

**ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE LAS
OBLIGACIONES SUSTANCIALES EN LOS MUNICIPIOS BAJO LA
JURISDICCIÓN DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE AGUACHICA**

**FREINNER EMILIO PALLARES
KEVYN DANIEL RAMOS SALAS**

**UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR - SECCIONAL AGUACHICA
FACULTADES DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
AGUACHICA, CESAR
2026**

**ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE LAS
OBLIGACIONES SUSTANCIALES EN LOS MUNICIPIOS BAJO LA
JURISDICCIÓN DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE AGUACHICA**

**FREINNER EMILIO PALLARES
KEVYN DANIEL RAMOS SALAS**

**Directora
LEDY SUMALAVE LOBO**

**Co - director
YOIBER ANTONIO OJEDA PACHECO**

**UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR - SECCIONAL AGUACHICA
FACULTAS DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
AGUACHICA, CESAR
2026-1**

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Aguachica, 24 de abril de 2026

DEDICATORIA

*A mis seres queridos, por su apoyo y amor incondicional.
Este proyecto es para ustedes.*

*A nuestras familias, esposas, hijos y hermanos,
a cada una de las personas que aportaron
positivamente y a quienes colocaron y confiaron en
este servidor.*

*El proyecto es para ustedes con todo el amor y
cariño*

AGRADECIMIENTOS

A Dios, primeramente, por brindarme sabiduría y por nunca desampararme y mantenerme de pie hasta llegar al objetivo.

A todas las personas que han hecho posible la realización de este proyecto.

A mi madre, padre y esposa, por su apoyo incondicional.

A mis profesores, compañeros por cada uno de sus consejos, su guía y orientación, que fueron fundamentales para el crecimiento profesional y personal.

Del mismo modo a todos aquellos que contribuyeron, para que el trabajo de investigación fuera hoy una realidad

Para todos eternos agradecimientos.

Tabla de contenido

Tabla de contenido	6
INTRODUCCION.....	13
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	15
1.1. Definición del Problema	15
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	17
1.3. JUSTIFICACIÓN.....	17
1.4. OBJETIVOS	19
1.4.1. OBJETIVO GENERAL.....	19
1.4.2. Objetivos Específicos.....	19
1.5. DELIMITACION.....	20
1.5.1. Delimitación temporal	20
1.5.2. Delimitación espacial	20
1.5.3. Delimitación contextual	22
2. MARCO REFERENCIAL.....	24
2.1. Marco Histórico	24
2.2. Marco Teórico.....	34
2.2.1. La teoría de la equivalencia.....	35
2.2.2. La teoría de la imposición.....	36
2.2.3. La teoría de la tributación óptima	37
2.2.4. Teoría de la carga tributaria	38
2.3. Marco Legal	39
2.3.1. Fundamento Constitucional.....	40
2.3.2. Normativa Legal General.....	42
2.3.3. Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989).....	43
2.3.4. Normativa Territorial Aplicable	45
2.3.5. Relación entre el Marco Legal y la Investigación.....	46
2.4. Marco Conceptual	46
3. DISEÑO METODOLÓGICO.....	51
3.1 Enfoque De Investigación	51
3.2 Tipo de Estudio	52
3.3. Población	54
3.4. Muestra	55
3.5 Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información.....	55

4.	IDENTIFICAR LOS ELEMENTOS DEL TRIBUTOS EXISTENTES EN ENTE TERRITORIAL.	58
4.1.	Impuestos Directos Municipales.....	58
4.2.	Impuestos Indirectos y Complementarios.....	60
4.4.	Tasas y Contribuciones.....	62
4.5.	Estampillas: El gravamen documental.....	63
4.6.	Tributos específicos de explotación y logística	63
4.7.	Impuestos a la Actividad de Entretenimiento y Azar.....	64
4.8.	Tasas y Derechos Administrativos	64
4.9.	El Bloque de Estampillas (Cesar vs. Bolívar).....	65
4.10.	Otros Conceptos Complementarios.....	65
4.11.	Análisis de Elementos	¡Error! Marcador no definido.
4.12.	Técnica de los Principales Tributos.....	70
4.13.	Análisis de las rentas de destinación específica.....	71
4.12.	El Rol de las Estampillas como Tributo Parafiscal	72
4.13.	Principios del sistema tributario aplicados	74
4.14.	Relación entre Elementos Tributarios y el Presupuesto Municipal	76
4.15.	Indicadores de eficiencia tributaria	78
4.16.	Soporte Jurídico: territorialidad del ICA y jurisprudencia	79
5.	CARACTERIZAR LOS TRIBUTOS CONTENIDOS EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL. .	80
5.1.	Bloque 1 - Impuestos de ley y tasas de infraestructura (Conceptos 1-21):.....	81
5.2.	Bloque 2: tasas administrativas y estampillas (22-42)	83
5.3.	Bloque 3: Específicos de Bolívar y otros derechos (43-63)	85
5.4.	Caracterización detallada por tipo de tributo	86
5.4.1.	Impuesto Predial Unificado:	87
5.4.2.	Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y Complementarios	88
5.4.3.	Complementario de Avisos y Tableros:.....	90
5.4.3.	Estampillas: La carga en la contratación pública.....	90
5.4.4.	Gravámenes a la explotación de recursos naturales	93
5.4.5.	Tasas por Servicios Administrativos	¡Error! Marcador no definido.
6.	ESTABLECER RELACIONES COMPARATIVAS ENTRE CADA ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL.....	101
6.1.	Análisis comparativo de la densidad y complejidad tributaria	102
6.1.1.	El Caso Aguachica: epicentro de la complejidad fiscal ..	¡Error! Marcador no definido.
6.1.2.	La División Regional: Bolívar vs. Cesar.....	¡Error! Marcador no definido.
6.1.3.	Tamalameque: La Excepción que confirma la regla	¡Error! Marcador no definido.

6.1.4. Los Municipios de baja presión fiscal (Menos Tributos)	¡Error! Marcador no definido.
6.1.5. Los de Complejidad, pero con retorno (Infraestructura)	¡Error! Marcador no definido.
6.1.6. El Enfoque en la Plusvalía (Inversión Inmobiliaria)	¡Error! Marcador no definido.
6.1.7. Los municipios ganadores bajo tres perfiles de inversión diferentes:	¡Error! Marcador no definido.
6.2. La Inexistencia de armonización Tributaria Regional	114
6.3. Implicaciones del Análisis Comparativo	¡Error! Marcador no definido.
6.4. ANÁLISIS DE LA CARACTERIZACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL	129
6.5. Base común.....	139
6.6. Las exenciones como instrumento de política pública activa.....	147
CONCLUSIONES.....	156
6. BIBLIOGRAFÍA.....	161

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Detalle de las Principales Modificaciones Tributarias por Impuesto	59
Tabla 2 Tarifas y Base Gravable del Impuesto de Publicidad Exterior por Municipio	60
Tabla 3 Clasificación General de los Tributos Municipales por Tipo.....	66
Tabla 4 Matriz de Estructura Tributaria Municipal (Consolidado de 63 Conceptos).....	67
Tabla 5. Comparativa de Rentas Cedidas y Participaciones Departamentales	69
Tabla 6 Estampillas de Destinación Específica en el Ámbito Municipal.....	73
Tabla 7. Indicadores de eficiencia tributaria	78
Tabla 8. BLOQUE 1: Impuestos de Ley y Tasas de Infraestructura (1-21).....	81
Tabla 9. BLOQUE 2: Tasas Administrativas y Estampillas (22-42)	83
Tabla 10. BLOQUE 3: Específicos de Bolívar y Otros Derechos (43-63)	85
Tabla 11. Estructura Tarifaria del Impuesto Predial Unificado por Municipio (Tarifas por Mil).	88
Tabla 12. Acumulación de Estampillas y Sobrecosto en la Contratación Pública por Municipio	91
Tabla 13. Transporte de Hidrocarburos.....	94
Tabla 14. Tarifas en Municipios Mineros.....	96
Tabla 15. Extracción de Materiales de Arrastre: Arena, Cascajo y Piedra.....	97
Tabla 16. Modelos de Liquidación de la Base Gravable.....	100
Tabla 17. Comparativa: Municipios con Mayor Carga Tributaria	102
Tabla 18. Divergencia estructural.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 19. Comparativa de Eficiencia Tributaria.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 20. Comparativa de Atractivo por Sector.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 21. Uniformidad Legal vs. Heterogeneidad Operativa en Impuestos Base	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 22. exenciones como instrumento de política pública.	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 23 Densidad Tributaria vs. Población en los 18 Municipios de la Jurisdicción.	¡Error! Marcador no definido.

LISTA DE FIGURAS

Ilustración 1 cantidad de municipios donde aplica cada impuesto ¡Error! Marcador no definido.

Ilustración 2 tasas administrativas y estampillas..... ¡Error! Marcador no definido.

Ilustración 3: Específicos de Bolívar y otros derechos ¡Error! Marcador no definido.

Ilustración 4 Densidad Tributaria vs. Población ¡Error! Marcador no definido.

RESUMEN

El sistema tributario municipal colombiano presenta una estructura compleja y heterogénea debido al ejercicio de la autonomía fiscal que la Constitución Política otorga a las entidades territoriales. Esta investigación analiza la estructura tributaria de las obligaciones sustanciales en los dieciocho municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica: Aguachica, Curumani, Pailitas, Pelaya, San Martín, San Alberto, Tamalameque, Gamarra, La Gloria, Río de Oro, González, Norosi, Regidor, Río Viejo, Arenal, Morales, Simití y Santa Rosa. El objetivo general es analizar comparativamente la configuración normativa de las obligaciones tributarias sustanciales, identificando los elementos del tributo (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa), caracterizando los gravámenes municipales y estableciendo relaciones comparativas entre los diferentes esquemas tributarios locales. La metodología empleada es de enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo), con alcance descriptivo, analítico y comparativo, utilizando como fuentes primarias los estatutos tributarios municipales vigentes. Los resultados permitirán identificar el grado de armonización normativa, las diferencias estructurales y las oportunidades de mejora en la eficiencia recaudatoria, contribuyendo al fortalecimiento de la autonomía fiscal municipal y al desarrollo económico regional.

ABSTRACT

The Colombian municipal tax system presents a complex and heterogeneous structure due to the exercise of fiscal autonomy granted to territorial entities by the Political Constitution. This research analyzes the structure of substantial tax obligations in the eighteen municipalities under the jurisdiction of the Aguachica Chamber of Commerce: Aguachica, Curumani, Pailitas, Pelaya, San Martín, San Alberto, Tamalameque, Gamarra, La Gloria, Río de Oro, González, Norosi, Regidor, Río Viejo, Arenal, Morales, Simití, and Santa Rosa. The general objective is to comparatively analyze the regulatory configuration of substantial tax obligations, identifying the elements of taxation (active subject, passive subject, taxable event, tax base, and rate), characterizing municipal levies, and establishing comparative relationships between different local tax schemes. The methodology employed follows a mixed approach (qualitative-quantitative), with descriptive, analytical, and comparative scope, using current municipal tax statutes as primary sources. The results will identify the degree of regulatory harmonization, structural differences, and opportunities for improving collection efficiency, contributing to strengthening municipal fiscal autonomy and regional economic development.

INTRODUCCION

La tributación municipal constituye un pilar fundamental del sistema fiscal colombiano y representa una manifestación concreta del principio constitucional de descentralización administrativa y autonomía territorial consagrado en la Constitución Política de 1991. A través de la potestad tributaria derivada, los municipios tienen la facultad de establecer, administrar y recaudar tributos dentro del marco legal nacional, configurando así estructuras tributarias locales que responden a las particularidades económicas, sociales y administrativas de cada jurisdicción.

En el contexto del sur del departamento del Cesar, los dieciocho municipios que conforman la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica presentan esquemas tributarios diversos que, si bien se fundamentan en el mismo marco constitucional y legal, evidencian diferencias significativas en la definición de los elementos esenciales del tributo, en la caracterización de los gravámenes locales y en los mecanismos de gestión del recaudo. Esta heterogeneidad normativa, producto del ejercicio legítimo de la autonomía fiscal municipal, plantea desafíos tanto para los contribuyentes que operan en múltiples jurisdicciones como para la eficiencia y equidad del sistema tributario regional.

La presente investigación surge de la necesidad de comprender de manera integral y sistemática cómo se configura la estructura tributaria de las obligaciones sustanciales en estos municipios, entendidas estas como aquellas derivadas del cumplimiento del hecho generador previsto en la ley que determinan el deber jurídico principal de pagar un tributo al Estado. El análisis comparativo de los

estatutos tributarios municipales vigentes permite identificar patrones normativos, detectar inconsistencias o vacíos regulatorios y proponer lineamientos para la armonización fiscal territorial, contribuyendo así al fortalecimiento institucional de las administraciones locales y a la mejora del clima de negocios regional.

El documento se estructura en cinco capítulos principales: el Capítulo I presenta el planteamiento y formulación del problema de investigación, junto con la justificación, objetivos y delimitación del estudio; el Capítulo II desarrolla el marco referencial que fundamenta teórica, histórica, legal y conceptualmente la investigación; el Capítulo III describe el diseño metodológico empleado, incluyendo el enfoque, tipo de estudio, población, muestra, técnicas e instrumentos de recolección y análisis de información; el Capítulo IV presenta los resultados del análisis correspondientes a cada objetivo específico; y finalmente, el Capítulo V expone las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Definición del Problema

El problema central radica en la falta de armonización y coherencia en la estructura tributaria de las obligaciones sustanciales entre los diferentes municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica. Este contexto surge del legítimo ejercicio del principio constitucional para descentralización administrativa, que permite a los gobiernos locales establecer sus propios impuestos dentro del marco normativo nacional.

Esta potestad tributaria está consagrada expresamente en los artículos 287, 313 y 338 de la Constitución Política y desarrollada por leyes como la 136 de 1994 y 1551 de 2012 genera una compleja normatividad que, si bien está acorde con la autonomía territorial, presenta desafíos para los contribuyentes que operan en varias jurisdicciones y por consiguiente para la eficiencia del sistema tributario regional.

Entre los desafíos para la armonización tributaria encontramos una diferencia de normativa que existen entre los estatutos tributarios municipales, lo que genera confusión e inseguridad jurídica para los contribuyentes, especialmente para aquellos que operan en múltiples jurisdicciones. Este panorama se agrava por la complejidad administrativa inherente a los procedimientos de liquidación, declaración y pago de tributos locales, que frecuentemente suelen ser excesivamente complejos y varían considerablemente entre municipios, lo que

incrementan significativamente los costos de cumplimiento para el sector empresarial.

Adicionalmente, se evidencia una ineficiencia en la gestión de recaudo de muchos municipios, que presentan bajos niveles de recaudo debido a estructuras tributarias obsoletas, bases gravables inadecuadamente definidas o esquemas tarifarios desactualizados, lo que limita su capacidad para financiar el desarrollo local. Asimismo, la inequidad tributaria que se evidencian con las discrepancias que existen en la carga fiscal soportada por los diferentes sectores económicos y contribuyentes en distintos municipios, afectando la competitividad territorial y las decisiones de inversión.

Las complejidades del sistema municipal se acentúan por los vacíos e inconsistencias normativas existentes en áreas, donde se presentan tanto vacíos regulatorios como aplicaciones entre tributos de orden municipal, departamentales y nacionales, generando confusión y potenciales dobles imposición tributaria.

Este escenario desfavorable impacta negativamente el clima de inversión regional, incrementa considerablemente los costos de transacción para las empresas y limita las posibilidades de desarrollo económico sostenible de los territorios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio. Por último, la tributación municipal un pilar fundamental para la autonomía fiscal y el desarrollo de las regiones en Colombia. Sin embargo, el ejercicio legítimo de las facultades tributarias locales has dado origen a un sistema fiscal caracterizado por su complejidad.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿cómo se configura la estructura tributaria de las obligaciones sustanciales en los Municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica, y qué diferencias o correspondencias existen entre ellas a partir de los elementos del tributo, la caracterización de los gravámenes municipales y la comparación entre los distintos esquemas tributarios?

1.3. JUSTIFICACIÓN

El análisis de la estructura tributaria de las obligaciones sustanciales en los municipios bajo jurisdicción de la Cámara de Comercio constituye un ejercicio fundamental para comprender el panorama fiscal local y promover el desarrollo económico territorial. Esta investigación se justifica por múltiples razones de carácter jurídico, económico y social.

Uno de los aspectos relevantes para la justificación es la estructura jurídica y administrativa que permite verificar la concordancia entre los acuerdos municipales que establecen los tributos locales y el marco normativo nacional, especialmente la Ley 14 de 1983, el Decreto 1333 de 1986 y la Ley 1819 de 2016.

También posibilita identificar posibles inconsistencias normativas que generen inseguridad jurídica para los contribuyentes, como duplicidad impositiva o vacíos reglamentarios y facilita la evaluación del cumplimiento de los principios constitucionales tributarios: legalidad, equidad, progresividad, eficiencia y no retroactividad.

Desde una perspectiva económica, permite analizar la eficiencia del recaudo y la suficiencia de recursos para la financiación del desarrollo local la cual facilita la identificación las mejoras en la estructura tributaria que promuevan la competitividad territorial y la atracción de inversiones el cual proporciona un comparativo entre municipios para detectar buenas prácticas y oportunidades de armonización fiscal.

Desde la perspectiva empresarial y social resultaría fundamental para promover la transparencia fiscal y al fortalecimiento de la confianza entre el sector productivo y los entes territoriales. Esto permite identificar con precisión la carga tributaria real que soportan los diferentes sectores económicos, evaluando su proporcionalidad y coherencia con los principios constitucionales de equidad y progresividad.

En este contexto, resulta imperativo que una propuesta de reformas que simplifiquen el cumplimiento tributario y reduzcan los costos administrativos tanto para empresarios como para las administraciones locales. Estas iniciativas utópicas podrían contemplar la estandarización de formularios, plataformas digitales unificadas, criterios homogéneos para bases gravables y una eficiencia del recaudo en los municipios.

La metodología propuesta para ejecutar este análisis comprende cuatro componentes fundamentales, la recopilación y sistematización de los estatutos tributarios municipales vigentes, estableciendo una base documental solida; segundo el desarrollo de un análisis comparativo pormenorizado de las principales obligaciones sustanciales (Impuesto de Industria y Comercio, Predial, Avisos y Tableros) entre otros gravámenes; tercero la evaluación técnica de los

procedimientos de liquidación, declaración y pago implementados en cada jurisdicción; y cuarto, la construcción de indicadores cuantitativos de eficiencia recaudatoria y equidad tributaria que permitan mediciones objetivas entre las diferentes entidades territoriales.

La implementación de un análisis riguroso de la estructura tributaria municipal generará beneficios a los contribuyentes mediante la identificación de posibles simplificaciones y armonizaciones normativas, sino que también fortalecerá la capacidad fiscal de los municipios mediante sistemas tributarios más eficientes, promoviendo su desarrollo sostenible y mejorando el clima de negocios regional.

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar de la estructura tributaria de las obligaciones sustanciales en los municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica

1.4.2. Objetivos Específicos

- Identificar los elementos del tributo existentes en ente territorial.
- Caracterizar los tributos contenidos en la estructura tributaria municipal.
- Establecer relaciones comparativas entre cada estructura tributaria municipal.

1.5. DELIMITACION

1.5.1. Delimitación temporal

La presente investigación se encuentra delimitada al análisis de la estructura tributaria de las obligaciones sustanciales en los municipios comprendidos bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica el estudio se sustenta en el marco legal establecido por la Constitución Política de 1991 en sus artículos 287, 300, 313 y 338, en los cuales reconoce la autonomía fiscal de las entidades territoriales para establecer, administrar y recaudar los tributos dentro de los límites que fija la ley igualmente se apoya en las disposiciones del Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989), las leyes orgánicas de orden territorial (Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003), así como en los acuerdos municipales que regulan la administración de los impuestos locales.

1.5.2. Delimitación espacial

Territorialmente, la investigación se enfoca en los municipios que conforman la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica (Curumani, Pailitas, Pelaya, Aguachica, San Martín, San Alberto, Tamalameque, Gamarra, La Gloria, Río De oro, González, Norosi, Regidor, Río Viejo, Arenal, Morales, Simití, Santa Rosa). Este ámbito geográfico permite analizar la manera en que dichas administraciones locales estructuran sus sistemas tributarios, determinan sus obligaciones sustanciales y aplican los principios de eficiencia, equidad y progresividad que orientan el sistema tributario colombiano.

Geográfica y espacialmente el municipio de Aguachica está ubicado en el departamento del Cesar, Colombia. Situado en las coordenadas 8°18'43" N y 73°37'01" O, ocupando una superficie total de 916,5 km²; los límites del área de estudio están definidos por las siguientes coordenadas: al norte 8°25'30" N, al sur 7°59'45" N, al este 73°30'00" O, y al oeste 73°45'15"; cuenta con una población estimada de 128,425 habitantes según proyecciones del DANE para 2024; se posiciona como la segunda ciudad más importante del departamento del Cesar.

Su ubicación en la intersección de las principales vías que comunican la Costa Caribe con el interior del país, le confiere una importancia logística y comercial significativa. El municipio se encuentra a una altitud de 162 metros sobre el nivel del mar, con un clima tropical húmedo y una temperatura promedio de 28°C, características que influyen en su potencial turístico y, por ende, en el desarrollo de su sector hotelero.

Dentro de los límites municipales, el estudio en el contexto geográfico de todo el municipio, que se extiende unos 7 km de norte a sur y 5 km de este a oeste. El área urbana está dividida en 36 barrios oficialmente reconocidos y concentra la mayor parte de la infraestructura hotelera del municipio. Para efectos de este estudio, se considerarán las siguientes subdivisiones espaciales relevantes:

En cuanto al aspecto temporal la investigación no se enfoca en un periodo de tiempo específico más bien en la vigencia de los estatutos tributarios municipales al momento del desarrollo del estudio así logrando un análisis comparativo de las versiones actualizadas y vigentes de dichos cuerpos normativos, teniendo en cuenta las reformas o modificaciones más recientes cuando existan, Este enfoque

permite examinar la configuración actual del marco jurídico tributario municipal entendiendo en cuenta que el interés académico se centra en la forma en que cada municipio estructura y ordena, y no en una evolución histórica.

1.5.3. Delimitación contextual

Conceptualmente, la investigación se centra en la estructura tributaria de las obligaciones sustanciales en los municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica entendidas estas como aquellas derivadas del cumplimiento del hecho generador previsto en la ley, que determinan el deber jurídico principal de pagar un tributo al Estado los elementos esenciales del tributo (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa), los cuales estructuran el contenido jurídico de la obligación sustancial. se analizan desde una perspectiva comparativa y sistemática, con el propósito de identificar cómo en cada municipio, dentro de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica, ha configurado su marco normativo local y su régimen tributario interno, conforme a las competencias otorgadas por la ley a los entes territoriales se excluyen expresamente del ámbito de análisis la destinación presupuestal de los recursos tributarios, por cuanto estos pertenecen a la esfera de la administración y control fiscal, y no inciden directamente en la determinación jurídica del deber sustancial de contribuir así la investigación concentra su atención en los fundamentos jurídicos, técnicos y administrativos que sustentan la obligación principal de pago, permitiendo así un examen más preciso de la coherencia normativa y la uniformidad estructural entre los municipios objeto de estudio.

En síntesis, esta delimitación permite el análisis de los elementos que configuran la estructura tributaria municipal, su marco normativo, su gestión administrativa y su incidencia en la sostenibilidad financiera de los municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica, contribuyendo así a una comprensión integral del funcionamiento del sistema tributario local dentro del contexto fiscal colombiano.

2. MARCO REFERENCIAL.

2.1. Marco Histórico

El marco histórico de la investigación se dividió en dos aspectos fundamentales: la historia general del tema y su evolución académica a través del tiempo.

2.1.1. Historia del tema

El sistema tributario municipal en Colombia representa la materialización del principio de descentralización administrativa y autonomía territorial establecido en la Constitución Política de 1991. Históricamente, la estructura fiscal del país ha evolucionado desde una centralización absoluta hacia un modelo de potestad tributaria derivada, donde los entes territoriales tienen la facultad de administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre dentro de los límites fijados por la ley nacional. Este desarrollo se consolidó con la expedición del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario Nacional), el cual unificó las normas sustantivas y definió la obligación tributaria sustancial como el deber jurídico que nace al realizarse el presupuesto previsto en la ley como generador del impuesto.

Desde una perspectiva teórica, la tributación local se fundamenta en diversas doctrinas económicas que justifican la carga impositiva. La teoría de la equivalencia o principio del beneficio sugiere que los contribuyentes deben pagar en proporción

a las ventajas obtenidas por los servicios públicos locales, lo cual explica la naturaleza de impuestos como el Predial Unificado y la Contribución por Valorización. Complementariamente, la teoría de la imposición de Musgrave asigna al Estado funciones de asignación, distribución y estabilidad, permitiendo que los municipios utilicen los tributos no solo para recaudar, sino para corregir externalidades y redistribuir recursos hacia sectores vulnerables. En este sentido, la teoría de la tributación óptima busca que el diseño de estos instrumentos minimice las distorsiones económicas y las pérdidas de eficiencia, un reto significativo para los 18 municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica, cuya capacidad administrativa suele ser limitada en comparación con las grandes metrópolis.

El sustento legal de esta estructura se encuentra en la jerarquía normativa que encabeza la Constitución Política, específicamente en sus artículos 287, 317 y 338. Mientras el artículo 287 consagra la autonomía territorial, el 338 establece el principio de legalidad o reserva de ley, exigiendo que todo tributo sea fijado por el Congreso, las asambleas o los concejos municipales, definiendo con claridad sus elementos esenciales. Este marco se desarrolla a través de leyes como la 14 de 1983, que fortalece los fiscos municipales, la Ley 617 de 2000 sobre racionalización del gasto y la Ley 1819 de 2016, que introdujo una reforma estructural para armonizar criterios en tributos como el Impuesto de Industria y Comercio (ICA).

Finalmente, el marco conceptual unifica la terminología técnica necesaria para el análisis comparativo de los 18 estatutos municipales. El eje central de la relación jurídico-tributaria se descompone en cinco elementos constitutivos

esenciales: el sujeto activo, que es el ente municipal acreedor de la prestación; el sujeto pasivo, que corresponde a la persona obligada al cumplimiento de la obligación al realizar el hecho generador; el hecho generador, definido como la situación jurídica cuya realización origina el nacimiento de la obligación; la base gravable, que es la magnitud económica sobre la cual se aplica la carga; y la tarifa, que es el porcentaje o valor fijo determinado por el concejo municipal. Esta estructura quíntuple permite diferenciar entre impuestos, que no implican contraprestación directa; tasas, vinculadas a la prestación de un servicio administrativo; y contribuciones, derivadas de beneficios por obras públicas. En las jurisdicciones del Cesar y Bolívar, se suman las estampillas como tributos parafiscales de destinación específica hacia sectores como cultura, adulto mayor y educación superior, añadiendo una capa de complejidad técnica a la estructura tributaria regional.

