gobierno Nacional para la comercialización de los combustibles. En el caso del sector financiero, los rubros que integran la base gravable incluyen cambios, comisiones, intereses, rendimiento de inversiones, ingresos varios, corrección monetaria y dividendos, entre otros.

Los contribuyentes que desarrollen actividades en múltiples municipios deben llevar registros contables que permitan determinar específicamente los ingresos obtenidos por operaciones realizadas en cada municipio, facilitando así la correcta identificación de la base gravable correspondiente a cada jurisdicción.

4.1.5. Deducciones Permitidas

El artículo 37 del Acuerdo No. 013 de 2013 establece las deducciones permitidas para la determinación de la base gravable del impuesto (Concejo Municipal de Pelaya, 2013, art. 37).

Tabla 1. *Deducciones Impuesto de Industria y Comercio.*

Concepto	Descripción
Devoluciones	Monto de devoluciones debidamente comprobadas
Venta de activos fijos	Ingresos provenientes de la venta de activos fijos
Impuestos de productos regulados	Valor de impuestos recaudados de productos con precio regulado
Subsidios	Monto de subsidios percibidos
Exportaciones	Ingresos provenientes de exportaciones

Nota. Elaborado con base en el artículo 37 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). Fuente: Elaboración propia

El régimen de deducciones establecido en el Estatuto de Rentas de Pelaya refleja un equilibrio entre la necesidad de ampliar la base gravable y el reconocimiento de situaciones excepcionales que justifican ajustes a los ingresos brutos. Las cinco categorías de deducciones autorizadas responden a principios tributarios diferenciados: Las devoluciones debidamente

comprobadas constituyen la deducción más elemental y universalmente aceptada en sistemas tributarios modernos. Su inclusión evita gravar ingresos que no representan enriquecimiento real para el contribuyente, ya que deben ser restituidos a los compradores.

La exigencia de comprobación adecuada previene abusos mediante deducciones ficticias que erosionarían la base gravable. La exclusión de la venta de activos fijos reconoce que estos ingresos no provienen de la actividad económica habitual gravada por el ICA, sino de operaciones extraordinarias de desinversión. Gravar las ventas distorsionaría la neutralidad del impuesto y desincentiva la renovación tecnológica empresarial

4.1.6. Sistema tarifario

El sistema tarifario del Impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Pelaya se encuentra regulado en el artículo 38 del Acuerdo No. 013 de 2013, que establece una estructura diferencial según la clasificación de las actividades económicas. Dicho sistema categoriza las actividades en cuatro sectores principales industrial, comercial, de servicios y financiero- asignando a cada uno tarifas específicas que oscilan entre el 4% y el 10%, aplicables sobre la base gravable correspondiente (Concejo Municipal de Pelaya, 2013, art. 38).

La estructura tarifaria adoptada responde al principio constitucional de equidad tributaria, diferenciando las cargas impositivas conforme a la naturaleza y rentabilidad esperada de cada sector económico. Las actividades productivas e industriales están sujetas a tarifas más favorables, reconociendo su contribución al desarrollo económico local, mientras que actividades como la comercialización de licores, cigarrillos y servicios financieros están gravadas con tarifas superiores, atendiendo a su mayor capacidad contributiva. La aplicación de estas tarifas se realiza

sobre la base gravable correspondiente, que generalmente está constituida por los ingresos brutos obtenidos durante el período fiscal respectivo.

Tabla 2. Actividades Económicas y Tarifas.

Código	Sector	Actividad	Tarifa
101	Industrial	Producción de alimentos excepto bebidas; producción de calzado y prendas de vestir	4.0 x 1000
102	Industrial	Fabricación de productos primarios de hierro y acero; fabricación de material de transporte	4.0 x 1000
103	Industrial	Demás actividades industriales	5.0 x 1000
201	Comercial	Venta de alimentos y productos agrícolas; venta de textos escolares y libros; venta de drogas y medicamentos	5.0 x 1000
202	Comercial	Venta de madera y materiales para la construcción; venta de automotores, motocicletas, ferretería, drogas veterinarias e insumos agropecuarios	6.0 x 1000
203	Comercial	Venta de cigarrillos, ranchos y licores; venta de joyas	10.0 x 1000
204	Comercial	Servicios públicos domiciliarios	8.0 x 1000
205	Comercial	Abarrotes y distribución de productos alimenticios de primera necesidad (tiendas, graneros y depósitos)	4.0 x 1000
206	Comercial	Distribución de combustibles sobre el margen bruto de comercialización fijado por el Gobierno Nacional	10.0 x 1000
207	Comercial	Demás actividades comerciales	6.0 x 1000
301	Servicios	Transporte; publicación de revistas, libros y periódicos; radiodifusión, programación de televisión y telefonía celular	5.0 x 1000
302	Servicios	Contratos de consultoría profesional, prestación de servicios y de obra pública ejecutados en jurisdicción del municipio	4.0 x 1000
303	Servicios	Peluquería, zapaterías, servicios eléctricos, talleres de reparación automotriz, videos y sastrerías	4.0 x 1000
304	Servicios	Servicios de restaurante, cafetería, bar, grill, discoteca; servicios de hotel, motel, hospedaje; servicios de casas de empeño; servicios de vigilancia	8.0 x 1000
305	Servicios	Demás actividades de servicios	5.0 x 1000
401	Financiero	Entidades financieras	8.0 x 1000

Nota: El Estatuto establece que las tiendas, graneros y depósitos se clasifican en pequeños, medianos y grandes contribuyentes, fijando un valor mínimo del impuesto equivalente al treinta por ciento (30%) del salario mínimo mensual legal vigente para los pequeños contribuyentes durante cada vigencia fiscal.

La estructura diferencial de tarifas implementada por el municipio de Pelaya revela una política tributaria deliberada que busca equilibrar objetivos recaudatorios con consideraciones de desarrollo económico local.

La Política de fomento industrial: Las tarifas más favorables (4.0 por mil) aplicadas al sector industrial evidencian una estrategia de promoción del desarrollo manufacturero local. La diferenciación tarifaria reconoce que las actividades industriales generan externalidades positivas significativas: empleo de mayor calidad, transferencia tecnológica, encadenamientos productivos y menor dependencia de importaciones. La distinción entre industrias de alimentos/calzado/prendas (4.0 por mil) y otras actividades industriales (5.0 por mil) sugiere una intención de favorecer sectores intensivos en mano de obra sobre aquellos intensivos en capital.

Discriminación tarifaria en el sector comercial: El sector comercial presenta la dispersión tarifaria más amplia del impuesto, con tasas que oscilan entre el 4.0‰ y el 10.0‰. Este rango refleja juicios normativos fundamentados en los principios de capacidad contributiva e impacto social de las actividades económicas. En el nivel superior de la escala, la tarifa del 10.0‰ aplicada a la comercialización de cigarrillos, licores y joyería constituye un claro ejemplo de tributación selectiva. Este gravamen diferenciado sobre bienes considerados suntuarios o generadores de externalidades negativas (en el caso del tabaco y el alcohol) se alinea con objetivos de política de salud pública y busca materializar el principio de equidad vertical en el sistema tributario.

Tratamiento del sector servicios: El sector servicios presenta tarifas diferenciadas (4.0 a 8.0 por mil) que distinguen entre servicios esenciales técnicos (4.0 por mil) y servicios de consumo discrecional (8.0 por mil). Los contratos de consultoría, servicios profesionales y obra pública están gravados con la tarifa mínima del 4.0 por mil, reconociendo implícitamente que estos

servicios con bajos márgenes de intermediación y alto componente de conocimiento especializado. En contraste, servicios de hospitalidad, entretenimiento y empeño soportan la tarifa máxima del 8.0 por mil, asumiendo mayores márgenes comerciales y naturaleza más discrecional del consumo.

Sector financiero: Caso Especial La tarifa uniforme del 8.0 por mil para entidades financieras refleja el reconocimiento de su elevada rentabilidad relativa y su capacidad administrativa para cumplir obligaciones tributarias complejas. La tarifa, superior a la industrial pero inferior a la máxima comercial, representa un compromiso entre reconocer la alta productividad del sector financiero y evitar tasas confiscatorias que desincentiven su presencia en el municipio.

Evaluación crítica del sistema: El sistema tarifario presenta fortalezas innegables: diferenciación coherente con objetivos de política pública, progresividad implícita favorable a sectores socialmente prioritarios, y claridad normativa que reduce controversias clasificatorias.

