

**ANÁLISIS DEL RECAUDO DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PAILITAS-
CESAR Y LA INCIDENCIA EN SU DESEMPEÑO FISCAL, DURANTE LOS
PERIODOS CONSTITUCIONALES 2016—2023**

**JIMENEZ PAEZ DANY ISAAC
DÍAZ BOTELLO ADID JARED**

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

**ANÁLISIS DEL RECAUDO DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PAILITAS-
CESAR Y LA INCIDENCIA EN SU DESEMPEÑO FISCAL, DURANTE LOS
PERIODOS CONSTITUCIONALES 2016—2023**

**JIMÉNEZ PÁEZ DANY ISAAC
DÍAZ BOTELLO ADID JARED**

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

**Directora
Esp. LEDY SUMALAVE LOBO**

**Codirector
Esp. YOIBER ANTONIO OJEDA PACHECO**

**UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR, SECCIONAL AGUACHICA
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS CONTABLES
CONTADURÍA PÚBLICA
AGUACHICA, CESAR
2025**

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Aguachica, 02 de diciembre de 2025

DEDICATORIAS

Dedico este proyecto, con todo mi amor, admiración y gratitud, a las personas que han sido el corazón y la fuerza detrás de este logro, mi familia.

A mis padres, por ser el ejemplo más grande de amor, sacrificio y perseverancia. Por creer en mí incluso cuando las circunstancias parecían difíciles, por impulsarme a seguir adelante y por enseñarme que los sueños se alcanzan con esfuerzo, fe y humildad. Cada página de este trabajo es un reflejo de su entrega, de sus enseñanzas y de los valores que sembraron en mí desde la infancia.

A mis hermanos, mis compañeros de vida, quienes, con sus palabras de aliento, comprensión y alegría, me recordaron en cada paso la importancia de la unión familiar.

A mi compañera Adid Díaz, por compartir conmigo este camino, por tu entrega constante, tu apoyo inquebrantable y por ser una parte esencial en la culminación de este proyecto.

A mi directora de proyecto Ledy Sumalave, por su guía, compromiso y profesionalismo. Su acompañamiento, orientación y confianza fueron pilares fundamentales para el desarrollo y la realización de este trabajo.

Dedico también este logro a todas las personas que de alguna manera hicieron parte de este proceso: a los docentes que compartieron su conocimiento con pasión, a los amigos que me acompañaron en los momentos de estudio y desvelo, y a quienes con un gesto o una palabra me brindaron apoyo y motivación.

Finalmente, dedico este triunfo a mí mismo, por no rendirme, por mantener la fe, por superar las dificultades y por haber creído que todo esfuerzo tiene su recompensa. Este proyecto representa más que un requisito académico: simboliza el cumplimiento de una meta, el fruto de años de esfuerzo, disciplina y amor por lo que hago.

Con todo mi corazón, esta dedicatoria es para quienes caminaron conmigo en este hermoso recorrido y me ayudaron a convertir un sueño en realidad. **(Dany Isaac Jiménez Páez)**

Este proyecto no nació solo de horas de trabajo, sino del amor, el apoyo y la fe que tantas personas depositaron en mí. Por eso quiero dedicar este proyecto a esas personas.

A mis padres, que han sido mi raíz y mi refugio. Por enseñarme el valor de la perseverancia y el poder de los sueños. Por creer en mí, por darme alas y también motivos para seguir. Todo lo que soy, es por ustedes.

A mis sobrinas, que con su alegría me recordaron que siempre hay luz en el camino, incluso en los momentos más desafiantes. Su ternura ha sido mi inspiración constante.

A mi novio, mi cómplice y compañero, por su paciencia infinita, por escucharme, motivarme y hacerme sentir que todo esfuerzo valía la pena. Por su amor que me sostuvo cuando el cansancio intentó ganar.

A mi directora de proyecto, Ledy Sumalave, por acompañar cada etapa de este proceso con sabiduría, paciencia y entrega. Su apoyo fue una brújula que me ayudó a encontrar el mejor rumbo en este camino académico.

A mi compañero de proyecto Dany Jiménez, le dedico este logro que compartimos juntos, porque sin su ayuda y motivación constante no hubiese sido posible culminar este proyecto.

Y finalmente, me dedico este logro a mí misma. Este proyecto no solo representa un final, sino el comienzo de una nueva etapa que construyo con amor, orgullo, esfuerzo y esperanza.

A todos los que hicieron parte de este proceso, esto es para ustedes. **(Adid Jared Diaz Botello)**

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por ser mi guía constante, por darme la fortaleza, la sabiduría y la perseverancia necesarias para culminar este importante capítulo de mi vida.

A mis padres, quienes han sido el pilar fundamental de todo mi proceso. Gracias por su amor incondicional, por su apoyo constante, por sus consejos llenos de sabiduría y por haber creído en mí incluso en los momentos en que dudaba de mis propias capacidades. Su esfuerzo, sacrificio y dedicación fueron la base sobre la cual se construyó este logro. Este título no solo me pertenece a mí, sino también a ustedes, porque sin su ejemplo de trabajo, honestidad y amor, nada de esto habría sido posible.

A mis hermanos, compañeros de vida y de sueños, gracias por estar siempre presentes, por sus palabras de ánimo, por sus bromas que aligeraron los días difíciles y por demostrarme que la familia es el mejor refugio en los momentos de incertidumbre. Cada uno, con su forma única de ser, aportó motivación y alegría durante este largo recorrido académico.

A ustedes, mi familia, gracias por su paciencia en los días de estudio interminables, por su comprensión en mis ausencias, y por celebrar conmigo cada pequeño avance. Este logro es el resultado de un esfuerzo compartido, de los valores que me inculcaron y del amor que siempre me rodeó.

A mi directora de proyecto, Ledy Sumalave, gracias por su paciencia, su apoyo y por compartir su conocimiento con generosidad, inspirándome siempre a dar lo mejor de mí.

Hoy culmina una etapa, pero este triunfo no marca un final, sino un nuevo comienzo. Cada página de este proyecto lleva impregnado un poco de su amor, su fe y su esperanza. Gracias por ser mi inspiración, mi fuerza y mi razón para seguir adelante.

Con todo mi cariño y gratitud, este logro es para ustedes. **(Dany Isaac Jiménez Páez)**

Al culminar esta etapa tan significativa de mi vida académica, deseo expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que hicieron posible la realización de este proyecto y que, con su apoyo y compañía, marcaron profundamente este proceso.

En primer lugar, agradezco a Dios, por haber sido mi guía constante en cada paso. Gracias por darme la fortaleza en los momentos de cansancio, la sabiduría para superar los desafíos y la serenidad para no rendirme ante las dificultades. Su presencia me dio dirección y propósito.

A mis padres, por ser el cimiento de todos mis logros. Gracias por su amor incondicional, por su entrega diaria y por enseñarme, con su ejemplo, el valor del trabajo, la perseverancia y la humildad.

A mi novio, gracias por su amor, comprensión y motivación inquebrantable. Gracias por estar presente en cada momento, por escucharme y aconsejarme. Su apoyo fue un pilar esencial en este proceso.

A mi directora de proyecto, Ledy Sumalave, mi más profundo agradecimiento por su guía, compromiso y orientación durante todo el desarrollo de este trabajo.

A mis compañeros de clase, con quienes compartí aprendizajes, desafíos y muchas horas de esfuerzo. Gracias por su apoyo, su compañerismo y por hacer de este camino una experiencia enriquecedora y llena de crecimiento. Cada uno de ustedes dejó una huella en este proceso que llevaré siempre conmigo.

Extiendo también mi gratitud al cuerpo docente, quienes con su conocimiento, vocación y entrega contribuyeron significativamente a mi formación. Gracias por cada enseñanza, por su exigencia constructiva y por inspirarme cada día.

A cada persona que, de una u otra forma, aportó a este logro, gracias por formar parte de este proceso.

Este trabajo no es solo el resultado de mi esfuerzo, sino del acompañamiento y la fe de todos ustedes. A cada uno, mi más sincero y profundo agradecimiento. **(Adid Jared Diaz Botello)**

TABLA DE CONTENIDO

Pág.		
	INTRODUCCIÓN	17
	1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	21
	1.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	21
	1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	22
	1.3 JUSTIFICACIÓN	22
	1.4 OBJETIVOS.....	26
	1.4.1 Objetivo general.....	26
	1.4.2 Objetivos específicos	26
	1.5 DELIMITACIÓN	26
	1.5.1 Delimitación temporal.....	26
	1.5.2 Delimitación espacial.	27
	2. MARCO REFERENCIAL.....	28
	2.1 MARCO HISTÓRICO.....	28
	2.1.1 Historia del tema.	28
	2.1.2 Historia académica del tema.....	29
	2.1.2.1 Internacional.	29
	2.1.2.2 Antecedente nacional.	30
	2.1.2.3 Regional.....	31
	2.1.2.4 Local.	31
	2.2 MARCO TEÓRICO	32
	2.2.1 Teorías.....	33
	2.2.1.1 La teoría de la equivalencia.	33
	2.2.1.2 La teoría de la imposición.	33
	2.2.1.3 La teoría de la tributación óptima.....	34
	2.2.1.4 Teoría de la carga tributaria.....	34
	2.3 MARCO LEGAL	35
	2.3.1 Normativa sobre Modernización de la Administración Tributaria.	39
	2.4 MARCO CONCEPTUAL	41
	2.4.1 Desempeño Fiscal Municipal.....	41
	2.4.2 Recaudo tributario municipal.....	41
	2.4.3 Desempeño fiscal municipal.	42