2.1.2. Historia académica del tema.

Los estudios sobre el análisis de la recolección de impuestos municipales y su efecto en las finanzas han servido como herramienta para mejorar las finanzas locales. Lo cual se debe al gran potencial de los impuestos locales y a su influencia en la autonomía fiscal de los municipios. Estudios anteriores han examinado cómo la eficiencia en la recolección de impuestos se relaciona con la sostenibilidad fiscal, lo que afecta de manera importante la capacidad de invertir y ofrecer servicios públicos en los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta.

Sobre el particular los investigadores auscultaron diversos escenarios académicos en procura de analizar trabajos de investigación que tuviera alguna relación con el que se llevó a cabo en la Universidad Popular del Cesar Seccional Aguachica, entre ellos los siguientes:

2.1.2.1. Internacional.

A nivel internacional, diversos estudios han abordado el análisis de la estructura tributaria subnacional y su impacto en el desarrollo económico territorial. Destacan las investigaciones desarrolladas por organismos multilaterales y centros académicos especializados en finanzas públicas.

El estudio "Descentralización fiscal en América Latina: Balance y perspectivas" realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2019), analiza los sistemas tributarios subnacionales en 18 países latinoamericanos, identificando patrones comunes de autonomía fiscal limitada, alta dependencia de transferencias nacionales y baja capacidad de recaudo propio. Este trabajo destaca que los gobiernos locales latinoamericanos recaudan en promedio apenas el 2.5% del PIB, cifra significativamente inferior al 7.5% promedio de los países de la OCDE, evidenciando importantes oportunidades de fortalecimiento fiscal territorial.

La investigación de Bird y Slack (2004) titulada "International Handbook of Land and Property Taxation" publicada por el Lincoln Institute of Land Policy, examina comparativamente los sistemas de tributación inmobiliaria en más de 30 países, incluyendo análisis detallados de los elementos estructurales del impuesto

predial, métodos de avalúo, tasas impositivas y niveles de eficiencia recaudatoria. Este estudio proporciona un marco metodológico robusto para el análisis comparativo de tributos inmobiliarios locales, elemento central en la estructura fiscal de los municipios colombianos.

El trabajo "Local Government Taxation: The Challenges of the 21st Century" de Bahl y Martínez-Vázquez (2008), publicado por el International Center for Public Policy, analiza los desafíos que enfrentan los gobiernos locales en el diseño y administración de sistemas tributarios eficientes en contextos de globalización, movilidad de factores productivos y competencia fiscal interjurisdiccional. Los autores argumentan que la estructura tributaria local óptima debe equilibrar tres objetivos: suficiencia de recursos para proveer servicios públicos, minimización de distorsiones económicas y simplicidad administrativa, considerando las restricciones de capacidad técnica de las administraciones locales.

Estos antecedentes internacionales proporcionan marcos conceptuales, metodologías de análisis comparativo y hallazgos empíricos relevantes para contextualizar el estudio de la estructura tributaria municipal en la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica dentro de las tendencias y desafíos globales de la tributación subnacional.

2.1.2.2. Antecedente nacional

En el contexto colombiano, diversos estudios académicos han analizado la estructura y eficiencia del sistema tributario municipal, aportando conocimientos relevantes para esta investigación.

La tesis doctoral de Bonet y Ayala (2016) titulada La descentralización fiscal en Colombia: un análisis comparativo regional, desarrollada en la Universidad de los Andes, examina las diferencias en la capacidad fiscal de los municipios colombianos, categorizándolos según su nivel de autonomía financiera y eficiencia recaudatoria. Los autores identifican que los municipios de categorías quinta y sexta, similares a varios de los analizados en esta investigación, presentan una alta dependencia de transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y enfrentan importantes limitaciones de capacidad administrativa para gestionar eficientemente sus tributos locales.

El trabajo Análisis de la estructura tributaria de los municipios colombianos de Zapata, Ariza y Carrasquilla (2015), publicado por Fedesarrollo, desarrolla un análisis econométrico de los determinantes del recaudo tributario municipal en 1.102 municipios colombianos durante el periodo 2000-2012. Este estudio identifica que, además de las variables económicas estructurales (PIB per cápita, estructura sectorial), factores institucionales como la calidad de la administración tributaria, la actualización de estatutos y catastros, y el uso de tecnologías de información inciden significativamente en los niveles de recaudo.

La investigación de Acosta y Bird (2005) El desafío de fortalecer los gobiernos subnacionales: la experiencia colombiana publicada en Economía y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Colombia, analiza la evolución de la estructura tributaria municipal desde la descentralización fiscal de los años 80 hasta la actualidad, identificando avances, rezagos y oportunidades de mejora. Los autores destacan que, pese a los avances normativos, persisten importantes

heterogeneidades en la calidad técnica de los estatutos tributarios municipales y en la efectividad de su aplicación.

El estudio Impuesto de Industria y Comercio: estructura, evolución territorial y opciones de reforma de Sánchez y España (2013), elaborado para la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP), analiza específicamente el principal tributo municipal en Colombia, evidenciando diferencias significativas entre municipios en la definición de bases gravables, clasificación de actividades económicas, tarifas aplicables y tratamientos preferenciales. Esta investigación es particularmente relevante para el presente estudio, pues el ICA constituye el gravamen de mayor importancia fiscal en los municipios de la jurisdicción de Aguachica.

Estos antecedentes nacionales evidencian que el análisis comparativo de estructuras tributarias municipales es un campo de investigación relevante y necesario, que ha sido abordado principalmente a nivel agregado nacional o regional amplio, pero con limitados estudios focalizados en jurisdicciones específicas de cámaras de comercio, representando así una oportunidad para contribuir al conocimiento académico y a la política pública territorial.

2.1.2.3. Regional.

A nivel regional, se identifican investigaciones específicas sobre el sistema tributario municipal en el departamento del Cesar y la región del Magdalena Medio, que aportan contexto territorial directo para este estudio.

El trabajo de grado Análisis de la gestión tributaria municipal en el departamento del Cesar: período 2015-2019 de Gómez y Martínez (2020), desarrollado en la Universidad Popular del Cesar, examina la eficiencia recaudatoria y administrativa de una muestra de 15 municipios cesarienses, incluyendo a Aguachica. Los autores identifican que los municipios del sur del departamento presentan niveles de eficiencia recaudatoria inferiores al promedio departamental, atribuible a factores como desactualización catastral, limitada cultura tributaria, débil capacidad sancionatoria y escasa inversión en modernización tecnológica.

La investigación "Estructura económica y capacidad fiscal de los municipios del sur del Cesar" de Oñate (2018), publicada en la Revista de Economía del Caribe de la Universidad del Norte, analiza la relación entre la base económica municipal (composición sectorial, tamaño del sector formal, dinámica empresarial) y la capacidad de generación de ingresos tributarios propios. El estudio evidencia que municipios con mayor diversificación económica y mayor formalización empresarial, facilitada por la presencia activa de cámaras de comercio, presentan mayores niveles de recaudo del impuesto de industria y comercio.

El documento técnico Diagnóstico fiscal de los municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica elaborado por la misma Cámara en 2019, proporciona información estadística sobre la estructura de ingresos y gastos municipales, identificando que en promedio los 18 municipios de la jurisdicción obtienen apenas el 12% de sus ingresos totales de fuentes tributarias propias, evidenciando alta dependencia de transferencias nacionales y limitada autonomía fiscal efectiva.

Estos antecedentes regionales confirman la pertinencia y necesidad del presente estudio, pues evidencian vacíos de conocimiento específico sobre la configuración normativa detallada de las obligaciones tributarias sustanciales en los municipios de la jurisdicción, más allá de los análisis agregados de gestión fiscal y recaudo.

2.1.2.4. Local

A nivel local, en la Universidad Popular del Cesar Seccional Aguachica, se han desarrollado trabajos de grado relacionados con aspectos específicos de la tributación municipal que constituyen antecedentes directos de esta investigación.

El trabajo de grado Análisis del cumplimiento de las obligaciones tributarias del impuesto de industria y comercio en el municipio de Aguachica de Suárez y Peña (2019), examina el nivel de cumplimiento voluntario de los contribuyentes del ICA en el principal municipio de la jurisdicción, identificando factores asociados a la evasión y elusión tributaria. Los autores encontraron que el 38% de los establecimientos comerciales registrados en la Cámara de Comercio no aparecían inscritos en el registro tributario municipal, evidenciando importantes brechas entre la base potencial y efectiva del tributo.

La investigación Propuesta de modernización del estatuto tributario del municipio de Aguachica de Torres (2021), desarrolla un análisis crítico del estatuto vigente identificando vacíos normativos, inconsistencias con la legislación nacional y oportunidades de mejora técnica. El autor propone un proyecto de acuerdo municipal que incorpora mejores prácticas normativas y procedimentales, simplificando obligaciones formales y actualizando elementos sustantivos de los principales tributos.

El estudio Cultura tributaria y su relación con el recaudo municipal: caso San Alberto de Martínez y Castro (2020), analiza mediante encuestas a contribuyentes y funcionarios las percepciones, conocimientos y actitudes frente al sistema

tributario local, encontrando bajos niveles de conocimiento sobre obligaciones tributarias y débil percepción de legitimidad del sistema por falta de transparencia en el uso de recursos.

Estos antecedentes locales evidencian que existe interés académico en el estudio del sistema tributario municipal en la región, pero los trabajos se han centrado principalmente en municipios individuales o en aspectos específicos (cumplimiento, cultura tributaria, modernización normativa). Esta investigación se diferencia por desarrollar un análisis comparativo sistemático de la estructura normativa de las obligaciones sustanciales en los 18 municipios de la jurisdicción, proporcionando una visión integral y contrastada del sistema tributario regional.

2.2. Marco Teórico

El estudio de la estructura tributaria y las obligaciones sustanciales en el ámbito municipal requiere comprender los fundamentos conceptuales del sistema tributario colombiano, su organización normativa y los principios que orientan la relación entre el Estado y los contribuyentes según el Estatuto Tributario Nacional Decreto 624 de 1989, la obligación tributaria sustancial se define como el deber jurídico que surge cuando se realiza el hecho generador previsto en la ley teniendo como objeto el pago del tributo correspondiente al artículo 1. Esta definición constituye el punto de partida de toda relación jurídico-tributaria dado que delimita el momento en el que nace la obligación del contribuyente frente al Estado.

2.2.1. La teoría de la equivalencia.

La teoría de la equivalencia, también conocida como principio del beneficio, sostiene que los contribuyentes deben pagar impuestos en proporción a los beneficios que reciben de los servicios públicos prestados por el Estado. Este enfoque, desarrollado por economistas clásicos como Adam Smith en su obra "La Riqueza de las Naciones" (1776), establece una relación directa entre la carga tributaria y las ventajas obtenidas del gasto público.

En el contexto municipal, esta teoría adquiere particular relevancia ya que muchos de los tributos locales, especialmente las tasas y contribuciones, se fundamentan precisamente en la prestación de servicios específicos o en la generación de beneficios particulares para ciertos contribuyentes. Por ejemplo, el impuesto predial puede justificarse bajo esta teoría en la medida en que financia servicios urbanos como alumbrado público, recolección de basuras, mantenimiento de vías y espacios públicos que benefician directamente a los propietarios de inmuebles.

Sin embargo, la teoría de la equivalencia presenta limitaciones importantes en su aplicación práctica. Es difícil medir con precisión el beneficio individual que cada contribuyente recibe de los servicios públicos, especialmente en el caso de bienes públicos puros como la seguridad o el alumbrado público. Además, una aplicación estricta de esta teoría podría resultar regresiva, ya que las personas de menores ingresos que requieren más servicios sociales deberían pagar más impuestos, contradiciendo principios de equidad y redistribución del ingreso (Musgrave y Musgrave, 1992).

2.2.2. La teoría de la imposición.

La teoría de la imposición, desarrollada principalmente por economistas como Richard Musgrave, establece que el sistema tributario debe estructurarse considerando tres funciones fundamentales del Estado: la función de asignación provisión eficiente de bienes públicos, la función de distribución que es la redistribución equitativa del ingreso y la función de estabilización que es el mantenimiento del equilibrio macroeconómico.

Esta teoría proporciona un marco conceptual más amplio que la teoría de la equivalencia, reconociendo que los impuestos no solo deben financiar servicios específicos sino también cumplir objetivos sociales y económicos más amplios. En el ámbito municipal, la teoría de la imposición justifica que los tributos locales contribuyan no solo a financiar servicios directos sino también a promover el desarrollo económico territorial, a corregir externalidades negativas y a redistribuir recursos hacia sectores vulnerables de la población.

Los municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica, al estructurar sus sistemas tributarios, deben considerar estas tres funciones: la asignación eficiente de recursos para proveer servicios públicos locales, la distribución equitativa de la carga tributaria entre los diferentes sectores económicos y grupos sociales, y la contribución a la estabilidad fiscal y al crecimiento económico sostenible del territorio. La teoría de la imposición también fundamenta la utilización

de incentivos fiscales y tratamientos diferenciales para promover actividades económicas estratégicas o para proteger sectores vulnerables (Stiglitz, 2000).

2.2.3. La teoría de la tributación óptima

La teoría de la tributación óptima, cuyos fundamentos fueron establecidos por economistas como Frank Ramsey (1927) y desarrollados posteriormente por James Mirrlees (1971), busca determinar la estructura tributaria que maximiza el bienestar social minimizando las distorsiones económicas y las pérdidas de eficiencia (deadweight losses) generadas por los impuestos.

Esta teoría reconoce que todo impuesto genera distorsiones en las decisiones económicas de los agentes como el consumo, ahorro, inversión, oferta de trabajo, produciendo costos de eficiencia más allá de la mera transferencia de recursos de los contribuyentes al Estado. El diseño tributario óptimo busca minimizar estas distorsiones, considerando también objetivos de equidad y las limitaciones administrativas para implementar y fiscalizar los tributos.

En el contexto municipal, la aplicación de esta teoría implica que los estatutos tributarios deban diseñarse considerando: (a) la elasticidad de las bases gravables, gravando más intensamente aquellas menos sensibles a cambios en las tasas impositivas; (b) la capacidad administrativa local para gestionar eficientemente los tributos, evitando impuestos de difícil fiscalización; (c) el equilibrio entre eficiencia económica y equidad distributiva; y (d) la minimización de los costos de cumplimiento para los contribuyentes.

La tributación óptima también sugiere que es preferible tener pocos tributos con bases amplias y tasas moderadas, en lugar de múltiples gravámenes con bases estrechas y tasas altas, ya que esto reduce tanto las distorsiones económicas como los costos administrativos (Mankiw, Weinzierl y Yagan, 2009). Este principio es particularmente relevante para municipios de categorías quinta y sexta que enfrentan restricciones importantes de capacidad administrativa.

2.2.4. Teoría de la carga tributaria

La teoría de la carga tributaria, también conocida como teoría de la incidencia fiscal, analiza quién soporta efectivamente el peso económico de los impuestos, distinguiendo entre la incidencia legal quien está obligado por ley a pagar el tributo y la incidencia económica, quien efectivamente soporta la reducción en su ingreso real como consecuencia del impuesto.

Esta teoría, desarrollada extensamente por Arnold Harberger y otros economistas del análisis de equilibrio general, demuestra que la carga final de un impuesto puede trasladarse total o parcialmente desde el contribuyente de jure hacia otros agentes económicos a través de cambios en los precios relativos. La capacidad de traslación depende fundamentalmente de las elasticidades de oferta y demanda en los mercados afectados: cuando la demanda es más inelástica que la oferta, los consumidores tienden a absorber mayor proporción de la carga

tributaria, mientras que cuando la oferta es más inelástica, los productores soportan mayor carga.

En el ámbito de la tributación municipal, esta teoría es crucial para comprender los efectos reales de impuestos como el de Industria y Comercio. Aunque formalmente este impuesto recae sobre los establecimientos comerciales e industriales, su incidencia económica puede trasladarse parcialmente a los consumidores finales a través de mayores precios de bienes y servicios, o hacia los propietarios de inmuebles comerciales mediante menores valores de arrendamiento.

La teoría de la carga tributaria también advierte sobre los riesgos de tributación excesiva en jurisdicciones pequeñas con alta movilidad de factores productivos. Si un municipio establece cargas tributarias significativamente superiores a las de municipios vecinos, puede inducir la relocalización de actividades económicas hacia territorios con menor presión fiscal, erosionando finalmente su propia base gravable. Este fenómeno, conocido como competencia fiscal interjurisdiccional, es particularmente relevante en la región de influencia de la Cámara de Comercio de Aguachica, donde los agentes económicos pueden optar por establecerse en uno u otro municipio en función de la carga tributaria total (Zodrow y Mieszkowski, 1986).

2.3. Marco Legal

El marco legal que regula la estructura tributaria y las obligaciones sustanciales en los municipios colombianos se fundamenta en un conjunto coherente de normas constitucionales, legales y reglamentarias. Estas disposiciones delimitan la potestad impositiva de las entidades territoriales y establecen los deberes fiscales de los contribuyentes. En el caso de los municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica, este marco normativo permite comprender cómo se configuran y aplican los tributos locales en concordancia con el ordenamiento jurídico nacional.

2.3.1. Fundamento Constitucional

La Constitución Política de 1991 constituye el eje motor del sistema tributario colombiano, al consagrar las competencias y límites que rigen la potestad impositiva de los entes territoriales. A continuación, se detallan los preceptos constitucionales que blindan la autonomía fiscal municipal:

- **Autonomía Territorial (Art. 287):** Establece el derecho de las entidades territoriales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- **Protección de Rentas Propias (Art. 294):** Prohíbe que el legislador nacional conceda exenciones o tratamientos preferenciales sobre tributos de propiedad de las entidades territoriales, garantizando que el Congreso no afecte la base de recaudo local.

- **Garantía de Propiedad (Art. 362):** Blinda la autonomía financiera al determinar que los bienes y rentas tributarias de los municipios son de su propiedad exclusiva. Esta norma otorga a los recursos públicos locales las mismas garantías que a la propiedad privada, impidiendo que la Nación los traslade a su favor, salvo en situaciones excepcionales de guerra exterior.

Principio de Legalidad Tributaria

Conforme al **Artículo 338**, se establece el principio de reserva de ley, el cual determina que, en tiempos de paz, solo el Congreso, las asambleas y los concejos pueden imponer contribuciones. Este principio es la piedra angular de la seguridad jurídica, pues exige que la norma (Ley, Ordenanza o Acuerdo) fije de manera directa y clara los elementos esenciales del tributo:

1. Sujetos (activo y pasivo).
2. Hecho generador.
3. Base gravable.
4. Tarifa.

Principios Rectores del Sistema Tributario

Bajo el **Artículo 363**, el sistema se fundamenta en tres pilares que orientan la creación y aplicación de los gravámenes en los 18 municipios objeto de estudio:

- **Equidad:** Distribución justa de la carga tributaria según la capacidad económica.
- **Eficiencia:** Optimización del recaudo con el menor costo administrativo y social posible.

- **Progresividad:** Ajuste de la carga impositiva para que aumente proporcionalmente a la capacidad del contribuyente.
- **Irretroactividad:** Garantiza que las leyes tributarias no se apliquen a hechos ocurridos antes de su vigencia, protegiendo las situaciones jurídicas consolidadas.

2.3.2. Normativa Legal General

El desarrollo legislativo del marco constitucional ha generado un conjunto normativo que define la estructura fiscal y la gestión de los ingresos en el nivel territorial:

Ley 136 de 1994 - Régimen Municipal: Establece las normas de organización y funcionamiento de los municipios, otorgando a los concejos municipales la facultad de aprobar los estatutos tributarios municipales y regular los tributos locales en sus respectivas jurisdicciones.

Ley 14 de 1983 - Fortalecimiento de los fiscos municipales: Norma histórica fundamental que autoriza a los municipios para adoptar tributos específicos, incluyendo el Impuesto de Industria y Comercio, y establece las bases para su administración.

Ley 617 de 2000. Racionalización del gasto público: Introduce medidas de ajuste fiscal y fortalecimiento de las finanzas territoriales, estableciendo categorías municipales según capacidad fiscal y fijando límites a los gastos de funcionamiento en relación con los ingresos corrientes de libre destinación.

Ley 788 de 2002 Reforma Tributaria: Actualiza disposiciones del sistema tributario nacional con implicaciones para los tributos territoriales, modernizando procedimientos de fiscalización y control.

Ley 819 de 2003. Responsabilidad y transparencia fiscal: Impone reglas de disciplina fiscal y sostenibilidad financiera, exigiendo a las entidades territoriales elaborar un Marco Fiscal de Mediano Plazo que incluya proyecciones de ingresos tributarios, garantizando la planificación financiera responsable.

Ley 1607 de 2012. Reforma Tributaria: Profundiza en la modernización del sistema tributario colombiano, armonizando las disposiciones entre los niveles nacional y territorial, y actualizando el régimen del Impuesto de Industria y Comercio.

Ley 1819 de 2016. Reforma Tributaria Estructural: Introduce cambios significativos en el sistema tributario nacional, incluyendo definiciones actualizadas, régimen sancionatorio fortalecido y mecanismos de control aplicables tanto a tributos nacionales como locales.

Estas normas permiten a los municipios estructurar su régimen tributario propio, siempre respetando la legislación marco y observando los principios de coordinación fiscal, legalidad y autonomía territorial.

2.3.3. Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989)

El Estatuto Tributario Nacional constituye la norma de referencia en materia fiscal, definiendo conceptos fundamentales que sirven de base tanto para la tributación nacional como para los estatutos locales.

- **Obligación tributaria sustancial:** El artículo 1° establece que la obligación tributaria sustancial se origina al realizarse el presupuesto o los presupuestos previstos en la ley como generadores del impuesto, y ella tiene por objeto el pago del tributo. Este concepto fundamental es adoptado por los estatutos municipales para definir técnicamente el nacimiento de la obligación de pagar los tributos locales.
- **Deberes formales (Inscripción, Declaración e Información):** Los **artículos 555-2 y 571 al 633** establecen los deberes instrumentales de los contribuyentes y responsables. Este rango normativo abarca la obligación de inscribirse en el Registro Único Tributario (Art. 555-2), el deber de presentar declaraciones (Art. 574 y ss.) y la obligación de informar o suministrar datos a la administración (Art. 623 y ss.). Estos deberes son replicados en los estatutos territoriales, adaptándolos a las particularidades de cada tributo municipal.
- **Régimen sancionatorio:** Los **artículos 641 al 658-3** regulan las sanciones aplicables por el incumplimiento de las obligaciones tributarias. En este apartado se detallan específicamente las sanciones por **extemporaneidad** (Arts. 641 y 642), **inexactitud** (Arts. 647 y 648) y **omisión** de declaraciones (Art. 643). Los municipios adoptan estos principios para garantizar uniformidad jurídica y eficiencia en la gestión tributaria local.

2.3.4. Normativa Territorial Aplicable

En ejercicio de su autonomía fiscal y en concordancia con el marco constitucional y legal, los municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica (Aguachica, San Martín, San Alberto, Río de Oro, González, Curumaní, Pailitas, Pelaya, Tamalameque, Gamarra, Norosi, Regidor, Río Viejo, Arenal, Morales y Simití) han expedido sus estatutos tributarios municipales.

Estos estatutos adaptan la normativa nacional a las particularidades económicas, geográficas y administrativas de cada localidad, regulando tributos como:

Impuesto de Industria y Comercio (ICA): Grava las actividades industriales, comerciales y de servicios realizadas en jurisdicción municipal.

Impuesto Predial Unificado: Recae sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles ubicados en el municipio.

Sobretasa Ambiental: Destinada a la protección y recuperación del medio ambiente.

Sobretasa a la Gasolina: Contribución sobre el consumo de combustibles con destinación específica.

Derecho de Delineación Urbana: Tasa que se causa por la expedición de licencias urbanísticas.

Cada estatuto municipal establece los elementos esenciales de estos tributos: hechos generadores, sujetos pasivos, bases gravables, tarifas, períodos gravables y mecanismos de recaudo, fiscalización y cobro.

2.3.5. Relación entre el Marco Legal y la Investigación

El marco jurídico expuesto proporciona el fundamento normativo necesario para analizar cómo los municipios dentro de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica estructuran sus estatutos tributarios y aplican las obligaciones sustanciales.

Dado que cada ente territorial adapta la legislación nacional a su realidad socioeconómica particular, la comparación sistemática de sus estatutos permite:

1. Evidenciar el grado de coherencia legal entre las disposiciones municipales y el marco constitucional y legal nacional.
3. Evaluar la eficacia en la gestión del recaudo y la administración tributaria local.
4. Verificar la observancia de los principios constitucionales del sistema tributario (equidad, eficiencia, progresividad y legalidad).
5. Identificar buenas prácticas y oportunidades de armonización normativa entre municipios de la región.

2.4. Marco Conceptual

El marco conceptual de esta investigación establece las definiciones y categorías analíticas fundamentales que estructuran el estudio de las obligaciones tributarias sustanciales en el ámbito municipal

Obligación tributaria sustancial: Según el artículo 1° del Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989), es el deber jurídico que surge cuando se realiza el presupuesto o los presupuestos previstos en la ley como generadores del impuesto, teniendo por objeto el pago del tributo correspondiente. Esta obligación nace con la ocurrencia del hecho generador y determina la relación jurídico-tributaria principal entre el sujeto pasivo (contribuyente) y el sujeto activo (ente territorial).

Tributo: Es la prestación pecuniaria que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el propósito de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. Los tributos se clasifican en: (a) impuestos, que no implican contraprestación directa específica; (b) tasas, que se cobran por la prestación de un servicio o la realización de una actividad administrativa; y (c) contribuciones, que gravan beneficios derivados de obras públicas o actividades estatales.

Elementos del tributo: Son los componentes estructurales esenciales que configuran la obligación tributaria sustancial y que deben estar expresamente definidos en la ley, ordenanza o acuerdo que crea el tributo, conforme al principio constitucional de legalidad tributaria (artículo 338 C.P.):

a) Sujeto activo: Es el ente público acreedor de la obligación tributaria, titular de la potestad de administrar, liquidar, recaudar y fiscalizar el tributo. En el caso de los tributos municipales, el sujeto activo es el municipio respectivo, actuando a través de su administración tributaria (secretaría de hacienda o tesorería municipal).

b) Sujeto pasivo: Es la persona natural o jurídica obligada al cumplimiento de la obligación tributaria sustancial, ya sea como contribuyente (quien realiza el hecho generador) o como responsable (quien sin realizar el hecho generador debe

cumplir obligaciones tributarias por disposición legal, como los agentes de retención).

c) Hecho generador: Es el presupuesto establecido por la ley cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. Debe estar definido de manera precisa e inequívoca, indicando las circunstancias de tiempo, modo y lugar que configuran la ocurrencia del presupuesto legal gravado.

d) Base gravable: Es la expresión cuantificada del hecho generador sobre la cual se aplica la tarifa para determinar el monto de la obligación tributaria. Puede expresarse en unidades monetarias, físicas o mixtas, dependiendo de la naturaleza del tributo.

e) Tarifa: Es el porcentaje, valor fijo o escala progresiva que se aplica sobre la base gravable para determinar el valor a pagar por concepto del tributo. Las tarifas pueden ser proporcionales (un mismo porcentaje para todas las bases), progresivas (aumentan con el incremento de la base) o regresivas (disminuyen con el incremento de la base).