Sin embargo, enfrenta desafíos significativos:

1. La proliferación de tarifas diferenciadas (12 categorías distintas) incrementa los costos de administración y genera incentivos para la reclasificación artificial de actividades.
2. La ausencia de actualización periódica de tarifas puede erosionar el recaudo real mediante inflación implícita de la carga tributaria nominal.
3. El sistema no contempla ajustes por tamaño empresarial, tratando idénticamente a microempresas y grandes contribuyentes dentro de cada sector, lo que puede resultar regresivo.
4. La tarifa del 10.0 por mil para distribución de combustibles sobre el margen bruto (no los ingresos totales) representa un tratamiento preferencial significativo que merece revisión a la luz de la rentabilidad efectiva de este sector.

4.1.7. Procedimientos Especiales

4.1.7.1. Concurrencia de actividades

El artículo 39 del Acuerdo No. 013 de 2013 regula el supuesto en el cual un contribuyente ejerce simultáneamente varias actividades económicas en un mismo establecimiento. La norma establece que, en estos casos, "se determinará la base gravable de cada una de ellas y se aplicará la tarifa correspondiente de acuerdo con el movimiento contable en los libros legalmente registrados" (Concejo Municipal de Pelaya, 2013, art. 39). Este procedimiento garantiza que cada actividad sea gravada según su naturaleza específica, incluso cuando se desarrollen de manera conjunta en un mismo local, aplicando el principio de tributación diferenciada por actividad económica.

4.1.7.2. Actividades excluidas del impuesto

El artículo 40 del Acuerdo No. 013 de 2013 define el régimen de exenciones del Impuesto de Industria y Comercio, estableciendo las actividades que no son sujetas al gravamen (Concejo Municipal de Pelaya, 2013, art. 40). Una de las limitaciones busca equilibrar el principio general del tributo con aspectos de justicia, desarrollo de sectores y el interés social, al excluir de los impuestos a actividades específicas que cumplen con estos criterios.

Producción primaria: Las actividades agrícolas, ganaderas y avícolas que no involucren procesos de transformación industrial.

Exportaciones: La producción de artículos nacionales destinados específicamente a la exportación.

Explotación minera: Cuando las regalías generadas por la actividad minera sean iguales o superiores al valor del impuesto de industria y comercio que correspondería pagar.

Entidades sin ánimo de lucro: Los establecimientos educativos públicos, entidades de beneficencia, sindicatos, partidos políticos y hospitales públicos.

4.1.8. Incentivos tributarios

El Estatuto contempla un sistema de incentivos tributarios orientado a promover el cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales. Los descuentos por pronto pago se estructuran de manera progresiva, beneficiando en mayor medida a quienes cancelen sus obligaciones en los períodos más tempranos del año fiscal.

Los contribuyentes que cancelen el impuesto hasta el último día hábil de febrero obtendrán un descuento del 20% sobre el valor total del gravamen. Aquellos que efectúen el pago hasta el último día hábil de abril accederán a un descuento del 15%. Finalmente, quienes cancelen hasta el último día hábil de junio podrán beneficiarse de un descuento del 10%.

4.1.9. Obligaciones Formales

Registro de contribuyentes

Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio deben efectuar su registro ante la administración municipal dentro de los dos meses siguientes al inicio de sus actividades

económicas. Este registro constituye una obligación formal fundamental para el adecuado control y seguimiento de las actividades económicas desarrolladas en el municipio.

Normas de funcionamiento

El Acuerdo No. 013 de 2013 establece que no se requerirá licencia, permiso o autorización de funcionamiento para iniciar o continuar el desarrollo de una actividad económica gravada. Dicha disposición tiene como efecto la simplificación de trámites administrativos y la eliminación de barreras de entrada para los emprendimientos y negocios en el municipio, agilizando así el dinamismo del sector productivo local.

Requisitos de funcionamiento

Para el ejercicio del comercio, los establecimientos abiertos al público deben cumplir con los siguientes requisitos obligatorios: satisfacer las normas de uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación establecidas por las autoridades competentes; acatar las condiciones sanitarias dispuestas en la Ley 9 de 1979 (Congreso de la República, 1979); tener matrícula mercantil vigente expedida por la Cámara de Comercio correspondiente; comunicar la apertura del local a la Secretaría de Planeación y Obras del municipio; y encontrarse al día en el pago de los impuestos municipales vigentes.

Procedimiento por incumplimiento

El artículo 47 del Acuerdo No. 013 de 2013 establece el procedimiento que el alcalde o su delegado aplicará ante el incumplimiento de obligaciones formales por parte de los contribuyentes

(Concejo Municipal de Pelaya, 2013, art. 47). Dicha normativa precisa las siguientes etapas sancionatorias:

1. **Requerimiento escrito:** Se otorgará un plazo de treinta (30) días para subsanar las irregularidades detectadas.
2. **Multas sucesivas:** En caso de persistir el incumplimiento, se impondrán multas equivalentes al salario mínimo diario legal vigente por cada día de incumplimiento.
3. **Suspensión de actividades:** Se podrá decretar la suspensión temporal de las actividades hasta por dos (2) meses.
4. **Cierre definitivo:** En casos extremos de reincidencia o incumplimiento grave, se procederá al cierre definitivo del establecimiento.

Este régimen sancionatorio busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y formales, protegiendo tanto los intereses fiscales del municipio como los derechos de los contribuyentes cumplidos.

4.2.Examinar los procesos y mecanismos de recaudo del Impuesto de Industria y Comercio implementados por la administración municipal.

4.2.1. Estructura organizacional del sistema de recaudo

La administración del Impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Pelaya se encuentra institucionalmente centralizada en la Secretaría de Hacienda y Tesorería Municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 301 del Acuerdo No. 013 de 2013 (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

La estructura organizacional utilizada impide que las funciones tributarias se distribuyan entre varias áreas municipales, lo que disminuye notablemente la posibilidad de conflictos y duplicación de tareas administrativas. Dicha configuración permite que todas las actividades relacionadas con el recaudo del impuesto, desde la determinación inicial del tributo hasta el cobro efectivo de los recursos, se desarrollen bajo una única dirección técnica y administrativa.

Las funciones específicas asignadas a la Secretaría de Hacienda y Tesorería Municipal abarcan múltiples dimensiones de la gestión tributaria. En primer lugar, corresponde a esta dependencia la administración integral del Impuesto de Industria y Comercio, lo que incluye tanto la gestión operativa como la planificación estratégica del sistema de recaudo. En segundo lugar, tiene a su cargo la determinación tributaria oficial, función que resulta fundamental cuando los contribuyentes no cumplen con sus obligaciones de autodeterminación o cuando se detectan inconsistencias en las declaraciones presentadas.

La función de control y fiscalización del cumplimiento constituye otro elemento central de las responsabilidades institucionales, permitiendo a la administración municipal verificar la correcta aplicación de las normas tributarias y detectar oportunamente situaciones de incumplimiento. Adicionalmente, la Secretaría debe atender la discusión y resolución de controversias en vía gubernativa, garantizando el derecho de defensa de los contribuyentes dentro del marco del debido proceso administrativo.

4.2.2. Marco de obligaciones institucionales

El sistema de recaudo del Impuesto de Industria y Comercio se sustenta en un conjunto integral de obligaciones institucionales establecidas en el artículo 302 del Acuerdo No. 013 de

2013 (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). Este marco normativo configura un esquema operativo diseñado para garantizar la eficiencia, transparencia y seguridad de los procesos administrativos, abarcando desde la gestión de información tributaria hasta la protección de datos confidenciales de los contribuyentes.

Tabla 3. Obligaciones administrativas del sistema de recaudo.

Obligación	Descripción	Impacto en el Recaudo	Artículo
Sistema de información	Mantenimiento de bases de datos actualizadas	Permite identificar oportunamente a contribuyentes morosos y diseñar estrategias de cobro	Art. 302
Documentación oficial	Diseño de formularios y formatos estándar	Facilita el cumplimiento voluntario y reduce errores en las declaraciones	Art. 302
Archivo organizado	Mantenimiento de expedientes ordenados	Garantiza trazabilidad	Art. 302
Circulares explicativas	Emisión de instrucciones claras	Reduce consultas y mejora la comprensión de las obligaciones	Art. 302
Reserva tributaria	Protección de información	Genera confianza en el sistema y promueve declaraciones veraces	Art. 302

Nota. Elaborado con base en el artículo 302 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

Las cinco obligaciones centrales estipuladas en el artículo 302 del Acuerdo No. 013 de 2013 configuran un modelo de gestión tributaria municipal que busca equilibrar la eficiencia recaudatoria con las garantías procedimentales de los contribuyentes. Este marco institucional busca no solo mejorar la recolección del Impuesto de Industria y Comercio, sino que también define principios como la transparencia, la seguridad jurídica y la protección adecuada de la información, que son esenciales para la legitimidad del sistema fiscal local.