2.4.4 Autonomía fiscal territorial.....	42
2.4.5 Eficiencia recaudatoria.....	43
2.4.6 Base tributaria municipal.....	43
2.4.7 Sostenibilidad fiscal municipal.	44
2.4.8 Tasas	44
2.4.9 Contribuciones especiales	44
2.4.7 Impuestos.	45
3. DISEÑO METODOLÓGICO.....	46
3.1 ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN	46
3.2 TIPO DE ESTUDIO.....	47
3.3 POBLACIÓN Y MUESTRA	48
4. EXAMINAR LA ESTRUCTURA O BASE SUSTANCIAL DE LOS IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES QUE HACEN PARTE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL MUNICIPIO	54
4.1 CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO DE PAILITAS	54
4.1.1 Clasificación y capacidad institucional.	54
4.1.2 Composición predial aproximada.....	54
4.2 MARCO CONCEPTUAL DE LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL	55
4.2.1 Fundamentos constitucionales y legales.....	55
4.2.2 Elementos configuradores de la obligación tributaria.....	55
4.2.3 Clasificación de los tributos.....	56
4.2.4 Principios de tributación local.....	56
4.3 MARCO NORMATIVO Y EVOLUCIÓN DEL ESTATUTO TRIBUTARIO MUNICIPAL 2016-2023	58
4.3.1 Estatuto tributario vigente.	58
4.3.2 Normativa nacional vinculante.	58
4.4 ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE PAILITAS: DESCRIPCIÓN SISTEMÁTICA	59
4.4.1 Impuestos directos	59
4.4.1.1 Impuesto Predial Unificado.	59
4.4.1.2 Participación en Impuesto sobre Vehículos Automotores.....	64
4.4.1.3 Impuesto de Industria y Comercio (ICA).	65
4.4.1.4 Sistema de Retención en la Fuente del ICA.	69
4.4.1.5 Impuesto Complementario de Avisos y Tableros.....	70

4.4.2 Impuestos indirectos	70
4.4.2.1 Impuesto de Delineación Urbana.....	71
4.4.2.2 Impuesto a la Publicidad Exterior Visual.....	73
4.4.2.3 Impuestos sobre espectáculos y diversiones.....	74
4.4.2.4 Impuestos y gravámenes especiales	78
4.4.2.4.1 Impuesto de Alumbrado Público.....	78
4.4.2.4.2 Impuesto de Degüello de Ganado Menor.....	81
4.4.2.4.3 Impuesto de Registro de Marquilla.....	82
4.4.2.5 Sobretasas.....	83
4.4.2.6 Participaciones Especiales.....	85
4.4.2.7 Contribuciones.....	86
4.4.2.8 Estampillas Fiscales.....	87
4.4.2.9 Tasas y Derechos.....	89
4.6 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA	91
4.6.1 Municipios de referencia para comparación.....	91
4.7 EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA.....	92
5. DETERMINAR LAS PROYECCIONES Y EJECUCIONES PRESUPUESTALES DE LOS INGRESOS EN CADA UNO DE LOS TRIBUTOS	98
5.1 ANÁLISIS HISTÓRICO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS 2016-2023.....	105
5.1.1 Impuesto Predial Unificado.....	107
5.1.2 Impuesto de Industria y Comercio.....	108
5.1.3 Sobretasa a la Gasolina.....	108
5.1.4 Impuesto sobre el Servicio de Alumbrado Público.....	109
5.1.5 Estampillas.....	109
5.1.6 Tasas y Contribuciones.....	109
5.1.7 Otros Tributos.....	110
5.2 ANÁLISIS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL.....	110
6. EVALUAR LA INCIDENCIA EN EL DESEMPEÑO FISCAL DEL MUNICIPIO, DE ACUERDO AL COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS	114
6.1 CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL Y RESTRICCIONES FISCALES	114
6.2 CARACTERIZACIÓN ESTRUCTURAL DEL MUNICIPIO DE PAILITAS.....	114
6.3 ANÁLISIS DE LA BASE TRIBUTARIA LOCAL.....	115
6.4 ANÁLISIS DEL PERIODO 2016-2019: ESTABILIZACIÓN POSTCRISIS	116
6.5 SITUACIÓN FISCAL HEREDADA (2016).....	116

6.6 EVOLUCIÓN DE INDICADORES FISCALES 2016-2019.....	117
6.7 GESTIÓN FISCAL POR VIGENCIAS (2016-2019).....	117
6.8 ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL 2016-2019.....	120
6.9 ANÁLISIS DEL PERIODO 2020-2023: GESTIÓN EN CRISIS PANDÉMICA	121
6.9.1 Contexto Macroeconómico: Crisis COVID-19.....	121
6.9.2 Situación Fiscal Heredada (2020).....	121
6.9.3 Análisis de Sostenibilidad Fiscal 2020-2023.....	126
6.10 ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE PERIODOS: EVALUACIÓN DE LA INCIDENCIA FISCAL.....	128
6.10.1 Comparación de Indicadores Estructurales.....	128
6.10.2 Evaluación de Gestión Fiscal: Eficiencia vs. Eficacia.....	129
6.10.3 Respuesta a la Pregunta Central de Investigación.....	130
7. CONCLUSIONES.....	134
BIBLIOGRAFÍA.....	137

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Normativa Nacional Vigente con Impacto en la Estructura Municipal.	58
Tabla 2. Elementos esenciales del Impuesto Predial Unificado.....	59
Tabla 3 Tarifas del impuesto predial para predios urbanos residenciales según rango de avalúo	60
Tabla 4 Tarifas del impuesto predial para predios urbanos no residenciales por uso del inmueble.....	61
Tabla 5. Tarifas del Impuesto predial para predios rurales según rango de avalúo	62
Tabla 6. Tarifas del impuesto predial para predios urbanos no edificados según rango de avalúo	63
Tabla 7. Descuentos por Pronto Pago en el Impuesto Predial (Art. 30 Estatuto) ..	63
Tabla 8. Elementos Esenciales de la Participación en el Impuesto sobre Vehículos Automotores.....	64
Tabla 9. Elementos Esenciales del Impuesto de Industria y Comercio (ICA)Elementos esenciales.....	65
Tabla 10. Tarifas del ICA para Actividades Industriales.....	66
Tabla 11. Clasificación y Tarifas del ICA para Actividades Comerciales	66
Tabla 12. Clasificación y Tarifas del ICA para Actividades de Servicios.....	67
Tabla 13. Régimen Especial del ICA para el Sector Financiero.....	68
Tabla 14. Parámetros del Sistema de Retención en la Fuente del ICA	69
Tabla 15. Elementos Esenciales del Impuesto Complementario de Avisos y Tableros.....	70
Tabla 16. Elementos Esenciales del Impuesto de Delineación Urbana	71
Tabla 17. Estructura Tarifaria del Impuesto de Delineación Urbana por Clasificación.....	72
Tabla 18. Elementos Esenciales del Impuesto a la Publicidad Exterior Visual	73
Tabla 19. Estructura Tarifaria del Impuesto a la Publicidad Exterior Visual	74
Tabla 20. Elementos Esenciales del Impuesto de Espectáculos Públicos.....	75
Tabla 21. Elementos Esenciales del Impuesto de Espectáculos con Destino al Deporte	76
Tabla 22. Tarifas Mensuales Fijas para Juegos Permitidos.....	77
Tabla 23. Estructura Tarifaria para Rifas	78
Tabla 24. Elementos Esenciales del Impuesto de Alumbrado Público	78
Tabla 25. Estructura Tarifaria Residencial del Impuesto de Alumbrado Público....	79
Tabla 26. Tarifa del Impuesto de Alumbrado Público para Lotes y Predios no Construidos.....	80
Tabla 27. Tarifas del Impuesto de Alumbrado Público para Empresas Especiales	81
Tabla 28. Elementos Esenciales del Impuesto de Degüello de Ganado Menor	82
Tabla 29. Elementos Esenciales del Impuesto de Registro de Marquilla.....	82
Tabla 30. Elementos Esenciales de la Sobretasa a la Gasolina	83

Tabla 31. Elementos Esenciales de la Sobretasa Ambiental	84
Tabla 32. Elementos Esenciales de la Sobretasa Bomberil.....	85
Tabla 33. Elementos Esenciales de la Participación en Plusvalía	86
Tabla 34. Elementos Esenciales de la Contribución al Fondo de Seguridad Ciudadana	87
Tabla 35. Hechos Generadores y Tarifas de la Estampilla Pro-Cultura.....	88
Tabla 36. Elementos Esenciales de la Estampilla Pro-Adulto Mayor.....	89
Tabla 37. Elementos Esenciales del Impuesto de Papelería	89
Tabla 38. Elementos Esenciales de los Derechos de Nomenclatura.....	90
Tabla 39. Comparación de Tarifas de los Principales Tributos Municipales	91
Tabla 40. Indicadores Estructurales que Condicionan la Capacidad Recaudatoria de Pailitas	93
Tabla 41. Distorsiones Económicas Identificadas en el Sistema Tributario de Pailitas	93
Tabla 42. Elementos de Progresividad en el Sistema Tributario de Pailitas	95
Tabla 43. Evaluación de la Complejidad Administrativa por Tributo	96
Tabla 44. Análisis de Exenciones Prediales y su Impacto Fiscal.....	97
Tabla 45 Estado de Situación Financiera Comparativo 2016-2019 (Valores en Miles de Pesos)	98
Tabla 46 Estado de Situación Financiera Comparativo 2020-2023 (Valores en Miles de Pesos).	99
Tabla 47 Estado de resultado 2016-2019.....	100
Tabla 48 Estado de resultado 2020-2023	102
Tabla 49 Estructura Tributaria Municipal de Pailitas y Limitaciones de las Principales Bases Gravales	115
Tabla 50 Indicadores Fiscales Comparativos: Pailitas vs. Promedio Nacional de Municipios de Sexta Categoría (2016-2019).....	117
Tabla 51 Análisis Comparativo de Indicadores Fiscales Entre Periodos 2016-2019 y 2020-2023	128

LISTA DE ILUSTRACIONES

	Pág.
Ilustración 1. Evolución 2016-2023	105
Ilustración 2. Periodo 2016-2019	106
Ilustración 3. Periodo 2020-2023	107
Ilustración 4. Evolución total de los ingresos 2016-2023	111
Ilustración 5. Comparación por periodos de crecimiento de la economía	113
Ilustración 6. Evolución Fiscal E Institucional 2016-2019	119
Ilustración 7. Evolución fiscal e institucional 2020-20203	126

RESUMEN

El estudio analiza la estructura tributaria y su incidencia en el desempeño fiscal del municipio de Pailitas, Cesar, durante el período 2016-2023. Clasificado como municipio de categoría sexta conforme a la Ley 617 de 2000. Pailitas presenta características socioeconómicas particulares: población entre los 19.000 y 21.000 habitantes aproximadamente según las proyecciones del (DANE), La mayor población está centrada en la zona urbana con 60% y el 40% en la zona rural

La estructura tributaria municipal según acuerdo 034 del 29 de mayo de 2011 comprende que el municipio posee 22 tributos organizados en ocho categorías fiscales. Los tributos principales incluyen el Impuesto Predial Unificado (tarifas diferenciadas 6-23‰), Impuesto de Industria y Comercio (31 códigos tarifarios, 3-10‰), Sobretasa a la Gasolina (18.5% tarifa máxima legal), e Impuesto de Alumbrado Público. El análisis identifica complejidad administrativa excesiva para la capacidad institucional disponible.