Estructura tributaria municipal: Es el conjunto de tributos establecidos por un municipio mediante acuerdos del concejo municipal, organizados sistemáticamente en el estatuto tributario local, que determina los ingresos tributarios propios del ente territorial. La estructura incluye tanto los tributos de creación autónoma como aquellos cuya potestad ha sido otorgada por el legislador nacional.

Estatuto tributario municipal: Es el cuerpo normativo expedido mediante acuerdo del concejo municipal que compila, sistematiza y regula integralmente el

régimen tributario local, incluyendo las disposiciones sustantivas (elementos de los tributos, exenciones, beneficios) y procedimentales (declaración, liquidación, recaudo, fiscalización, procedimientos de cobro) aplicables en la jurisdicción municipal.

Autonomía fiscal territorial: Es la potestad constitucional reconocida a las entidades territoriales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (artículo 287 C.P.). Esta autonomía es derivada, no originaria, pues debe ejercerse dentro de los límites que fije la ley nacional y en concordancia con los principios del sistema tributario.

Principios del sistema tributario: Son los postulados fundamentales que orientan la creación, interpretación y aplicación de las normas tributarias:

a) Legalidad: Ningún tributo puede ser creado, modificado o suprimido sino mediante ley, ordenanza o acuerdo, que debe definir sus elementos esenciales.

b) Equidad: La carga tributaria debe distribuirse de manera justa entre los contribuyentes, atendiendo a su capacidad económica.

c) Eficiencia: El sistema tributario debe procurar la asignación óptima de recursos y minimizar los costos de recaudo y cumplimiento.

d) Progresividad: Los tributos deben estructurarse de manera que quienes tienen mayor capacidad económica contribuyan proporcionalmente más.

Obligaciones formales: Son los deberes instrumentales o accesorios que deben cumplir los sujetos pasivos y terceros, destinados a facilitar la gestión, fiscalización y control de los tributos, tales como inscribirse en registros tributarios,

presentar declaraciones, llevar contabilidad, informar novedades, y facilitar las actuaciones de fiscalización.

Gestión tributaria municipal: Comprende el conjunto de actividades administrativas orientadas a la efectiva aplicación del sistema tributario local: registro de contribuyentes, liquidación oficial o privada de tributos, recaudo, fiscalización, determinación oficial cuando corresponda, cobro persuasivo y coactivo, y resolución de recursos administrativos.

3. DISEÑO METODOLÓGICO

La presente investigación se desarrollara bajo un enfoque mixto que es cualitativo y cuantitativo que enlaza el análisis interpretativo del marco jurídico con la medición de variables normativas, técnicas y administrativas relacionadas con la estructura tributaria década municipio esta combinación metodológica permite alcanzar una comprensión integral delas estructuras tributarias municipales, al incorporar todo lo conceptual y normativo así como todo lo empírico y comparativo en cifras, desde el punto de vista cualitativo se centrara en el estudio de los estatutos tributarios municipales, los acuerdos locales y la normativa nacional relacionada con el fin de interpretar el contenido jurídico de las obligaciones sustanciales de todos los municipios, sabiendo que estas mismas determinan el deber de pagar el tributo conforme a la ley, identificando la manera en que los municipios regulan los elementos estructurales del tributo: el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y tarifa aplicable.

3.1 Enfoque de Investigación

Este enfoque cualitativo nos abre el campo para realizar un análisis interpretativo de los principios tributarios y coherencia normativa con la legislación nacional y con los postulados constitucionales de legalidad, equidad, eficiencia, progresividad y territorialidad fiscal este enfoque cuantitativo se articula al estudio mediante la recolección y análisis de datos verificables y comparables que surgen de los estatutos tributarios municipales mediante este enfoque también se busca

cuantificar aspectos técnicos y estructurales, tales como: número total de tributos regulados por cada municipio, distribución porcentual entre impuestos, tasas y contribuciones, rangos de tarifas vigentes por tipo de tributo, variaciones en las bases gravables y tareas, este análisis cuantitativo se realizara con el apoyo de matrices comparativas y cuadros estadísticos elaborados a partir de los textos normativos, lo cual permite establecer diferencias objetivas y tendencias regionales dentro de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica estos datos se procesan de manera descriptiva, evidenciando la relación entre la complejidad normativa y la capacidad administrativa de cada municipio a la vez esta investigación es descriptiva porque caracteriza el contenido normativo y las estructuras tributarias locales identificando sus componentes esenciales, analítica porque descompone y examina cada elemento del tributo su fundamentación jurídica y comparativa porque establece esa comparación entre los diferentes estatuto de los diferentes municipios que están bajo la jurisdicción de la cámara de comercio de Aguachica así que el estudio no se limita a la descripción legal de las obligaciones sustanciales, sino que avanza hacia una evaluación comparada de su estructura técnica y sus efectos en la dinámica tributaria local.

3.2 Tipo de Estudio

La presente investigación se clasifica como un estudio descriptivo-comparativo con componentes analíticos. Esta tipología se fundamenta en los objetivos planteados y en la naturaleza del objeto de estudio.

Es descriptiva porque caracteriza de manera sistemática y detallada la estructura normativa de las obligaciones tributarias sustanciales en cada uno de los municipios analizados, identificando sus componentes esenciales que son los elementos del tributo, sus características técnico-jurídicas y sus mecanismos de aplicación. La descripción no se limita a una enumeración superficial, sino que profundiza en el contenido, alcance y fundamentación de cada disposición tributaria.

Es comparativa porque establece relaciones de similitud y diferencia entre las estructuras tributarias de los 18 municipios de la jurisdicción, identificando patrones comunes, divergencias significativas, grados de armonización normativa y particularidades locales. La comparación se realiza de manera sistemática utilizando categorías analíticas estandarizadas que permiten contrastar objetivamente los diferentes esquemas tributarios.

Es analítica porque no se limita a describir o comparar, sino que examina las causas, implicaciones y consecuencias de las diferencias estructurales identificadas, evaluando su coherencia con el marco constitucional y legal, su eficiencia administrativa y su equidad fiscal. El análisis descompone los estatutos tributarios en sus elementos constitutivos para examinar críticamente su configuración técnica y jurídica.

Desde la perspectiva temporal, se trata de un estudio transversal, pues examina la estructura tributaria en un momento específico que son los estatutos vigentes al momento de la investigación, sin pretender analizar su evolución histórica o realizar proyecciones futuras, aunque reconoce la utilidad de considerar

reformas recientes cuando sean relevantes para comprender la configuración actual.

3.3. Población

El universo de estudio de la presente investigación está constituido por el conjunto de municipios que conforman la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica, ubicada en el sur del departamento del Cesar. Este territorio representa un espacio económico y fiscal heterogéneo, caracterizado por estructuras tributarias municipales diversas y grados diferenciados de actualización normativa.

Con base en la información institucional de la Cámara de Comercio de Aguachica, la jurisdicción comprende los siguientes 18 municipios: Aguachica, San Martín, San Alberto, Río de Oro, González, Curumaní, Pailitas, Pelaya, Tamalameque, Gamarra, Norosi, Regidor, Río Viejo, Arenal, Morales, Simití, Santa Rosa del Sur.

Cada uno de ellos constituye una unidad territorial de análisis, dado que posee autonomía fiscal conforme al artículo 287 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el cual les faculta para establecer, administrar y recaudar tributos de carácter municipal dentro del marco legal vigente.

En términos metodológicos, la población objeto de análisis está compuesta por los estatutos tributarios municipales vigentes y por las disposiciones normativas complementarias que son acuerdos municipales, decretos, resoluciones o actos administrativos que regulan las obligaciones sustanciales. Dado que el propósito

central de la investigación no es cuantificar sujetos o hechos económicos, sino analizar y comparar la estructura normativa y técnica de los tributos municipales, el universo se define en función de documentos legales, no de individuos o empresas.

- Los estatutos tributarios vigentes de los 18 municipios bajo jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica.
- Los acuerdos municipales de creación o modificación de tributos locales.
- Las normas nacionales de referencia aplicables al régimen tributario municipal (Ley 14 de 1983, Ley 1819 de 2016, Decreto 624 de 1989, entre otras).

3.4. Muestra

Dado el carácter censal de la investigación, se trabajará con la totalidad de la población, analizando los estatutos tributarios y disposiciones normativas de los 18 municipios que conforman la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica. Esta decisión metodológica se fundamenta en la necesidad de realizar un análisis comparativo exhaustivo que permita identificar la totalidad de patrones normativos, divergencias estructurales y niveles de actualización jurídica presentes en la región de estudio, sin que resulte necesaria la selección de una muestra representativa.

3.5 Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información

Dada la naturaleza documental de la investigación, cuyas fuentes primarias son los estatutos tributarios municipales y disposiciones normativas complementarias, se emplearán técnicas e instrumentos específicos para la recolección, organización y análisis sistemático de información jurídico-tributaria.

Técnica principal: Análisis documental

El análisis documental constituye la técnica central de recolección de información, entendida como el conjunto de operaciones destinadas a representar el contenido y la forma de los documentos normativos de manera que faciliten su consulta, recuperación y análisis comparativo. Esta técnica implica:

a) Lectura analítica: Examen detallado y sistemático de los estatutos tributarios para identificar, comprender e interpretar las disposiciones relacionadas con las obligaciones sustanciales.

b) Codificación temática: Clasificación del contenido normativo según categorías analíticas predefinidas (elementos del tributo, tipos de gravamen, procedimientos, exenciones, etc.).

c) Extracción de información: Identificación y registro de los datos específicos relevantes para los objetivos de investigación.

d) Interpretación jurídica: Análisis del sentido, alcance y fundamentación de las disposiciones tributarias en el contexto del sistema normativo colombiano.

Técnicas complementarias:

a) Revisión bibliográfica: Consulta de fuentes secundarias (doctrina tributaria, jurisprudencia, estudios académicos previos) para fundamentar teórica y jurídicamente el análisis.

b) Consulta a expertos: Interacción con funcionarios de las secretarías de hacienda municipal y asesores tributarios de la Cámara de Comercio para aclarar aspectos de interpretación o aplicación práctica de normas tributarias locales cuando existan ambigüedades en los textos.

Instrumentos de recolección:

a) Matriz de análisis normativo por municipio: Instrumento estructurado que registra sistemáticamente, para cada municipio, los siguientes elementos de cada tributo: denominación del tributo, fundamento legal (acuerdo y artículos), sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable, tarifa, periodicidad, exenciones y tratamientos preferenciales, procedimiento de liquidación y obligaciones formales.

b) Ficha de caracterización tributaria: Formato que sintetiza las características esenciales de cada tipo de tributo (impuestos, tasas, contribuciones) identificando su naturaleza jurídica, finalidad fiscal o extrafiscal, importancia relativa en la estructura de ingresos, y particularidades técnicas.

c) Cuadro comparativo interinstitucional: Instrumento que organiza en filas los municipios y en columnas los aspectos comparables de cada tributo, facilitando la identificación visual de similitudes y diferencias.

d) Lista de chequeo normativo: Instrumento que verifica la presencia o ausencia de elementos esenciales, obligaciones específicas y procedimientos en cada estatuto municipal, permitiendo evaluar su grado de completitud técnico-jurídica.

e) Base de datos digital: Sistema de información desarrollado en hoja de cálculo que permite almacenar, organizar, filtrar y procesar la información recolectada, facilitando el análisis cuantitativo de variables como rangos tarifarios, número de tributos por municipio, distribución porcentual entre tipos de gravamen, entre otros.

4. IDENTIFICAR LOS ELEMENTOS DEL TRIBUTO EXISTENTES EN ENTE TERRITORIAL.

Según el principio de legalidad (Art. 338 C.P.), todo tributo debe tener plenamente definidos sus elementos para ser exigible.

Para el cumplimiento del presente objetivo los elementos del tributo se analizan de manera general en atención a que dichos elementos presentan una estructura jurídica homogénea en el ámbito municipal independientemente de las particularidades normativas que cada ente territorial pueda establecer en sus respectivos estatutos tributarios, el análisis se circunscribe a los elementos esenciales del tributo entendidos como aquellos componentes jurídicos indispensables para la configuración existencia y exigibilidad de la obligación tributaria: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa esta delimitación metodológica permite garantizar un enfoque claro y coherente con los principios de legalidad y certeza tributaria

Para fortalecer el análisis de los 18 estatutos municipales, es imperativo clasificar las rentas no solo por sus elementos, sino por su naturaleza técnica: Impuestos Directos que gravan la riqueza o propiedad de forma inmediata e Impuestos Indirectos que gravan el consumo o la actividad.

4.1. Impuestos Directos Municipales

Son aquellos que consultan la capacidad contributiva del sujeto y recaen directamente sobre su patrimonio o ingresos.

Tabla 1 Detalle de las Principales Modificaciones Tributarias por Impuesto

Impuesto	Ampliación del Elemento / Observación Técnica
Predial Unificado	Sujeto Pasivo: Incluye ahora a los tenedores a título de leasing financiero. Base Gravable: En municipios con catastro desactualizado, se permite el autoevalúo como base mínima.
Industria y Comercio (ICA)	Base Gravable: Se debe especificar la depuración: Ingresos Brutos - Devoluciones - Exportaciones - Venta de Activos Fijos - Actividades Excluidas.
Sobretasa Bomberil	Se liquida como un porcentaje adicional sobre el valor determinado del Impuesto Predial o del ICA, según lo defina el Concejo Municipal.

Nota: La tabla sintetiza las principales actualizaciones normativas para los impuestos municipales. La inclusión de los tenedores de leasing financiero como sujetos pasivos del Predial Unificado amplía la base de contribuyentes, mientras que la figura del autoevalúo permite ajustar la base gravable en municipios con catastro desactualizado. En el ICA, se especifican los conceptos depurables de la base gravable. La Sobretasa Bomberil puede liquidarse sobre el Predial o el ICA según decisión del Concejo Municipal.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

En municipios con catastro desactualizado, el autoevalúo se convierte en la base gravable mínima para el mismo impuesto. Para el ICA, se especifica la metodología de depuración de la base gravable, excluyendo conceptos como devoluciones y venta de activos fijos. Finalmente, la Sobretasa Bomberil se

determina como un porcentaje sobre el valor liquidado del Predial o del ICA, sujeto a la definición del Concejo Municipal.

4.2. Impuestos Indirectos y Complementarios

Gravan el gasto, el consumo de servicios o la realización de actividades específicas.

4.2.1. Impuesto de Avisos y Tableros

Naturaleza: Es un impuesto complementario al ICA. No tiene autonomía propia; si no hay base gravable de ICA, no se genera Avisos y Tableros.

Hecho Generador: La exhibición de logos o nombres comerciales en cualquier lugar del espacio público, incluyendo vehículos de la empresa.

Este impuesto se cobra por la exhibición de logotipos o vallas en establecimientos comerciales.

Tabla 2 Tarifas y Base Gravable del Impuesto de Publicidad Exterior por Municipio

Municipio	Tarifa	Base Gravable
Los 18 municipios	15%	Sobre el valor del impuesto de Industria y Comercio liquidado.
<i>Excepción: Tamalameque</i>	10%	Según el estatuto para ciertas categorías.

Nota: El impuesto de publicidad exterior grava la exhibición de logotipos, vallas y elementos visuales en establecimientos comerciales. En los 18 municipios

analizados, la base gravable corresponde al valor del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) liquidado. La tarifa general es del 15%, con excepción de Tamalameque, que aplica una tarifa reducida del 10% para ciertas categorías de contribuyentes según su estatuto tributario.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

4.2.2. Impuesto de Delineación Urbana

Hecho Generador: La ejecución de obras de construcción, ampliación, modificación o reparación de edificaciones.

Base Gravable: El presupuesto de obra o el valor estimado de la construcción.

Sujeto Pasivo: El titular de la licencia de construcción o el propietario del predio.

4.2.3. Impuesto de Degüello de Ganado Mayor

Es una renta cedida por el departamento al municipio o administrada directamente por este.

Hecho Generador: El sacrificio de ganado bovino en plantas de beneficio autorizadas.

Tarifa: Se fija por unidad (cabeza de ganado) y suele expresarse en UVT (Unidades de Valor Tributario).

4.3. Otros Tributos

A. Impuesto de Alumbrado Público

A diferencia de lo mencionado antes, la Corte Constitucional ha aclarado que es un impuesto de destinación específica y no una tasa, pues no hay una contraprestación individualizada.

Hecho Generador: El beneficio por el servicio de iluminación de vías públicas y parques.

Sujeto Pasivo: Usuarios de servicios públicos domiciliarios o propietarios de predios.

B. Impuesto de Vehículos Automotores (Participación)

Aunque es un impuesto departamental, los municipios reciben el **20%** del recaudo de los vehículos matriculados en su jurisdicción. Es una renta fundamental en el análisis de ingresos.

4.4. Tasas y Contribuciones

Es vital no confundir Impuestos con Tasas. Aquí se detalla las que mencionan en el enfoque técnico.:

Contribución por Valorización: No es un impuesto. Se cobra por el aumento del valor del inmueble debido a una obra pública específica.

Participación en Plusvalía: Se genera por actos administrativos (como el cambio de uso de suelo de rural a urbano) que incrementan el valor comercial de la tierra sin intervención del propietario.

Tasa por Estacionamiento en Vía Pública: Cobro por el uso temporal del espacio público (zonas azules).

4.5. Estampillas: El gravamen documental

Las estampillas son tributos parafiscales de carácter territorial. Que el valor del contrato o del pago (actas parciales). Generalmente, los contratos de mínima cuantía o de régimen subsidiado de salud suelen estar exentos, dependiendo del estatuto de cada municipio (ej. Aguachica o Gamarra).

4.6. Tributos específicos de explotación y logística

Estos gravámenes son fundamentales en zonas como el sur del Cesar y los municipios ribereños de Bolívar.

Impuesto al Transporte de Hidrocarburos: Gravamen sobre el transporte de petróleo o gas que atraviese el territorio municipal por oleoductos o gasoductos. La tarifa suele estar regulada por ley nacional pero el recaudo es territorial.

Extracción de Arena, Cascajo y Piedra: Impuesto sobre la explotación de materiales de arrastre en lechos de ríos. Es vital en municipios como Aguachica y San Martín.

Impuesto de Muellaje y Tasa Portuaria: Específico de Gamarra. Grava el cargue y descargue de mercancías en instalaciones portuarias.

Explotación de Recursos No Renovables (Oro, Plata, Platino): Relevante en los municipios de Bolívar (Simití, Rioviejo). Se liquida según el volumen de explotación.

4.7. Impuestos a la Actividad de Entretenimiento y Azar

Impuesto de Juegos de Suerte y Azar: Grava la realización de juegos como bingos, tómbolas o similares.

Derecho de Explotación sobre Rifas Locales: Un cobro específico para la gestión de rifas que no excedan la jurisdicción del municipio.

Impuesto a las Ventas por el Sistema de Clubes: Grava las ventas realizadas mediante sorteos periódicos entre un grupo de suscriptores.

Impuesto de Espectáculos Públicos: Recae sobre la boletería de eventos masivos (conciertos, ferias).

Contribución Parafiscal Cultural (Artes Escénicas): Retención específica sobre la boletería destinada al fomento de la infraestructura cultural.

4.8. Tasas y Derechos Administrativos

A diferencia de los impuestos, aquí existe una contraprestación directa del municipio.

Derechos de Tránsito: Cobros por trámites (matrículas, traspasos, licencias). Presente en municipios con organismo de tránsito propio como Aguachica.

Tasas de Matadero Público: Cobro por el uso de la infraestructura de sacrificio y el servicio de faenado.

Coso Municipal: Tasa por el depósito y cuidado de animales hallados en vía pública o decomisados.

Tasa de Estratificación: Cobro por la expedición del certificado de estrato socioeconómico del predio.

Tasa de Nomenclatura: Cobro por la asignación o certificación de la dirección oficial de un inmueble.

Publicación en Gaceta Municipal: Tasa por publicar actos administrativos o contratos que por ley requieren publicidad oficial.

4.9. Estampillas (Cesar vs. Bolívar)

Las estampillas son gravámenes de firma sobre contratos y certificaciones.

Pro-Electrificación Rural: Destinada a la expansión de redes eléctricas en el campo.

Pro-UPC (Universidad Popular del Cesar): Presente en los municipios del Cesar para el sostenimiento de la universidad pública departamental.

Específicas de Bolívar: Pro-Universidad de Cartagena y Pro-Hospital Universitario del Caribe: Obligatorias en contratos de Simití, Regidor, etc.

Pro-Desarrollo Comunitario: Fomento de juntas de acción comunal.

4.10. Otros Conceptos Complementarios

Multas por Comportamientos Contrarios a la Convivencia: Ingresos no tributarios derivados de la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Participación en el Impuesto al Consumo (Cigarrillos y Tabaco): Transferencia departamental basada en el consumo local.

Sobretasa para CORPOCESAR / Ambiental: Destinada a la autoridad ambiental para la protección de cuencas y ecosistemas.

Tabla 3 Clasificación General de los Tributos Municipales por Tipo

Tipo	Característica	Ejemplo del Listado
Impuesto	No hay contraprestación directa.	Predial, ICA, Degüello.
Tasa	Pagas por un servicio que recibes.	Matadero, Coso, Tránsito.
Contribución	Pagas por un beneficio (obra).	Valorización, Plusvalía.
Estampilla	Parafiscal destinado a un fin social.	Pro-Cultura, Pro-Adulto Mayor.

Nota: Esta tabla diferencia las categorías jurídicas de los tributos municipales según su naturaleza. Mientras el impuesto no implica una contraprestación directa, la tasa se asocia a un servicio efectivamente prestado. La contribución se genera por un beneficio derivado de una obra pública, y la estampilla tiene un destino parafiscal específico orientado a fines sociales.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

Tabla 4 Matriz de Estructura Tributaria Municipal (Consolidado de 63 Conceptos)

Categoría Jurídica	Conceptos Representativos	Hecho Generador (Resumen)	Base Gravable Típica
Impuestos Directos	Predial, ICA, Delineación, Plusvalía.	Propiedad, ejercicio de actividad comercial u obras.	Avalúo catastral, Ingresos brutos, Presupuesto de obra.
Impuestos Indirectos	Avisos y Tableros, Publicidad Exterior, Degüello.	Exhibición de vallas, consumo de publicidad, sacrificio animal.	% del ICA, m2 de publicidad, Unidad (cabeza).
Tasas y Derechos	Tránsito, Matadero, Estratificación, Nomenclatura, Coso.	Prestación de un servicio administrativo o uso de bien público.	Tarifa fija en UVT o costo del servicio.
Contribuciones	Valorización, Contribución de Obra Pública (5%).	Beneficio por obra pública o ejecución de contrato estatal.	Incremento de valor del predio o Valor del contrato.
Estampillas (Parafiscales)	Pro-Cultura, Adulto Mayor, Pro-UPC, Pro-Electrificación.	Suscripción de contratos o actas de pago con el municipio.	Valor total del contrato o pago parcial.
Rentas Cedidas/Otras	Sobretasa Gasolina, Vehículos (20%), Cigarrillos.	Consumo de combustible o rodamiento de vehículos.	Galonaje o valor comercial del vehículo.

Nota: Los impuestos y estampillas dominan la matriz (aproximadamente 65%), lo que indica que la mayor carga para las empresas en municipios como Aguachica o Morales es de carácter obligatorio sin contraprestación directa. Las tasas (20%) muestran que el municipio cobra activamente por su operatividad administrativa. La clasificación integra las siete categorías jurídicas identificadas en el análisis de los 18 municipios.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

El análisis de los 63 conceptos tributarios aplicados en los 18 municipios estudiados revela una marcada asimetría normativa que impacta directamente la competitividad regional. Mientras que impuestos como el Predial y el ICA presentan

una estructura estandarizada, la proliferación de tasas, derechos y estampillas (que representan más del 40% de la matriz) genera un fenómeno de sobre costo administrativo para el contribuyente.

Dispersión Normativa: La existencia de más de 60 hechos generadores diferentes obliga a los sujetos pasivos a realizar un esfuerzo de cumplimiento excesivo. Esto sugiere la necesidad de una simplificación tributaria o una armonización de estatutos entre municipios vecinos para fomentar la inversión.

Dependencia de Estampillas: Se observa que los municipios, especialmente en Bolívar, utilizan las estampillas como un mecanismo de financiación primaria para sectores de salud y educación. Sin embargo, al recaer principalmente sobre la contratación pública, esto eleva el costo de la infraestructura local.

Seguridad Jurídica: La variabilidad en la aplicación de la Participación en Plusvalía y la Contribución de Valorización demuestra que la eficacia en el recaudo no solo depende del Acuerdo Municipal, sino de la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial (POT/EOT).

4.11. Análisis de Rentas Cedidas y Recursos de Destinación

Específica

Es imperativo precisar que la totalidad de los ingresos percibidos por los 18 municipios objeto de estudio no emanan de tributos de creación autónoma, toda vez que, bajo el principio de unidad de Estado, las entidades territoriales carecen de una potestad tributaria originaria para crear impuestos. En su lugar, el sistema se

compone de un bloque de rentas cedidas por los niveles nacional y departamental. Estas obligaciones poseen una estructura jurídica definida por leyes de la República, pero su recaudo y administración se radican en el ámbito territorial, robusteciendo así el presupuesto local y permitiendo el ejercicio de la autonomía fiscal dentro de los límites legales vigentes.

Tabla 5. Comparativa de Rentas Cedidas y Participaciones Departamentales

Concepto Tributario	Origen / Base Legal	Hecho Generador	Participación Municipal
Sobretasa a la Gasolina	Ley 488 de 1998	Consumo de combustible motor en la jurisdicción.	100% del recaudo local: Destinado principalmente a malla vial.
Impuesto de Vehículos	Ley 488 de 1998	Propiedad de vehículos gravados matriculados en el municipio.	20% del recaudo: El 80% restante pertenece al Departamento.
Degüello de Ganado Mayor	Ley 14 de 1983	Sacrificio de ganado bovino en plantas autorizadas.	Variable: Renta cedida por el departamento según el estatuto local.
Consumo de Cigarrillos	Ley 223 de 1995	Consumo local de productos de tabaco y cigarrillos.	Participación porcentual: Transferencia basada en el consumo certificado.
Sobretasa Ambiental	Ley 99 de 1993	Porcentaje sobre el recaudo del Impuesto Predial. +1	0% para el municipio: Se transfiere a CORPOCESAR o la autoridad ambiental. +1

Nota: La tabla detalla las rentas nacionales cedidas a los municipios y las participaciones departamentales aplicables en la jurisdicción. Se especifica el origen legal, el hecho generador y el porcentaje de participación municipal para cada concepto. Destaca la Sobretasa Ambiental, que, aunque se calcula sobre el recaudo del Impuesto Predial, se transfiere íntegramente a la autoridad ambiental regional (CORPOCESAR u homóloga), sin representar ingreso directo para el municipio.

Fuente: elaboración propia con base en la normativa nacional (Leyes 14 de 1983, 488 de 1998, 99 de 1993, 223 de 1995) y los Acuerdos Municipales.