Sistema de información tributaria. La obligación de mantener bases de datos actualizadas en el contexto de Pelaya, municipio de categoría 6 con recursos limitados, enfrenta desafíos particulares. La identificación oportuna de contribuyentes morosos permite focalizar

recursos escasos de cobro en casos prioritarios, maximizando la recuperación de cartera con costos administrativos controlados.

Estandarización documental. El diseño de formularios y formatos estándar responde a principios de eficiencia administrativa y facilitación del cumplimiento voluntario. Documentos claros, auto explicativos y técnicamente correctos reducen errores de declaración y disminuyen la necesidad de intervención administrativa correctiva. La estandarización facilita además el procesamiento masivo de declaraciones, posibilita comparaciones sistemáticas entre contribuyentes similares y permite la eventual automatización de procesos mediante sistemas informáticos. Sin embargo, la rigidez de los formularios estándar puede no ser adecuada para situaciones especiales o actividades económicas inusuales, causando frustraciones en los contribuyentes que no encuentran categorías adecuadas para su situación particular.

Gestión archivística El mantenimiento de expedientes ordenados trasciende la simple organización documental para convertirse en garantía de trazabilidad de las actuaciones administrativas. Expedientes completos y cronológicamente organizados permiten reconstruir el historial tributario de cada contribuyente, fundamentar decisiones de fiscalización y defender la legalidad de las actuaciones municipales ante eventuales controversias judiciales. La obligación de archivo adquiere particular relevancia considerando que el término de prescripción de la acción de cobro es de 5 años. Durante este período, el municipio debe poder demostrar documentalmente cada actuación administrativa, so pena de ver extinguidas obligaciones tributarias por imposibilidad probatoria. En municipios reducidos, donde la rotación de personal es frecuente y la memoria institucional débil, archivos bien organizados constituyen la única garantía de continuidad administrativa que trascienda los cambios de funcionarios o administraciones.

Comunicación con contribuyentes. La emisión de circulares explicativas representa un mecanismo proactivo de reducción de asimetrías informativas entre la administración y los administrados. Contribuyentes informados tienen mayor capacidad de cumplir voluntariamente, reduciendo costos de coerción para el municipio.

Reserva tributaria La obligación de proteger información confidencial responde tanto a mandatos constitucionales de protección de datos personales como a consideraciones pragmáticas de generación de confianza institucional. Contribuyentes que perciben riesgo de divulgación inapropiada de información sensible (volúmenes de ventas, márgenes de utilidad, situaciones financieras) pueden verse tentados a subdeclarar ingresos o evadir completamente el tributo para evitar filtraciones. La reserva tributaria encuentra límites en obligaciones de intercambio de información con otras autoridades fiscales (DIAN, otros municipios) y en requerimientos judiciales.

Evaluación sistémica. El conjunto de obligaciones administrativas configura un modelo coherente de profesionalización de la gestión tributaria municipal. Su efectividad práctica, sin embargo, depende de factores institucionales que a menudo están fuera del control normativo: la disponibilidad de presupuesto para invertir en sistemas, la capacitación continua del personal, la estabilidad laboral para evitar la pérdida constante de conocimiento institucional y un compromiso político constante con el fortalecimiento de las rentas propias.

4.2.3. Modalidades de recaudo implementadas

El sistema de recaudo del Impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Pelaya opera mediante dos modalidades principales establecidas en los artículos 404 y 405 del Acuerdo

No. 013 de 2013 (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). Esta estructura dual, que comprende el recaudo directo y el recaudo a través de entidades financieras, está diseñada para adaptarse a las características específicas de los diferentes segmentos de contribuyentes, ampliando las opciones de cumplimiento y fortaleciendo la accesibilidad del sistema tributario municipal.

Tabla 3. Análisis comparativo de modalidades de recaudo.

Aspecto	Recaudo Directo	Recaudo Bancario	Base Legal
Accesibilidad	Limitada a horarios oficiales	Amplia cobertura horaria	Arts. 404-405
Costo operativo	Alto para la administración	Reducido por tercerización	Art. 405
Control	Inmediato y directo	Requiere sistemas de verificación	Art. 405
Atención	Personalizada	Estandarizada	Art. 404
Tecnología	Básica	Avanzada	Art. 405
Cobertura	Una sola ubicación	Múltiples puntos de pago	Arts. 404-405

Nota. Elaborado con base en los artículos 404 y 405 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

Las entidades financieras autorizadas para participar en el sistema de recaudo asumen las responsabilidades específicas estipuladas en el artículo 405 del Acuerdo No. 013 de 2013 (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). Dicha normativa les impone un conjunto de obligaciones operativas diseñadas para garantizar la seguridad, transparencia e integridad del proceso.

4.2.4. Sistema de medios de pago

El Acuerdo No. 013 de 2013 contempla una diversificación de los medios de pago para el Impuesto de Industria y Comercio, establecida en el artículo 407, con el objetivo fundamental de facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). Esta pluralidad de opciones que incluye canales presenciales, electrónicos y

financieros constituye una adaptación estratégica del sistema recaudador a la heterogeneidad del universo contribuyente, reconociendo las distintas capacidades económicas, acceso tecnológico y preferencias de pago existentes en la base gravable.

tabla 4. Medios de pago autorizados.

Medio de Pago	Características	Ventajas	Limitaciones	Base Legal
Efectivo	Tradicional, inmediato	Disponible para todos, sin costos adicionales	Manejo de dinero, riesgo de seguridad	Art. 407
Cheque visado	Para montos altos	Trazabilidad, seguridad	Limitado a cuentacorrentistas	Art. 407
Sistemas modernos	Tecnológicos	Trazabilidad completa	Requieren implementación y costos	Art. 407

Nota. Elaborado con base en el artículo 407 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

Este medio no genera costos adicionales para los contribuyentes, aunque presenta limitaciones relacionadas con el manejo físico del dinero y los riesgos de seguridad asociados al transporte de efectivo.

4.2.5. Régimen de facilidades de pago

Este mecanismo reconoce la realidad económica diversa de los contribuyentes del municipio y busca mantener la continuidad del cumplimiento tributario mediante alternativas flexibles de pago.

Las características generales del sistema de facilidades incluyen un plazo máximo de tres años para el cumplimiento total de la obligación, aplicabilidad tanto a impuestos como a intereses

y sanciones, necesidad de resolución motivada por parte de la administración y exigencia de garantías adecuadas según el monto de la deuda contraída.

Tabla 5. Tipos de garantías para acuerdos de pago.

Tipo de Garantía	Límite/Características	Procedimiento	Ventajas	Base Legal
Personal	Hasta 50 SMMLV	Evaluación de solvencia del garante	Accesible para pequeños contribuyentes	Art. 408
Real	Hipotecas, prendas, embargos	Avalúo comercial y registro	Mayor seguridad para administración	Art. 408
Bancaria	Cartas de crédito, pólizas	Entidades vigiladas por SFC	Irrevocables e incondicionales	Art. 408
Seguros	Pólizas de cumplimiento	Compañías autorizadas	Cobertura del 100% de la obligación	Art. 408

Nota. Elaborado con base en el artículo 408 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

Para deudas cuyo plazo no exceda un año, el artículo 408 del Acuerdo No. 013 de 2013 autoriza la constitución de facilidades de pago sin requerir garantías reales o personales específicas. Este mecanismo sustituye la garantía convencional por un régimen de fiscalización patrimonial directa, el cual exige al deudor: 1) la presentación de una denuncia jurada de bienes embargables; 2) la elaboración de un inventario patrimonial detallado; 3) la evaluación de su solvencia por parte de la administración tributaria; y 4) la verificación periódica de los bienes declarados. Este sistema se fundamenta en el principio de confianza legítima y busca agilizar el recuperación de cartera sin imponer costos de garantía al contribuyente.

4.2.6. Incentivos para el cumplimiento voluntario

El sistema tributario municipal incorpora diversos mecanismos de incentivos orientados a promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, reconociendo que la cooperación espontánea de los contribuyentes resulta más eficiente y menos costosa que los procesos de cobro coactivo.

Tabla 6. Sistema de descuentos por pronto pago.

Período de Pago	Descuento	Beneficio para el Contribuyente	Impacto en el Flujo de Caja Municipal	Base Legal
Hasta febrero	20%	Ahorro significativo en la obligación	Ingreso temprano de recursos	Art. 42
Hasta abril	15%	Beneficio moderado y costo razonable	Planificación presupuestal mejorada	Art. 42
Hasta junio	10%	Incentivo mínimo para cumplimiento	Evita concentración de pagos	Art. 42

Nota. Elaborado con base en el artículo 42 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

La estructura de descuentos (20%-15%-10%) constituye un mecanismo eficiente de mejora del flujo de caja municipal. El descuento máximo del 20% en febrero genera incentivos poderosos para cumplimiento temprano, anticipando recursos críticos para ejecución presupuestal del primer semestre. Desde la perspectiva del contribuyente, el 20% de descuento equivale a una tasa de rentabilidad anual superior al 40% (considerando que anticipa pago de 10 meses), superando ampliamente rendimientos de inversiones financieras tradicionales. Este incentivo debería motivar cumplimiento masivo en febrero. No obstante, la efectividad práctica depende de: (a) liquidez de contribuyentes en febrero, (b) conocimiento efectivo del beneficio mediante campañas comunicacionales y (c) estabilidad del incentivo para generar expectativas de permanencia. El

sistema podría mejorarse diferenciando descuentos por tamaño de contribuyente, incentivando más agresivamente el cumplimiento de grandes deudores cuyo impacto recaudatorio es mayor.