Los hallazgos encontrados en los estados financieros revelan una trayectoria fiscal trifásica: fase de crisis (2016-2019) con contracción del 20.8%, alcanzando nivel mínimo de \$1,787.7 millones; fase de recuperación acelerada (2020-2021) con crecimiento del 55.1% interanual; y fase de consolidación (2022-2023) registrando máximo histórico de \$5,335.3 millones. No obstante, los ingresos tributarios representan únicamente el 12% del presupuesto total, evidenciando dependencia crítica de transferencias intergubernamentales (88%).

El estudio identifica restricciones estructurales determinantes tales como la desactualización catastral de 6-15 años; informalidad económica del 60-70%, y vulnerabilidad sectorial. El déficit estructural de \$2,500 millones reportado al cierre de 2023 compromete la sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

Se concluye que el comportamiento de los ingresos tributarios constituyó una restricción estructural insuperable que determinó el desempeño fiscal independientemente de la eficiencia administrativa, requiriéndose reformas sistémicas en actualización catastral, diversificación económica y fortalecimiento institucional para garantizar autonomía fiscal sostenible.

Palabras clave: tributación municipal, desempeño fiscal, finanzas públicas locales, Colombia, sostenibilidad fiscal.

ABSTRACT

The study analyzes the tax structure and its impact on the fiscal performance of the municipality of Pailitas, Cesar, during the period 2016-2023. Classified as a sixth category municipality in accordance with Law 617 of 2000. Pailitas presents socioeconomic characteristics: population between approximately 19,000 and 21,000 inhabitants according to projections from (DANE), The largest population is centered in the urban area with 60% and 40% in the rural area.

The municipal tax structure according to agreement 034 of May 29, 2011, includes that the municipality has twenty-two taxes organized into eight tax categories. The main taxes include the Unified Property Tax (differentiated rates 6-23), Industry and Commerce Tax (31 rate codes, 3-10), Gasoline Surtax (18.5% maximum legal rate), and Public Lighting Tax. The analysis identifies excessive administrative complexity for the available institutional capacity.

The findings found in the financial statements reveal a three-phase fiscal trajectory: crisis phase (2016-2019) with a contraction of 20.8%, reaching a minimum level of \$1,787.7 million; accelerated recovery phase (2020-2021) with growth of 55.1% year-on-year; and consolidation phase (2022-2023) registering a historical maximum of \$5,335.3 million. However, tax revenues represent only 12% of the total budget, evidencing critical dependence on intergovernmental transfers (88%).

The study identifies determining structural restrictions such as cadastral outdatedness of 6-15 years; economic informality of 60-70%, and sectoral vulnerability. The structural deficit of \$2.5 billion reported at the end of 2023 compromises medium-term fiscal sustainability.

It is concluded that the behavior of tax revenues constituted an insurmountable structural restriction that determined fiscal performance regardless of administrative efficiency, requiring systemic reforms in cadastral updating, economic diversification, and institutional strengthening to guarantee sustainable fiscal autonomy.

Keywords: municipal taxation, fiscal performance, local public finances, Colombia, fiscal sustainability.

INTRODUCCIÓN

La descentralización administrativa y fiscal en Colombia, consolidada desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, representa un hito transformador en la estructura del sistema de finanzas públicas del país y en la configuración del Estado unitario descentralizado. La reforma constitucional, enmarcada en un contexto de modernización institucional y democratización del poder público, otorgó a los municipios competencias ampliadas en la gestión autónoma de recursos, la prestación de servicios públicos esenciales y la promoción del desarrollo territorial sostenible. El proceso descentralizador no solo implicó la transferencia de responsabilidades desde el nivel central hacia las entidades territoriales, sino que también estableció las bases para el fortalecimiento de la democracia local, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y la construcción de capacidades institucionales en el ámbito municipal.

El marco normativo posterior a la Constitución de 1991 ha sido objeto de múltiples desarrollos legislativos orientados a precisar las competencias fiscales de los municipios y a establecer mecanismos de control y seguimiento sobre su desempeño financiero. En particular, la Ley 617 de 2000, que establece normas sobre responsabilidad fiscal territorial, ha desempeñado un papel fundamental al fijar límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y al promover la generación de ingresos propios como indicador de gestión eficiente. La disposición legal, complementada por la Ley 136 de 1994 y su posterior modificación mediante la Ley 1551 de 2012, ha configurado un sistema de incentivos y restricciones que busca garantizar la sostenibilidad financiera municipal bajo los principios de responsabilidad fiscal, transparencia, eficiencia en la asignación de recursos públicos y rendición de cuentas a la ciudadanía.

La obligación de los entes territoriales de mantener equilibrios fiscales y optimizar la generación de ingresos propios ha adquirido particular relevancia en el contexto de las restricciones presupuestales que enfrentan los municipios colombianos, especialmente aquellos de menor categoría presupuestal. La dependencia histórica de las transferencias del nivel central, principalmente a través del Sistema General de Participaciones, ha generado desafíos significativos para la autonomía fiscal municipal y ha evidenciado la necesidad de fortalecer las capacidades locales de generación de recursos. En este sentido, el recaudo tributario municipal, constituido principalmente por el impuesto predial unificado, el impuesto de industria y comercio, las sobretasas y contribuciones especiales, representa no solo una fuente de financiación para la prestación de servicios públicos locales, sino también un indicador fundamental de la capacidad institucional y administrativa del municipio.

En el departamento del Cesar, los indicadores de desempeño fiscal han mostrado resultados variables, pero generalmente positivos en los últimos años, ubicando al departamento en posiciones destacadas dentro del ranking nacional. De acuerdo con las mediciones del Índice de Desempeño Fiscal elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, el Cesar ha alcanzado calificaciones que lo sitúan en el primer puesto entre los departamentos de segunda categoría presupuestal y en el sexto lugar a nivel nacional, evidenciando una gestión fiscal relativamente eficiente en el ámbito departamental. Sin embargo, esta situación favorable no necesariamente se replica de manera homogénea en todos los municipios que conforman el departamento, siendo necesario analizar de manera particular el comportamiento fiscal de cada entidad territorial, considerando sus características socioeconómicas específicas, sus capacidades institucionales diferenciadas y los desafíos particulares que enfrentan en la gestión de sus finanzas públicas.

En este contexto, el municipio de Pailitas constituye un caso de estudio relevante para analizar las dinámicas de los ingresos tributarios en entidades territoriales de sexta categoría, que representan la mayoría de los municipios colombianos y enfrentan condiciones estructurales similares de limitación de recursos y capacidades. Pailitas, ubicado en la subregión sur del departamento del Cesar, presenta una estructura económica caracterizada por una limitada diversificación productiva, con predominio de actividades agropecuarias tradicionales y un incipiente sector comercial y de servicios. La configuración económica, sumada a factores como la informalidad laboral, las dinámicas demográficas y las condiciones de pobreza, ha generado una marcada dependencia de las transferencias nacionales y ha limitado históricamente la capacidad del municipio para generar recursos propios de manera sostenida.

No obstante, estas limitaciones estructurales, el municipio de Pailitas ha implementado diversas estrategias orientadas a fortalecer su gestión tributaria y ampliar su base de recaudo. Entre estas iniciativas se destacan las facilidades de pago establecidas en el Estatuto Tributario Municipal para los principales impuestos locales, incluyendo el impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio, así como acciones de actualización catastral, campañas de cultura tributaria y mejoramiento de los sistemas de información fiscal. Sin embargo, el impacto real de estas medidas sobre los resultados de recaudo y su incidencia en los indicadores de desempeño fiscal del municipio constituyen aspectos que requieren una evaluación sistemática y rigurosa, basada en el análisis de información financiera y presupuestal de varios periodos administrativos.

La presente investigación se orientó al análisis sistemático y comparativo del comportamiento del recaudo de los ingresos tributarios municipales durante dos periodos constitucionales consecutivos: 2016–2019 y 2020–2023. Esta delimitación

temporal permite examinar no solo la evolución de las finanzas municipales bajo diferentes administraciones locales, sino también evaluar la incidencia de factores exógenos de gran impacto, particularmente la pandemia del COVID-19 y las medidas de confinamiento y restricción a la actividad económica implementadas durante 2020 y 2021. El estudio abordó de manera integral la evolución de los principales tributos municipales, analizando tanto las proyecciones iniciales contenidas en los planes de desarrollo y marcos fiscales de mediano plazo, como las ejecuciones presupuestales efectivamente realizadas, identificando brechas, tendencias y patrones de comportamiento en el recaudo tributario.

El análisis consideró múltiples dimensiones de la gestión tributaria municipal, incluyendo la composición y estructura de los ingresos, la participación relativa de cada tributo en el total del recaudo, las tasas de crecimiento interanuales, los niveles de ejecución presupuestal y la relación entre ingresos propios y transferencias nacionales. Asimismo, se examinó la evolución del desempeño fiscal del municipio medido a través de los indicadores definidos por el Departamento Nacional de Planeación, evaluando aspectos como la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la capacidad de ahorro, la sostenibilidad de la deuda y la eficiencia en la gestión de recursos. El enfoque multidimensional permitió construir una visión comprensiva de la situación fiscal del municipio y de los desafíos que enfrenta para alcanzar mayores niveles de autonomía financiera.