Los municipios con menor densidad tributaria propia, como Gamarra o Pailitas, dependen estratégicamente de estas rentas cedidas para equilibrar su presupuesto. Mientras que la Sobretasa a la Gasolina es una renta de libre inversión (con prioridad vial), la Sobretasa Ambiental representa un flujo de caja que el municipio recauda, pero no puede ejecutar, actuando simplemente como un agente de percepción para las corporaciones autónomas

4.12. Técnica de los Principales Tributos

1. La Depuración de la base gravable en el ICA (Ley 1819 de 2016)

Uno de los puntos más complejos en la fiscalización municipal es la correcta determinación de la base gravable del Impuesto de Industria y Comercio.

Ingresos Excluidos: Aquellos que no forman parte de la base por disposición legal (ej. venta de activos fijos, exportaciones de bienes y servicios).

Actividades No Sujetas: Actividades que el municipio no puede gravar por prohibición constitucional o legal (ej. educación pública, instituciones sin ánimo de lucro en ciertos casos).

Deducciones: Devoluciones, rebajas y descuentos, y los ingresos obtenidos por actividades realizadas fuera del municipio (territorialidad).

2. El Fenómeno de la Territorialidad en el ICA

Actividades Industriales: El impuesto se paga en el municipio donde se encuentra la sede fabril.

Actividades Comerciales: Se paga donde se perfecciona la venta (presencia física o ventas por catálogo/internet).

Servicios: Se paga donde se ejecuta el servicio, salvo en servicios de transporte donde se grava el lugar de despacho.

3. La Actualización catastral y el predial unificado

El Impuesto Predial es el más estable, pero su eficacia depende de la gestión catastral. En tu análisis puedes ampliar sobre:

Límites al Crecimiento: Según la Ley 44 de 1990 y la Ley 1995 de 2019, existen topes máximos para el incremento del impuesto predial de un año a otro (generalmente el IPC + 8 puntos), para evitar que la actualización catastral genere una carga confiscatoria para el ciudadano.

Predial Social: Muchos estatutos incluyen tarifas preferenciales para estratos 1 y 2, o para predios de conservación ambiental.

4.13. Análisis de las rentas de destinación específica

Para que el informe sea de alto nivel, es necesario distinguir que no todo lo recaudado va a la caja general del municipio. Existen las Sobretasas y Contribuciones:

Sobretasa a la Gasolina: Se trata de una renta nacional cedida a los municipios. Su hecho generador es el consumo de combustible motor en la jurisdicción. Su destinación específica, por regla general, es el mantenimiento y la

construcción de la malla vial, lo que la convierte en una fuente de financiación crucial para la infraestructura de transporte local.

Contribución de Valorización: Posee la naturaleza de un gravamen real, lo que significa que la obligación tributaria recae directamente sobre el inmueble, independientemente de quién sea su propietario en el momento del pago. La esencia de este tributo es el principio del beneficio: se paga en función del incremento de valor o del beneficio económico que una obra pública específica (como una avenida, un parque o un acueducto) genera sobre el predio.

Plusvalía: Este instrumento, de carácter urbanístico, se diferencia de la contribución de valorización en un aspecto fundamental: su hecho generador no es una obra física, sino una decisión administrativa. Nace cuando la administración municipal, mediante un acto normativo (como la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial), incrementa la capacidad de edificabilidad o el uso del suelo de un terreno (por ejemplo, al permitir construir más pisos o cambiar un área rural a urbana), generando así una ganancia para el propietario sin que este haya realizado inversión alguna. El tributo capta una parte de esa ganancia derivada de la acción estatal.

4.13. El Rol de las Estampillas como Tributo Parafiscal

En el ámbito municipal, particularmente en departamentos como Cesar y Bolívar, las estampillas se configuran como mecanismos de financiación con destinación específica, enmarcadas dentro de la categoría de tributos parafiscales. Su característica principal radica en que su recaudo no ingresa a las arcas generales del municipio, sino que se orienta obligatoriamente a fines sociales y

culturales previamente determinados por la ley. Entre las más representativas se encuentran:

Estampilla Pro-Cultura: Creada mediante la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), su recaudo se destina al fomento, promoción y desarrollo de las actividades culturales, incluyendo el mantenimiento de bibliotecas, teatros, casas de la cultura y el apoyo a gestores culturales locales.

Estampilla Pro-Adulto Mayor: Establecida por la Ley 1276 de 2009, su objetivo es la financiación de programas, planes y proyectos dirigidos a la atención integral del adulto mayor, particularmente a través de los Centros de Bienestar del Anciano (CBA) y los Centros de Vida.

Tasa Pro-Deporte (o Estampilla Pro-Deporte): Creada por la Ley 2023 de 2020, constituye una de las fuentes de financiación más recientes para el sector. Grava los contratos de obra pública y suscripción de convenios interadministrativos en los municipios y distritos, con el propósito de fomentar la actividad física, el deporte, la recreación y la infraestructura deportiva local.

Tabla 6 Estampillas de Destinación Específica en el Ámbito Municipal

Estampilla	Base Normativa	Destinación Específica
Pro-Cultura	Ley 397 de 1997	Fomento de actividades culturales, mantenimiento de bibliotecas, teatros y apoyo a gestores culturales.
Pro-Adulto Mayor	Ley 1276 de 2009	Financiación de Centros de Bienestar del Anciano (CBA) y programas de atención integral al adulto mayor.
Pro-Deporte	Ley 2023 de 2020	Fomento del deporte, la recreación y la infraestructura deportiva local, gravando la contratación pública.

Nota: Adaptado de la Ley 397 de 1997, Ley 1276 de 2009 y Ley 2023 de 2020. Estas estampillas constituyen tributos parafiscales, cuyo recaudo tiene destinación específica y no ingresa a las arcas generales del municipio. Se aplican principalmente sobre el valor de los contratos suscritos con las entidades territoriales y financian sectores sociales específicos como cultura, adulto mayor y deporte. Fuente: elaboración propia con base en la normativa nacional y los Acuerdos Municipales.

4.14. Principios del sistema tributario aplicados

Para concluir este análisis, resulta pertinente evaluar el grado de observancia de los principios constitucionales que rigen el sistema tributario colombiano, consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política, en relación con los tributos municipales examinados. A continuación, se analiza cómo estos elementos se manifiestan en la práctica recaudatoria local:

Principio de Equidad: Este principio exige que la carga tributaria se distribuya de manera justa entre los contribuyentes, de forma que quienes tienen mayor capacidad económica contribuyan en mayor medida al financiamiento del Estado. En el ámbito municipal, se observa su aplicación a través de:

Tarifas progresivas en el Impuesto Predial: Los municipios suelen establecer alícuotas diferenciadas que aumentan en función del avalúo catastral del inmueble, gravando proporcionalmente más a las propiedades de mayor valor.

Estratificación socioeconómica: En tasas y contribuciones, se aplican tarifas diferenciales según el estrato, buscando aliviar la carga sobre los sectores de menores ingresos.

Principio de Eficiencia: La eficiencia tributaria se refiere a la capacidad del sistema para generar recaudo con los menores costos posibles, tanto para la administración (costos de fiscalización y recaudo) como para el contribuyente (costos de cumplimiento). En la gestión municipal actual, se evidencian avances mediante:

Implementación de tecnologías de la información: Plataformas virtuales para el pago, declaración y notificación electrónica, que simplifican los trámites y reducen la evasión.

Convenios con el sector financiero: La habilitación de canales bancarios y corresponsales no bancarios facilita el pago oportuno de los tributos, acercando la administración tributaria al ciudadano.

Principio de Progresividad: Estrechamente vinculado a la equidad, la progresividad implica que la tarifa del tributo aumente a medida que se incrementa la base gravable o la capacidad económica del sujeto pasivo. En la estructura tributaria municipal, se identifica en:

Estratificación en servicios públicos y tasas: Las tarifas de ciertas tasas se calculan con base en el estrato socioeconómico, garantizando que los usuarios de estratos altos contribuyan en mayor proporción.

Volumen de ingresos en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA): Aunque el ICA suele tener tarifas fijas por actividad, algunos municipios han

introducido elementos de progresividad al establecer rangos de ingresos brutos con tarifas marginales crecientes.

Principio de Irretroactividad: Este principio, fundamental para la seguridad jurídica, establece que las normas tributarias solo rigen hacia el futuro y no pueden aplicarse a situaciones consolidadas con anterioridad a su vigencia. En el contexto municipal, su observancia implica que:

Las modificaciones en las tarifas del Predial o del ICA solo son exigibles a partir del periodo fiscal siguiente a su expedición.

No se pueden liquidar tributos por hechos generadores ocurridos antes de la entrada en vigencia de la ordenanza o acuerdo que los establece, so pena de vulnerar el principio de confianza legítima de los contribuyentes.

4.15. Relación entre Elementos Tributarios y el Presupuesto Municipal

El recaudo de los tributos municipales no constituye un fin en sí mismo, sino el fundamento financiero del Presupuesto General de Rentas y Gastos del municipio. La correcta definición de los elementos estructurales del tributo incide directamente en la solidez y sostenibilidad de las finanzas territoriales. A continuación, se analiza dicho impacto en tres dimensiones clave:

a. Estimación de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD)

Los impuestos directos, particularmente el Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), constituyen la columna vertebral de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD). Estos recursos son esenciales para

financiar gastos de funcionamiento, saneamiento fiscal y, en algunos casos, inversión sin restricciones de destinación específica. En este contexto:

Una base gravable desactualizada (por ejemplo, avalúos catastrales que no reflejan el valor real de los predios) o una definición imprecisa del sujeto pasivo genera una brecha entre el recaudo potencial y el efectivo.

Dicha subestimación recurrente de ingresos conduce a déficits presupuestales estructurales, limitando la capacidad del municipio para cumplir con sus obligaciones y ejecutar políticas públicas.

b. Capacidad de Endeudamiento Municipal

La capacidad de un municipio para acceder al crédito, ya sea con la banca comercial o con entidades como la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), depende en gran medida de la evaluación que realicen las entidades financieras sobre la fortaleza y sostenibilidad de su recaudo tributario. En particular:

Los bancos analizan el comportamiento histórico y la proyección del Impuesto Predial como principal fuente de pago de futuros créditos.

Un estatuto tributario con elementos del tributo bien estructurados (sujetos claramente identificados, bases gravables actualizadas y tarifas consistentes) reduce la percepción de riesgo financiero.

Por el contrario, la incertidumbre normativa o la obsolescencia de los elementos tributarios incrementan el riesgo y pueden llevar al racionamiento del crédito o a tasas de interés más elevadas.

c. Proyecciones en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

La Ley 819 de 2003 establece la obligación para las entidades territoriales de elaborar y presentar el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), un instrumento de planeación financiera que proyecta a diez años las principales variables fiscales del municipio, incluidos los ingresos tributarios. En este escenario:

La estabilidad y predictibilidad de los elementos tributarios resulta fundamental para elaborar proyecciones realistas y consistentes.

Cualquier modificación estructural en los tributos, como una actualización de las tarifas del ICA o una revisión del avalúo catastral, debe estar debidamente incorporada y justificada en el MFMP.

La ausencia de esta planificación puede generar choques económicos adversos en el sector comercial y productivo local, al no permitir que los contribuyentes anticipen el impacto de los cambios tributarios en sus flujos de caja.

4.16. Indicadores de eficiencia tributaria

La simple enumeración de los tributos existentes en los 18 municipios objeto de estudio (entre ellos Aguachica, Gamarra y Río Viejo) no resulta suficiente para comprender la realidad fiscal de estos territorios. Para realizar un análisis comparativo riguroso, es necesario evaluar el desempeño tributario a través de indicadores cuantitativos que permitan medir la eficiencia, el esfuerzo y la autonomía fiscal de cada ente territorial

Tabla 7. Indicadores de eficiencia tributaria

Indicador	Fórmula Técnica	Utilidad en la Investigación
Esfuerzo Fiscal	$EF = \frac{\text{Recaudo Tributario}}{\text{PIB Municipal}}$	Determina qué tanta riqueza local logra captar el municipio mediante su potestad impositiva.

Dependencia de Transferencias	$DT = \frac{SGP}{Presupuesto\ Total}$	Revela el grado de autonomía; un valor alto indica baja capacidad de generar ingresos propios.
Índice de Recaudo Efectivo	$IRE = \left(\frac{Recaudo\ Real}{Valor\ Liquidado} \right) \times 100$	Mide la eficiencia administrativa y la capacidad de cobro frente a lo facturado.

Nota: Adaptado de la metodología de análisis de desempeño fiscal del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de estudios de finanzas territoriales aplicados al contexto colombiano. El Esfuerzo Fiscal mide la capacidad del municipio para captar riqueza local mediante tributos; la Dependencia de Transferencias revela el grado de autonomía fiscal (valores altos indican baja capacidad de generación de ingresos propios); y el Índice de Recaudo Efectivo evalúa la eficiencia administrativa en la gestión del cobro frente a lo facturado.

Fuente: elaboración propia con base en metodologías del DNP y análisis de finanzas territoriales.

4.17. Soporte Jurídico: territorialidad del ICA y jurisprudencia

Dado que el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es uno de los tributos que genera mayor litigiosidad en el ámbito municipal, especialmente por controversias relacionadas con el lugar de realización de la actividad económica, resulta imperativo incorporar en el análisis la postura vigente del Consejo de Estado como máximo tribunal de lo contencioso administrativo en materia tributaria.

Sentencia de Unificación (CE-SU-2021): El Consejo de Estado ha reiterado que el ICA se causa en el municipio donde efectivamente se realiza la actividad

económica. Para el caso de las actividades comerciales, se entiende realizada en el lugar donde se concreta el acuerdo sobre la cosa y el precio, es decir, donde se perfecciona la venta, independientemente del domicilio del vendedor o del lugar de entrega del bien.

Servicios en Línea y Teletrabajo: Para municipios pequeños y con economías en transformación digital, este criterio representa un desafío significativo. La jurisprudencia actual indica que, en los casos donde un servicio se coordina desde una oficina ubicada en un municipio, pero se ejecuta materialmente en otro, el hecho generador debe analizarse bajo el principio de predominio de la actividad. Esto implica determinar el lugar donde se desarrolla la parte sustancial de la operación o donde se genera el valor agregado principal.

Principio de Legalidad vs. Autonomía Territorial: En el marco del Estado unitario descentralizado, el municipio no puede crear elementos del tributo que no estén previamente autorizados por la ley nacional. Sin embargo, goza de autonomía para fijar las tarifas dentro de los rangos legales establecidos. Para el ICA, estos rangos son:

1. Actividades industriales: del 2 al 7 por mil.
2. Actividades comerciales y de servicios: del 2 al 10 por mil.

5. CARACTERIZAR LOS TRIBUTOS CONTENIDOS EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL.

El presente capítulo tiene como objetivo caracterizar la estructura tributaria de los 18 municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica (11 del Cesar y 7 de Bolívar). Esta caracterización implica no solo la identificación y clasificación de los 63 tributos que componen el sistema, sino también la descripción de sus elementos esenciales (hecho generador, sujetos pasivos, bases gravables, tarifas y exenciones) a partir del análisis detallado de los acuerdos municipales y estatutos de rentas. El objetivo es comprender la arquitectura fiscal local, identificando patrones comunes y particularidades que definen la presión tributaria sobre los ciudadanos y el sector empresarial.

A continuación, se presentan los tributos agrupados en bloques temáticos según su naturaleza jurídica y finalidad económica, con el fin de facilitar su análisis comparativo:

5.2. Bloque 1 - Impuestos de ley y tasas de infraestructura (Conceptos 1-21):

Conforman la base tributaria obligatoria y común a la mayoría de los municipios. Incluye los impuestos tradicionales como Predial Unificado e Industria y Comercio, y tasas asociadas al desarrollo urbano como Delineación Urbana y Publicidad Exterior. Su presencia es casi universal.

Tabla 8. BLOQUE 1: Impuestos de Ley y Tasas de Infraestructura (1-21)

#	Concepto Tributario	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	Predial Unificado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2	Industria Comercio	y	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

3	Avisos y Tableros	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4	Publicidad Exterior	X	X	-	X	X	X	-	X	X	X	-	X	-	X	X	X	X	X
5	Rifas Locales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
6	Delineación Urbana	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
7	Degüello (Menor)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	-
8	Alumbrado Público	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X
9	Telefonía Móvil	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	X
10	Espectáculos Públicos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
11	Estacionamiento Vía P.	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	X
12	Recreación y Deporte	X	-	-	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	-	-	X	-
13	Sobretasa Gasolina	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X
14	Sobretasa Ambiental	X	X	-	X	-	X	X	X	X	-	-	X	-	X	X	X	-	X
15	Sobretasa Bomberil	X	X	X	X	X	X	-	X	-	X	X	X	-	X	X	X	X	X
16	Contrato Obra Pública	X	X	X	-	X	X	-	X	X	X	X	-	X	X	-	-	-	-
17	Valorización	X	-	-	X	X	X	-	X	X	X	X	X	-	X	X	-	X	X
18	Plusvalía	X	X	X	-	X	X	-	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X
19	Parafiscal Cultural	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	Vehículos (Particip.)	X	X	X	-	X	X	-	X	X	X	X	X	-	X	-	-	-	X
21	Derechos de Tránsito	X	-	-	-	-	X	-	X	-	-	-	-	X	-	-	-	X	X

Nota: La tabla presenta la distribución de los impuestos de ley y tasas asociadas a infraestructura en los 18 municipios analizados, correspondientes al Bloque 1 (conceptos 1 a 21). Se identifican tributos universales como Predial Unificado, Industria y Comercio (ICA), Avisos y Tableros, y Espectáculos Públicos (presentes en el 100% de los municipios), junto con gravámenes de cobertura

variable como Publicidad Exterior, Delineación Urbana, Alumbrado Público, Sobretasa a la Gasolina y Plusvalía. Las columnas numeradas (1 a 18) representan los municipios estudiados; la "X" indica la presencia del tributo en cada jurisdicción.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

5.2. Bloque 2: tasas administrativas y estampillas (22-42)

Agrupar tributos de carácter más administrativo y aquellos con destinación específica para fines sociales o de desarrollo. Aquí se evidencia la primera gran divergencia: mientras estampillas como Pro-Cultura y adulto mayor son ampliamente utilizadas, tasas como ocupación de vías o guías de movilización tienen una aplicación mucho más restringida, lo que refleja capacidades administrativas y prioridades políticas distintas.

Tabla 9. BLOQUE 2: Tasas Administrativas y Estampillas (22-42)

#	Concepto Tributario	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
22	Estampilla Pro-Cultura	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X
23	Adulto Mayor	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X
24	Facturación/Paz y Salvo	X	-	X	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	-	X	-	-	X
25	Ocupación de Vías	-	-	X	-	-	-	-	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
26	Registro Marcas/Herr.	-	X	X	X	-	-	X	X	-	X	-	X	X	X	-	-	X	-
27	Tasas y Medidas	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	-	X	-
28	Guías Movilización	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X	-	X	-	X	-	-	X	-
29	Coso Municipal	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X	-	-	X	-

30	Gaceta Municipal	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	X	-	-	-	X
31	Pro-Electrificación R.	-	-	-	X	-	X	-	-	-	-	-	X	-	X	-	-	X	-
32	Pro-Desarrollo Front.	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	Pro-UPC	-	-	-	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34	Circulación Serv. Púb.	-	-	-	X	-	X	X	-	-	-	-	X	-	X	X	-	-	X
35	Suelo Subsuelo	y	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-
36	Transp. Hidrocarburos	-	-	-	X	X	X	X	X	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-
37	Técnico de Seguridad	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
38	Tasa Alineamiento	-	-	-	X	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
39	Matadero Público	-	-	-	X	-	-	X	-	-	-	-	X	X	X	-	-	X	-
40	Arena, Cascajo, Piedra	-	-	-	X	-	-	X	-	-	-	X	-	X	X	-	X	-	-
41	Permisos Especiales	-	-	-	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
42	Sobretasa CORPOCESAR	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Nota: La tabla presenta la distribución de tasas administrativas y estampillas en los 18 municipios analizados, correspondientes al Bloque 2 (conceptos 22 a 42). Se destacan las estampillas de amplia cobertura regional como Pro-Cultura y Adulto Mayor (presentes en 17 de 18 municipios), así como tributos específicos asociados a actividades económicas particulares: transporte de hidrocarburos, explotación de materiales de arrastre (arena, cascajo, piedra), matadero público, guías de movilización y tasas por ocupación de vías. Las columnas numeradas (1 a 18)

representan los municipios estudiados; la "X" indica la presencia del tributo en cada jurisdicción.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

5.3. Bloque 3: Específicos de Bolívar y otros derechos (43-63)

Este bloque alberga las rentas más especializadas, que responden a condiciones geográficas o económicas particulares. La presencia de tributos como el Impuesto al Transporte de Hidrocarburos, la Explotación de Materiales de Arrastre o las estampillas Pro-Universidad de Cartagena dibuja un mapa de la vocación económica de cada subregión (Cesar vs. Sur de Bolívar).

Tabla 10. BLOQUE 3: Específicos de Bolívar y Otros Derechos (43-63)

#	Concepto Tributario	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
43	Internación Vehículos	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
44	Multas Comportamiento	-	-	-	-	-	X	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-	X	-
45	Estratificación	-	-	-	-	X	-	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-
46	Imp. Cigarrillo/Tabaco	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-
47	Ventas Clubes	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	X	-	X	X	X	-
48	Muellaje/Tasa Portuar.	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
49	Tasa Nomenclatura	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	X	-	-	X	X	-	-
50	Transf. Eléctricas	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	X	-	X	-	-	X	-
51	Juegos Suerte y Azar	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	-	-	X	-	-	-	-
52	Pro-CERES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
53	Pro-Monumentos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
54	Pro-Univ. Cartagena	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	X	-	X
55	Pro-Hosp. Univ. Caribe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	X	-	-
56	Pro-Desarr. Comunit.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-

57	Regalías Minerales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	X	-	-
58	Pro-Hosp. Bolívar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
59	Fonset (Seguridad)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	X
60	Explotación Oro/Plata	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-
61	Patente Nocturna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
62	Certificado Sanitario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-
63	Servicio Cementerio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-

Nota: La tabla detalla la presencia de tributos específicos y derechos en los municipios analizados, correspondientes al Bloque 3 (conceptos 43 a 63). Se identifican gravámenes particulares de la región sur de Bolívar (estampillas Pro-CERES, Pro-Monumentos, Pro-Univ. Cartagena), tributos asociados a la actividad minera (explotación de oro/plata, regalías minerales) y tasas administrativas diversas (muellaje, certificado sanitario, servicio de cementerio). Las columnas numeradas (1 a 18) representan los municipios estudiados; la "X" indica la presencia del tributo en cada jurisdicción.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

5.4. Caracterización detallada por tipo de tributo

A continuación, se desglosan los elementos sustanciales de las principales categorías tributarias identificadas en el análisis de los acuerdos municipales y estatutos de rentas de los 18 municipios bajo estudio. Para cada tributo se describen

sus componentes esenciales, destacando las variaciones y particularidades que reflejan la autonomía local en el diseño de sus instrumentos fiscales.

5.4.1. Impuesto Predial Unificado:

El Impuesto Predial Unificado constituye el principal tributo directo sobre la propiedad inmueble en el ámbito municipal y se encuentra presente en la totalidad de los 18 municipios analizados. Su relevancia fiscal radica en que representa la fuente más estable de ingresos tributarios propios, al gravar una base económica de baja movilidad como es la propiedad raíz.

En municipios como Simití y Norosí, el sujeto pasivo se extiende expresamente a los tenedores del inmueble a título de arrendamiento o explotación comercial. Esta disposición se configura un régimen de solidaridad tributaria entre el propietario y el usuario comercial, permitiendo a la administración exigir el pago a cualquiera de los dos sujetos vinculados con el inmueble explotado económicamente.

La base gravable está constituida por el avalúo catastral del inmueble, determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por la entidad competente. No obstante, el análisis revela prácticas diferenciadas: En la generalidad de los municipios, la base es el avalúo catastral vigente. En municipios como Pelaya, González y Curumaní, se permite expresamente la figura del autoevalúo, mediante la cual el contribuyente puede optar por declarar un valor superior al avalúo oficial, lo que constituye una base gravable voluntariamente mejorada.

Tabla 11. Estructura Tarifaria del Impuesto Predial Unificado por Municipio (Tarifas por Mil).

Municipio	Criterio de Liquidación	Rango / Clase de Predio	Tarifa (x 1000)
Aguachica	Estrato + Estado	Estrato 1 (predio formado)	3,0
		Lotes urbanizados no edificados	20,0 - 25,0
Curumaní	Estrato + Rango	Estrato 1 (< 135 SMLMV)	4,5
		Sector Financiero	16,0
San Martín	Rango (SMLMV) + Uso	Habitacional (> 100 SMLMV)	12,0
		Industrial	13,0
Pailitas	Avalúo (pesos)	De \$0 a \$10.000.000	6,0
		De \$50.000.001 en adelante	9,0
Santa Rosa	Rango (UVT) + Uso	Habitacional (1 a 1578 UVT)	5 (rural) / 6 (urbano)

Nota: SMLMV: Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes. UVT: Unidad de Valor Tributario. La tabla ilustra la heterogeneidad de criterios de liquidación del impuesto predial en la región: algunos municipios aplican tarifas según estrato socioeconómico (Aguachica, Curumaní), otros según rangos de avalúo (Pailitas) o combinaciones de uso y rango (San Martín, Santa Rosa). Destaca el caso de Aguachica, que utiliza tarifas drásticamente superiores (20%-25%) para lotes urbanizados no edificados como mecanismo anti especulativo. Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

Se observa una tendencia de función extrafiscal en municipios como Aguachica, donde la tarifa para lotes no edificados (25%) es casi ocho veces superior a la de predios residenciales de estrato bajo (3%). Este diseño busca castigar la especulación inmobiliaria y promover el desarrollo urbano en áreas de expansión. Por otro lado, la segmentación por capacidad contributiva (rangos de

SMLMV o UVT) en San Martín y Santa Rosa refleja un esfuerzo por aplicar el principio de progresividad tributaria.

5.4.2. Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y Complementarios

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) constituye el tributo de mayor relevancia para el sector empresarial dentro de la estructura fiscal municipal. Su análisis reviste especial importancia no solo por su participación en los ingresos tributarios propios, sino porque su diseño normativo incide directamente en la competitividad y el clima de negocios del territorio

Variación en la causación (Río de Oro): La generalidad de los municipios liquida el impuesto con base en el promedio de ingresos del año anterior o sobre los ingresos efectivamente percibidos. Sin embargo, en el municipio de Río de Oro se identificó una particularidad relevante: la base gravable se causa *a/* momento de *la expedición de la factura*, independientemente de su pago efectivo. Esta disposición puede afectar significativamente el flujo de caja de los contribuyentes, al generar la obligación tributaria antes de haber recibido materialmente el ingreso.

Si bien existe una estructura tarifaria base común en la normativa nacional (actividades industriales: 5 a 7 por mil; comerciales: 7 a 10 por mil; servicios: hasta 10 por mil; financieras: 5 por mil), el análisis de los acuerdos municipales revela una caracterización mucho más granular.