4.2.7. Facultades de control y verificación

La administración municipal cuenta con amplias facultades de fiscalización, establecidas en el artículo 304 del Acuerdo No. 013 de 2013, para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). Estas facultades incluyen la verificación de la exactitud de las declaraciones, la investigación de hechos gravables no declarados, la revisión contable y exhibición de libros, la confrontación con información de terceros y el análisis de consistencia interna de las declaraciones presentadas.

Tabla 7. Fuentes de información para control tributario.

Fuente	Tipo de Información	Utilidad para el Control	Base Legal
Entidades públicas	Contratos, pagos, registros	Verificación de ingresos no declarados	Art. 305
Cámaras de comercio	Registro mercantil, actividades	Identificación de contribuyentes no registrados	Art. 305
Entidades financieras	Movimientos bancarios	Análisis de capacidad económica	Art. 305
Otras administraciones	Información tributaria	Cruces de información intermunicipales	Art. 305

Nota. Elaborado con base en el artículo 305 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

Las inspecciones tributarias, reguladas en los artículos 370 al 373 del Acuerdo No. 013 de 2013, constituyen una herramienta fundamental para el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). Este instrumento de fiscalización busca equilibrar la potestad de verificación de la administración con la protección de las garantías

del contribuyente, permitiendo obtener información precisa sobre el desarrollo de las actividades económicas. El procedimiento inspectivo comprende las siguientes etapas: 1) expedición de una orden de visita debidamente motivada; 2) acreditación de la identidad y facultades del funcionario visitador; 3) elaboración de un acta detallada que registre los hallazgos; y 4) notificación formal al contribuyente de los resultados obtenidos.

4.2.8. Proceso de cobro coactivo

El cobro coactivo constituye el mecanismo principal para la recuperación de la cartera morosa del Impuesto de Industria y Comercio, el cual se fundamenta en los títulos ejecutivos definidos en el artículo 449 del Acuerdo No. 013 de 2013 (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

Tabla 8. Títulos ejecutivos para cobro coactivo.

Tipo de Título	Momento de Exigibilidad	de	Características	Base Legal
Liquidaciones privadas	Desde vencimiento del plazo	del	Autodeterminación contribuyente	del Art. 449
Liquidaciones oficiales	Una vez ejecutoriadas		Determinación por la administración	Art. 449
Actos administrativos	Ejecutoriados con sumas líquidas		Decisiones administrativas firmes	Art. 449
Garantías	Declaratoria de incumplimiento	de	Respaldo de acuerdos de pago	Art. 449
Sentencias judiciales	Ejecutoriadas sobre impuestos	sobre	Decisiones judiciales firmes	Art. 449

Nota. Elaborado con base en el artículo 449 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

El mandamiento de pago, establecido en el artículo 447 del Acuerdo No. 013 de 2013, constituye el acto administrativo que da inicio formal al proceso de cobro coactivo (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). Según la norma, este documento debe contener de manera expresa: 1) la identificación completa del deudor; 2) el detalle específico de la obligación tributaria adeudada; 3) la liquidación actualizada de los intereses moratorios; 4) el fundamento legal que

justifica su exigibilidad; y 5) el plazo perentorio para el pago voluntario o la presentación de excepciones.

Tabla 9. Excepciones admisibles en el cobro coactivo.

Tipo de Excepción	Descripción	Efecto	Base Legal
Pago efectivo	Demostración de cancelación total	Terminación del proceso	Art. 454
Prescripción	Transcurso de 5 años	Extinción de la obligación	Art. 454
Acuerdo de pago	Facilidades vigentes	Suspensión del cobro	Art. 454
Falta de ejecutoria	Título sin firmeza legal	Nulidad del proceso	Art. 454
Incompetencia funcional	Funcionario sin facultades	Nulidad procedimental	Art. 454
Negación de calidad	No ser responsable solidario	Exclusión del proceso	Art. 454

Nota. Elaborado con base en el artículo 454 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

El sistema presenta fortaleza técnica indudable, pero su efectividad práctica enfrenta obstáculos: (a) contribuyentes sin bienes embargables identificables, particularmente en el sector informal, (b) costos de embargo superiores al monto recuperable en deudas pequeñas, y (c) saturación de funcionarios responsables que dilata procedimientos. Se requiere priorización estratégica: concentrar cobro coactivo en grandes deudores, mientras se implementan mecanismos alternativos (acuerdos de pago facilitados, condonaciones parciales) para cartera de menor cuantía.

4.2.9. Medidas cautelares y procedimientos de embargo

El artículo 462 del Acuerdo No. 013 de 2013 establece la facultad de decretar el embargo y secuestro preventivo como medidas cautelares para garantizar el recupero de las obligaciones tributarias (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). La norma prevé que dichas medidas pueden ser

ordenadas en tres momentos procesales distintos: con anterioridad a la emisión del mandamiento de pago, de manera simultánea a su notificación, o con posterioridad, cuando se identifiquen nuevos bienes embargables del deudor.

Tabla 10. Límites y controles del embargo

Aspecto	Límite/Control	Finalidad	Base Legal
Monto máximo	Doble de la deuda más intereses	Evitar embargos excesivos	Art. 463
Avalúo	Por la Secretaría de Hacienda	Determinar valor real de bienes	Art. 463
Contradicción	10 días para el deudor	Garantizar derecho de defensa	Art. 463
Reducción	Oficiosa si excede límites	Proteger patrimonio del deudor	Art. 463

Nota. Elaborado con base en el artículo 463 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

Embargo de Bienes Registrables. El artículo 465 del Acuerdo No. 013 de 2013 establece un procedimiento específico para el embargo de bienes registrables (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). Este mecanismo especializado comprende las siguientes etapas: 1) la comunicación inmediata del auto de embargo a la oficina de registro correspondiente; 2) la verificación de la titularidad dominial o del derecho por parte del registrador público; 3) la inscripción del gravamen en el folio de matrícula inmobiliaria, si el resultado de la verificación es favorable; y 4) la notificación del resultado de la diligencia a la administración tributaria actuante.

Embargo de Saldos Bancarios. Respecto al embargo de saldos en cuentas financieras, el mismo artículo 465 determina que los efectos se producen desde el momento en que la entidad bancaria recibe el oficio de embargo. La norma impone a la entidad la obligación de consignar los fondos disponibles al día hábil siguiente de recibida la orden, así como de informar de manera obligatoria sobre la existencia y el monto de los saldos embargados. El inciso final del artículo

establece que las entidades financieras que no cumplan oportunamente con estas disposiciones responderán solidariamente con el contribuyente por el valor total de la obligación tributaria exigida.

4.2.10. Mecanismos de extinción de obligaciones tributarias

El sistema tributario municipal contempla diversas formas de extinción de las obligaciones, reguladas en los artículos 382 al 390 del Acuerdo No. 013 de 2013, las cuales incluyen desde el pago efectivo hasta mecanismos especiales como la compensación y la remisión (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

El pago efectivo constituye la forma natural de extinción de la obligación tributaria, estableciendo una prelación específica para la imputación que prioriza las sanciones más antiguas, seguidas por los intereses moratorios y finalmente el impuesto principal. Las características del pago incluyen la prestación completa de lo debido, abarcando impuesto principal, intereses y sanciones, con lugares específicos de pago en la Secretaría de Hacienda o bancos autorizados, dentro de los plazos establecidos.

Tabla 11. Procedimiento de compensación.

Requisito	Descripción	Procedimiento	Base Legal
Solicitud	Del contribuyente con certificación oficial	Verificación del saldo por funcionario competente	Art. 391
Verificación	Del saldo por funcionario competente	Resolución motivada autorizando compensación	Art. 391
Aplicación	Hasta concurrencia de las deudas	Registro contable de la operación	Art. 391

Nota. Elaborado con base en el artículo 391 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

La compensación, regulada en el artículo 392 del Acuerdo No. 013 de 2013, constituye un mecanismo de extinción de obligaciones que opera mediante la confusión recíproca de los créditos a favor del contribuyente y del municipio (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). El procedimiento establecido comprende las siguientes etapas: 1) presentación de solicitud escrita por parte del proveedor o contratista; 2) liquidación detallada de los impuestos adeudados por el solicitante; 3) determinación de los valores que el municipio adeuda al contribuyente; 4) compensación automática hasta el monto de la obligación de menor cuantía; y 5) pago o cobro de las diferencias resultantes. El término para solicitar la compensación es de un año contado a partir del pago en exceso, disponiendo la administración de un plazo máximo de treinta días para emitir resolución motivada sobre la solicitud.