La metodología de investigación adoptada se fundamentó en un enfoque descriptivo y analítico, privilegiando el análisis cuantitativo de información financiera y presupuestal oficial, complementado con la revisión de documentos de planificación municipal, normativa tributaria local y estudios previos sobre finanzas públicas territoriales. Las fuentes primarias de información incluyeron las ejecuciones presupuestales de ingresos, los estados de actividad financiera económica social y ambiental, los informes de auditoría y control fiscal, y las mediciones oficiales del Índice de Desempeño Fiscal. El acervo documental fue sometido a un proceso de depuración, consolidación y análisis estadístico descriptivo, permitiendo identificar tendencias, establecer comparaciones Inter temporales y evaluar la consistencia entre la planificación fiscal y los resultados efectivamente alcanzados.

La complejidad inherente a la gestión tributaria municipal se ve incrementada por la confluencia de múltiples factores de naturaleza económica, social, institucional y cultural. Entre estos factores se destacan la cultura tributaria de los contribuyentes y su percepción sobre la legitimidad del cobro de impuestos, la capacidad administrativa y técnica de la entidad territorial para desarrollar procesos eficientes de liquidación y recaudo, la actualización periódica de los catastros inmobiliarios y la modernización de los sistemas de información fiscal. Adicionalmente, aspectos como la informalidad económica, las dinámicas del mercado inmobiliario local, las

condiciones socioeconómicas de la población y la calidad de los servicios públicos prestados por el municipio inciden de manera significativa en la voluntad de pago de los ciudadanos y, por ende, en los niveles de recaudo efectivamente alcanzados.

El periodo de análisis seleccionado presentó características particularmente relevantes para comprender la dinámica fiscal municipal. Por una parte, los años 2016 a 2019 representan un periodo de relativa estabilidad macroeconómica y continuidad en las políticas públicas nacionales orientadas al fortalecimiento de las finanzas territoriales. Por otra parte, el periodo 2020 a 2023 estuvo marcado por la crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, que tuvo efectos profundos sobre la actividad económica, el empleo, los niveles de pobreza y, consecuentemente, sobre la capacidad de pago de los contribuyentes y el recaudo tributario municipal. La coyuntura excepcional obligó a las administraciones municipales a adoptar medidas extraordinarias de alivio tributario, aplazamiento de pagos y refinanciación de obligaciones, cuyo impacto sobre las finanzas locales resulta fundamental evaluar para extraer lecciones de política pública aplicables en contextos de crisis futuras.

En síntesis, esta investigación buscó comprender de manera cómo los municipios de menor categoría, como Pailitas, pueden fortalecer progresivamente sus capacidades administrativas y técnicas, ampliar su base tributaria mediante estrategias de formalización económica y actualización catastral, mejorar los niveles de cumplimiento voluntario a través del fortalecimiento de la cultura fiscal ciudadana, y consolidar una gestión financiera eficiente y transparente. Estos elementos resultan esenciales para reducir la dependencia estructural de recursos externos, diversificar las fuentes de financiación municipal y asegurar la sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo, permitiendo al municipio cumplir efectivamente con sus responsabilidades constitucionales, responder a las necesidades prioritarias de su población y avanzar en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible en el ámbito local.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Las finanzas públicas territoriales en Colombia han experimentado transformaciones significativas durante las últimas décadas, especialmente después de la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la implementación del proceso de descentralización administrativa y fiscal. En este contexto, los municipios han asumido mayores responsabilidades en la prestación de servicios públicos y el desarrollo local, lo que ha generado una creciente necesidad de fortalecer sus capacidades fiscales y optimizar la gestión de sus recursos propios.

La normatividad colombiana, en materia de responsabilidad fiscal territorial, establecida principalmente a través de la Ley 617 de 2000, fija disposiciones sobre responsabilidad fiscal territorial y establece límites para gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, y la Ley 136 de 1994, que dicta las normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, modificada posteriormente por la Ley 1551 de 2012, que moderniza la organización y funcionamiento de los municipios dentro de la autonomía que reconoce la Constitución, han establecido un marco regulatorio que obliga a los municipios a mantener equilibrios fiscales y a optimizar la generación de ingresos propios.

En el caso específico del departamento del Cesar, los indicadores de desempeño fiscal han mostrado resultados variables, pero generalmente positivos en los últimos años. Con 62,09 puntos, el Cesar ocupa el primer puesto entre los departamentos de segunda categoría presupuestal y el sexto a nivel nacional del Índice de Desempeño Fiscal (IDF), calificado por el Departamento Nacional de Planeación, lo que demuestra una gestión fiscal relativamente eficiente a nivel departamental. Sin embargo, esta situación no necesariamente se replica de manera homogénea en todos los municipios del departamento, siendo necesario analizar particularmente el comportamiento fiscal de cada entidad territorial.

Los ingresos tributarios municipales, constituidos principalmente por el impuesto predial unificado, el impuesto de industria y comercio, las tasas municipales y las contribuciones especiales, representan la base fundamental de la autonomía fiscal territorial. En el municipio de Pailitas se han contemplado facilidades en el Estatuto Tributario Municipal para el pago del impuesto de Industria y Comercio y el impuesto Predial, lo que sugiere la implementación de estrategias para mejorar el recaudo tributario, aunque se desconoce el impacto real de estas medidas en los resultados fiscales del municipio.

La investigación llevó a cabo un análisis comparativo de la estructura y composición del recaudo municipal de Pailitas, Cesar, durante los periodos constitucionales 2016-2019 y 2020-2023, examinando las dinámicas fiscales y tributarias bajo el enfoque de gobierno corporativo aplicado a la administración pública local. El problema principal trata sobre la diferencia constante entre lo que se estima gastar y lo que realmente se gasta. El objetivo principal es evaluar la eficacia de los mecanismos de recaudo, la diversificación de fuentes de ingresos y la aplicación de principios de transparencia y rendición de cuentas en la gestión fiscal municipal. La investigación es necesaria para mejorar la autonomía fiscal del municipio.

La complejidad de la gestión tributaria municipal se incrementa por factores como la cultura tributaria de los contribuyentes, la capacidad administrativa de la entidad territorial, la actualización catastral, y la implementación de sistemas eficientes de recaudo y control. Estos elementos, combinados con las características particulares del municipio de Pailitas, configuran un escenario que requiere un análisis para comprender la relación entre la estructura tributaria municipal y su impacto en los indicadores de desempeño fiscal.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cómo ha sido el comportamiento del recaudo de ingresos tributarios del municipio de Pailitas-Cesar y cuál es su incidencia en el desempeño fiscal durante los periodos constitucionales 2016-2023?

1.3 JUSTIFICACIÓN

La investigación es necesaria porque existe un vacío de conocimiento sobre el comportamiento específico de los ingresos tributarios en municipios de sexta categoría como Pailitas-Cesar. Aunque existe literatura sobre finanzas públicas territoriales en general, son escasos los estudios que analicen detalladamente cómo se estructura la base tributaria de municipios reducidos y cuáles son los factores que determinan su evolución en el tiempo. No hay investigaciones previas a nivel local, como se comprobó al buscar en repositorios de universidades de la región Caribe y del Cesar.

El análisis completo de los impuestos, tasas, contribuciones y sobretasas del municipio de Pailitas mostró pruebas sobre cómo los municipios más pequeños manejan su sistema de impuestos para aumentar sus ingresos, a pesar de las limitaciones en normas, administración y economía. Esto contribuyó al desarrollo teórico de la administración tributaria territorial, especialmente en contextos de

recursos limitados y capacidad institucional restringida. La investigación permitió aplicar y validar las teorías fiscales fundamentales en el contexto específico de municipios pequeños. La proximidad entre contribuyentes y beneficiarios del gasto público debería, teóricamente, facilitar el cumplimiento voluntario y la cultura tributaria. Sin embargo, en la práctica persisten desafíos estructurales significativos.

El estudio no se limitó exclusivamente al análisis del Impuesto Predial Unificado e Industria y Comercio, sino que abordó de manera comprehensiva el portafolio tributario municipal completo, incluyendo la sobretasa a la gasolina y ACPM, la sobretasa bomberil, el impuesto de alumbrado público, el de delineación urbana, las estampillas con destinación específica, las tasas por servicios administrativos y las contribuciones especiales. Esta perspectiva integral permitió identificar no solo cuáles son las principales fuentes de recaudo, sino también cuáles tributos presentan mayor potencial de crecimiento, cuáles enfrentan mayores desafíos administrativos y cómo la diversificación tributaria puede contribuir a reducir la vulnerabilidad fiscal del municipio.

La investigación generó conocimiento original sobre las diferencias entre proyecciones y ejecuciones presupuestales en el ámbito tributario municipal, tema escasamente explorado en la literatura académica colombiana. El análisis ayudó a encontrar patrones en cómo se planifica la fiscalidad en los municipios. También se identificaron factores que afectan el logro de las metas de recaudación, como la estacionalidad, los ciclos económicos locales, la eficiencia administrativa y factores externos. Además, se observaron diferencias entre la capacidad tributaria que se podría tener y la que realmente se logra. Este aporte es particularmente relevante dado que la planificación fiscal responsable constituye uno de los pilares de la sostenibilidad fiscal territorial, tal como lo establece el Marco Fiscal de Mediano Plazo regulado por la Ley 819 de 2003.

El estudio de la relación entre recaudo tributario y desempeño fiscal en Pailitas proporcionó evidencia empírica sobre cómo los ingresos propios impactan los seis indicadores que componen el Índice de Desempeño Fiscal calculado anualmente por el Departamento Nacional de Planeación: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, magnitud de la deuda, dependencia de las transferencias y regalías, generación de recursos propios, tamaño de la inversión y capacidad de ahorro. La investigación contribuyó al desarrollo teórico sobre la sostenibilidad fiscal territorial y la autonomía municipal efectiva. Diferenciaron entre autonomía fiscal formal y real. Además, evidenciaron cómo el fortalecimiento del recaudo propio constituye una condición necesaria para avanzar hacia mayores niveles de independencia financiera respecto de las transferencias nacionales.