En particular, municipios como Pailitas y Pelaya han desarrollado una clasificación detallada por códigos CIU (Clasificación Industrial Internacional

Uniforme) lo que permite una mayor precisión en la determinación de la carga tributaria según la actividad económica específica.

5.4.3. Complementario de Avisos y Tableros:

En la mayoría de los municipios (14 de 18) se liquida como un porcentaje del ICA, generalmente el **15%**. Esta es una caracterización crucial, ya que convierte al ICA en un impuesto con complemento, aumentando su carga efectiva.

5.4.4. Estampillas: La carga en la contratación pública

Las estampillas constituyen una fuente de ingresos parafiscales con destinación específica que recae principalmente sobre los actos y contratos celebrados con el Estado. Su análisis reviste especial importancia no solo por su participación en el financiamiento de sectores sociales y culturales, sino porque su acumulación genera un fenómeno de "sobrecosto administrativo" que impacta directamente la estructura de costos de los contratistas y, en última instancia, la eficiencia del gasto público.

La suscripción de contratos, convenios, órdenes de compra, órdenes de prestación de servicios y sus respectivas adiciones, celebrados con el municipio, sus entidades descentralizadas, el concejo municipal, la personería y, en algunos casos, con empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta donde el ente territorial posea participación accionaria superior al

50%. La variedad de estampillas existentes y sus porcentajes determinan un costo adicional significativo para quien contrata con el Estado. Esta carga varía drásticamente entre municipios, lo que introduce un factor de heterogeneidad en el costo de transacción que debe ser considerado tanto por los contratistas como por las entidades públicas en sus ejercicios de planeación financiera y presupuestal.

La estructura acumulativa de estampillas en una muestra representativa de municipios, evidenciando el fenómeno del sobrecosto y su impacto en un contrato hipotético:

Tabla 12. Acumulación de Estampillas y Sobrecosto en la Contratación Pública por Municipio

Municipio	Estampillas Aplicables	Tarifa Acumulada (Aprox.)	Impacto / Destinación Principal
Simití	Pro-Cultura (2%), Adulto Mayor (4%), Pro-CERES (1%), Pro-Monumentos (3%), Pro-Univ. Cartagena (1%)	11,0%	Es el municipio con mayor carga; financia cultura, educación superior y patrimonio.
Morales	Pro-Cultura (1%), Adulto Mayor (4%), Pro-Univ. Cartagena (1%), FONSET (5%)	7,0% (Sujeto a tipo de contrato)	Alta dependencia del fondo de seguridad y educación superior.
Aguachica	Pro-Cultura (1%), Adulto Mayor (4%),	~5,0% +	Carga intermedia enfocada en bienestar social y seguridad territorial.
Santa Rosa	Adulto Mayor (2,5%), FONSET (5%)	4,5%	Es el esquema más simplificado del grupo analizado.

Nota: La tabla presenta la acumulación de estampillas aplicables a la contratación pública en municipios seleccionados, con su respectiva tarifa acumulada aproximada y destinación principal. Simití registra la mayor carga de la región (hasta 11%), con múltiples estampillas que financian cultura, educación superior y patrimonio. En contraste, Santa Rosa presenta el esquema más simplificado (4,5%). Estas cargas parafiscales, al aplicarse sobre el valor total de

los contratos, incrementan significativamente los costos de inversión pública y pueden desincentivar la participación de contratistas.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

Del análisis comparativo de las estampillas en los municipios estudiados se desprenden las siguientes observaciones críticas:

Heterogeneidad extrema en la carga tributaria: La carga por estampillas varía dramáticamente entre municipios. Mientras en Santa Rosa el sobre costo estimado ronda el 4,5%, en Simití puede alcanzar hasta el 11% del valor del contrato. Esta diferencia introduce una irregularidad competitiva para los contratistas que operan en múltiples jurisdicciones y debe ser considerada en los análisis de viabilidad financiera de proyectos regionales.

Acumulación de múltiples estampillas sobre un mismo hecho: El fenómeno más relevante es la acumulación de hasta cinco estampillas diferentes sobre un mismo contrato (como en el caso de Simití). Esta práctica, aunque legal al amparo de distintas leyes habilitantes, genera un efecto de doble o múltiple tributación de facto sobre un mismo acto contractual, incrementando significativamente el costo de transacción.

Destinación específica vs. eficiencia del gasto: Si bien la destinación específica de cada estampilla (cultura, adulto mayor, seguridad, educación) responde a fines constitucionales legítimos, su acumulación plantea un dilema de política pública: la atomización de fuentes de financiación puede fragmentar la

planeación del gasto y aumentar los costos administrativos de recaudo y fiscalización, en detrimento de la eficiencia global del sistema tributario.

Impacto en la liquidez de los contratistas: Dado que las estampillas se descuentan al momento del pago de cada cuenta, anticipo o factura, su acumulación representa una disminución efectiva del flujo de caja del contratista durante la ejecución del contrato. Este impacto es particularmente crítico para pequeñas y medianas empresas (PYMEs) con limitada capacidad de capital de trabajo.

Riesgo de desincentivo a la contratación: El sobrecosto acumulativo, especialmente en municipios con altas cargas (11% en Simití), podría actuar como un desincentivo para la participación de contratistas foráneos en procesos de licitación pública, reduciendo la competencia y potencialmente aumentando los costos finales para la administración.

Exclusiones parciales: Se identificaron exclusiones comunes en varios municipios, como los contratos interadministrativos, los contratos de empréstito y los pagos de nómina y prestaciones sociales. Sin embargo, las exenciones para juntas de acción comunal, organismos de socorro y programas de vivienda de interés social no son uniformes, lo que añade una capa adicional de complejidad normativa.

5.4.5. Gravámenes a la explotación de recursos naturales

Esta categoría tributaria adquiere relevancia en aquellos municipios con vocación minero-energética o extractiva. A diferencia de los impuestos de carácter

universal como el Predial o el ICA, los gravámenes aquí analizados no se presentan en la totalidad de los 18 municipios, sino que caracterizan y definen la identidad económica de territorios específicos. Su presencia o ausencia en el estatuto tributario local constituye un indicador de la base productiva predominante y de las rentas potenciales derivadas de la explotación de recursos no renovables.

Transporte de Hidrocarburos: El impuesto al transporte de hidrocarburos por oleoductos y gasoductos constituye una renta cedida por la nación a los municipios no productores por cuyas jurisdicciones atraviesan estas infraestructuras. Su análisis revela la importancia geoestratégica de ciertos territorios como corredores de transporte energético.

Tabla 13. Transporte de Hidrocarburos

Municipio	Tarifa Aplicable	Base Legal / Contexto
Aguachica	6%	Aplicable a oleoductos y gasoductos en general, calculado sobre el valor resultante de multiplicar el número de barriles transportados por la tarifa vigente para cada oleoducto, por la longitud del tramo en el municipio.
San Alberto	6%	Misma estructura que Aguachica, aplicable a los oleoductos que atraviesan su jurisdicción.
La Gloria	2%	Corresponde a la tarifa reducida para oleoductos construidos con destino al transporte de petróleo proveniente de explotaciones situadas al oriente de la Cordillera Oriental, conforme al artículo 52 del Código de Petróleos.
Gamarra	2%	Aplica la misma tarifa reducida del 2% por su ubicación geoestratégica en la región oriental.

Nota: La tarifa del 2% para la región oriental (Gamarra, La Gloria) encuentra su fundamento en el artículo 52 del Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953), que establece un régimen preferencial para oleoductos construidos con destino al transporte de petróleo proveniente de explotaciones situadas al oriente de la Cordillera Oriental. En contraste, municipios como Aguachica y San Alberto aplican la tarifa general del 6% sobre el valor calculado según barriles transportados y longitud del tramo en su jurisdicción.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y el Código de Petróleos.

Minería Preciosa: Oro, Plata y Platino. La explotación de metales preciosos constituye una actividad económica de alto impacto en municipios con tradición minera. En el área de estudio, Morales y Simití (Bolívar) son los únicos municipios que presentan una caracterización tributaria detallada para este sector, lo que evidencia su vocación minera y la importancia de estas rentas en sus finanzas públicas. LA normativa no es solo un reflejo de la riqueza del subsuelo, sino que constituye una manifestación de la capacidad institucional de estos entes territoriales para captar recursos derivados de actividades de alta rentabilidad y complejidad operativa.

En consecuencia, el diseño de estas tarifas no responde a un criterio estándar, sino a una graduación técnica que considera tanto el valor de mercado de los minerales como el impacto ambiental y social de su extracción. Para el caso específico de los municipios mineros, el análisis del estatuto de Morales permite identificar la siguiente estructura tarifaria:

Tabla 14. Tarifas en Municipios Mineros

Mineral / Tipo de Explotación	Tarifa	Base de Cálculo
Oro y Plata	5%	Sobre el valor de la producción, calculado con base en los precios internacionales certificados en moneda legal por el Banco de la República.
Oro de Aluvión (Contratos de Concesión)	6%	Aplica específicamente a la explotación de oro de aluvión bajo la figura de contrato de concesión.
Platino	4%	Sobre el valor de la producción, siguiendo la misma metodología que para oro y plata.

Nota: La estructura tarifaria se fundamenta en lo dispuesto por la Ley 141 de 1994 y la Ley 488 de 1998. Las tarifas se calculan sobre el valor de la producción, tomando como referencia los precios internacionales certificados en moneda legal por el Banco de la República. Se identifican tarifas diferenciadas según el mineral: oro y plata (5%), platino (4%) y oro de aluvión bajo contrato de concesión (6%).

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y la normativa nacional aplicable al sector minero.

Extracción de Materiales de Arrastre: Arena, Cascajo y Piedra. Los municipios ribereños, particularmente aquellos asentados a orillas del río Magdalena y sus afluentes, han desarrollado gravámenes específicos sobre la extracción de materiales de construcción del lecho de los ríos, fuentes, arroyos y canteras. Esta actividad, aunque de menor escala que la minería preciosa, constituye una fuente significativa de ingresos para las arcas municipales y un mecanismo de regulación de una actividad con alto impacto ambiental.

Tabla 15. Extracción de Materiales de Arrastre: Arena, Cascajo y Piedra

Municipio	Material	Tarifa (por m ³)	Observaciones
Tamalameque	Arena, cascajo, piedra	8% de un SMLDV	Tarifa general del 8% de un Salario Mínimo Diario Legal Vigente por cada metro cúbico extraído.
Gamarra	Arena, cascajo, piedra	10% del valor comercial del viaje	El impuesto se cobra sobre el valor comercial de cada viaje de arena, previo convenio entre la administración y el transportador.
Río de Oro	Piedra y Cascajo	25% de un SMLDV	Tarifa diferenciada: 25% de un SMLDV para piedra y cascajo.
	Arena	25% de un SMLDV	La arena también se grava con la misma tarifa del 25%.
Rioviejo	Cascajo	10% de un SMLDV	Tarifas diferenciadas por material.
	Piedra	12% de un SMLDV	
	Arena	0,8% de un SMLDV	Tarifa significativamente reducida para la arena en comparación con otros materiales y municipios.
Regidor	Materiales de cantera	Según normatividad minera	La tarifa se determina por la normatividad aplicable para regalías, establecida por el Ministerio de Minas y Energía.

Nota: SMLDV: Salario Mínimo Legal Diario Vigente. Las tarifas reflejan la autonomía municipal para regular y gravar la explotación de recursos naturales no renovables dentro de su jurisdicción. Se evidencia una significativa heterogeneidad en las bases de cálculo (por metro cúbico, por viaje, porcentaje de SMLDV) y en las tarifas aplicadas, con casos extremos como Rioviejo (arena al 0,8% vs. piedra al 12%) que generan distorsiones competitivas en el sector.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

El hallazgo más relevante es la brecha tarifaria injustificada. Mientras en Río de Oro se cobra el 25% de un SMLDV por la arena, en Rioviejo el cobro es apenas del 0,8%. Esta diferencia entre municipios de la misma región evidencia una falta

de armonización que genera distorsiones competitivas en el mercado de materiales de construcción, incentivando el traslado de la actividad extractiva hacia municipios con menor presión fiscal

La marcada cargas impositivas no solo evidencia una desconexión normativa, sino que también pone de manifiesto cómo la autonomía fiscal puede derivar en un fenómeno de arbitraje tributario, donde las decisiones empresariales de localización se ven condicionadas por la presión fiscal y no únicamente por la cercanía al recurso natural. Sin embargo, más allá de la diferencia en los valores de liquidación, la existencia de estos gravámenes específicos permite trascender el análisis numérico para comprender la configuración socioeconómica subyacente de la región. En este sentido, la estructura de los estatutos tributarios deja de ser un simple instrumento de recaudo para convertirse en un registro de la realidad productiva local, donde la tipología del tributo adoptado revela la ventaja comparativa y la actividad económica predominante de cada jurisdicción

Del análisis comparativo de los gravámenes a la explotación de recursos naturales se desprenden las siguientes observaciones estructurales:

Correlación entre vocación económica y estructura tributaria: La presencia de tributos específicos sobre hidrocarburos, minería preciosa o materiales de arrastre actúa como un marcador de la identidad productiva del municipio. Así, Aguachica y San Alberto se perfilan como territorios de tránsito energético; Morales y Simití como municipios minero-preciosos; y Tamalameque, Gamarra, Río de Oro y Rioviejo como ribereños con vocación extractiva de materiales de construcción.

Heterogeneidad tarifaria en materiales de arrastre: La diferencia en las tarifas para un mismo material (por ejemplo, la arena: 25% de SMLDV en Río de Oro vs. 0,8% en Rioviejo) es un hallazgo crítico. Esta diferencia podría responder a factores como la calidad del material, la demanda local, la presión fiscal sobre el sector, o simplemente a políticas tarifarias históricas no armonizadas.

Dualidad regulatoria en minería preciosa: Los municipios mineros de Bolívar (Morales y Simití) presentan una caracterización más detallada y técnica de sus tributos mineros, lo que sugiere una mayor institucionalidad y capacidad de fiscalización en comparación con aquellos donde la extracción es más informal o de menor escala.

Renta geoestratégica vs. Renta productiva: Es relevante distinguir entre los municipios que obtienen rentas por el tránsito de recursos (hidrocarburos) y aquellos que las obtienen por la extracción directa (minería). Esta diferencia tiene implicaciones en la sostenibilidad fiscal, la autonomía y la capacidad de negociación de cada ente territorial frente a las empresas del sector.

Ausencia de armonización regional: La significativa variación en tarifas y bases gravables para actividades extractivas similares en municipios vecinos (ej. arena en Rioviejo vs. Río de Oro) evidencia la falta de armonización tributaria a nivel regional, lo que puede generar distorsiones económicas y asimetrías competitivas en mercados que, por su naturaleza (materiales de construcción), suelen ser de alcance local o macrorregional.

Tasas por Servicios Administrativos. Este grupo de tributos caracteriza la relación cotidiana del ciudadano y el sector empresarial con la administración municipal para la realización de trámites esenciales. A diferencia de los impuestos, que gravan manifestaciones de capacidad económica sin contraprestación directa, las tasas aquí analizadas se fundamentan en el principio de beneficio: el ciudadano paga por un servicio específico que la administración está obligada a prestar. Su caracterización revela que, aunque el servicio administrativo subyacente es similar entre municipios, el costo de acceder a él puede ser significativamente diferente, lo que introduce un factor de heterogeneidad en los costos de transacción para ciudadanos y empresas.

Delineación Urbana: El impuesto de delineación urbana, que grava la construcción, ampliación o modificación de edificaciones, presenta una de las mayores divergencias técnicas en la jurisdicción. El análisis de los estatutos municipales permite identificar tres modelos de liquidación que impactan de forma diferenciada la base gravable y la carga tributaria final:

Tabla 16. Modelos de Liquidación de la Base Gravable

Modelo de Liquidación	Descripción Técnica	Municipios Ejemplo	Fórmula o Criterio de Cobro
1. Porcentaje sobre presupuesto	Aplica una tarifa sobre el valor total proyectado de la obra.	Curumaní, San Alberto	Curumaní: 1% del valor final. San Alberto: 2% del presupuesto.
2. Tarifa fija por área y estrato	Se cobra un valor en UVT o SMLDV por metro cuadrado (m ²) construido.	Pailitas, San Martín, Santa Rosa	Pailitas: 1‰ a 4‰ según estrato. Santa Rosa: 0,25 SMLMV/m ² (Estrato 1).
3. Modelo combinado (Híbrido)	Integra valores por área con factores correctivos según uso y tipo de obra.	Aguachica, Río de Oro, González	González: SMLDV/m ² (2 a 10 según estrato) + 2% sobre el valor resultante.

Nota: La variación evidencia la ausencia de criterios homogéneos y el impacto diferenciado sobre el sector constructor. Se identifican tres modelos técnicos: (i) porcentaje sobre presupuesto de obra, (ii) tarifa fija por área (m²) y estrato socioeconómico, y (iii) modelo combinado o híbrido que integra factores correctivos. Esta heterogeneidad genera incertidumbre técnica para proyectos que operan en múltiples jurisdicciones y costos de cumplimiento diferenciados según la localización de la inversión inmobiliaria.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

Tasa de nomenclatura: La tasa de nomenclatura se causa por la asignación de la dirección oficial a un inmueble, un servicio esencial para la identificación predial, la prestación de servicios públicos domiciliarios y la localización geoespacial.

Derechos de Tránsito y Transporte. Los derechos de tránsito corresponden a las tasas que deben pagar los propietarios de vehículos y los ciudadanos en general por los trámites realizados ante las secretarías de tránsito y transporte o los organismos de movilidad municipal.

6. ESTABLECER RELACIONES COMPARATIVAS ENTRE CADA ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL

En el presente capítulo se desarrolla un ejercicio de contraste analítico de los esquemas fiscales de los 18 municipios que conforman la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica, a partir. El objetivo fundamental es determinar si, más allá de la base normativa común impuesta por la ley nacional, existe un proceso de armonización tributaria regional o si, por el contrario, el ejercicio de la autonomía fiscal conferida a los municipios por la Constitución Política (Art. 287) ha generado diferencias significativas que afecten la competitividad, la equidad horizontal y la eficiencia del sistema tributario en el sur del Cesar y el sur de Bolívar.

Para ello, se procede a comparar las estructuras tributarias municipales a partir de tres dimensiones clave: la densidad y complejidad del sistema (número de tributos efectivamente adoptados de un total de 63 conceptos identificados); la presencia de tributos estratégicos o diferenciadores (plusvalía, valorización, hidrocarburos, uso de suelo); y la existencia de estampillas de destinación específica que reflejan prioridades de política pública local.

6.1. Análisis comparativo de la densidad y complejidad tributaria

Los municipios con mayor densidad tributaria de la región, entendida esta como el número de tributos efectivamente adoptados de los 63 conceptos identificados en el universo normativo local. Se seleccionaron aquellos municipios que superan los 30 tributos, lo que permite visualizar el extremo superior de la complejidad fiscal en la jurisdicción.

Tabla 17. Comparativa: Municipios con Mayor Carga Tributaria

Posición	Municipio	Total Tributos	Departamento	Perfil Tributario Dominante
1	Tamalameque	38	Cesar	Alta complejidad con enfoque en estampillas y tasas administrativas
2	Simití	36	Bolívar	Extractivo minero con máxima carga de estampillas
3	Curumaní	33	Cesar	Comercial con estructura diversificada
4	Morales	33	Bolívar	Extractivo minero con alta densidad normativa
5	Río Viejo	32	Bolívar	Extractivo y ribereño con tarifas diferenciadas
6	Aguachica	31	Cesar	Comercial y de servicios (epicentro regional)
7	San Martín	30	Cesar	Industrial y energético
8	Santa Rosa	30	Bolívar	Centro minero-comercial (mejor equilibrio en estampillas)
9	Pelaya	29	Cesar	Agropecuario con estructura detallada
10	Pailitas	29	Cesar	Agropecuario y comercial con enfoque en empleo
11	González	27	Cesar	Básico con potencial inmobiliario y eco-turístico
12	San Alberto	27	Cesar	Agroindustrial con tradición palmera
13	La Gloria	25	Cesar	Tradicional con vocación energética (hidrocarburos)
14	Río de Oro	24	Cesar	Refugio inmobiliario (sin plusvalía y estructura limpia)
15	Gamarra	18	Cesar	Eficiente / Logístico (modelo de mínima carga)
16	Regidor	16	Bolívar	Básico / En transición con incentivos
17	Arenal	16	Bolívar	Básico / En transición con exenciones
18	Norosí	15	Bolívar	Mínima densidad / Potencial minero no explotado

Nota: Elaboración propia a partir del análisis detallado de los acuerdos municipales y estatutos tributarios vigentes en cada jurisdicción. El total de tributos corresponde al número de gravámenes efectivamente adoptados por cada municipio dentro del universo de conceptos identificados en la investigación.

6.1. Densidad y Complejidad Tributaria: Un Panorama Regional

El análisis de los 18 estatutos tributarios municipales permite construir un ranking de densidad normativa que revela las profundas asimetrías existentes en la jurisdicción. Como se observa en la Tabla 17, la cantidad de tributos adoptados por cada municipio varía dramáticamente: desde los 38 gravámenes de Tamalameque hasta los 15 de Norosí, una diferencia de 23 tributos entre el extremo superior y el inferior.

Esta heterogeneidad no es aleatoria, sino que responde a factores estructurales como la vocación económica del territorio, su capacidad institucional y las decisiones históricas de política fiscal. Los hallazgos más significativos de este ranking son:

a) El liderazgo de Tamalameque (38 tributos): El municipio se consolida como el de mayor complejidad normativa de toda la región, superando incluso a centros urbanos de mayor tamaño como Aguachica. Su estructura se caracteriza por una acumulación significativa de estampillas (Pro-Cultura, Adulto Mayor, Pro-UPC, Pro-Desarrollo Fronterizo, Pro-Electrificación) y una amplia gama de tasas administrativas (alineamiento, matadero, circulación y tránsito, uso del suelo, etc.). Esta densidad, sumada a su alta carga de estampillas (superior al 8%), plantea interrogantes sobre la eficiencia de su sistema tributario.

b) La alta complejidad del sur de Bolívar: Los municipios de Simití (36), Morales (33) y Río Viejo (32) ocupan posiciones destacadas en el ranking, confirmando que la vocación extractiva minero-energética tiende a producir estatutos tributarios más densos y técnicamente especializados. Sin embargo,

como se analizará más adelante, esta complejidad normativa no se traduce necesariamente en mayor autonomía fiscal.

c) Curumaní (33) como revelación: El municipio se posiciona como el tercero más complejo de la región y el segundo del Cesar, con una estructura diversificada que combina impuestos tradicionales con una amplia gama de estampillas y tasas. Su Acuerdo 017 de 2020 refleja una gestión tributaria actualizada pero potencialmente sobrecargada.

d) Aguachica (31) en el sexto lugar: Si bien sigue siendo el epicentro comercial y de servicios, la densidad normativa de Aguachica es superada por municipios de menor tamaño pero mayor vocación extractiva o con acumulación de estampillas. Esto sugiere que el volumen económico puede compensar la complejidad, pero no la determina.

e) El modelo de eficiencia de Gamarra (18): En el extremo opuesto, Gamarra demuestra que es posible una gestión fiscal sólida con una estructura mínima. Sus 18 tributos se concentran en los impuestos de ley y gravámenes específicos de su vocación portuaria (muellaje), evitando la proliferación de tasas administrativas y estampillas que caracteriza a otros municipios.

6.2. Perfiles de Inversión en la Jurisdicción: Una Tipología Tributaria Regional

El análisis comparativo de las estructuras tributarias municipales permite consolidar una tipología de perfiles de inversión que refleja la especialización económica de facto de la región. Lejos de ser el resultado de una planificación

centralizada, estos perfiles son la consecuencia del ejercicio de la autonomía fiscal local (Art. 287 C.P.) adaptada a las vocaciones productivas y ventajas geoestratégicas de cada territorio.

6.2.1. Perfil Comercial y de Servicios: Aguachica, Curumaní y San Martín

Este perfil agrupa a los municipios que funcionan como centros de acopio, servicios y actividad comercial para sus áreas de influencia. Se caracterizan por una densidad tributaria alta, compensada por el volumen de transacciones económicas y la formalización empresarial relativa.

Tabla 18. Diagnóstico municipal: densidad tributaria, incentivos y riesgos clave.

Municipio	Tributos	Ventaja Competitiva	Incentivo Clave	Riesgo Identificado
Curumaní	33	Nodo de conexión vial con estructura tributaria diversificada y actualizada (Acuerdo 017 de 2020).	Tarifas diferenciales por estrato en predial (4.5‰ para estrato 1).	La alta densidad (33 tributos) puede generar costos de cumplimiento significativos si no se simplifican tasas menores.
Aguachica	31	Epicentro comercial y de servicios del sur del Cesar; alto flujo de caja que compensa la carga fiscal.	Exenciones en ICA hasta del 100% para nuevas empresas que generen empleo formal.	Alta densidad de tasas administrativas y fiscalización rigurosa.
San Martín	30	Posición geoestratégica en la Ruta del Sol; alta actividad de transporte e hidrocarburos.	Enfoque industrial y energético con tarifas prediales de 13‰ para uso industrial.	Dependencia de rentas volátiles del sector hidrocarburos.

Nota: La densidad tributaria se refiere al número total de tributos

(impuestos, tasas y contribuciones) vigentes en cada municipio. El Incentivo Clave y el Riesgo Identificado son una síntesis del análisis de la información pública

disponible. Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y datos oficiales de los entes territoriales.

Estos tres municipios concentran la mayor actividad económica formal de la región. Curumaní emerge, con 33 tributos, como una estructura más compleja de lo que se estimaba inicialmente, lo que exige una gestión administrativa igualmente robusta. Aguachica, aunque baja al sexto lugar en densidad general, mantiene su liderazgo por la calidad y el volumen de su actividad comercial. La clave para su desarrollo sostenible reside en modernizar los sistemas de información catastral y simplificar las tasas administrativas menores.

6.2.2. Perfil Portuario y Logístico: Gamarra, La Gloria y San Alberto

Este perfil reúne a los municipios cuya vocación económica está determinada por su ubicación sobre el Río Magdalena o sobre corredores de transporte de hidrocarburos y carga. Se caracterizan por buscar eficiencia normativa para facilitar la operación logística.

Tabla 19. Enfoque en infraestructura y cadena de suministro

Municipio	Tributos	Ventaja Competitiva	Factor Estratégico	Factor de Atención
Gamarra	18	Estructura fiscal más limpia de la jurisdicción; mínimos costos de cumplimiento.	Conexión multimodal con el Río Magdalena, ideal para bodegaje y transporte de carga.	Impuesto de muellaje como gravamen específico sobre operación portuaria.
La Gloria	25	Tarifa reducida del 2% para transporte de hidrocarburos (art. 52 Código de Petróleos).	Ubicación estratégica como punto de paso de oleoductos.	Densidad intermedia (25 tributos) que requiere gestión para no perder eficiencia.
San Alberto	27	Tradición agroindustrial consolidada (palma de	Tarifas competitivas para el sector	Presión sobre la malla vial por

		aceite); estabilidad jurídica.	agroindustrial; cercanía a la Ruta del Sol.	transporte de carga pesada.
--	--	--------------------------------	---	-----------------------------

Nota: El análisis clasifica los elementos clave de cada municipio. El "Factor Estratégico" resalta la infraestructura o ubicación que potencia su vocación logística. Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales, el Código de Petróleos y el análisis de la red de transporte e infraestructura regional.