La remisión, instituida en el artículo 394 del mismo acuerdo, procede exclusivamente en los siguientes casos específicos: 1) fallecimiento del contribuyente sin dejar bienes en la sucesión; 2) existencia de deudas con antigüedad superior a cinco años, sin respaldo documental y sin que se hayan identificado bienes embargables; y 3) imposibilidad material de cobro debidamente demostrada, una vez agotadas todas las diligencias de cobro coactivo. Esta figura opera como una forma excepcional de extinción de la obligación tributaria, fundamentada en consideraciones de eficiencia administrativa y realidad económica.

4.2.11. Régimen de devoluciones y saldos a favor

El procedimiento de devolución de saldos a favor se encuentra regulado en los artículos 401 al 403 del Acuerdo No. 013 de 2013 (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). Para acceder a este mecanismo, los contribuyentes deben cumplir con los siguientes requisitos establecidos en la

normativa: 1) disponer de un saldo a favor debidamente reconocido en una declaración tributaria; 2) presentar la solicitud formal dentro de los dos años siguientes al vencimiento del plazo establecido para presentar la declaración correspondiente; 3) no estar sujeto a una liquidación oficial pendiente que pueda modificar dicha declaración; y 4) cumplir con todos los requisitos formales adicionales establecidos por la administración tributaria municipal.

Tabla 12. Etapas del procedimiento de devolución.

Etapa	Plazo	Actividad	Base Legal
Estudio de cuenta	20 días	Certificación del saldo a favor	Art. 402
Verificación	10 días adicionales	Análisis de otras obligaciones pendientes	Art. 402
Resolución	3 días	Decisión motivada sobre la devolución	Art. 403
Devolución efectiva	6 meses máximo	Ajustes presupuestales y pago	Art. 403

Nota. Elaborado con base en los artículos 402 y 403 del Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

El procedimiento escalonado (estudio 20 días + verificación 10 días + resolución 3 días + devolución efectiva 6 meses) evidencia tensión entre rigurosidad fiscal y agilidad administrativa. Los primeros 33 días reflejan diligencia apropiada: verificar legitimidad del saldo, confrontar con otras obligaciones, evitar devoluciones improcedentes posteriormente reclamables. Sin embargo, el plazo máximo de 6 meses para devolución efectiva resulta excesivo, generando costos financieros significativos para contribuyentes que pierden uso de sus recursos. Este desincentivo puede desestimular declaraciones veraces que generen saldos a favor, favoreciendo declaraciones que igualen exactamente el impuesto debido. La restricción de no devolver cuando existan liquidaciones oficiales en trámite es prudente fiscalmente, pero puede prolongar indefinidamente la devolución si la administración inicia fiscalizaciones dilatorias. Se requiere equilibrio: mantener la verificación rigurosa, pero comprometer plazos máximos irrenunciables.

4.2.12. Mecanismos de control de gestión

El artículo 481 del Acuerdo No. La resolución 013 de 2013 establece criterios claros para clasificar y priorizar las deudas que se deben cobrar, considerando factores como el monto que se debe, la capacidad de pago del deudor, cuánto tiempo ha pasado desde que se contrajo la deuda y los periodos fiscales relacionados (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

La cartera prioritaria incluye deudas grandes que afectan mucho la recolección de ingresos, contribuyentes con bienes claros que se pueden embargar, obligaciones recientes que tienen una mayor posibilidad de ser cobradas efectivamente y casos con garantías que ayudan a la recuperación. Por el contrario, la cartera no prioritaria comprende deudas de baja cuantía con alto costo de cobro, contribuyentes sin patrimonio conocido, obligaciones muy antiguas con baja probabilidad de recuperación y casos complejos que requieren procedimientos especiales.

El régimen de reserva de expedientes, indicado en el artículo 482, permite la consulta solo a ciertas personas: el contribuyente afectado, el apoderado con un poder específico y los abogados autorizados con un documento personal del contribuyente. La información reservada incluye expedientes de cobro en etapa administrativa, documentos con información tributaria sensible, estrategias específicas de recaudo y evaluaciones patrimoniales realizadas.

4.2.13. Evaluación de la eficiencia del sistema

El análisis integral del sistema de recaudo del Impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Pelaya permite identificar fortalezas significativas y oportunidades de mejora que pueden contribuir a optimizar la gestión tributaria municipal.

Tabla 13. Fortalezas del sistema de recaudo.

Fortaleza	Descripción	Impacto	Artículos Relacionados
Diversificación de canales	Opciones de pago disponibles	Mayor accesibilidad para contribuyentes	Arts. 404-407
Incentivos efectivos	Descuentos significativos pronto pago	Mejora el cumplimiento por voluntario	Art. 42
Herramientas de cobro	Proceso coactivo ágil y efectivo	Recuperación eficiente de cartera	Arts. 447-465
Flexibilidad	Facilidades de pago adaptables	Inclusión fiscal y permanencia en el sistema	Art. 408
Control integral	Amplias facultades de fiscalización	Detección oportuna de incumplimientos	Arts. 304-305

Nota. Elaborado con base en el Estatuto de Rentas del Municipio de Pelaya (Concejo Municipal de Pelaya, 2013).

El análisis del marco normativo del Impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Pelaya permite identificar varias oportunidades de mejora estratégicas. En primer lugar, la modernización tecnológica representa un área de desarrollo prioritario. Si bien el artículo 407 del Acuerdo No. 013 de 2013 contempla diversos medios de pago (Concejo Municipal de Pelaya, 2013); una implementación más robusta de sistemas de pago en línea, junto con la automatización integral de procesos, agilizaría el recaudo y reduciría los costos operativos. Complementariamente, la integración con sistemas nacionales de información (como los de la DIAN y las cámaras de comercio) potenciaría significativamente las facultades de control y verificación establecidas en los artículos 304 y 305 del mismo acuerdo (Concejo Municipal de Pelaya, 2013). Esto permitiría cruces de datos más eficaces para la detección de omisiones y declaraciones.

4.3. Determinar el impacto financiero del recaudo del Impuesto de Industria y Comercio en los ingresos municipales.

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) constituye uno de los principales instrumentos de financiación de los municipios colombianos, establecido en la Ley 14 de 1983 y regulado posteriormente por la Ley 1819 de 2016. Este impuesto se aplica a las actividades industriales, comerciales y de servicios dentro del municipio. Es una fuente de recursos importantes para la autonomía fiscal de la región (Congreso de la República, 1983, 2016). Su importancia va más allá de solo recaudar dinero, ya que muestra cómo se mueve la economía local, el nivel de formalización de las empresas y la habilidad del municipio para generar ingresos propios. A diferencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) o los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), el ICA representa un ingreso que el municipio puede gestionar y potencializar directamente mediante políticas de desarrollo económico local.

En el contexto del Municipio de Pelaya, departamento del Cesar, el análisis del comportamiento del recaudo del ICA durante el período 2020-2023 permite evaluar su contribución efectiva a la sostenibilidad financiera local. Este análisis adquiere particular relevancia en un escenario de descentralización fiscal, donde el fortalecimiento de las fuentes propias de financiación es crucial para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos.

4.1.1. Comparativa de ingresos - municipio De Pelaya

El análisis de los ingresos del municipio de Pelaya entre 2020 y 2023 muestra un cambio financiero. Esto se observa en la disminución de los ingresos tributarios propios y un gran aumento de las transferencias nacionales.

El análisis de la composición de los ingresos evidencia una transformación financiera significativa en el municipio. Los datos reflejan una transición desde una estructura de financiación equilibrada en 2020, donde los ingresos tributarios representaban una proporción sustancial, hacia una marcada dependencia de las transferencias nacionales en 2023. Este cambio en las fuentes de recursos refuerza un modelo de financiamiento externo, donde más del 95% de la capacidad de inversión y gasto de los municipios depende de recursos del gobierno nacional, especialmente de transferencias del Sistema General de Participaciones y regalías. En consecuencia, los impuestos locales, que históricamente constituyeron un pilar de la autonomía fiscal, se relegan a un papel complementario y marginal dentro del presupuesto global.