Adicionalmente, la investigación se constituyó en el primer estudio académico formal que analiza de manera integral el recaudo de los ingresos tributarios del municipio de Pailitas y su incidencia en el desempeño fiscal durante el período 2016-2023. Estableció una línea base para futuras investigaciones en el territorio y generó información inédita que puede servir de referencia comparativa para otros municipios de características similares. Este carácter pionero del estudio amplifica su relevancia teórica y su potencial contribución al conocimiento académico sobre finanzas públicas territoriales en Colombia.

El estudio también proporcionó información organizada y confiable sobre cómo se comporta Pailitas en términos de impuestos durante el periodo analizado. La consolidación de datos provenientes de ejecuciones presupuestales, informes de tesorería, certificaciones de Contraloría, reportes de desempeño fiscal del DNP y estatuto tributario municipal permitió construir una base de datos robusta que constituye un activo de conocimiento para el territorio y facilita futuras investigaciones comparativas o longitudinales.

Para el análisis de la estructura tributaria municipal, la investigación identificó cómo está compuesta la base tributaria de Pailitas para determinar qué fuentes de ingreso tienen mayor potencial de crecimiento, cuáles requieren fortalecimiento administrativo prioritario, cuáles presentan mayor vulnerabilidad ante cambios económicos, y cuáles ofrecen mayor estabilidad recaudatoria. Esta información ayudó a la administración municipal a enfocar sus esfuerzos en los impuestos que pueden tener un mayor impacto en las finanzas. Así, se optimizó la distribución de recursos humanos, tecnológicos y financieros, que son limitados, hacia las áreas que pueden dar mejores resultados.

Para mejorar la proyección del presupuesto, un análisis detallado de las diferencias pasadas entre lo que se esperaba y lo que realmente se recaudó en impuestos dio herramientas útiles y pruebas concretas para que la administración municipal pudiera mejorar significativamente su capacidad de planificación fiscal. Identificar los sesgos sistemáticos en las proyecciones, como el optimismo excesivo, la subestimación frecuente y la falta de consideración de variables estacionales o cíclicas, ayudó a mejorar los modelos de proyección, haciéndolos más realistas y confiables.

Para fortalecer el desempeño fiscal, los resultados permitieron identificar específicamente cómo el fortalecimiento del recaudo tributario puede contribuir a mejorar los indicadores de desempeño fiscal del municipio, particularmente el de generación de recursos propios y el de autofinanciación de gastos de funcionamiento. La mejora en la calificación de desempeño fiscal se traduce en

beneficios tangibles. Estos incluyen mayor acceso a recursos de cofinanciación nacional, mejor posicionamiento en rankings de gestión fiscal publicados por el DNP, mayor capacidad de endeudamiento (si se requiere), mejora en la imagen institucional del municipio y fortalecimiento de la confianza ciudadana en la gestión pública local.

Para la toma de decisiones estratégicas, la investigación proporcionó a los tomadores de decisiones del municipio información técnica, actualizada, confiable y contextualizada sobre el comportamiento real de sus ingresos tributarios. Esto facilitó la formulación de políticas tributarias más efectivas, el diseño de estrategias de modernización administrativa, la asignación eficiente de recursos para el fortalecimiento institucional y la priorización de inversiones en tecnología. Además, se realizó capacitación del recurso humano, actualización de bases de datos o campañas de cultura tributaria. Las decisiones basadas en evidencia empírica tienen mayor probabilidad de éxito que aquellas fundamentadas exclusivamente en intuiciones o prácticas tradicionales no evaluadas.

Para el fortalecimiento de la capacidad institucional fiscal, el diagnóstico detallado de la situación tributaria municipal permitió identificar deficiencias específicas en las diferentes etapas del proceso tributario: identificación y registro de contribuyentes, determinación de bases gravables, facturación, recaudo, fiscalización, cobro persuasivo, cobro coactivo y atención al ciudadano. Esta identificación de brechas ayudó a crear planes de mejora para la institución, enfocándose en las acciones que pueden tener un mayor impacto con recursos limitados y estableciendo metas paso a paso para mejorar la eficiencia en la recaudación.

Para la rendición de cuentas y transparencia, la investigación generó información sistematizada y comprensible sobre la gestión tributaria municipal. Esta información puede ser utilizada en espacios de rendición de cuentas a la ciudadanía, fortaleciendo la transparencia fiscal y promoviendo la participación ciudadana informada en el control social de las finanzas públicas locales. La transparencia en materia fiscal constituye un factor determinante para el fortalecimiento de la cultura tributaria, pues los ciudadanos son más proclives al cumplimiento voluntario cuando perciben claridad en el origen y destino de los recursos públicos. La reducción de la dependencia de transferencias nacionales otorga al municipio mayor flexibilidad para atender necesidades específicas identificadas localmente que no necesariamente están contempladas en los recursos de destinación particular del Sistema General de Participaciones.

Además, mejorar la cultura tributaria y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales ayuda a crear ciudadanos responsables y a fortalecer el acuerdo social

entre el Estado y la sociedad a nivel local. Cuando los ciudadanos comprenden la relación directa entre el pago de tributos y la provisión de servicios públicos de calidad, se fortalece la legitimidad de las instituciones estatales y se generan círculos virtuosos de confianza institucional, cumplimiento tributario, mejores servicios públicos y mayor satisfacción ciudadana.

La investigación contribuyó, en última instancia, al desarrollo territorial sostenible de Pailitas. Proporcionaba bases técnicas para decisiones que pueden impactar positivamente la calidad de vida de sus habitantes, especialmente de los sectores más vulnerables. Estos sectores dependen críticamente de la inversión social pública para el acceso a derechos fundamentales y oportunidades de desarrollo.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo general. Analizar el recaudo de los ingresos tributarios del municipio de Pailitas- Cesar y la incidencia en su desempeño fiscal, durante los periodos constitucionales 2016—2023.

1.4.2 Objetivos específicos

- Examinar la estructura o base sustancial de los impuestos, tasas y contribuciones que hacen parte de los ingresos tributarios del municipio.
- Determinar las proyecciones y ejecuciones presupuestales de los ingresos en cada uno de los tributos.
- Evaluar la incidencia en el desempeño fiscal del municipio, de acuerdo con el comportamiento de los ingresos tributarios

1.5 DELIMITACIÓN

1.5.1 Delimitación temporal. El período de análisis comprende desde el 1 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2023, abarcando dos períodos constitucionales completos de administración municipal (2016-2019 y 2020-2023).

1.5.2 Delimitación espacial. La investigación se circunscribió al municipio de Pailitas, ubicado en el departamento del Cesar, República de Colombia, incluyendo tanto la cabecera municipal como los corregimientos y veredas que conforman la jurisdicción político-administrativa.

El municipio está ubicado a los 8° 57' latitud y 73° 40' longitud del meridiano de Greenwich y a una altura de 77 mts sobre el nivel del mar. El municipio está ubicado a 226 Km. De la capital Valledupar; limitando al norte con el municipio de Curumani, al sur con el municipio de Pelaya, al este con el Departamento del Norte de Santander, al oeste con el municipio de Tamalameque. Cuenta con un área de 512 Km², se encuentra entre los pisos térmicos cálidos con temperaturas mayores a 32° en su zona más plana y clima medio con las temperaturas entre 17. 5° y 24° en sus zonas quebradas. La cordillera oriental cubre gran parte del territorio municipal, con alturas que varían entre los 60 y 2300 mts sobre el nivel del mar, destacándose los principales accidentes geográficos como; Cerro Bobali norte y central, Bobilandia y Mundo Nuevo; su sistema hídrico está conformado por la estrella fluvial del cerro Bobali que nacen las quebradas de Arrollo Hondo, Floresta, Palestina, Las llaves, Barro Blanco, Caño Arenas, El Burro; y la estrella fluvial del cerro Los Andes que nacen las quebradas de Rayita y Verde. La mayor población está centrada en la zona urbana equivalente al 60% de habitantes y el 40% de habitantes en la zona rural aproximadamente entre 19.000 y 21.000 habitantes. Las principales actividades del municipio son La agricultura en especial los cultivos de: maíz, café, cacao y aguacate; y la ganadería (esquema de ordenamiento territorial y proyecciones DANE)

El municipio forma parte de la subregión sur del departamento del Cesar, caracterizada por municipios como Aguachica, Curumani, San Alberto, San Martín, Rio de Oro, González y Pelaya donde se hace presente una mezcla entre el dialecto costeño y santandereano dado a los asentamientos de santandereanos y norte santandereano hacia este departamento del Cesar.

El municipio se encuentra estratégicamente ubicado sobre la carretera Troncal del Oriente, lo que le proporciona una conexión vial importante con otras regiones del país y facilita el intercambio comercial y económico con Norte de Santander y el interior del país.

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. La historia de la tributación municipal en Colombia se remota al surgimiento del estado moderno y al proceso de descentralización fiscal que comenzó con la constitución del 1886 la cual sentó las primeras bases de la organización tributaria territorial, los fundamentos fueron fortalecidos con la ley 14 de 1983 que estructuró el sistema impositivo municipal (posada García- peña,2008).

De acuerdo con la investigación de la Universidad del Rosario (2008), la evolución del impuesto de industria y comercio en Colombia se remonta a la Ley 14 de 1983, que estableció las bases fundamentales para la tributación territorial. La ley definió los elementos estructurales del impuesto y otorgó a los municipios la facultad de establecer tarifas dentro de los rangos permitidos por la ley nacional.

La Constitución Política de 1991 fortaleció la autonomía municipal al consagrar en su artículo 287 el derecho de los entes territoriales a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Posteriormente, las reformas tributarias de las últimas décadas, especialmente la Ley 1430 de 2010 y la Ley 2010 de 2019, han introducido modificaciones significativas en aspectos como la territorialidad del impuesto, los sistemas de retención y los mecanismos de control fiscal.

En el contexto actual, el impuesto de industria y comercio representa la primera fuente de recaudo tributario para los municipios colombianos. Las tarifas oscilan entre el 2 y el 10 por mil para actividades comerciales y de servicios, y entre el 2 y el 7 por mil para actividades industriales. Esto es según lo establecido en la normatividad vigente y confirmado por las investigaciones académicas citadas.