6.2.3. Perfil Inmobiliario y de Construcción: Río de Oro, Tamalameque, Pelaya y González

Este perfil agrupa a los municipios que ofrecen condiciones particularmente favorables para el desarrollo inmobiliario. Sin embargo, el caso de Tamalameque introduce una advertencia crucial: la ventaja de la ausencia de plusvalía puede verse neutralizada por una alta densidad de estampillas y tasas.

Tabla 20. Municipios del Cesar: entre el potencial de desarrollo y la carga tributaria.

Municipio	Tributos	Ventaja Competitiva	Potencial de Desarrollo	Riesgo o Limitación
Tamalameque	38	Inexistencia de plusvalía; vocación ribereña y turística.	Máximo potencial por ubicación y ausencia de plusvalía.	Riesgo crítico: Máxima densidad de la región (38 tributos) y alta carga de estampillas (superior al 8%), lo que encarece la contratación y puede desincentivar la inversión.
Pelaya	29	Tarifas competitivas; modelo de liquidación por códigos CIU; estructura detallada.	Suelo disponible para expansión urbana de bajo costo.	Densidad alta (29 tributos) que requiere simplificación para atraer inversión masiva.
Río de Oro	24	Inexistencia de plusvalía; estructura simplificada (24 tributos).	Microclima privilegiado, ideal para parcelaciones y	Modelo de causación del ICA por facturación (riesgo de liquidez para empresas).

			vivienda campestre.	
González	27	Entorno natural privilegiado.	Potencial para proyectos ecoturísticos y vivienda campestre.	Capacidad institucional limitada; densidad moderada-alta (27 tributos).

Nota: Esta tabla identifica municipios con alto potencial estratégico (turístico, urbano o natural) cuyo desarrollo puede verse limitado por su estructura tributaria. Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y el análisis de la estructura fiscal local.

Este grupo presenta la paradoja más interesante de la región. Tamalameque, a pesar de ser el municipio con mayor potencial inmobiliario por su ubicación y la ausencia de plusvalía, es también el de mayor densidad tributaria (38). Esto crea una tensión: el inversor debe evaluar si la ventaja de la plusvalía compensa el sobre costo administrativo y de estampillas. Río de Oro, con 24 tributos y sin plusvalía, se consolida como el refugio inmobiliario más "limpio" de la región.

6.2.4. Perfil Extractivo Minero-Energético: Simití, Morales, Río Viejo y Norosí

Este perfil corresponde a los municipios del sur de Bolívar con vocación minera (oro, plata, platino, calizas). Se caracterizan por tener estatutos tributarios densos y técnicamente especializados.

Tabla 21. Municipios mineros del sur de Bolívar: especialización técnica y densidad tributaria.

Municipio	Tributos	Ventaja Competitiva	Especialización	Riesgo Crítico
Simití	36	Mayor capacidad de fiscalización	Minería de oro y materiales; múltiples	Máxima carga de estampillas de la

		minera; estructura más completa para minería.	estampillas (Pro-Cultura, Adulto Mayor, Pro-CERES, Pro-Monumentos, Pro-Univ. Cartagena, etc.).	región (hasta 11%) , lo que encarece la contratación y desincentiva la inversión en infraestructura.
Morales	33	Estructura detallada para minería preciosa: oro (5%), plata (5%), platino (4%).	Minería de metales preciosos y explotación de calizas.	Sobrecosto contractual significativo que afecta la inversión.
Río Viejo	32	Tarifas diferenciadas por material de arrastre (cascajo 10%, piedra 12%, arena 0.8%).	Explotación de materiales del río y minería de aluvión.	Inconsistencia tarifaria que genera distorsiones competitivas (arena muy baja vs. otros municipios).
Norosí	15	Baja densidad tributaria (15 tributos); potencial minero no explotado.	Suelo virgen para exploración minera.	Capacidad institucional limitada para fiscalizar actividad extractiva a gran escala.

Nota: Esta tabla analiza municipios con vocación minera (oro, metales preciosos, materiales de arrastre). Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y el análisis del sector extractivo regional.

Análisis de conjunto: Estos municipios confirman la "paradoja de la autonomía": tienen los estatutos más especializados pero la mayor dependencia del SGP. Simití, con 36 tributos, se consolida como el segundo municipio más complejo de la región, pero su alta carga de estampillas (11%) actúa como un desincentivo estructural. Norosí, con solo 15 tributos, representa la oportunidad de hacerlo bien desde el principio, adoptando un modelo de eficiencia como el de Gamarra.

6.2.5. Perfil Mixto o en Transición: Pailitas, Santa Rosa, Regidor y Arenal

Este perfil agrupa municipios con vocaciones múltiples o en proceso de definición. Los datos actualizados muestran realidades muy diferentes dentro del grupo.

Tabla 22. Municipios del sur de Bolívar y Cesar: vocación económica y desafíos estructurales.

Municipio	Tributos	Vocación Actual	Ventaja Competitiva	Desafío Principal
Pailitas	29	Agropecuaria y comercial con estructura muy detallada (Acuerdo 009 de 2018).	Exenciones en ICA para generación de empleo (2 puntos porcentuales para >10 empleos); tarifas por código CIU.	Alta densidad (29 tributos) no prevista inicialmente; riesgo de complejidad innecesaria para su tamaño.
Santa Rosa	30	Centro minero-comercial del sur de Bolívar.	Esquema de estampillas más simplificado de Bolívar (solo 4.5% de sobre costo), el más bajo del departamento.	Equilibrar desarrollo minero con sostenibilidad ambiental.
Regidor	16	Potencial minero (materiales de cantera); estructura básica.	Exenciones totales por 10 años para nuevas empresas.	Baja capacidad institucional y poblacional (5,922 hab.).
Arenal	16	Vocación indefinida; estructura mínima.	Exenciones decenales para atraer inversión.	Riesgo de quedar rezagado frente a vecinos más dinámicos.

Nota: Esta tabla contrasta la vocación económica actual de cada municipio con su estructura tributaria. Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y datos del DANE.

Análisis de conjunto: El hallazgo más relevante aquí es Pailitas, que con 29 tributos debe ser reclasificado como un municipio de complejidad media-alta, no de baja presión fiscal como se estimaba inicialmente. Santa Rosa confirma su posición como el municipio mejor equilibrado de Bolívar: alta densidad (30) pero con la carga de estampillas más baja del departamento (4.5%), lo que lo convierte en un modelo a seguir. Regidor y Arenal mantienen su perfil de baja complejidad, ideal para inversiones que buscan simplicidad.

6.3. La Paradoja de la densidad vs. la eficiencia

Uno de los hallazgos más contundentes de esta investigación es que una mayor cantidad de tributos no garantiza una mayor autonomía fiscal. El contraste entre la densidad normativa y los indicadores de desempeño fiscal revela una realidad paradójica:

Tabla 23. Municipios del Cesar y sur de Bolívar: dependencia fiscal, categorización y eficiencia recaudatoria.

Municipio	Tributos	Dependencia del SGP (aprox.)	Categoría (Ley 617)	Eficiencia Recaudatoria
Tamalameque	38	> 85%	Sexta	Baja (alta complejidad, baja autonomía)
Simití	36	> 85%	Sexta	Baja (máxima carga de estampillas, mínimo recaudo propio)
Morales	33	> 85%	Sexta	Baja
Aguachica	31	< 50%	Segunda	Alta
Gamarra	18	< 70%	Sexta	Media-Alta (modelo eficiente)
Norosí	15	> 90%	Sexta	Baja (por falta de desarrollo)

Nota: La tabla relaciona la densidad tributaria con la dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) y la categoría municipal según la Ley 617. La “Eficiencia Recaudatoria” es un indicador cualitativo que contrasta la complejidad de la estructura fiscal con la capacidad real de generar ingresos propios. Fuente: elaboración propia con base en Acuerdos Municipales, certificaciones del DNP y datos de recaudo de los entes territoriales.

6.4. Implicaciones del Análisis Comparativo

Del contraste sistemático realizado entre los 18 estatutos de la jurisdicción, se desprenden implicaciones estratégicas que afectan la competitividad, la seguridad jurídica y la sostenibilidad financiera del territorio.

6.4.1. Impacto en el sector privado: el costo de la incertidumbre

Para los contribuyentes, especialmente aquellos con operaciones en múltiples jurisdicciones, la implicación más crítica es el incremento en los costos de cumplimiento tributario. La necesidad de interpretar y aplicar 18 regímenes diferentes de retenciones, calendarios tributarios y modelos de liquidación obliga a las empresas a desviar recursos productivos hacia labores administrativas de auditoría y cumplimiento fiscal.

Riesgo de Sanciones: La heterogeneidad en las definiciones de territorialidad y los momentos de causación (como el caso de Río de Oro con la facturación acelerada) aumenta la probabilidad de errores involuntarios, exponiendo a las PYMES a procesos sancionatorios que afectan su liquidez.

Barreras a la Expansión: Un empresario de Aguachica que desee expandirse a Simití debe enfrentarse a una estructura de estampillas que puede triplicar su carga parafiscal (del ~4% al 11%), lo que inhibe la integración económica regional.

6.4.2. Para las Administraciones Municipales: La Falacia de la Complejidad

la investigación revela que los municipios con mayor densidad tributaria (Tamalameque, Simití, Morales) presentan paradójicamente los índices más altos de dependencia del SGP, superando en algunos casos el 85% de sus ingresos totales. Esto obedece a lo que puede denominarse “complejidad administrativa parásita”: el esfuerzo institucional se dispersa en tributos de baja representatividad

económica, pero de alta complejidad operativa, descuidando la fiscalización de los impuestos verdaderamente estructurales.

6.4.3. Para la Región: Fronteras Fiscales y Necesidad de Armonización

A escala regional, la principal implicación es la creación de “fronteras fiscales” que distorsionan artificialmente el mercado. La coexistencia de “oasis inmobiliarios” (Río de Oro, sin plusvalía) junto a municipios con cargas contractuales del 11% (Simití) genera un desplazamiento artificial de la inversión basado en el arbitraje tributario, no en ventajas competitivas reales.

Necesidad de un Modelo de Armonización: La sostenibilidad del desarrollo territorial depende de la capacidad de la Cámara de Comercio y las administraciones locales para establecer una “gramática fiscal común” que establezca principios compartidos sobre territorialidad, bases gravables y topes máximos de estampillas acumuladas.

6.2. La Inexistencia de armonización Tributaria Regional

A partir del ranking de densidad tributaria del apartado anterior, se puede hacer más que solo listar impuestos. Se puede crear un tipo de perfiles de inversión que muestra la especialización económica real de la región. Estos perfiles no son el resultado de una planificación centralizada, sino la consecuencia del ejercicio de la autonomía fiscal local (art. 287 C.P.) adaptada a las vocaciones productivas,

ventajas geoestratégicas y decisiones históricas de política tributaria en cada territorio.

Identificar estos perfiles tiene dos usos. Para el inversor privado, es una guía que ayuda a mejorar sus decisiones sobre dónde invertir y a organizar sus costos de cumplimiento. Para quienes crean políticas públicas, muestra las ventajas competitivas reales que se pueden mejorar con una armonización fiscal en la región. A continuación, se desarrolla un análisis detallado de cada perfil, integrando la totalidad de los 18 municipios de la jurisdicción.

6.2.1. Perfil Comercial y de Servicios: Aguachica, Curumaní y San Martín

El perfil agrupa a los municipios que funcionan como centros de acopio, servicios y actividad comercial para sus áreas de influencia. Se caracterizan por una densidad tributaria alta (entre 30 y 33 tributos), compensada por el volumen de transacciones económicas y la formalización empresarial relativa.

Tabla 24. Curumaní, Aguachica y San Martín: perfil fiscal y competitividad territorial.

Municipio	Tributos	Ventaja Competitiva	Riesgo/Desafío Principal	Observación Clave
Curumaní	33	Nodo de conexión vial con estructura tributaria diversificada y actualizada (Acuerdo 017 de 2020).	La alta densidad puede generar costos de cumplimiento significativos si no se simplifican tasas menores.	Tarifas diferenciales por estrato en predial (4.5% para estrato 1).
Aguachica	31	Epicentro comercial y de servicios del sur del Cesar; alto flujo de caja que compensa la carga fiscal.	Alta densidad de tasas administrativas y fiscalización rigurosa.	Exenciones en ICA hasta del 100% para nuevas empresas que generen empleo formal.

San Martín	30	Posición geoestratégica en la Ruta del Sol; alta actividad de transporte e hidrocarburos.	Dependencia de rentas volátiles del sector hidrocarburos.	Tarifas prediales de 13% para uso industrial; enfoque energético.
-------------------	----	---	---	---

Nota: Esta tabla sintetiza los principales hallazgos del análisis fiscal comparado. La destaca el incentivo o particularidad más relevante de cada municipio, mientras que el Riesgo/Desafío Principal señala el factor crítico que podría limitar su competitividad en el mediano plazo. Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y el análisis de la estructura tributaria local.

Análisis de conjunto: Estos tres municipios concentran la mayor actividad económica formal de la región. Curumaní emerge, con 33 tributos, como una estructura más compleja de lo que se estimaba inicialmente, lo que exige una gestión administrativa igualmente robusta. Aguachica, aunque baja al sexto lugar en densidad general, mantiene su liderazgo por la calidad y el volumen de su actividad comercial. San Martín, por su parte, se beneficia de su posición en el corredor vial más importante del país. La clave para su desarrollo sostenible reside en modernizar los sistemas de información catastral y simplificar las tasas administrativas menores, que hoy representan una carga burocrática significativa.

6.2.2. Perfil portuario y logístico Gamarra, La Gloria y San Alberto

El perfil reúne a los municipios cuya vocación económica está determinada por su ubicación sobre el Río Magdalena o sobre corredores de transporte de hidrocarburos y carga. Se caracterizan por estructuras que privilegian la eficiencia operativa, aunque con diferencias significativas en su densidad tributaria.

Tabla 25. Gamarra, La Gloria y San Alberto: nodos logísticos y estructura fiscal comparada.

Municipio	Tributos	Ventaja Competitiva	Riesgo/Desafío Principal	Observación Clave
Gamarra	18	Estructura fiscal más limpia de la jurisdicción; mínimos costos de cumplimiento.	Impuesto de muellaje como gravamen específico sobre operación portuaria.	Conexión multimodal con el Río Magdalena, ideal para bodegaje y transporte de carga.
La Gloria	25	Tarifa reducida del 2% para transporte de hidrocarburos (art. 52 Código de Petróleos).	Densidad intermedia que requiere gestión para no perder eficiencia.	Ubicación estratégica como punto de paso de oleoductos.
San Alberto	27	Tradicción agroindustrial consolidada (palma de aceite); estabilidad jurídica.	Presión sobre la malla vial por transporte de carga pesada.	Tarifas competitivas para el sector agroindustrial; cercanía a la Ruta del Sol.

Nota: El análisis integra la vocación logística de cada municipio con su perfil tributario. Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales, el Código de Petróleos y el análisis de infraestructura regional.

Análisis de conjunto: Gamarra se consolida como el modelo de eficiencia normativa, demostrando que es posible una gestión fiscal sólida con apenas 18 tributos. La Gloria y San Alberto, con 25 y 27 tributos respectivamente, han optado por modelos de financiación más diversificados, lo que debe ser sopesado por los inversores del sector. La lección principal de este perfil es que la vocación logística

no requiere necesariamente de estructuras complejas; por el contrario, la simplicidad puede ser la mayor ventaja competitiva.

6.2.3. Perfil inmobiliario y de construcción Río de Oro, Tamalameque, Pelaya y González

El perfil agrupa a los municipios que ofrecen condiciones particularmente favorables para el desarrollo inmobiliario, principalmente por la ausencia de ciertos gravámenes urbanísticos o por sus condiciones geográficas atractivas. Sin embargo, el caso de Tamalameque introduce una advertencia crucial: la ventaja de la ausencia de plusvalía puede verse neutralizada por una alta densidad de estampillas y tasas.

Tabla 26. Tamalameque, Pelaya y Río de Oro: potencial territorial vs. Cargas tributarias.

Municipio	Tributos	Ventaja Competitiva	Riesgo/Desafío Principal	Observación Clave
Tamalameque	38	Inexistencia de plusvalía; vocación ribereña y turística.	Riesgo crítico: Máxima densidad de la región y alta carga de estampillas (>8%), que encarece la contratación.	Máximo potencial por ubicación, pero neutralizado por sobrecarga normativa.
Pelaya	29	Tarifas competitivas; modelo de liquidación por códigos CIU.	Densidad alta que requiere simplificación para atraer inversión masiva.	Suelo disponible para expansión urbana de bajo costo.
Río de Oro	24	Inexistencia de plusvalía; estructura simplificada.	Modelo de causación del ICA por facturación (riesgo de liquidez para empresas).	Microclima privilegiado, ideal para parcelaciones y vivienda campestre.

Nota: Esta tabla contrasta el potencial de desarrollo (turístico, urbano, campestre) de cada municipio con las restricciones derivadas de su estructura fiscal.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y el análisis de la estructura fiscal local.

Análisis de conjunto: Este grupo presenta la paradoja más interesante de la región. Tamalameque, a pesar de ser el municipio con mayor potencial inmobiliario por su ubicación y la ausencia de plusvalía, es también el de mayor densidad tributaria (38). Esta tensión entre ventaja y sobrecarga debe ser evaluada cuidadosamente por los inversores. Río de Oro, con 24 tributos y sin plusvalía, se consolida como el refugio inmobiliario más “limpio” de la región, aunque debe corregir el riesgoso modelo de causación del ICA. Pelaya y González representan oportunidades intermedias con potencial aún no explotado.

Mientras estos municipios apuestan por el desarrollo inmobiliario, el sur de Bolívar presenta un perfil radicalmente distinto, orientado a la explotación de recursos naturales no renovables.

Tabla 27. Municipios mineros del sur de Bolívar: fiscalidad extractiva y recursos naturales no renovables.

Municipio	Tributos	Ventaja Competitiva	Riesgo/Desafío Principal	Observación Clave
Simití	36	Mayor capacidad de fiscalización minera; estructura más completa para minería.	Máxima carga de estampillas de la región (hasta 11%) , que desincentiva la inversión en infraestructura.	Múltiples estampillas: Pro-Cultura, Adulto Mayor, Pro-CERES, Pro-Monumentos, Pro-Univ. Cartagena.
Morales	33	Estructura detallada para minería preciosa: oro (5%), plata (5%), platino (4%).	Sobrecosto contractual significativo.	Minería de metales preciosos y explotación de calizas.
Río Viejo	32	Tarifas diferenciadas por material de arrastre.	Inconsistencia tarifaria (arena 0.8% vs. Piedra 12%) que genera distorsiones.	Explotación de materiales del río y minería de aluvión.
Norosí	15	Baja densidad tributaria; potencial minero no explotado.	Capacidad institucional limitada para fiscalizar actividad extractiva.	Oportunidad de hacerlo bien desde el inicio, adoptando un modelo eficiente.

Nota: El análisis se centra en municipios con vocación minera (oro, metales preciosos, materiales de arrastre) y su relación con la explotación de recursos naturales no renovables. Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y el análisis del sector extractivo regional.

Análisis de conjunto: Estos municipios confirman la “paradoja de la autonomía”: tienen los estatutos más especializados pero la mayor dependencia del SGP (superior al 85% en la mayoría de los casos). Simití, con 36 tributos, se consolida como el segundo municipio más complejo de la región, pero su alta carga de estampillas (11%) actúa como un desincentivo estructural para la contratación pública y la inversión privada. Norosí, con solo 15 tributos, representa la oportunidad de hacerlo bien desde el principio, adoptando un modelo de eficiencia como el de Gamarra en lugar de replicar la complejidad de sus vecinos.

6.2.5. Perfil mixto o en transición: Pailitas, Santa Rosa, Regidor y Arenal

EL perfil agrupa municipios con vocaciones múltiples o en proceso de definición. Los datos actualizados muestran realidades muy diferentes dentro del grupo, que van desde estructuras complejas hasta modelos de mínima densidad.

Tabla 28. Pailitas, Santa Rosa, Regidor y Arenal: incentivos fiscales y brechas institucionales.

Municipio	Tributos	Ventaja Competitiva	Riesgo/Desafío Principal	Observación Clave
Pailitas	29	Exenciones en ICA para generación de empleo (2 puntos porcentuales para >10 empleos).	Alta densidad no prevista inicialmente; riesgo de complejidad innecesaria.	Tarifas detalladas por código CIU (Acuerdo 009 de 2018).
Santa Rosa	30	Esquema de estampillas más simplificado de	Equilibrar desarrollo minero con	Modelo a seguir en el departamento.

		Bolívar (solo 4.5% de sobrecosto).	sostenibilidad ambiental.	
Regidor	16	Exenciones totales por 10 años para nuevas empresas.	Baja capacidad institucional y poblacional (5,922 hab.).	Potencial minero (materiales de cantera) no explotado.
Arenal	16	Exenciones decenales para atraer inversión.	Riesgo de quedar rezagado frente a vecinos más dinámicos.	Vocación aún indefinida.

Nota: Esta tabla analiza municipios con vocaciones diversas (agroindustria, minería, potencial no explotado) y su estrategia de atracción de inversión mediante exenciones tributarias. Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y datos del DANE.

El hallazgo más relevante aquí es Pailitas, que con 29 tributos debe ser reclasificado como un municipio de complejidad media-alta, no de baja presión fiscal como se estimaba inicialmente. Santa Rosa confirma su posición como el municipio mejor equilibrado de Bolívar: alta densidad (30) pero con la carga de estampillas más baja del departamento (4.5%), lo que lo convierte en un modelo a seguir para sus vecinos. Regidor y Arenal mantienen su perfil de baja complejidad, ideal para inversiones que buscan simplicidad y para implementar políticas de atracción de capital mediante exenciones generosas.

6.2.6. Síntesis de los Perfiles de Inversión

El análisis de los cinco perfiles identificados permite extraer las siguientes conclusiones transversales:

Tabla 29. Perfiles fiscales y territoriales: matriz consolidada de municipios por vocación económica.

Perfil	Municipios	Tributos (rango)	Ventaja Principal	Riesgo Principal	Recomendación para Inversores
Comercial	Aguachica, Curumaní, San Martín	30-33	Alto flujo de caja y volumen de ventas	Complejidad administrativa	Aprovechar economías de escala y exenciones por empleo
Logístico	Gamarra, La Gloria, San Alberto	18-27	Eficiencia normativa y ubicación estratégica	Tributos específicos (muellaje, hidrocarburos)	Priorizar Gamarra por simplicidad; evaluar carga específica
Inmobiliario	Río de Oro, Tamalameque, Pelaya, González	24-38	Ausencia de plusvalía y atractivos geográficos	Sobrecarga de estampillas (Tamalameque) o modelos riesgosos (Río de Oro)	Río de Oro como mejor opción; Tamalameque con cautela
Extractivo	Simití, Morales, Río Viejo, Norosí	15-36	Especialización minera	Máxima carga de estampillas (Simití); dependencia del SGP	Norosí para proyectos nuevos; Simití solo si se compensa el sobrecosto
Mixto	Pailitas, Santa Rosa, Regidor, Arenal	16-30	Flexibilidad y exenciones	Vocación no definida	Santa Rosa como modelo equilibrado; Pailitas con potencial no explotado

Nota: Matriz de síntesis que agrupa los municipios analizados según su perfil económico predominante. Integra los hallazgos clave de las tablas anteriores (densidad tributaria, ventajas, riesgos) y propone una orientación práctica para la toma de decisiones de inversión. Los rangos de tributos reflejan la complejidad fiscal de cada grupo, mientras las recomendaciones buscan equilibrar oportunidades y restricciones identificadas.

Fuente: elaboración propia con base en el análisis consolidado de Acuerdos Municipales, estructura tributaria y vocación territorial.

En síntesis, los cinco perfiles identificados demuestran que la región no es un territorio homogéneo, sino un mosaico de vocaciones económicas con niveles de complejidad normativa muy variables. Para el inversor, comprender estos perfiles es el primer paso para optimizar sus decisiones de localización. Para los formuladores de política pública, el desafío central sigue siendo el mismo: la necesidad de transitar de la actual competencia fiscal fragmentada hacia un modelo de cooperación tributaria regional que, respetando la autonomía municipal consagrada en el Artículo 287 de la Constitución, establezca reglas de juego claras y predecibles, y permita que las ventajas competitivas reales de cada subregión sean el verdadero motor del desarrollo económico del sur del Cesar y el sur de Bolívar.

6.3. La Paradoja de la Densidad vs. La Eficiencia: ¿Más Tributos = Mayor Autonomía?

Uno de los hallazgos más contundentes de esta investigación es que una mayor cantidad de tributos no garantiza una mayor autonomía fiscal. El contraste entre la densidad normativa de los estatutos municipales y los indicadores de desempeño fiscal revela una realidad paradójica que desafía el sentido común: municipios con estructuras tributarias extensas y técnicamente sofisticadas

presentan, simultáneamente, los índices más altos de dependencia financiera del Sistema General de Participaciones (SGP).

6.3.1. La Relación entre Densidad Tributaria y Dependencia del SGP

Al cruzar los datos de densidad tributaria (número de tributos adoptados) con los indicadores de dependencia financiera (participación del SGP en los ingresos totales), se obtiene un panorama revelador:

Tabla 30. Municipios del Cesar y sur de Bolívar: dependencia fiscal, categorización y eficiencia recaudatoria comparada.

Municipio	Tributos	Dependencia del SGP (aprox.)	Categoría (Ley 617)	Ingresos Tributarios Propios vs. SGP
Tamalameque	38	> 85%	Sexta	Mínimos; la complejidad no se traduce en recaudo
Simití	36	> 85%	Sexta	Mínimos; las estampillas no generan ingresos estructurales
Morales	33	> 85%	Sexta	Mínimos; el esfuerzo se diluye en tributos menores
Curumaní	33	70-80%	Sexta	Moderados; mejor equilibrio que sus pares de Bolívar
Río Viejo	32	> 85%	Sexta	Mínimos; alta complejidad, baja efectividad
Aguachica	31	< 50%	segunda	Altos; único municipio con autonomía fiscal real
San Martín	30	60-70%	Quinta	Moderados-altos; aprovecha rentas de hidrocarburos
Santa Rosa	30	70-80%	Sexta	Moderados; mejor desempeño relativo en Bolívar
Pelaya	29	70-80%	Sexta	Moderados
Pailitas	29	70-80%	Sexta	Moderados
González	27	80-85%	Sexta	Bajos

San Alberto	27	60-70%	Quinta	Moderados-altos; agroindustria aporta estabilidad
La Gloria	25	75-85%	Sexta	Bajos-moderados
Río de Oro	24	75-85%	Sexta	Bajos; estructura limpia pero poco recaudo
Gamarra	18	60-70%	Sexta	Moderados-altos; mejor eficiencia relativa
Regidor	16	> 90%	Sexta	Mínimos
Arenal	16	> 90%	Sexta	Mínimos
Norosí	15	> 90%	Sexta	Mínimos

Nota: La tabla clasifica los municipios según su dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) y su categoría en la Ley 617. La columna "Ingresos Tributarios Propios vs. SGP" evalúa cualitativamente la capacidad real de cada ente territorial para traducir su densidad tributaria en recaudo efectivo. Se evidencia una correlación inversa entre complejidad fiscal (número de tributos) y autonomía financiera, con excepciones notables como Gamarra (alta eficiencia con baja densidad) y Aguachica (único municipio con autonomía fiscal real).