Tabla 14. Ingresos de vigencias fiscales 2020 – 2023

Concepto	2020	2021	2022	2023
Total ingresos	9,642,140,652	9,442,140,652	38,763,264,644	50,204,276,734
Ingresos corrientes	9,727,679,169	9,842,140,652	33,325,618,304	46,160,022,384
<i>Ingresos tributarios</i>	2,635,800,000	4,000,000	3,015,491,724	4,178,420,122
<i>Impuestos directos</i>	400,000,000	2,400,000	560,014,400	613,615,832
<i>Impuestos indirectos</i>	2,235,800,000	1,600,000	2,455,477,324	3,564,804,290
<i>Ingresos no tributarios</i>	7,091,879,169	9,838,140,652	30,310,126,580	41,981,602,262
<i>Transferencias corrientes</i>	7,058,287,169	9,838,140,652	30,098,727,285	41,458,323,252
Recursos de capital	-85,538,517	-400,000,000	5,437,646,340	4,044,254,350
Sistema de regalías	0	0	5,352,184,486	10,882,928,988

Fuente: Informes de Ejecución de Ingresos, Alcaldía Municipal de Pelaya 2020-2023

El estudio de los ingresos del municipio de Pelaya entre 2020 y 2023 muestra un cambio financiero importante. Se observa una gran disminución en los ingresos tributarios propios y un gran aumento en la dependencia de las transferencias nacionales.

Inicialmente, en el bienio 2020-2021, las finanzas municipales se caracterizaron por un volumen de ingresos totales estable, cercano a los \$9.600 millones, con los impuestos locales representando una fuente relevante. Sin embargo, este panorama cambió radicalmente a partir de 2022, con la incorporación de nuevos recursos al presupuesto consolidado. Es vital aclarar que, para 2020 y 2021, los informes presupuestales no consolidaban la totalidad de las unidades ejecutoras, como el Fondo Local de Salud. Esto explica la aparente inconsistencia en los datos de 2020. Los Ingresos Corrientes (\$9.727 millones) superan al Total de Ingresos (\$9.642 millones). Esta situación se atribuye a ajustes contables por ejecuciones de vigencias anteriores (Recursos de Capital negativos) y a la metodología de reporte de la época.

El punto de inflexión lo constituyó la implementación de una consolidación presupuestal completa a partir de 2022, que incluyó el Fondo Local de Salud, el Sistema General de Regalías y el Fondo de Solidaridad Pensional. Esto generó un incremento sin precedentes en los ingresos totales, que pasaron de \$9.442 millones en 2021 a \$50.204 millones en 2023. Este crecimiento consolidó una estructura de ingresos donde las transferencias corrientes representaron el 89.8% de los ingresos corrientes en 2023, convirtiéndose en el pilar fundamental de la financiación. En este nuevo contexto, los ingresos tributarios propios, aunque mostraron una recuperación nominal en 2022 y 2023, vieron disminuida su participación relativa de manera sustancial.

4.1.2. Evolución e Impacto del Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

Contrastando esta tendencia, la evolución del ICA muestra una recuperación nominal pero una pérdida dramática de relevancia dentro de la estructura de ingresos.

Tabla 15. Evolución del Recaudo ICA vs. Ingresos Municipales 2020-2023.

Año	Recaudo ICA	Total, Ingresos Tributarios	Total Ingresos Corrientes	Total, Ingresos Municipales
2020	\$355,100,000	\$2,635,800,000	\$9,727,679,169	\$9,642,140,652
2021	\$0	\$4,000,000	\$9,842,140,652	\$9,442,140,652
2022	\$370,406,282	\$3,015,491,724	\$33,325,618,304	\$38,763,264,644
2023	\$547,218,460	\$4,178,420,122	\$46,160,022,384	\$50,204,276,734

Fuente: Informes de Ejecución de Ingresos, Alcaldía Municipal de Pelaya 2020-2023

La aparente inconsistencia observada en 2020, donde los Ingresos Corrientes (\$9,727,679,169) superan a los Ingresos Totales (\$9,642,140,652), responde a diferencias en la metodología de consolidación presupuestal aplicada durante ese período fiscal. Durante las vigencias 2020 y 2021, el municipio de Pelaya presentó estructuras presupuestales simplificadas que no consolidaban la totalidad de las unidades ejecutoras del presupuesto municipal. La situación cambió radicalmente a partir de 2022, cuando se implementó una consolidación completa que incluyó:

1. Fondo Local de Salud (que en 2021 manejaba \$9,842,140,652 pero no estaba consolidado en el presupuesto general)
2. Sistema General de Regalías (incorporado desde 2022: \$5,352,184,486)
3. Fondo de Solidaridad Pensional (incorporado desde 2022: \$1,183,000,000)
4. Recursos de capital previamente no consolidados

Los Recursos de Capital negativos registrados en 2020 (-\$85,538,517) y 2021 (-\$400,000,000) corresponden a ajustes contables por ejecuciones presupuestales de vigencias anteriores, lo cual explica matemáticamente por qué los ingresos corrientes superan el total en dichos años. Dicha situación no representa errores de cálculo, sino diferencias en los criterios de consolidación presupuestal entre períodos. Para efectos del análisis del ICA, se utilizaron

consistentemente los datos oficiales reportados por la Secretaría de Hacienda Municipal en cada vigencia, manteniendo la comparabilidad metodológica dentro de cada año fiscal.

4.1.3. Análisis de las Fases de Recaudo

El comportamiento del ICA durante el cuatrienio 2020-2023 puede segmentarse en tres fases claramente diferenciadas, cada una con características específicas y factores explicativos particulares.

Fase 1: Base inicial y contexto pandémico (2020). Durante este año fiscal, el recaudo del ICA alcanzó \$355.100.000, cifra que representa el 13.47% de los ingresos tributarios totales del municipio y el 3.68% de los ingresos totales municipales. Este nivel de recaudo constituye la línea base para el análisis comparativo del período y refleja la estructura económica del municipio antes del impacto de la pandemia COVID-19.

El Impuesto de Industria y Comercio representa el 13.47% de los ingresos tributarios del municipio, lo que lo posiciona como uno de los gravámenes locales más significativos. No obstante, su contribución al total de ingresos municipales (3.68%) refleja la alta dependencia estructural de las transferencias nacionales. En términos de política fiscal local, dicho nivel de recaudo constituye una base moderada, pero estable, para la generación de recursos propios.

El año 2020 estuvo marcado por la declaratoria de emergencia sanitaria en Colombia debido al COVID-19 (Decreto 417 de 2020), lo que generó impactos significativos en la actividad económica local. Sin embargo, dado que la mayor parte del año transcurrió en condiciones de relativa normalidad, el recaudo del ICA refleja principalmente la estructura económica tradicional

del municipio, caracterizada por actividades comerciales de pequeña escala y ausencia de desarrollo industrial.

Fase 2: Colapso total del recaudo (2021). El año 2021 presenta una situación crítica y con un recaudo de cero pesos, evidenciando una caída del 100% respecto al año anterior.

Las posibles explicaciones incluyen: (a) problemas en los procedimientos de contabilización, donde el recaudo pudo haberse registrado bajo diferentes partidas o cuentas presupuestales; (b) crisis administrativa en la Secretaría de Hacienda o en las dependencias responsables del recaudo tributario; (c) reclasificación contable de los ingresos municipales que llevó a registrar el ICA en otras categorías; (d) impacto de la pandemia COVID-19 sobre la actividad económica local, que pudo generar cierre masivo de establecimientos comerciales; (e) suspensión temporal del cobro del impuesto como medida de alivio tributario durante la emergencia sanitaria; (f) debilidades en los sistemas de información y registro fiscal.

Fase 3: Recuperación y crecimiento sostenido (2022-2023). A partir de 2022 se observó una recuperación completa del recaudo, con \$370.406.282, cifra que supera en \$15.306.282 (4.31%) el nivel de 2020. Esta recuperación evidencia el restablecimiento de las capacidades de gestión tributaria del municipio y la reactivación de la actividad económica local.

El año 2023 marca un punto de inflexión positivo, con un recaudo de \$547.218.460, lo que representa un crecimiento del 47.73% respecto a 2022 y una superación del 54.10% respecto al nivel de 2020. Este crecimiento robusto puede atribuirse a múltiples factores. Estos incluyen: (a) fortalecimiento institucional de la administración tributaria municipal; (b) recuperación económica pos pandemia; (c) mejoras en los procesos de fiscalización y cobro; (d) incremento en la formalización empresarial; (e) actualización de la base de datos de contribuyentes; (f) posible incremento en las tarifas del impuesto o ampliación de la base gravable.

El crecimiento del 47.73% anual entre 2022 y 2023 representa una tasa excepcional que supera ampliamente el aumento de la recaudación tributaria total (38.57%) y de los ingresos municipales totales (29.51%) en el mismo período, lo que indica un desempeño relativo superior del ICA frente a otras fuentes de ingresos.