La Constitución Política de 1991 marcó un hito fundamental al consagrar la autonomía fiscal de los entes territoriales en su artículo 287. Lo que generó la necesidad de desarrollar mecanismos de evaluación del desempeño fiscal municipal. Lo anterior se materializó con la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003,

que creó el índice de desempeño fiscal como instrumento de medición de la gestión fiscal territorial.

En el contexto específico del municipio de Pailitas-Cesar, la expedición del Acuerdo No. 009 de 2018 representa el punto culminante de este proceso evolutivo, estableciendo un estatuto tributario integral que armoniza las disposiciones locales con el marco normativo nacional.

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.

2.1.2.1 Internacional. La investigación de Nieto Montero, J. J. (1996). La gestión de los impuestos municipales. Tesis doctoral dirigida por Perfecto Yebra Martul-Ortega. Universidad de Santiago de Compostela, España. La tesis doctoral abordó los problemas que se suscitan en relación con la aplicación de los impuestos municipales en el derecho español, analizando los aspectos procedimentales, las potestades tributarias reconocidas a los entes locales y la gestión impositiva local. En consecuencia, este trabajo constituye una referencia fundamental para el estudio comparado de los sistemas tributarios municipales.

Por su parte, Lozano Serrano, C. (2003). Gestión tributaria local. El procedimiento de aplicación de los impuestos municipales. Tesis doctoral. Universidad de Granada, España. Tribunal calificador: Ernesto Eseverri Martínez (presid.), Luis Ignacio Mochón López (secret.), Alejandro Menéndez Moreno (voc.), Philippe Marchessou (voc.), Adriano di Pietro (voc.). La investigación analizó lo que puede denominarse "gestión impositiva local", entendiendo por tal el conjunto de actos y actuaciones llevados a cabo por los órganos administrativos municipales, en colaboración con los propios ciudadanos y orientadas fundamentalmente a la determinación de la cuantía de la deuda tributaria y su efectivo ingreso. Específicamente, el trabajo se centró en el procedimiento de aplicación de los impuestos municipales, estudiando el poder normativo y las potestades tributarias reconocidas y atribuidas a los Entes locales sobre la aplicación y exacción de sus tributos propios.

2.1.2.2 Antecedente nacional. En primer lugar, la investigación realizada por la Universidad Externado de Colombia (2018), titulada "Diagnóstico del recaudo del impuesto de industria y comercio en los municipios de Yopal y Maní, departamento de Casanare, vigencia 2014-2017", analizó la estructura financiera de estos municipios. El estudio encontró que dentro de las fuentes de financiación más representativas se encuentra el recaudo del impuesto de Industria y Comercio, que está constituido por el ejercicio de actividades industriales, comerciales y de servicios dentro de su misma jurisdicción. Al respecto, la metodología se basó en estudio de campo y recolección de datos obtenidos de las autoridades, proporcionando un diagnóstico integral del comportamiento recaudatorio en estos municipios.

Por otro lado, El Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2018) realizó un estudio sobre el impacto económico del ICA, encontrando que este impuesto puede distorsionar las decisiones de los agentes económicos, ya que un mismo negocio paga el impuesto en cada jurisdicción donde tiene presencia. Concretamente, el estudio reveló que entre el 2020 y el 2021, el aumento real de los ingresos tributarios fue cercano al 4,6%, y el ICA volvió a posicionarse como el ingreso tributario más relevante de los municipios: su recaudo pasó de 9,9 a cerca de 10,7 billones de pesos, con un crecimiento real del 7,9%. Así, de los 10,7 billones de pesos recaudados por concepto de impuestos municipales, 4,06 billones de pesos pertenecen al ICA, con una participación en el aporte en el PIB del 7,7%.

Asimismo, la investigación de la Universidad Cooperativa de Colombia (2022), titulada "Dinámica tributaria del impuesto predial unificado en Colombia: caso de estudio en Cali, Bogotá, Medellín e Ibagué", analizó el marco histórico y jurídico del impuesto predial unificado con el objetivo de evidenciar la evolución que ha tenido a lo largo de los años y su impacto en las diferentes ciudades. Los resultados de la investigación presentaron las reformas jurídicas que han impactado el recaudo del impuesto y su efecto en los principales municipios del país. Particularmente, en la ciudad de Ibagué se logró identificar un déficit fiscal en el recaudo debido a la existencia de 217.176 predios obligados a contribuir al municipio, de los cuales 76.018 predios no han generado el pago del tributo, lo cual afecta significativamente el presupuesto municipal para generar inversiones en la ciudad.

Finalmente, el Banco de la República (2005) publicó un estudio titulado "Ensayos sobre economía regional: El caso de Ibagué y la sobretasa a la gasolina", en el cual se analizó el recaudo e inversión de la sobretasa a la gasolina en el municipio de Ibagué. El estudio documentó la importancia de este tributo para el financiamiento de obras de infraestructura vial, incluyendo la construcción y reconstrucción de puentes y el mantenimiento de la red vial municipal. En este sentido, la investigación reveló que el 100% de la sobretasa a la gasolina fue incorporada en un contrato de

encargo fiduciario irrevocable de recaudo, administración, garantía y fuente de pagos, junto con otros impuestos municipales, constituyendo de esta manera una estrategia de gestión fiscal para garantizar la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura.

2.1.2.3 Regional. En primer término, la investigación realizada por la Universidad de los Andes (2022), presentada como trabajo de grado de maestría titulado "Impacto de la pandemia sobre los impuestos municipales en Colombia", analizó cómo la pandemia impactó los ingresos tributarios municipales durante 2020 y 2021, tanto a nivel de recaudo total como en los principales rubros de impuestos. Para el estudio separó y analizó los efectos de las restricciones a la movilidad y a la economía, de los efectos de la propagación del COVID. En consecuencia, la investigación incluyó el análisis de diversos tributos municipales, destacando el impacto diferenciado en impuestos como el predial, industria y comercio, y las estampillas municipales.

Por su parte, el trabajo de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP (2018), titulado "La estampilla ¿Una estrategia de generación de recursos en las universidades públicas?, caso Universidad Nacional de Colombia Periodo 2013-2017", analizó las estampillas como mecanismo de financiamiento de las universidades públicas en Colombia. Específicamente, El estudio evaluó la generación de recursos públicos a través de las estampillas y su impacto en la educación pública colombiana. De esta manera, la investigación proporcionó evidencia sobre la importancia de este tributo como fuente complementaria de financiamiento para las instituciones de educación superior públicas

Finalmente, la tesis de grado de la Universidad Externado de Colombia desarrollada por María Cecilia Muñoz Acosta, titulada "Concepto de tasa y características: una revisión", realizó un análisis exhaustivo de las tasas públicas en Colombia como especie tributaria diferenciada de los impuestos y las contribuciones especiales. Al respecto, el trabajo académico estableció que, a diferencia de los tributos tradicionales, la tasa se presenta como la contraprestación económica que realiza un ciudadano con ocasión a un servicio prestado por el Estado. Así pues, la investigación analizó cómo las tasas comportan un tratamiento especial en el ordenamiento jurídico colombiano, diferenciándose por su origen legal y su vinculación directa con la prestación de servicios públicos específicos

2.1.2.4 Local. Pabón Pérez (2023), en su trabajo "Fortalecer los procesos contables internos de la Oficina de Recaudo de la Secretaría de Hacienda de la alcaldía de Pailitas, Cesar durante el segundo semestre de 2023", señala que la Oficina de Recaudo de la Secretaría de Hacienda del municipio de Pailitas juega un

papel crucial en la administración financiera municipal, siendo responsable de la recaudación de impuestos y tasas, así como de la gestión de los pagos a proveedores y empleados.

El autor identificó debilidades en los procesos contables internos que podrían afectar negativamente la eficiencia y la transparencia de las operaciones financieras durante el segundo semestre de 2023. El objetivo de la pasantía fue fortalecer estos procesos contables internos, concluyendo que dicho fortalecimiento es fundamental para garantizar la correcta administración financiera del municipio de Pailitas, contribuyendo al bienestar y desarrollo de la comunidad.

Este antecedente local es pertinente para la presente investigación dado que aborda problemáticas similares en el contexto cercano del departamento del Cesar.

2.2 MARCO TEÓRICO

El fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales se ha convertido en una de las principales preocupaciones para las autoridades municipales del país, especialmente en el contexto de la autonomía fiscal establecida por la Constitución de 1991. El proceso de descentralización administrativa y financiera otorgó a los municipios la facultad de administrar recursos propios y establecer tributos para el cumplimiento de sus funciones, configurando un sistema de ingresos tributarios locales en el que convergen diversos impuestos, tasas, contribuciones y sobretasas que, en su conjunto, determinan la capacidad fiscal de los entes territoriales.

Entre las fuentes de ingresos tributarios municipales, el impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio se constituyen como los pilares fundamentales del recaudo local. La primera grava la propiedad o posesión de bienes inmuebles y representa una fuente estable y predecible de recursos vinculada directamente al territorio; la segunda grava el ejercicio de actividades económicas industriales, comerciales y de servicios, reflejando la dinámica económica del municipio. Estos dos tributos representan conjuntamente entre el 60% y el 75% de los ingresos tributarios propios de los municipios colombianos, siendo especialmente determinantes en municipios de categorías cuarta, quinta y sexta donde las alternativas de financiamiento son más limitadas.

Complementan este sistema tributario local otras fuentes de ingreso de significativa importancia: la sobretasa a la gasolina y al ACPM, destinada específicamente al mantenimiento de la infraestructura vial municipal; el impuesto de delineación

urbana, vinculado a las licencias de construcción y al desarrollo urbanístico; el impuesto de alumbrado público, orientado a financiar la prestación, expansión y modernización del servicio de iluminación en espacios de uso público; la sobretasa bomberil, creada para garantizar la sostenibilidad financiera de los cuerpos de bomberos; las estampillas municipales con destinación específica para sectores como cultura, bienestar del adulto mayor, universidades públicas u hospitales; además de diversas tasas por servicios administrativos y contribuciones especiales como la valorización. Esta diversidad tributaria responde al principio constitucional de suficiencia financiera y busca garantizar que los municipios cuenten con recursos suficientes para atender las competencias asignadas por la ley.