Fuente: Elaboración propia con base en análisis de estatutos tributarios y reportes del Departamento Nacional de Planeación (DNP) - Índice de Desempeño Fiscal.

6.3.2. La Autonomía en el Sur de Bolívar

El caso más emblemático se presenta en los municipios del sur de Bolívar. Simití (36 tributos), Morales (33) y Río Viejo (32) lideran el ranking de densidad tributaria en la región, pero presentan paradójicamente los índices más altos de

dependencia del SGP, superando en todos los casos el 85% de sus ingresos totales.

La investigación identifica tres causas estructurales:

a) La complejidad administrativa. En estos municipios, el esfuerzo institucional de las tesorerías y secretarías de hacienda se dispersa en la gestión de una multiplicidad de tributos de baja representatividad económica, pero de alta complejidad operativa: tasas administrativas menores, derechos de nomenclatura, certificados de estratificación, permisos diversos, etc. Esta atomización del esfuerzo fiscal impide que la administración se concentre en lo verdaderamente importante: la actualización catastral, la fiscalización del Impuesto Predial y el control efectivo del Impuesto de Industria y Comercio (ICA).

El resultado es un sistema que cuesta mucho operar en términos de personal, tiempo y recursos pero que recauda poco en proporción al esfuerzo invertido. Los municipios quedan atrapados en un círculo vicioso: necesitan crear más tributos para financiar su burocracia, pero esa misma burocracia se satura gestionando tributos menores y descuida las verdaderas fuentes de ingresos estructurales.

b) La ilusión de las estampillas. La proliferación de estampillas de destinación específica particularmente acentuada en Simití, donde la carga acumulada alcanza el 11% genera una "ilusión de recaudo". Si bien estos gravámenes producen ingresos, su naturaleza parafiscal y su destinación específica (cultura, adulto mayor, educación, monumentos) impide que los recursos ingresen

a las arcas generales del municipio para financiar gastos de funcionamiento o inversión libre.

Además, el alto costo de las estampillas actúa como un desincentivo para la contratación pública, reduciendo el número de oferentes en las licitaciones y, potencialmente, aumentando los costos finales de los proyectos. En última instancia, el municipio termina "mordiéndose la cola": crea estampillas para obtener ingresos, pero esas mismas estampillas encarecen la contratación y terminan reduciendo la inversión en infraestructura que podría generar desarrollo económico y, con él, nuevas fuentes de ingresos tributarios.

c) La debilidad institucional estructural. Los municipios de sexta categoría, como la mayoría de los analizados, enfrentan limitaciones estructurales de capacidad institucional: plantas de personal reducidas, baja cualificación técnica, alta rotación de funcionarios y sistemas de información obsoletos. En este contexto, pretender administrar eficientemente 30 o más tributos diferentes es una tarea imposible.

La Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012 establecen que la gestión tributaria debe ser proporcional a la capacidad administrativa del municipio. Sin embargo, esta proporcionalidad se vulnera cuando un municipio de sexta categoría pretende fiscalizar decenas de tributos con un equipo de apenas dos o tres funcionarios. El resultado inevitable es la evasión generalizada y el bajo recaudo efectivo.

6.3.3. El índice de desempeño fiscal como revelador de la realidad

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través del Índice de Desempeño Fiscal (IDF), evalúa anualmente la salud financiera de los municipios colombianos. Este índice considera, entre otros factores, el esfuerzo fiscal propio (recaudo de Predial e ICA) y la dependencia de las transferencias.

Al contrastar la densidad tributaria con el IDF de los municipios analizados, se identifican tres perfiles claros:

Tabla 31. Índice de Desarrollo Fiscal (IDF) y tipología municipal: lecciones de eficiencia y gestión tributaria.

Perfil	Municipios	Característica	Lección
Nodos de eficiencia	Gamarra, Aguachica, San Alberto	Buen IDF a pesar de (o gracias a) su estructura	La calidad de la gestión importa más que la cantidad de tributos
Zonas de hiperregulación crítica	Tamalameque, Simití, Morales	Mala IDF a pesar de alta densidad	La complejidad sin capacidad institucional es contraproducente
Zonas subexplotadas	Norosí, Regidor, Arenal	Mala IDF por baja densidad	Oportunidad para construir estructuras eficientes desde cero

Nota: La tabla sintetiza los hallazgos del análisis fiscal en relación con el Índice de Desarrollo Fiscal (IDF) de cada municipio. Se identifican tres perfiles distintivos: (i) nodos de eficiencia, donde la gestión institucional compensa o potencia la estructura tributaria; (ii) zonas de hiperregulación crítica, donde la alta densidad tributaria no se traduce en mejor IDF por debilidades institucionales; y (iii) zonas subexplotadas, con baja densidad y bajo IDF, que representan una oportunidad para un diseño fiscal eficiente ex ante.

Fuente: elaboración propia con base en Acuerdos Municipales, datos del DNP e Índice de Desarrollo Fiscal.

El análisis anterior ayuda a aclarar la paradoja con una conclusión sencilla: la autonomía fiscal no depende de la cantidad de impuestos, sino de la calidad de la gestión de esos impuestos y de la solidez de la base económica que los sostiene.

Los municipios que pretenden financiar su desarrollo mediante la creación de múltiples gravámenes especialmente estampillas y tasas menores caen en una trampa de ineficiencia. El costo administrativo de gestionar tantos tributos supera el recaudo obtenido. Además, el desincentivo a la contratación y la inversión termina erosionando la base económica que podría generar ingresos sostenibles.

Por el contrario, los municipios que concentran su esfuerzo en los impuestos estructurales (Predial e ICA), mantienen una estructura normativa simplificada y racionalizan sus estampillas, logran un mejor equilibrio fiscal y una menor dependencia del SGP.

La lección para la región es clara: la armonización tributaria no debe buscar que todos los municipios tengan más tributos, sino que todos tengan tributos más eficientes. Esto implica, para los municipios de alta complejidad como Tamalameque y Simití, una urgente racionalización de sus estatutos. Para los de baja densidad como Gamarra, el mantenimiento de su modelo exitoso. Y para los municipios en transición como Norosí, la oportunidad de hacerlo bien desde el principio, adoptando las mejores prácticas de sus vecinos más eficientes.

6.4. Análisis de la caracterización tributaria municipal

Del contraste sistemático realizado entre los 18 estatutos tributarios de la jurisdicción, se desprenden implicaciones estratégicas que afectan, de manera interdependiente, la competitividad empresarial, la eficiencia de las administraciones locales y la cohesión económica del territorio. Estas implicaciones se analizan a continuación en tres dimensiones fundamentales.

6.4.1. Impacto en el Sector Privado: El Costo Oculto de la Incertidumbre

Para los contribuyentes, especialmente aquellos con operaciones en múltiples jurisdicciones como las firmas de construcción que participan en licitaciones públicas, los transportadores que recorren el corredor de la Ruta del Sol o las empresas de servicios que operan en varios municipios, la implicación más crítica del actual esquema tributario es el incremento sustancial en los costos de cumplimiento tributario.

a) Multiplicidad de regímenes. La necesidad de interpretar y aplicar 18 regímenes diferentes de retenciones, calendarios tributarios, formularios y modelos de liquidación obliga a las empresas a desviar recursos humanos y financieros hacia labores administrativas de auditoría y asesoría externa, en lugar de destinarlos a actividades productivas, innovación o generación de empleo. Un contador que debe declarar ICA en Aguachica, Gamarra, Río de Oro y Tamalameque necesita dominar cuatro sistemas distintos de causación, cuatro tablas de tarifas y cuatro conjuntos de obligaciones formales.

b) Riesgo de sanciones. La heterogeneidad en las definiciones de territorialidad y, particularmente, en los momentos de causación del tributo incrementa exponencialmente la probabilidad de errores involuntarios por parte de los contribuyentes. Esta incertidumbre expone a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que carecen de departamentos jurídicos robustos, a procesos administrativos sancionatorios que afectan gravemente su liquidez y, en casos extremos, su viabilidad financiera.

c) Barreras a la expansión. El entramado tributario fragmentado erige barreras invisibles a la expansión empresarial. Un comerciante de Aguachica que, animado por el crecimiento regional, desee extender sus operaciones a Simití o Morales, se enfrenta a una estructura de estampillas que puede triplicar la carga parafiscal sobre sus contratos (del 4% en Santa Rosa al 11% en Simití). Esta asimetría, lejos de ser neutral, actúa como un desincentivo explícito a la integración económica del sur del Cesar con el sur de Bolívar, perpetuando mercados locales aislados y frustrando la consolidación de un verdadero mercado regional.

d) Asimetrías competitivas sectoriales. El fenómeno del arbitraje tributario la explotación de las diferencias normativas entre jurisdicciones vecinas genera distorsiones sectoriales de gran calado. Un constructor que evalúe proyectos de vivienda en la región encontrará que:

- En Río de Oro (24 tributos, sin plusvalía), la rentabilidad potencial es máxima.

- En Tamalameque (38 tributos, sin plusvalía, pero con alta carga de estampillas), la ecuación se complica.
- En Aguachica (31 tributos, con plusvalía), el costo de derecho a edificar debe ser cuidadosamente proyectado.

Las condiciones impiden que las empresas desarrollen modelos de negocio escalables y replicables en la región, condenándolas a operar en lógicas locales fragmentadas.

6.4.2. Para las Administraciones Municipales: La Falacia de la Complejidad como Sinónimo de Recaudo

Uno de los hallazgos más contundentes de esta investigación es que una mayor cantidad de tributos adoptados no garantiza una mayor eficiencia recaudatoria, tal como se demostró en el apartado 6.3. Esta constatación tiene implicaciones profundas para la gestión de las haciendas municipales.

a) Complejidad administrativa El fenómeno identificado como "complejidad administrativa parásita" implica que el esfuerzo institucional de las tesorerías municipales se dispersa en la gestión de tributos de baja representatividad económica pero de alta complejidad operativa (tasas administrativas menores, derechos de nomenclatura, certificados de estratificación, guías de movilización, permisos diversos), descuidando la fiscalización y actualización de los impuestos

verdaderamente estructurales: el Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA).

El resultado es un sistema que cuesta mucho operar en términos de personal, tiempo y recursos pero que recauda poco en proporción al esfuerzo invertido. Los municipios quedan atrapados en un círculo vicioso: necesitan crear más tributos para financiar su burocracia, pero esa misma burocracia se satura gestionando tributos menores y descuida las verdaderas fuentes de ingresos estructurales.

b) Desactualización catastral como talón de Aquiles. El Impuesto Predial Unificado, presente en la totalidad de los municipios, debería ser la principal fuente de ingresos propios. Sin embargo, su potencial se ve gravemente limitado por la desactualización catastral crónica que afecta a la mayoría de los municipios de la jurisdicción. Esta desactualización genera una brecha insalvable entre el recaudo potencial y el recaudo efectivo.

Es evidente: mientras los municipios dedican esfuerzos a crear y gestionar decenas de tributos menores, descuidan la actualización del catastro una tarea compleja y costosa, pero de alto retorno que podría multiplicar sus ingresos prediales sin necesidad de crear un solo gravamen nuevo.

c) Dependencia estructural del SGP. A pesar de la autonomía fiscal formalmente reconocida, muchos municipios siguen dependiendo estructuralmente del Sistema General de Participaciones (SGP). Los casos de Tamalameque, Simití

y Morales son paradigmáticos: con más de 30 tributos cada uno, presentan dependencias superiores al 85% de sus ingresos totales.

La autonomía sugiere que la creación de múltiples tributos locales ha sido, en muchos casos, una respuesta reactiva a las necesidades de caja, y no una estrategia planificada de fortalecimiento de ingresos propios sostenible. La multiplicación de gravámenes menores genera la ilusión de estar haciendo algo para aumentar el recaudo, pero en la práctica profundiza la dependencia al desviar recursos de las verdaderas fuentes de autonomía fiscal.

d) Capacidad institucional rebasada: La Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012 establecen que la gestión tributaria debe ser proporcional a la capacidad administrativa del municipio. Sin embargo, esta proporcionalidad se vulnera cuando un municipio de sexta categoría pretende administrar eficientemente más de 30 tributos diferentes.

El resultado inevitable es la evasión generalizada y el bajo recaudo efectivo. Los contribuyentes, conscientes de la limitada capacidad de fiscalización, optan por incumplir, y la administración, desbordada, no logra ejercer un control efectivo.

6.4.3. Para la Región: Fronteras Fiscales y el Llamado a la Armonización

A escala regional, la principal implicación del análisis es la constatación de que se han consolidado verdaderas fronteras fiscales que distorsionan artificialmente el mercado y la asignación de recursos, creando un archipiélago tributario donde debería haber un territorio económico integrado.

a) El fenómeno de las fronteras fiscales

La coexistencia de:

- "Oasis inmobiliarios" como Río de Oro y Tamalameque, donde la ausencia de participación en plusvalía atrae capitales del sector constructor.
- Municipios con cargas contractuales extremas como Simití, donde la acumulación de estampillas alcanza el 11% del valor de los contratos.
- Nodos de eficiencia como Gamarra, con estructuras mínimas que facilitan la operación logística.
- Centros de alta complejidad como Aguachica, donde la densidad tributaria se compensa con volumen comercial.

Genera un desplazamiento de la inversión que no responde a ventajas competitivas reales (productividad, infraestructura, cualificación del talento humano), sino a la oportunidad de arbitraje tributario, esto es, la explotación de las diferencias normativas entre entes vecinos.

b) Competencia fiscal depredadora. Esta dinámica conduce a una competencia fiscal depredadora entre entes territoriales. En lugar de aunar esfuerzos para presentarse ante el Gobierno Nacional o los inversores internacionales como un bloque económico sólido y complementario, los municipios terminan compitiendo entre sí a la baja, erosionando sus propias bases gravables y generando un clima de inseguridad jurídica que ahuyenta la inversión de largo plazo.

Manifestaciones de esta competencia depredadora son:

- La guerra de exenciones: municipios como Regidor y Arenal ofrecen exenciones totales por 10 años, mientras Pailitas ofrece descuentos puntuales, en una carrera por atraer inversión que termina erosionando la base gravable de todos.
- La ausencia de criterios comunes en materias como territorialidad del ICA, modelos de liquidación de delimitación urbana o momentos de causación, que obliga a los contribuyentes a operar con 18 "libretos" distintos.

c) Externalidades tributarias negativas

Las decisiones impositivas de un municipio afectan directamente la base gravable de sus vecinos, generando externalidades tributarias negativas que ningún ente internaliza:

- Cuando Río de Oro atrae inversión inmobiliaria de Aguachica por su ausencia de plusvalía, erosiona la base gravable del principal centro urbano regional sin compensación alguna.
- Cuando Simití impone un 11% de estampillas, desincentiva la contratación pública en toda la subregión, encareciendo indirectamente los proyectos de infraestructura que podrían beneficiar a municipios vecinos.
- Cuando Gamarra mantiene una estructura mínima, presiona a sus vecinos a simplificar sus propios estatutos para no perder competitividad, en una carrera hacia la eficiencia que, si bien es positiva, no está coordinada.

d) La necesidad de una gramática fiscal común.

De todo lo anterior se deriva la principal conclusión propositiva de este análisis comparativo: la sostenibilidad del desarrollo territorial en la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica depende críticamente de la capacidad de los actores regionales para emprender un proceso de armonización tributaria regional.

Este proceso no implica uniformar todos los tributos, lo que vulneraría la autonomía constitucional de los municipios (Art. 287 C.P.), sino acordar una "gramática fiscal común" que establezca:

1. Principios compartidos sobre territorialidad: Definiciones claras y uniformes sobre dónde se entiende realizada la actividad económica para efectos del ICA, evitando la doble imposición y los conflictos de competencia.
2. Bases gravables armonizadas: Criterios comunes para la depuración de la base del ICA (qué se excluye, qué se deduce) y para la liquidación de tributos como la delineación urbana (idealmente, adoptar el modelo de tarifa fija por metro cuadrado como estándar regional).
3. Topes máximos de estampillas acumuladas: Un acuerdo regional que limite la carga total por estampillas en la contratación pública a un máximo razonable (por ejemplo, 7%), evitando que municipios como Simití saturen a los contratistas con acumulaciones excesivas.
4. Procedimientos de fiscalización coordinados: Intercambio de información entre municipios para evitar la evasión y facilitar el cumplimiento de los contribuyentes con operaciones multi-jurisdiccionales.

5. Ventanillas únicas o plataformas comunes: Facilitar el pago y la declaración de tributos para contribuyentes que operan en múltiples municipios, reduciendo los costos de cumplimiento.

Tabla 32. Síntesis de Implicaciones

Dimensión	Problema Central	Consecuencia	Propuesta
Sector Privado	Costos de cumplimiento disparatados por multiplicidad de regímenes	Desincentivo a la expansión; riesgo de sanciones; arbitraje tributario	Unificación de criterios de causación y territorialidad; ventanillas únicas
Administraciones Municipales	Complejidad administrativa parásita; dependencia del SGP	Bajo recaudo efectivo; esfuerzo mal dirigido	Concentrarse en impuestos estructurales (Predial, ICA); actualizar catastro; simplificar tasas menores
Región	Fronteras fiscales; competencia depredadora	Desplazamiento artificial de inversión; bloque económico fragmentado	Armonización tributaria regional; "gramática fiscal común"

Nota: Matriz de cierre que consolida los hallazgos del análisis en tres dimensiones clave (sector privado, administraciones municipales y región). Identifica la relación causal entre problemas estructurales y sus consecuencias, y propone líneas de acción concretas orientadas a mejorar la eficiencia fiscal, incentivar la inversión y reducir la fragmentación territorial. El concepto de "gramática fiscal común" alude a la necesidad de criterios homogéneos que permitan un desarrollo regional articulado. Fuente: elaboración propia a partir del análisis consolidado de los 18 municipios estudiados.

En definitiva, el análisis comparativo demuestra que el actual modelo de gestión tributaria en la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica es un sistema de "suma cero": los municipios compiten entre sí mediante la creación de

nuevos gravámenes o la oferta de exenciones aisladas, lo que erosiona la seguridad jurídica prevista en los Artículos 287 y 313 de la Constitución Política y limita el desarrollo económico regional.

La superación de este modelo requiere un cambio de paradigma: transitar de un enfoque basado en la cantidad de tributos a uno centrado en la calidad del recaudo. La armonización tributaria no solo reducirá los costos de transacción para los 18 municipios y sus habitantes, sino que permitirá que los entes territoriales más pequeños abandonen la ineficiencia normativa y se enfoquen en captar rentas de manera estratégica, coherente con su vocación económica y su capacidad administrativa real.

Solo mediante esta coordinación será posible reducir la arbitrariedad actual y potenciar las verdaderas ventajas competitivas de la región por encima de las ventajas comparativas fiscales, que son, por definición, temporales e insostenibles.

6.5 Base común.

Uno de los hallazgos estructurales más significativos de esta investigación es la constatación de que, por debajo de la aparente diversidad normativa, existe una base común obligatoria que comparten la totalidad de los municipios de la jurisdicción. Impuestos como el Predial Unificado, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y su complementario de Avisos y Tableros están presentes en los 18 municipios, en cumplimiento del marco legal nacional (Ley 14 de 1983, Ley 1819 de 2016, entre otras).

Sin embargo, esta uniformidad legal se desvanece en el momento de examinar la gestión operativa de cada tributo. La autonomía fiscal consagrada en el Artículo 287 de la Constitución Política, ejercida sin coordinación regional, ha producido una profunda heterogeneidad en aspectos técnicos cruciales que afectan directamente la carga efectiva sobre los contribuyentes y la eficiencia del recaudo. A continuación, se analizan las principales dimensiones de esta dualidad.

6.5.1. El Impuesto de Industria y Comercio (ICA): Uniformidad Legal, Multiplicidad de Criterios

El ICA constituye el tributo de mayor relevancia para el sector empresarial y el segundo en importancia fiscal después del Predial. Su presencia es universal, pero su aplicación práctica revela divergencias críticas:

a) Estructura tarifaria: de la hiper granularidad a la tarifa plana

Tabla 33. Modelos de estructura tarifaria en ICA: de la hipergranularidad a la tarifa plana.

Modelo	Municipios	Característica	Impacto en Contribuyente
Alta granularidad por CIU	Pailitas, Pelaya	Más de 20 categorías tarifarias diferenciadas según código CIU (actividad económica específica).	Mayor precisión en la carga, pero complejidad para identificar la tarifa aplicable.
Granularidad media	Aguachica, Curumaní, San Martín	Entre 10 y 15 categorías, agrupando actividades por afinidad económica.	Equilibrio entre precisión y simplicidad.
Tarifa plana o casi plana	Gamarra	Tarifa uniforme (10% efectivo) para la mayoría de actividades.	

Nota: La tabla clasifica los municipios según el nivel de desagregación de sus tarifas de Industria y Comercio (ICA). El modelo de alta granularidad busca ajustar la carga a la capacidad contributiva de cada actividad, pero incrementa los

costos de cumplimiento. La tarifa plana (Gamarra) sacrifica precisión en favor de simplicidad y predictibilidad. La "granularidad media" representa un punto de equilibrio funcional.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

b) Momento de causación: el riesgo de liquidez

La mayoría de los municipios (16 de 18) liquidan el ICA con base en el promedio de ingresos del año anterior o sobre los ingresos efectivamente percibidos durante el periodo gravable (modelo de causación diferida). Este criterio, además de ser el más extendido, respeta el principio de capacidad contributiva: el impuesto se paga cuando el ingreso ya está en caja.

Sin embargo, Río de Oro constituye una excepción preocupante: su estatuto establece que la base gravable se causa al momento de la expedición de la factura, independientemente de su pago efectivo. Esta disposición:

- Genera la obligación tributaria antes de que el contribuyente haya recibido materialmente el ingreso.
- Afecta gravemente el flujo de caja, especialmente de pequeñas empresas que operan con cartera.
- Incrementa el riesgo de iliquidez y, potencialmente, de incumplimiento.

c) Territorialidad: el riesgo de doble imposición

Las reglas para determinar en qué municipio se debe pagar el ICA varían sutil pero significativamente:

Tabla 34. Criterios de territorialidad en ICA: variaciones normativas y riesgo de doble imposición.

Actividad	Criterio General	Variaciones Detectadas
Industrial	Donde está la sede fabril	Uniforme en todos los municipios
Comercial	Donde se perfecciona la venta	Algunos municipios enfatizan "lugar de entrega", otros "lugar de facturación"
Servicios	Donde se ejecuta el servicio	En servicios de transporte, varía entre "lugar de despacho" y "lugar de destino"
Servicios intangibles	Donde está el receptor del servicio	Interpretaciones divergentes sobre servicios digitales o consultorías

Nota: La tabla sintetiza las diferencias en los criterios de territorialidad del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) entre municipios. Estas variaciones aparentemente menores que generan incertidumbre jurídica y riesgo de doble imposición para empresas que operan en más de una jurisdicción, especialmente en actividades de comercio electrónico, servicios intangibles y transporte de carga.

Fuente: elaboración propia con base en el análisis comparado de Estatutos de Rentas municipales.

Esta falta de armonización en criterios de territorialidad expone a los contribuyentes con operaciones multi-jurisdiccionales al riesgo de doble imposición (pagar en dos municipios por el mismo hecho económico) o, por el contrario, a conflictos con las administraciones tributarias que reclaman competencia sobre actividades que el contribuyente consideraba gravadas en otra jurisdicción.

6.5.2. El Impuesto Predial Unificado: El Problema de Fondo no es la Norma, sino el Catastro

El Impuesto Predial Unificado, presente en la totalidad de los municipios, presenta una paradoja similar: la norma es sustancialmente homogénea (hecho generador: propiedad inmueble; base gravable: avalúo catastral; tarifas: entre el 1 y el 16 por mil según estratos y usos), pero su aplicación real depende críticamente de un factor externo al estatuto tributario: la actualización catastral.

Tabla 35. Situación catastral por municipio: antigüedad del catastro y consecuencias en el recaudo del impuesto predial.

Situación Catastral	Municipios Afectados	Consecuencia
Catastro desactualizado (>10 años)	Tamalameque, Morales, Simití, Río Viejo, Norosí, Regidor, Arenal	Base gravable irreal (valores de hace décadas); recaudo muy inferior al potencial
Catastro semiactualizado (5-10 años)	Curumaní, Pailitas, Pelaya, La Gloria, González, Río de Oro	Brecha significativa pero menor; oportunidad de mejora
Catastro actualizado (<5 años)	Aguachica, Gamarra, San Martín, San Alberto, Santa Rosa	Base gravable cercana a la realidad; mayor recaudo efectivo

Nota: La tabla clasifica los municipios según el nivel de actualización de su catastro, factor determinante en la capacidad de recaudo del impuesto predial. Un catastro desactualizado implica bases gravables irreales y pérdida significativa de ingresos potenciales. Los municipios con catastro actualizado (<5 años) muestran mayor correspondencia entre el avalúo y el valor real de los predios, lo que fortalece su autonomía fiscal. Fuente: elaboración propia con base en información de los entes territoriales y el IGAC.

Los municipios con estatutos tributarios extensos y técnicamente sofisticados (Tamalameque, Simití, Morales) ven limitado su potencial de recaudo predial no por defectos normativos, sino por la desactualización catastral crónica. Por el contrario, municipios con estructuras más simples, pero catastro actualizado (Gamarra, San Alberto) logran un mejor desempeño en este impuesto estructural.

6.5.3. El Impuesto Complementario de Avisos y Tableros: La Uniformidad como Regla

A diferencia de las variaciones observadas en ICA y Predial, el impuesto de Avisos y Tableros presenta una notable uniformidad en la jurisdicción:

Tabla 36. Impuesto Complementario de Avisos y Tableros: estructura uniforme en la región.

Aspecto	Situación	Municipios
Presencia	Presente en 18 de 18 municipios	Universal
Base gravable	Sobre el valor del ICA liquidado	16 de 18 municipios
Tarifa	15% del ICA	14 de 18 municipios (excepción: Tamalameque con 10% para ciertas categorías)

Nota: A diferencia de otros tributos, el Impuesto de Avisos y Tableros presenta una estructura altamente homogénea en los 18 municipios analizados: universalidad en su aplicación, base gravable ligada al ICA liquidado y tarifa generalizada del 15%. La única excepción identificada es Tamalameque, con una tarifa reducida del 10% para ciertas categorías de contribuyentes.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

Esta uniformidad sugiere que, en ausencia de incentivos locales para diferenciarse, los municipios tienden a replicar las prácticas más extendidas. El impuesto de Avisos y Tableros se ha convertido, en la práctica, en un recargo estándar del 15% sobre el ICA, incrementando la carga tributaria efectiva sobre las actividades económicas sin introducir elementos de progresividad o diferenciación sectorial.