Tabla 16. Participación Porcentual del ICA en la Estructura de Ingresos 2020-2023.

Indicador	2020	2021	2022	2023	Promedio 2020-2023
ICA / Ingresos Tributarios	13.47%	0.00%	12.28%	13.10%	9.71%
ICA / Ingresos Corrientes	3.65%	0.00%	1.11%	1.19%	1.49%
ICA / Ingresos Totales	3.68%	0.00%	0.96%	1.09%	1.43%

Nota. Elaboración propia con base en datos de la Alcaldía Municipal de Pelaya. El promedio incluye todos los años del período para reflejar el impacto del colapso de 2021.

La participación del ICA muestra diferentes caminos según el nivel de análisis, mostrando la tensión entre el crecimiento total y la disminución relativa del impuesto. Estabilidad en ingresos tributarios vs. dilución en ingresos totales. Dentro de los ingresos tributarios, el ICA mantiene participación estable cercana al 13% en años de funcionamiento normal (2020, 2022, 2023), evidenciando que crece proporcionalmente al resto de tributos municipales. Esta consistencia sugiere que el ICA no pierde terreno frente a otros impuestos locales. Sin embargo, su participación en ingresos corrientes cae drásticamente del 3.65% al 1.19%, y en ingresos totales del 3.68% al 1.09%. Esta dilución no refleja debilitamiento del ICA, sino la explosión de transferencias nacionales, que pasaron de \$7,058 millones (2020) a \$41,458 millones (2023), y la incorporación del Sistema de Regalías (\$10,882 millones en 2023).

4.1.4. Participación en los Ingresos Tributarios

El ICA mantuvo una participación relativamente estable dentro de los ingresos tributarios durante los periodos de recaudo efectivo. En 2020 representó el 13.47% de los tributos municipales, descendió a 12.28% en 2022 y recuperó el 13.10% en 2023. Esta estabilidad relativa en torno al 13% indicó que el ICA constituyó aproximadamente la octava parte de los ingresos tributarios del municipio durante el periodo analizado.

No obstante, dicha participación requirió contextualizarse al considerar que los ingresos tributarios totales del Municipio de Pelaya mantuvieron una proporción reducida frente al total de ingresos. En 2023, los ingresos tributarios (\$4.178.420.122) representaron apenas el 8.32% de los ingresos totales municipales (\$50.204.276.734), lo que evidenció una estructura fiscal altamente dependiente de transferencias externas.

En la comparación con otros tributos municipales, el ICA ocupó una posición intermedia. En 2023, fue superado por el impuesto de alumbrado público (\$900.000.000), la sobretasa a la gasolina (\$735.667.998) y el impuesto de transporte por oleoductos (\$734.437.049), pero superó al impuesto predial (\$519.787.380), tradicionalmente considerado el tributo local por excelencia.

4.1.5. Participación en los Ingresos Corrientes.

La participación del ICA en los ingresos corrientes presentó una tendencia decreciente significativa durante el periodo analizado. En 2020, este impuesto representó el 3.65% de dichos ingresos, pero para 2023 su participación había disminuido al 1.19%, pese al crecimiento absoluto de su recaudo.

La aparente paradoja —crecimiento del ICA en términos absolutos, pero reducción de su participación relativa— se explicó por el incremento exponencial de los ingresos corrientes totales, que pasaron de \$9.727.679.169 en 2020 a \$46.160.022.384 en 2023, lo que representó un aumento del 374.60%. Dicho crecimiento fue impulsado principalmente por el aumento sustancial en las transferencias corrientes, en particular las provenientes del Sistema General de Participaciones y del Fondo Local de Salud.

La reducción de la participación relativa del ICA en los ingresos corrientes tuvo implicaciones importantes para la autonomía fiscal municipal. Mientras que en 2020 el ICA contribuyó con aproximadamente 1 de cada 27 pesos de ingresos corrientes, en 2023 aportó apenas 1 de cada 92 pesos. Esta dilución relativa incrementó la dependencia del municipio respecto a recursos externos sobre los cuales ejerce un control limitado y que están sujetos a la disponibilidad fiscal nacional.

4.1.6. Participación en los Ingresos Totales

La participación del ICA en los ingresos totales municipales mostró la misma tendencia decreciente observada en los ingresos corrientes. Del 3.68% registrado en 2020, disminuyó al 1.09% en 2023, lo que reflejó un proceso de marginalización relativa del tributo dentro de la estructura fiscal global del municipio.

Los ingresos totales del municipio experimentaron un crecimiento del 420.73% entre 2020 y 2023, al pasar de \$9.642.140.652 a \$50.204.276.734. Dicho crecimiento extraordinario se explicó por la inclusión progresiva de diversas fuentes de financiación en la contabilidad presupuestal, particularmente el Sistema General de Regalías (\$10.882.928.988 en 2023), el Fondo Local de Salud (\$22.691.296.305 en 2023) y los recursos de capital (\$4.044.254.350 en 2023).

El que el ICA representara apenas el 1.09% de los ingresos totales en 2023 evidenció la magnitud de la dependencia financiera del municipio respecto a recursos externos. Aproximadamente el 97% de los recursos fiscales provino de transferencias del nivel nacional, regalías, recursos del sistema de salud o endeudamiento, mientras que los recursos propios, como el ICA, tuvieron un papel marginal en la financiación de la gestión municipal.

4.1.7. Implicaciones para la Sostenibilidad Fiscal

La baja y decreciente participación del ICA en los ingresos municipales genera implicaciones críticas para la sostenibilidad fiscal del Municipio de Pelaya:

Vulnerabilidad fiscal. La excesiva dependencia de transferencias nacionales expone al municipio a cambios en la política fiscal nacional, reformas en el sistema de transferencias o crisis fiscales del gobierno central que puedan afectar el flujo de recursos hacia las entidades territoriales.

Limitada autonomía presupuestal. Los recursos propios, como el ICA, pueden destinarse con mayor flexibilidad según las prioridades locales, mientras que las transferencias frecuentemente tienen destinación específica (educación, salud, agua potable). La baja generación de recursos propios restringe la capacidad municipal para financiar proyectos de desarrollo local no contemplados en las transferencias condicionadas.

Capacidad de endeudamiento restringida. Los indicadores de capacidad de pago para endeudamiento municipal se calculan principalmente sobre los ingresos corrientes de libre destinación, categoría donde el ICA constituye un componente relevante. La reducida participación del ICA limita consecuentemente la capacidad del municipio para acceder a crédito de fomento.

Señalización de debilidad económica. La baja generación de ICA en relación con el tamaño total del presupuesto municipal puede interpretarse como indicador de una economía local poco dinámica, con escasa actividad empresarial formal y limitado desarrollo de los sectores comercial, de servicios e industrial, lo que afecta la percepción de solvencia y gestión municipal.

4.1.8. Análisis de Variaciones Interanuales

El análisis de las variaciones interanuales del recaudo del ICA permitió identificar la volatilidad del impuesto, evaluar su estabilidad como fuente de financiación y detectar cambios abruptos que requirieron explicación. La tabla 1 presentó las variaciones absolutas y relativas entre años consecutivos, así como la variación acumulada del período completo.

Tabla 17. Variaciones Interanuales del Recaudo del ICA 2020-2023

Período	Variación Absoluta	Variación Porcentual	Interpretación
2020-2021	-\$355.100.000	-100.00%	Colapso total del recaudo
2021-2022	+\$370.406.282	N/A	Recuperación completa desde cero
2022-2023	+\$176.812.178	+47.73%	Crecimiento robusto y sostenido
2020-2023	+\$192.118.460	+54.10%	Crecimiento neto acumulado del período

Nota. N/A = No Aplica debido a que el valor base es cero, lo que hace indefinida la variación porcentual.

La recuperación del ICA en 2022 (\$370 millones) superó en un 4.31% el nivel previo a la crisis, mientras que el crecimiento del 47.73% registrado en 2023 duplicó la expansión de los ingresos tributarios totales (38.57%), lo que evidenció mejoras sustanciales en fiscalización o ampliación de la base contributiva. Excluyendo el año 2021, la tasa de crecimiento promedio anual

del 15.48% superó la inflación del periodo, lo que indicó la existencia de un crecimiento real sostenible bajo condiciones de estabilidad administrativa.

Esta alta volatilidad registrada generó implicaciones significativas para la planificación fiscal municipal:

Impredecibilidad presupuestal. La imposibilidad de proyectar con certeza razonable el recaudo del ICA dificultó la elaboración de presupuestos multianuales confiables y afectó la planificación de inversiones que requirieran flujos predecibles de recursos.