2.2.1 Teorías. El marco teórico del estudio se sustentó en diversas teorías relacionadas con la hacienda pública y la tributación territorial. Entre las teorías fundamentales que orientaron la investigación sobre el análisis del recaudo tributario municipal y su incidencia en el desempeño fiscal se encuentran:

2.2.1.1 La teoría de la equivalencia. La teoría de la equivalencia, desarrollada inicialmente por Wicksell (1896) y posteriormente refinada por Samuelson (1954) y Musgrave (1959), establece que existe una relación directa entre los tributos pagados por los contribuyentes y los beneficios que estos reciben de los servicios públicos proporcionados por el Estado. La teoría sostiene que los impuestos deben corresponder proporcionalmente a los beneficios que cada contribuyente obtiene de la provisión de bienes y servicios públicos, de manera que se logre un equilibrio entre la carga tributaria y la utilidad derivada del gasto público. En el contexto municipal, esta teoría cobra especial relevancia dado que los gobiernos locales tienen mayor proximidad con los ciudadanos y pueden establecer una conexión más directa entre los tributos recaudados, como el impuesto predial o el de industria y comercio, y los servicios públicos locales proporcionados, tales como alumbrado público, aseo, seguridad ciudadana y obras de infraestructura. La aplicación de esta teoría en el análisis del desempeño fiscal municipal permite evaluar si la estructura tributaria local genera suficientes recursos para financiar adecuadamente los servicios públicos demandados por la comunidad, estableciendo así un criterio de eficiencia en la gestión fiscal territorial.

2.2.1.2 La teoría de la imposición. La teoría de la imposición, fundamentada en los trabajos de Adam Smith (1776) en "La riqueza de las naciones" y desarrollada posteriormente por autores como Mill (1848) y Wagner (1883), establece los principios fundamentales que deben regir un sistema tributario eficiente y equitativo. Smith formuló los cuatro cánones clásicos de la tributación: equidad, certidumbre, comodidad en el pago y economía en la recaudación, que constituyen la base conceptual para el diseño y evaluación de sistemas tributarios modernos. La teoría postula que la imposición debe basarse en la capacidad de pago de los

contribuyentes, considerando tanto la capacidad contributiva absoluta como la relativa, y debe estructurarse de manera que minimice las distorsiones económicas mientras maximiza la eficiencia recaudatoria. En el ámbito municipal, la teoría de la imposición proporciona el marco conceptual para analizar cómo los diferentes tributos locales se ajustan a estos principios fundamentales. Evalúa aspectos como la progresividad del impuesto predial, la neutralidad del impuesto de industria y comercio, y la simplicidad administrativa de las tasas y contribuciones municipales. Aplicar esta teoría ayuda a ver si el sistema de impuestos municipal se ajusta a los principios de justicia fiscal y eficiencia económica, que son necesarios para un desarrollo territorial equilibrado.

2.2.1.3 La teoría de la tributación óptima. La teoría de la tributación óptima fue desarrollada por Ramsey (1927) y posteriormente ampliada por Diamond y Mirrlees (1971), Atkinson y Stiglitz (1976), y Saez (2001). Busca determinar la estructura tributaria que maximiza el bienestar social sujeta a restricciones de recaudación y considerando las distorsiones económicas que generan los impuestos. La teoría incluye conceptos económicos básicos como la elasticidad de la demanda, la sustitución entre productos y recursos, y los efectos de la política tributaria en la distribución de riqueza. El enfoque de Ramsey establece que los impuestos óptimos deben gravar más intensamente aquellos bienes y servicios con menor elasticidad-precio de la demanda, minimizando así las pérdidas de eficiencia económica. En el contexto municipal, la teoría proporciona herramientas analíticas para evaluar si la combinación de tributos locales genera la mayor recaudación posible con el menor costo social, considerando factores como la movilidad de las bases tributarias, la competencia fiscal entre jurisdicciones y los efectos de capitalización de los impuestos en los valores inmobiliarios. La aplicación de estos principios permite determinar las tarifas óptimas para cada tributo municipal y evaluar si la estructura tributaria actual contribuye efectivamente al desarrollo económico local sin generar distorsiones que afecten la competitividad territorial.

2.2.1.4 Teoría de la carga tributaria. La teoría de la carga tributaria, desarrollada por Harberger (1962, 1974) y posteriormente refinada por Fullerton y Metcalf (2002), analiza cómo se distribuye el peso real de los impuestos entre los diferentes agentes económicos y sectores de la sociedad, considerando, no solo la incidencia legal, sino también la incidencia económica efectiva de la tributación. La teoría distingue entre la carga tributaria formal, que recae sobre quien está legalmente obligado al pago del impuesto. También distingue entre la carga tributaria efectiva, que resulta de los procesos de traslado e incidencia que pueden hacer que el peso real del tributo recaiga sobre otros agentes económicos diferentes al contribuyente nominal. La teoría incorpora conceptos como la traslación hacia adelante (cuando el impuesto se traslada a los consumidores vía precios), la traslación hacia atrás (cuando se traslada a los proveedores de factores productivos) y la capitalización (cuando el impuesto se refleja en el valor de los activos).

2.2.1.5 TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA. La Teoría de la Hacienda Pública constituye un marco conceptual fundamental para comprender el rol del Estado en la economía y la administración de los recursos públicos. Esta teoría fue desarrollada principalmente por Richard Musgrave, quien en su obra seminal "The Theory of Public Finance" (1959) estableció los principios fundamentales que aún hoy rigen el estudio de las finanzas públicas.

Musgrave y Musgrave (1992) desarrollaron el modelo de las tres funciones básicas que debe desempeñar el sector público en las economías contemporáneas: la función de asignación de recursos, la función de distribución de la renta y la función de estabilización económica. Estas tres funciones constituyen el marco conceptual para analizar y evaluar la actividad financiera del Estado.

Función de Asignación: Se refiere a la provisión de bienes y servicios públicos cuando el mercado no puede asignar eficientemente los recursos. Esta función implica que el Estado debe intervenir para corregir los fallos del mercado y garantizar la provisión de bienes que benefician a la colectividad (Musgrave & Musgrave, 1992).

Función de Distribución: Busca lograr una distribución más equitativa de la renta y la riqueza en la sociedad a través de políticas fiscales redistributivas. El sistema tributario y el gasto público se convierten en instrumentos para reducir las desigualdades sociales y económicas.

Función de Estabilización: Tiene como objetivo mantener la estabilidad macroeconómica, el empleo y el control de la inflación mediante el uso de políticas fiscales y presupuestarias.

En el contexto de las administraciones municipales, la Teoría de la Hacienda Pública proporciona el fundamento teórico para comprender la importancia de los sistemas de recaudación, el control interno contable y la gestión eficiente de los recursos públicos locales. Los procesos contables internos de las oficinas de recaudo municipal se enmarcan en la función de asignación, ya que una recaudación eficiente y transparente es condición necesaria para que el Estado pueda cumplir con sus funciones esenciales y proveer los bienes y servicios que demanda la comunidad.

2.3 MARCO LEGAL

El marco normativo que apoya el análisis de la recolección de impuestos municipales y su efecto en el desempeño fiscal se basa en un conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias que forman el sistema fiscal territorial colombiano. Este entramado jurídico establece tanto las competencias y obligaciones de los entes territoriales en materia tributaria como los mecanismos de evaluación y control del desempeño fiscal municipal.

En primer lugar, la Constitución Política de Colombia de 1991 estableció los principios fundamentales del sistema fiscal territorial en sus artículos 287, 294, 313, 356, 357 y 363. Especialmente, el artículo 287 reconoció que las entidades territoriales tienen la capacidad de manejar sus propios intereses dentro de lo que permite la Constitución y la ley. Lo que incluye la autoridad para gestionar sus recursos y fijar los impuestos necesarios para cumplir con sus funciones. Asimismo, la disposición constitucional se complementa con el artículo 313, numeral 4, que otorga a los Concejos Municipales la competencia para votar de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y los gastos locales.

El principio de suficiencia tributaria está consagrado en el artículo 356 de la Constitución. Según esta norma, salvo las excepciones constitucionales, la ley no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales respecto de los tributos de las entidades territoriales. Por otra parte, el artículo 363 constitucional estableció los principios rectores del sistema tributario, tales como la equidad, la eficiencia y la progresividad, los cuales deben orientar tanto el diseño como la evaluación de los sistemas impositivos territoriales.

Respecto al marco legal del sistema tributario territorial la Ley 14 de 1983 constituye la norma fundamental del sistema tributario territorial, al establecer el régimen de los tributos departamentales y municipales; y dictar otras disposiciones de carácter tributario. En efecto, dicha ley define los elementos esenciales de la obligación tributaria territorial y establece las bases para la administración de los impuestos municipales más significativos, particularmente el impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio. Posteriormente, la Ley 44 de 1990 complementa este marco normativo al establecer el régimen del impuesto predial unificado, definiendo sus elementos estructurales y los procedimientos para su liquidación y recaudo.

En cuanto al régimen municipal, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, estableció el régimen jurídico de los municipios, incluyendo las competencias en materia tributaria y fiscal. De este modo, esta normativa definió las obligaciones de los municipios en relación con la administración tributaria y estableció los

principios que deben orientar la gestión fiscal municipal. Resulta, particularmente relevante es el artículo 91 de la Ley 1551 de 2012, que señala la obligación de los municipios de tener y mantener actualizados los sistemas de información tributaria que permitan el control y seguimiento del recaudo.

Desde otro punto de vista, la Ley 617 de 2000 trajo aspectos importantes para evaluar cómo manejan sus finanzas los municipios, ya que puso límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y estableció indicadores para medir su desempeño fiscal. Además, esta norma se complementa con la Ley 819 de 2003, que estableció reglas sobre el presupuesto, la responsabilidad y la transparencia en las finanzas públicas. También creó un sistema para evaluar el desempeño fiscal de las regiones, calculando cada año un índice de desempeño fiscal.