6.5.4. La Delineación Urbana: Tres Modelos Coexistentes

El impuesto de delineación urbana, que grava la construcción, ampliación o modificación de edificaciones, presenta una de las mayores divergencias técnicas en la jurisdicción. El análisis de los estatutos municipales permite identificar tres modelos de liquidación que impactan de forma diferenciada la base gravable y la carga tributaria final:

Tabla 37. Modelos de liquidación del impuesto de delineación urbana: divergencias técnicas en la región.

Modelo	Descripción Técnica	Municipios Ejemplo	Fórmula o Criterio de Cobro
1. Porcentaje sobre presupuesto	Aplica una tarifa sobre el valor total proyectado de la obra.	Curumaní, San Alberto	Curumaní: 1% del valor final. San Alberto: 2% del presupuesto.
2. Tarifa fija por área y estrato	Se cobra un valor en UVT o SMLDV por metro cuadrado (m ²) construido.	Pailitas, San Martín, Santa Rosa	Pailitas: 1‰ a 4‰ según estrato. Santa Rosa: 0,25 SMLMV/m ² (Estrato 1).
3. Modelo combinado (híbrido)	Integra valores por área con factores correctivos según uso y tipo de obra.	Aguachica, Río de Oro, González	González: SMLDV/m ² (2 a 10 según estrato) + 2% sobre el valor resultante.

Nota: La tabla identifica y caracteriza los tres modelos técnicos de liquidación del impuesto de delineación urbana vigentes en los municipios analizados: (i) porcentaje sobre presupuesto, (ii) tarifa fija por área y estrato, y (iii) modelo

combinado o híbrido. Estas diferencias en la base gravable y la fórmula de cobro generan cargas tributarias heterogéneas para proyectos de construcción equivalentes, afectando la toma de decisiones de localización de inversiones inmobiliarias.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

Implicación: Un constructor que opere en múltiples municipios debe dominar tres lógicas de liquidación completamente distintas, lo que incrementa los costos de planeación financiera y el riesgo de errores. Esta falta de armonización técnica constituye una barrera invisible para el desarrollo inmobiliario regional.

6.5.5. Tabla Resumen: Uniformidad Legal vs. Heterogeneidad Operativa

Tabla 38. Síntesis comparativa: uniformidad legal vs. heterogeneidad operativa en los tributos municipales.

Impuesto	Uniformidad Legal (Base Común)	Heterogeneidad Operativa (Hallazgo)	Impacto en el Contribuyente
ICA	Presente en el 100% de los municipios.	Variación en momentos de causación (Río de Oro: facturación vs. otros: ingreso percibido); modelos tarifarios dispares (tarifa plana en Gamarra vs. granularidad en Pailitas).	Afectación al flujo de caja; falta de predictibilidad financiera; cargas efectivas diferentes para el mismo sector.
Tarifas ICA	Rangos de ley nacional (2 al 10 por mil).	Modelos de tarifa plana (Gamarra) frente a modelos por código CIU (Pailitas/Pelaya).	Diferencias en la carga efectiva para el mismo sector económico según el municipio.
Predial	Presente en el 100%; base gravable: avalúo catastral.	Dependencia crítica del estado de actualización catastral (desde catastros actualizados en Aguachica hasta desactualización crónica en Tamalameque y Simití).	Brecha entre recaudo potencial y efectivo; inequidad horizontal entre propietarios de inmuebles de valor similar, pero con avalúos desactualizados.
Avisos y Tableros	Impuesto complementario al ICA.	Aplicación generalizada del 15% en 14 de los 18 municipios.	Incremento automático y uniforme de la carga

			tributaria sobre la actividad comercial.
Delineación Urbana	Gravamen sobre la construcción en toda la jurisdicción.	Coexistencia de tres modelos: por presupuesto, por área (m2) y mixto.	Incertidumbre técnica y costos de cumplimiento adicionales para el sector constructor.

Nota: La tabla consolida los hallazgos del análisis tributario contrastando la aparente uniformidad legal de los impuestos municipales (presencia generalizada y base común) con la heterogeneidad operativa identificada en cada uno. Esta brecha entre la norma y su aplicación concreta —variaciones en momentos de causación, modelos tarifarios, actualización catastral y fórmulas de liquidación— genera impactos significativos en los contribuyentes: falta de predictibilidad, inequidades horizontales, costos de cumplimiento diferenciados y distorsiones en la localización de inversiones. Fuente: elaboración propia con base en el análisis consolidado de los 18 municipios estudiados.

6.6. Las exenciones como instrumento de política pública activa

El análisis sistemático de los beneficios tributarios en la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica revela que la autonomía fiscal se ejerce bajo una dualidad de propósitos: mientras algunos municipios utilizan las exenciones como una herramienta de atracción de capital, otros las emplean como un mecanismo de protección social y resiliencia territorial. Esta heterogeneidad funcional confirma que los beneficios tributarios no son uniformes, sino que se adaptan a las vulnerabilidades y potencialidades de cada ente territorial.

6.6.1. Tipología de Exenciones según su Finalidad de Política Pública

A partir del análisis de los 18 estatutos tributarios, es posible clasificar las exenciones en cuatro grandes categorías según el objetivo de política pública que persiguen:

Tabla 39. Tipología de exenciones tributarias según finalidad de política pública.

Categoría	Objetivo	Instrumento Típico	Municipios Destacados
Fomento productivo y empleo	Atraer inversión y generar empleo formal	Exenciones en ICA (totales o parciales) por creación de puestos de trabajo	Pailitas, Regidor, Arenal, Aguachica
Protección social y resiliencia	Mitigar riesgos y proteger sectores vulnerables	Exenciones en Predial por desastres naturales; exclusión del ICA para producción primaria	Gamarra, Tamalameque, La Gloria, San Alberto
Desarrollo urbano y habitacional	Promover vivienda social y ordenamiento territorial	Exenciones en Delineación Urbana para VIS y VIP	Curumaní, Pelaya, Río de Oro, González, Morales, Santa Rosa
Regulación de externalidades	Desincentivar actividades nocivas o especulativas	Tarifas diferenciadas (castigo) en Predial para lotes improductivos; tarifas máximas en ICA para bares y licores	Aguachica, Pailitas, Pelaya

Nota: La tabla clasifica las exenciones y beneficios tributarios identificados en los 18 municipios según su objetivo de política pública: (i) fomento productivo y empleo, (ii) protección social y resiliencia, (iii) desarrollo urbano y habitacional, y (iv) regulación de externalidades. Se incluyen los instrumentos típicos utilizados y los municipios destacados en cada categoría. Esta tipología permite evaluar la coherencia entre el diseño normativo y los objetivos de desarrollo territorial. Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

6.6.2. Fomento al Empleo y la Competitividad Empresarial

En el primer bloque, municipios como Pailitas, Regidor y Arenal destacan por vincular sus beneficios en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) a la generación de empleo formal. Estos acuerdos municipales contemplan exenciones de hasta el 100% por periodos decenales para empresas que acrediten la contratación de mano de obra local.

Tabla 40. Incentivos tributarios para el fomento del empleo y la competitividad empresarial.

Municipio	Instrumento	Beneficio	Condición
Pailitas	Descuento en ICA	2 puntos porcentuales de descuento en la tarifa	Empresas con más de 10 empleos directos para residentes del municipio
Regidor	Exención total en ICA	100% de exención por 10 años	Nuevas empresas que generen más de 10 empleos permanentes
Arenal	Exención total en ICA	100% de exención por 10 años	Nuevas empresas que generen más de 10 empleos permanentes
Aguachica	Exención progresiva en ICA	Hasta 100% según número de empleos generados	Empresas nuevas que acrediten generación de empleo formal

Nota: La tabla detalla los beneficios en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) orientados a la generación de empleo formal en municipios de la región. Se identifican dos modalidades principales: (i) descuentos parciales en la tarifa (Pailitas) y (ii) exenciones totales por periodos decenales (Regidor, Arenal, Aguachica). Todos los instrumentos condicionan el beneficio a la acreditación de empleos directos y, en algunos casos, a la contratación de mano de obra local.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

Esta fiscalidad de incentivo busca compensar las debilidades de infraestructura mediante alivios directos al flujo de caja de los inversores, fomentando la industrialización en zonas con baja presencia de grandes capitales. En esta misma línea, Aguachica utiliza exenciones complejas y progresivas que, sumadas a su alto flujo comercial, consolidan un entorno propicio para el sector retail y de servicios, a pesar de su elevada carga administrativa general.

6.6.3. Exenciones de Protección y Resiliencia Sectorial

Un segundo grupo de municipios utiliza las exenciones con un enfoque de mitigación de riesgos y protección de sectores estratégicos.

a) Protección ante desastres naturales. Jurisdicciones ribereñas como Gamarra, Tamalameque y La Gloria han integrado en sus estatutos alivios en el Impuesto Predial Unificado para propietarios cuyos predios resulten afectados por fenómenos naturales o inundaciones derivadas del Río Magdalena. En estos casos, la exención no es un gancho para la inversión, sino un instrumento de justicia fiscal que reconoce la pérdida de capacidad contributiva del sujeto pasivo ante eventos de fuerza mayor.

b) Protección del sector primario. La protección del sector agropecuario en municipios como San Alberto, Gamarra y San Martín se manifiesta en la exclusión expresa del ICA para la producción primaria agrícola, ganadera y avícola, siempre

que no haya transformación industrial. Esta medida protege la base económica de la cual dependen la mayoría de sus habitantes y reconoce los márgenes reducidos y la alta exposición a riesgos climáticos y de mercado propios del sector.

Tabla 41. Exclusiones del ICA para actividades agropecuarias primarias.

Municipio	Actividad Excluida	Condición
San Alberto	Producción primaria agrícola (palma, arroz, etc.)	Siempre que no haya proceso de transformación industrial
Gamarra	Actividad agropecuaria primaria	Exclusión expresa en el estatuto
San Martín	Producción agropecuaria sin transformación	Actividades excluidas de la base gravable del ICA

Nota: La tabla identifica los municipios que excluyen expresamente de la base gravable del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) a las actividades agropecuarias en su fase primaria (sin transformación industrial). Esta exclusión, consistente con la ley nacional, protege al sector agropecuario de cargas tributarias que afectarían su competitividad, siempre que la actividad se limite a la producción sin procesos de industrialización.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

6.6.4. Estímulos al Desarrollo Urbano y Social (VIS y Educación)

El análisis revela una alineación regional en torno al déficit habitacional y educativo, con un notable consenso implícito sobre la necesidad de promover vivienda social.

a) Vivienda de Interés Social (VIS) y Prioritario (VIP)

Municipios como Curumaní, Pailitas, San Martín, Río de Oro, Regidor, Morales y Santa Rosa coinciden en otorgar exenciones totales o parciales en el impuesto de Delineación Urbana para proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP). Es importante aclarar la diferencia entre ambas: la VIS está destinada a hogares de estratos 1, 2 y 3 con un valor máximo de 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV); mientras que la VIP está dirigida a población en condición de vulnerabilidad (estratos 1 y 2) con un valor máximo de 70 SMMLV, siendo de menor costo y con mayores subsidios estatales. Esta distinción es relevante para comprender los beneficios tributarios otorgados por cada municipio según su estructura social.

Tabla 42. Beneficios en delineación urbana para vivienda de interés social (VIS) y prioritario (VIP).

Municipio	Beneficio en Delineación Urbana	Alcance
Curumaní	Exención total	Proyectos VIS y VIP
Pailitas	Exención parcial	Descuento significativo en la tarifa
San Martín	Exención total	Vivienda de interés social
Río de Oro	Exención parcial	Estímulo a la construcción de VIS
Regidor	Exención total	Proyectos de vivienda social
Morales	Exención parcial	Vivienda de interés prioritario
Santa Rosa	Exención total	Proyectos VIS

Nota: La tabla resume las exenciones y beneficios en el impuesto de delineación urbana orientados a promover la vivienda de interés social (VIS) y prioritario (VIP) en los municipios analizados. Se identifican dos modalidades: (i) exención total, que elimina por completo la carga tributaria para estos proyectos, y (ii) exención parcial, que aplica descuentos significativos sobre la tarifa general. Estos incentivos buscan reducir los costos de construcción y facilitar el acceso a vivienda formal para hogares de menores ingresos.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

b) Estímulos a la educación. Tamalameque destaca por ofrecer beneficios fiscales a instituciones educativas: exención total en ICA por 5 años para nuevas instituciones educativas o para la ampliación de cupos en sedes anexas. Este beneficio, único en la región, busca atraer inversión en un sector crítico para el desarrollo social y la competitividad territorial.

Esta convergencia en torno a VIS y educación sugiere que, aunque no existe un proceso formal de armonización, los municipios han adoptado "buenas prácticas" nacionales para promover sectores que generan un alto impacto en la calidad de vida de la población.

6.6.5. Desincentivo a la Especulación y Regulación de Externalidades

Un cuarto grupo de municipios utiliza el sistema tributario con fines extrafiscales de ordenamiento territorial y regulación de actividades con externalidades negativas.

a) Castigo a la especulación inmobiliaria

Aguachica constituye el caso más notable de función extrafiscal del Impuesto Predial. El municipio aplica tarifas drásticamente diferenciadas:

Tabla 43. Función extrafiscal del impuesto predial: castigo a la especulación inmobiliaria en Aguachica.

Tipo de Predio	Tarifa (por mil)	Comparación
Predio formado (estrato 1)	3,0	Base
Lote urbanizado no edificado	20,0 - 25,0	Hasta 8 veces superior

Nota: La tabla ilustra el uso del impuesto predial como instrumento de política urbana en Aguachica, donde se aplican tarifas drásticamente superiores (hasta 8 veces) a lotes urbanizados no edificados en comparación con predios formados de estrato 1. Esta diferenciación busca desincentivar la retención de suelo urbano con fines especulativos, promoviendo su aprovechamiento efectivo y combatiendo la expansión desordenada.

Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo Municipal y Estatuto de Rentas de Aguachica.

Este diseño busca castigar la especulación inmobiliaria y promover el desarrollo urbano en áreas de expansión, desestimulando la retención de lotes baldíos en zonas con déficit habitacional. La política ha demostrado ser efectiva para incentivar la construcción y combatir la tierra improductiva.

b) Regulación de externalidades negativas: Municipios como Pailitas y Pelaya han implementado tarifas diferenciales en el ICA para desincentivar actividades con externalidades negativas (ruido, consumo de alcohol, afectación a la convivencia) y proteger el acceso a bienes de primera necesidad:

Tabla 44 Regulación de externalidades negativas mediante tarifas diferenciales de ICA en Pailitas y Pelaya.

Actividad	Tarifa Aplicable	Propósito
Bares, discotecas y licores	10‰ (tarifa máxima)	Desincentivar consumo de alcohol y afectaciones a la convivencia
Artículos de primera necesidad	3‰ - 5‰ (tarifa reducida)	Proteger acceso a bienes básicos
Actividades industriales	5‰ - 7‰ (tarifa intermedia)	Equilibrio entre fomento y recaudo

Nota: La tabla presenta el uso de tarifas diferenciales del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) como instrumento de regulación de externalidades negativas. Municipios como Pailitas y Pelaya aplican la tarifa máxima (10‰) a actividades con impacto en la convivencia (bares, discotecas, licores), tarifas reducidas (3‰-5‰) para bienes de primera necesidad, y tarifas intermedias (5‰-7‰) para actividades industriales. Esta estrategia busca desincentivar comportamientos nocivos, proteger a consumidores vulnerables y equilibrar fomento económico con recaudo fiscal.

Fuente: elaboración propia con base en los Acuerdos Municipales y Estatutos de Rentas.

Esta diferenciación tarifaria constituye un uso sofisticado de la potestad tributaria para orientar comportamientos económicos y proteger a los consumidores más vulnerables.

CONCLUSIONES

El análisis integrado de la estructura tributaria de las obligaciones sustanciales en los 18 municipios bajo la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica permite extraer las siguientes conclusiones, las cuales sintetizan los hallazgos más relevantes de la investigación y proyectan lineamientos para el fortalecimiento fiscal de la región.

La investigación confirmó la existencia de una profunda dispersión en la densidad tributaria municipal, que oscila entre los 38 gravámenes en Tamalameque y los 15 en Norosí. Esta diferencia de 23 tributos entre el extremo superior y el inferior, en municipios geográficamente vecinos y económicamente interdependientes, evidencia que el ejercicio de la autonomía fiscal consagrada en el Artículo 287 de la Constitución Política se ha realizado sin ningún tipo de coordinación regional, generando un archipiélago normativo que fragmenta el mercado y eleva los costos de transacción para los contribuyentes.

La paradoja de la autonomía fiscal. Uno de los hallazgos más contundentes es que una mayor cantidad de tributos no garantiza una mayor autonomía financiera. Los municipios con las estructuras más densas (Tamalameque (38), Simití (36), Morales (33) y Río Viejo (32)) presentan paradójicamente los índices más altos de dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP), superando en todos los casos el 85% de sus ingresos totales. Esta "paradoja de la autonomía" se explica por el fenómeno de la complejidad administrativa parásita: el esfuerzo institucional se dispersa en tributos menores de baja representatividad

económica, descuidando la fiscalización de los impuestos estructurales (Predial e ICA) y generando un círculo vicioso de ineficiencia donde el costo de operar el sistema consume gran parte de lo recaudado.

A pesar de la fragmentación normativa, es posible identificar cinco perfiles de inversión que reflejan la especialización económica de facto de la región: (i) Comercial y de servicios (Aguachica, Curumaní, San Martín), donde el alto volumen de transacciones compensa la densidad tributaria; (ii) Portuario y logístico (Gamarra, La Gloria, San Alberto), con Gamarra como modelo de eficiencia normativa al operar con solo 18 tributos; (iii) Inmobiliario y de construcción (Río de Oro, Tamalameque, Pelaya, González), donde la ausencia de plusvalía en Río de Oro (24 tributos) lo consolida como el refugio inmobiliario más atractivo; (iv) Extractivo minero-energético (Simití, Morales, Río Viejo, Norosí), con estatutos técnicamente especializados pero afectados por sobrecargas de estampillas; y (v) Mixto o en transición (Pailitas, Santa Rosa, Regidor, Arenal), donde Santa Rosa destaca por equilibrar alta densidad (30 tributos) con la carga de estampillas más baja de Bolívar (4,5%).

El análisis de las estampillas reveló una heterogeneidad extrema en la carga parafiscal sobre la contratación pública. Mientras Santa Rosa presenta un sobre costo del 4,5%, Simití acumula cinco estampillas diferentes (Pro-Cultura, Adulto Mayor, Pro-CERES, Pro-Monumentos, Pro-Universidad de Cartagena) que elevan la carga efectiva hasta el 11% del valor del contrato. Esta acumulación, aunque legal al amparo de distintas leyes habilitantes, genera un efecto de múltiple tributación sobre un mismo acto contractual, desincentiva la participación de

contratistas foráneos en licitaciones públicas y, en última instancia, encarece la infraestructura regional. Adicionalmente, la proliferación de estampillas de destinación específica tensiona el principio de Unidad de Caja (Decreto 111 de 1996), fragmentando el presupuesto y limitando la capacidad de los alcaldes para atender necesidades impostergables.

Se identificó que, por debajo de la aparente diversidad normativa, existe una base común obligatoria (Predial, ICA, Avisos y Tableros presentes en el 100% de los municipios). Sin embargo, esta uniformidad legal se desvanece en la gestión operativa: coexisten tres modelos distintos de liquidación para la delineación urbana (porcentaje sobre obra, tarifa fija por área, modelo combinado); momentos de causación del ICA disímiles (Río de Oro liquida por facturación, generando riesgos de liquidez); y estructuras tarifarias que van desde la hiper granularidad por códigos CIU en Pailitas y Pelaya hasta la tarifa plana en Gamarra. Esta falta de armonización técnica constituye una barrera invisible para el desarrollo económico regional.

. A pesar de las limitaciones identificadas, los municipios utilizan activamente las exenciones tributarias como instrumento de política pública. Se identificaron beneficios orientados al fomento del empleo (Pailitas, Regidor, Arenal), la promoción de vivienda social (siete municipios coinciden en exenciones para VIS), la protección del sector agropecuario (San Alberto, Gamarra, San Martín), el apoyo a la educación (Tamalameque) y la protección ante desastres naturales (Gamarra, Tamalameque, La Gloria). Esta diversidad de propósitos demuestra que la

autonomía fiscal se ejerce también con fines extrafiscales, aunque la falta de coordinación regional puede diluir el impacto de estos incentivos.

La investigación confirmó que los flujos económicos reales comercio, transporte, inversión inmobiliaria desconocen los límites administrativos municipales. La Ruta del Sol y el Río Magdalena articulan un espacio económico integrado que contrasta con la fragmentación jurídico-tributaria. Esta contradicción genera externalidades tributarias negativas: las decisiones impositivas de un municipio (como la ausencia de plusvalía en Río de Oro o la alta carga de estampillas en Simití) afectan directamente la base gravable y la competitividad de sus vecinos, en una dinámica de competencia fiscal depredadora que erosiona la capacidad de la región para presentarse como un bloque económico sólido ante el Gobierno Nacional o los inversores internacionales.

. Los hallazgos anteriores conducen a una conclusión ineludible: la sostenibilidad del desarrollo territorial en la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica depende críticamente de la capacidad de los actores regionales — alcaldes, concejos municipales, gremios y la propia Cámara de Comercio— para emprender un proceso de armonización tributaria regional. Este proceso no implica uniformar todos los tributos, lo que vulneraría la autonomía constitucional de los municipios, sino acordar una "gramática fiscal común" que establezca principios compartidos sobre: (i) territorialidad y momentos de causación del ICA; (ii) modelos estandarizados de liquidación para tributos como la delineación urbana; (iii) topes máximos a la acumulación de estampillas; (iv) criterios homogéneos para la

depuración de bases gravables; y (v) mecanismos de intercambio de información y fiscalización coordinada.

La autonomía no es sinónimo de complejidad. En síntesis, la presente investigación constituye una base fundamental para repensar el modelo de gestión tributaria en el sur del Cesar y el sur de Bolívar. El fortalecimiento de la autonomía fiscal no debe confundirse con la creación indiscriminada de nuevos tributos; por el contrario, la eficiencia, la transparencia y la coordinación regional son los únicos caminos para reducir la dependencia de las transferencias nacionales y consolidar un desarrollo económico autónomo y sostenible en el territorio. La autonomía no debe ser una patente para la regulación excesiva, sino una herramienta para la competitividad y el bienestar de los ciudadanos. Esta tesis, al aportar un diagnóstico detallado y una tipología de perfiles de inversión, espera contribuir a la construcción de un futuro fiscal más armónico, equitativo y eficiente para los 18 municipios y sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, O. & Bird, R. (2005). El desafío de fortalecer los gobiernos subnacionales: la experiencia colombiana. *Economía y Desarrollo*, 4(1), 77-106. Universidad Autónoma de Colombia.

Bahl, R. & Martínez-Vázquez, J. (2008). Local Government Taxation: The Challenges of the 21st Century. International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper0819. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Bird, R. & Slack, E. (2004). *International Handbook of Land and Property Taxation*. Edward Elgar Publishing.

Bonet, J. & Ayala, J. (2016). La descentralización fiscal en Colombia: un análisis comparativo regional [Tesis doctoral]. Universidad de los Andes.

Cámara de Comercio de Aguachica. (2019). Diagnóstico fiscal de los municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Aguachica. <https://www.ccaquachica.org.co>

Cámara de Comercio de Aguachica. (2024). Jurisdicción institucional y municipios adscritos. <https://www.ccaquachica.org.co>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2019). *Descentralización fiscal en América Latina: Balance y perspectivas*. CEPAL.

Congreso de la República de Colombia. (1913). Ley 97 de 1913. Sobre autonomía fiscal municipal.

Congreso de la República de Colombia. (1983). Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

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

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial No. 44.188.

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.243.

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

Corte Constitucional de Colombia. (1999). Sentencia C-539 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-690 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-776 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

- Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C-155 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado
- Denzin, N. K. (2012). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Transaction Publishers.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2003). Concepto 00001 de 2003. Obligación tributaria sustancial. <https://www.dian.gov.co>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2006). Concepto 40330 de 2006. Elementos de la obligación tributaria. <https://www.dian.gov.co>
- García, J. (2016). *Régimen tributario colombiano: fundamentos y aplicación práctica*. Editorial Temis.
- Gómez, L. & Martínez, C. (2020). *Análisis de la gestión tributaria municipal en el departamento del Cesar: período 2015-2019 [Trabajo de grado]*. Universidad Popular del Cesar.
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill.
- Kerlinger, F. & Lee, H. (2002). *Investigación del comportamiento: Métodos de investigación en ciencias sociales*. McGraw-Hill.
- Mankiw, N. G., Weinzierl, M. & Yagan, D. (2009). Optimal Taxation in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), 147-174. <https://doi.org/10.1257/jep.23.4.147>
- Martínez, A. & Castro, J. (2020). *Cultura tributaria y su relación con el recaudo municipal: caso San Alberto [Trabajo de grado]*. Universidad Popular del Cesar Seccional Aguachica.

Mirrlees, J. A. (1971). An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *The Review of Economic Studies*, 38(2), 175-208.

<https://doi.org/10.2307/2296779>

Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada* (5.ª ed.). McGraw-Hill.

Oñate, R. (2018). Estructura económica y capacidad fiscal de los municipios del sur del Cesar. *Revista de Economía del Caribe*, 21, 45-72. Universidad del Norte.

Piza, J. (2018). *Autonomía fiscal y descentralización en Colombia: análisis jurídico y económico*. Universidad Externado de Colombia.

Ramsey, F. P. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *The Economic Journal*, 37(145), 47-61. <https://doi.org/10.2307/2222721>

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

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.

Sánchez, F. & España, K. (2013). *Impuesto de Industria y Comercio: estructura, evolución territorial y opciones de reforma*. Departamento Nacional de Planeación.

Smith, A. (1776/1994). *La Riqueza de las Naciones*. Alianza Editorial.

Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público* (3.ª ed.). Antoni Bosch Editor.

Suárez, M. & Peña, J. (2019). Análisis del cumplimiento de las obligaciones tributarias del impuesto de industria y comercio en el municipio de Aguachica [Trabajo de grado]. Universidad Popular del Cesar Seccional Aguachica.

Tamayo, M. & Tamayo, L. (2012). El proceso de la investigación científica (4.^a ed.). Limusa.

Torres, G. (2021). Propuesta de modernización del estatuto tributario del municipio de Aguachica [Trabajo de grado]. Universidad Popular del Cesar Seccional Aguachica.

Zapata, J., Ariza, A. & Carrasquilla, A. (2015). Análisis de la estructura tributaria de los municipios colombianos. 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)