Riesgo de déficit. Cuando el presupuesto de gastos se estructuró con base en proyecciones optimistas del ICA y el recaudo efectivo fue significativamente menor, el municipio enfrentó riesgos de déficit fiscal que requirieron ajustes presupuestales durante la vigencia.

Costos de ajuste. La variabilidad extrema del recaudo obligó a mantener niveles elevados de liquidez precautoria o a realizar ajustes frecuentes en el gasto, lo que generó ineficiencias administrativas y afectó la ejecución de proyectos de inversión.

4.1.9. Comparación del ICA con Otros Tributos Municipales

Para contextualizar la importancia relativa del ICA dentro del sistema tributario municipal, se presenta el ranking de los principales impuestos del municipio para el año 2023.

Tabla 18. *Ranking de Tributos Municipales según Recaudo 2023.*

Posición	Impuesto	Recaudo 2023	% Tributario	s/Total
1	Alumbrado Público	\$900.000.000	21.54%	
2	Sobretasa Gasolina	\$735.667.998	17.61%	
3	Transporte Oleoductos	\$734.437.049	17.57%	

4	ICA	\$547.218.460	13.10%
5	Predial	\$519.787.380	12.44%
6	Estampillas	\$513.358.666	12.29%

Nota. Elaboración propia con base en datos de la Alcaldía Municipal de Pelaya 2023.

El ICA ocupó la cuarta posición en el ranking tributario municipal, siendo superado por impuestos de base estrecha como el alumbrado público y los gravámenes relacionados con hidrocarburos. Dicha posición relativa sugirió un potencial subutilizado del ICA en comparación con su capacidad teórica como tributo de base amplia.

Conclusiones

El comportamiento del Impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Pelaya durante el período 2020–2023 permite comprender cómo este tributo se convierte en un indicador de la solidez institucional y en un factor determinante para la autonomía fiscal local. El informe demuestra que los primeros años de estudio del impuesto, se superaron las metas de recaudo y se logró un crecimiento sostenido, es por ellos que demuestra que aun los municipios pequeños cuentan con la capacidad de consolidar finanzas públicas más estables cuando existen procesos administrativos organizados y una gestión tributaria profesional.

No obstante, la caída drástica registrada entre 2021 y 2022 evidencia la fragilidad de los logros alcanzados cuando no se garantiza continuidad administrativa ni se institucionalizan los procedimientos. Dicha volatilidad no solo afectó los ingresos municipales, sino que también reveló la vulnerabilidad de las finanzas locales frente a crisis de gobernabilidad o deficiencias en la gestión técnica. La recuperación observada en 2023, aunque significativa, debe entenderse como una muestra de consolidación definitiva, ya que partió de una base de recaudo muy reducida.

El análisis sectorial refuerza la necesidad de diversificación económica y tributaria. La concentración de casi el 90% de los ingresos en el sector comercial representa un riesgo que limita la estabilidad de los recursos municipales. La contracción del sector servicios, por su parte, plantea interrogantes sobre la dinámica económica local y sobre posibles debilidades en los procesos de clasificación y control tributario. Estos elementos advierten que la sostenibilidad fiscal requiere no solo capacidad de recaudo, sino también una lectura atenta de los cambios estructurales de la economía municipal.

El marco normativo, sustentado en el Estatuto de Rentas, establece principios y mecanismos claros para promover la equidad y eficiencia en el tributo, incluyendo incentivos como los descuentos por pronto pago. Sin embargo, la efectividad de las herramientas depende directamente de la solidez institucional, de la capacidad de fiscalización y de la estabilidad en la administración pública. En otras palabras, las normas por sí solas no garantizan resultados si no están respaldadas por una gestión técnica coherente y permanente.

El municipio de Pelaya evidencia que el ICA puede ser más que un simple mecanismo de recaudación: puede transformarse en un instrumento de política económica municipal que fomente el desarrollo y fortalezca la autonomía. Para ello, resulta necesario consolidar un sistema de información tributaria confiables, implementar tecnologías que faciliten el cumplimiento de los contribuyentes y reduzcan los costos de administración, y, sobre todo, garantizar continuidad en los procesos institucionales más allá de los cambios políticos.

De cara al futuro, el desafío central para Pelaya es articular una estrategia que combine: la estabilidad administrativa, la base tributaria y la modernización tecnológica. Dichas acciones no solo permitirían mitigar riesgos de crisis fiscales, sino también consolidar una autonomía financiera que reduzca la dependencia de transferencias nacionales y otorgue mayor margen de acción a la gestión local.

En definitiva, el éxito en la gestión tributaria municipal no se limita a la capacidad de recaudar, sino que está estrechamente ligado a la construcción de instituciones públicas sólidas, estables y transparentes.

Referencias

- Bird, R., & Fiszbein, A. (1998). Colombia: The central role of the central government in fiscal decentralization. World Bank.
- Bonet, J. (2006). Fiscal decentralization and regional income disparities: Evidence from the Colombian experience. *Annals of Regional Science*, 40(4), 661–676.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.
- Cetrángolo, O., & Gómez Sabaini, J. C. (2007). *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*. CEPAL.
- Colombia. Corte Constitucional. (2006, 15 de febrero). Sentencia C-121 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Colombia. Corte Constitucional. (2016, 27 de julio). Sentencia C-402 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Colombia. Corte Constitucional. (2019, 13 de febrero). Sentencia C-056 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. (1997). Informe final. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Correa, P., & Steiner, R. (1994). Decentralization in Colombia: Recent changes and main challenges. Lehigh University.

Deas, M. (1993). Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas. Tercer Mundo Editores.

Decreto 352 de 2002. Por el cual se establecen los requisitos y procedimientos para el registro de instrumentos públicos. Febrero 13 de 2002. D.O. No. 44.718.

Domínguez Martínez, J. M. (2016). El sistema tributario local español. Instituto de Estudios Fiscales.

Einaudi, L. (1912). Corso di scienza delle finanze. G. Einaudi.

Engel, E., Galetovic, A., & Raddatz, C. (2007). Taxes and income distribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetic. *Journal of Development Economics*, 82(2), 394–408.

- Franco, M. H., & Cristancho, F. A. (2012). El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Estudios de Derecho*, 69(154), 235–262. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.18416>
- Fuest, C., Peichl, A., & Siegloch, S. (2018). Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *American Economic Review*, 108(2), 393–418.
- Giuliani Fonrouge, C. M. (1993). *Derecho financiero* (5ª ed.). Depalma.
- Guengant, A. (2014). *La fiscalité locale en France* (3ª ed.). La Documentation française.
- Ibarra Salazar, J., & Sotelo Náter, J. (2009). Fiscal decentralization in Mexico: A difficult path toward subnational fiscal discipline. Inter-American Development Bank.
- Inman, R. P., & Rubinfeld, D. L. (1997). Rethinking federalism. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 43–64.
- Iregui, A. M., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Revista del Banco de la República*, 74(890), 34–64.
- Junguito, R., & Rincón, H. (2004). *La política fiscal en el siglo XX en Colombia*. Banco de la República.

Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Julio 11 de 1983. D.O. No. 36.288.

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Junio 2 de 1994. D.O. No. 41.377.

Ley 223 de 1995. Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones. Diciembre 20 de 1995. D.O. No. 42.160.

Ley 788 de 2002. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 2002. D.O. No. 45.046.

Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 6 de 2012. D.O. No. 48.483.

Lindahl, E. (1919). Just taxation—a positive solution. En R. A. Musgrave & A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the theory of public finance* (pp. 168–176). Macmillan.

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill.

Neumark, F. (1970). *Principios de la imposición* (2ª ed.). Instituto de Estudios Fiscales.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.

Pening Gaviria, J. P. (2003). Evaluación del impuesto de industria y comercio. Departamento Nacional de Planeación.

Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220.

Sánchez, F., Olivera, M., & Cortés, G. (1997). Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas. *Archivos de Macroeconomía*, (67), 1–45. Departamento Nacional de Planeación.

Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387–389. <https://doi.org/10.2307/1925895>

Shoup, C. S. (1969). *Public finance*. Aldine.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.

Vargas, J., & Sarmiento, A. (1997). Características de la descentralización colombiana. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Reformas de Política Pública No. 49.

Villegas, H. B. (2001). Curso de finanzas, derecho financiero y tributario (7^a ed.). Astrea.

Wicksell, K. (1896). Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens. Gustav Fischer.

Wiesner, E. (1992). Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.

Wilson, J. D. (1999). Theories of tax competition. *National Tax Journal*, 52(2), 269–304.

Zapata, J. G. (2010). Las finanzas territoriales en Colombia. Fedesarrollo.

Zodrow, G. R., & Mieszkowski, P. (1986). Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 19(3), 356–370.

[https://doi.org/10.1016/0094-1190\(86\)90048-3](https://doi.org/10.1016/0094-1190(86)90048-3)