En el ámbito de la normativa sobre evaluación del desempeño fiscal, el Decreto 1500 de 2007, posteriormente compilado en el decreto 1082 de 2015, estableció la metodología para el cálculo del índice de desempeño fiscal de los Departamentos y Municipios. Dicha normativa definió los indicadores que componen el índice, incluyendo el indicador de autofinanciación de los gastos de funcionamiento, el indicador de respaldo del servicio de la deuda, el indicador de dependencia de las transferencias de la Nación y el indicador de generación de recursos propios. Es importante destacar que cada uno de estos indicadores incluye variables que están directamente relacionadas con la recolección de impuestos municipales. Así, se establece una conexión clara entre la gestión de impuestos y la evaluación del desempeño fiscal.

La resolución 4444 de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público desarrolló los aspectos técnicos para el cálculo del índice de desempeño fiscal, definiendo las fórmulas específicas, los rangos de calificación y los procedimientos para la certificación de la información. En particular, la resolución dice que el indicador de generación de recursos propios, que se refiere principalmente a los ingresos por impuestos, representa el 20% en el cálculo del índice de desempeño fiscal. Lo que muestra lo importante que es la recolección de impuestos para evaluar el desempeño fiscal de los municipios.

Por otro lado, la Ley 42 de 1993 sobre control fiscal y transferencia definió cómo funciona el sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo aplican. La ley estableció que los municipios deben rendir cuentas, lo que incluye información sobre ingresos por impuestos y manejo del presupuesto. Al respecto, la normativa es desarrollada por la Resolución 357 de 2008 de la Contraloría General de la República, que estableció el régimen de rendición de cuentas y definió los formatos y procedimientos para el reporte de información fiscal territorial.

Asimismo, la Ley 1712 de 2014, conocida como Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, tiene obligaciones específicas de publicidad de la información fiscal y tributaria municipal. Esta norma obliga a los municipios a publicar de manera proactiva información sobre presupuesto, ejecución presupuestal, estados financieros e información tributaria, facilitando así el seguimiento ciudadano del desempeño fiscal municipal.

El sistema tributario del municipio de Pailitas se fundamenta en dos acuerdos municipales principales que constituyen la estructura normativa en materia fiscal y tributaria local.

El Acuerdo No. 034 del 29 de mayo de 2011 constituye el estatuto tributario primigenio y marco legal fundamental del municipio de Pailitas en materia de rentas e impuestos municipales. El acuerdo estableció la estructura base del sistema tributario local, definiendo los elementos esenciales de los tributos municipales y los procedimientos para su administración, fiscalización y recaudo, en concordancia con las facultades constitucionales otorgadas a los municipios en los artículos 287-3, 294, 313-4, 228 y 363 de la Constitución Política, así como las disposiciones de la Ley 14 de 1983, el Decreto 1333 de 1986, la Ley 136 de 1994 y demás normas aplicables.

Posteriormente, el Acuerdo No. 009 de agosto 31 de 2018 "Por medio del cual se actualizó el estatuto tributario, se organizaron los tributos, armonizó el régimen de procedimiento para el municipio de Pailitas-Cesar" actualizó, modificó y derogó parcialmente el marco normativo anterior, convirtiéndose en la norma local vigente que desarrolla y concreta las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria. En efecto, el acuerdo municipal, expedido por el Concejo Municipal de Pailitas en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales conferidas por los artículos 287-3, 294, 313-4, 228 y 363 de la Constitución Política, la Ley 14 de 1983, los artículos 171, 172, 258, 259 y 261 del Decreto 1333 de 1986, la Ley 136 de 1994 y el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, estableció la estructura específica del sistema tributario local.

En cuanto a su contenido, el acuerdo vigente definió de manera integral los tributos municipales, incluyendo el impuesto predial unificado, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, el sistema de retención en la fuente del impuesto de industria y comercio, el impuesto de delineación urbana, el impuesto a la publicidad exterior visual, los impuestos de espectáculos públicos y juegos de azar, el impuesto de alumbrado público, las sobretasas y estampillas, así

como las contribuciones especiales y participaciones en plusvalía. Adicionalmente, estableció el régimen procedimental que regula la competencia y actuación de los funcionarios encargados de la fiscalización, recaudo y cobro de los impuestos municipales.

Desde el punto de vista jurídico, la validez y eficacia de las disposiciones contenidas en el estatuto tributario municipal se fundamentan en el principio de reserva de ley tributaria, según el cual los elementos estructurales de los tributos deben estar previamente establecidos en la ley, correspondiendo a la norma municipal únicamente su desarrollo y aplicación dentro de los marcos legales establecidos. Al respecto, el artículo 257 del Acuerdo 009 de 2018 dispone claramente que las reglas del Estatuto Tributario Nacional sobre procedimientos, sanciones, declaraciones, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y, en general, la gestión de los impuestos se aplica en el Municipio de Pailitas según la naturaleza y estructura de sus impuestos, garantizando así la armonización entre la normativa nacional y local en materia tributaria.

2.3.1 Normativa sobre Modernización de la Administración Tributaria. En materia de modernización, la Ley 1430 de 2010 y la Ley 1739 de 2014 introdujeron disposiciones relacionadas con la modernización de la administración tributaria territorial, incluyendo la implementación de sistemas de información, facturación electrónica y mecanismos de control y fiscalización tributaria. Así, estas normas establecieron obligaciones específicas para los contribuyentes y facultades especiales para las administraciones tributarias territoriales, orientadas a mejorar los niveles de recaudo y control tributario.

Por su parte, el Decreto 2418 de 2015, compilado en el Decreto 1082 de 2015, reglamentó el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Contribuyentes (SICPC), estableciendo mecanismos para la identificación y control de la base tributaria municipal. Cabe destacar que esta normativa resulta particularmente relevante para el análisis del desempeño fiscal, toda vez que establece herramientas para la ampliación de la base tributaria y el mejoramiento del recaudo.

En el ámbito de la planificación, la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, estableció las obligaciones de los municipios en materia de planificación fiscal y tributaria. De esta manera, la norma obliga a incluir en los planes de desarrollo municipal estrategias específicas para el fortalecimiento de los ingresos propios y el mejoramiento del desempeño fiscal. Consecuentemente, el seguimiento a estas estrategias se realiza a través de los sistemas de evaluación y seguimiento establecidos en la misma ley.

Desde otra perspectiva, la Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción, introdujo disposiciones específicas sobre gestión fiscal territorial, incluyendo la obligación de implementar sistemas de control interno fiscal y mecanismos de transparencia en la gestión tributaria. Asimismo, la normativa estableció sanciones específicas por el incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los servidores públicos municipales.

Respecto al régimen sancionatorio, este se encuentra establecido en la Ley 610 de 2000, que regula el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. En particular, la norma determinó que la gestión ineficiente de los recursos públicos constituye causal de responsabilidad fiscal, incluyendo especialmente la deficiente administración de los tributos que genere disminución en los ingresos de la entidad territorial.

A su vez, la Ley 1474 de 2011 complementó este régimen sancionatorio al establecer inhabilidades específicas para los servidores públicos que incurran en faltas relacionadas con la gestión fiscal. Resulta particularmente relevante la inhabilidad establecida para quienes sean declarados responsables fiscalmente por daños al patrimonio del Estado relacionados con la gestión tributaria.

Durante el período constitucional 2016-2023, el marco normativo aplicable al análisis del recaudo tributario y el desempeño fiscal municipal ha experimentado modificaciones significativas. En este contexto, la expedición del Acuerdo No. 009 de 2018 constituyó un hito importante en la modernización del sistema tributario del municipio de Pailitas, puesto que consolidó y actualizó los elementos esenciales de los impuestos, tasas y sobretasas, estableciendo además un procedimiento armonizado con las disposiciones del Estatuto Tributario Nacional.

Por otro lado, la Ley 1819 de 2016, conocida como Reforma Tributaria Estructural, introdujo cambios en el régimen del impuesto de industria y comercio que fueron incorporados en el estatuto municipal, estableciendo nuevas obligaciones para los contribuyentes municipales y modernizando los sistemas de retención en la fuente. La Ley 1943 de 2018 y la Ley 2010 de 2019 continuaron este proceso de reformas, afectando particularmente el régimen de las sobretasas municipales y los mecanismos de control tributario.

En cuanto a los principios rectores, el Acuerdo 009 de 2018 establece en su artículo 2° que la administración tributaria debe regirse por los principios de equidad, progresividad, eficiencia y justicia, además de determinar que las normas tributarias

no tendrán efectos retroactivos. Del mismo modo, establece en el artículo 255 que corresponde a la Secretaría de Hacienda Municipal la gestión, administración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución o compensación y cobro de los tributos municipales.

Finalmente, la aplicación de estas modificaciones normativas durante el periodo de análisis requiere evaluar su impacto en el recaudo tributario municipal y, por ende, en los indicadores de desempeño fiscal. Dicha evaluación debe considerar tanto los efectos inmediatos de las reformas como sus impactos a mediano y largo plazo en el comportamiento de los contribuyentes y en la capacidad de gestión de la administración tributaria municipal, especialmente en el marco de la modernización de los procedimientos según el acuerdo municipal vigente.

2.4 MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual del presente estudio se fundamentó en la definición precisa de los conceptos centrales que orientan la investigación sobre el análisis del recaudo tributario municipal y su incidencia en el desempeño fiscal. Los conceptos proporcionan las bases teóricas necesarias para comprender la naturaleza, alcance y relaciones existentes entre las variables objeto de estudio.

2.4.1 Desempeño Fiscal Municipal.

El desempeño fiscal municipal representa la capacidad de gestión financiera y tributaria de los gobiernos locales, medida a través de indicadores que evalúan la sostenibilidad, eficiencia y autonomía fiscal territorial. Según la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación a través del Decreto 1082 de 2015, el desempeño fiscal se evalúa mediante un índice compuesto que incluye seis indicadores fundamentales: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, magnitud de la deuda, dependencia de las transferencias y regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. Este índice permite clasificar a los municipios en rangos de desempeño (solvente, sostenible, vulnerable y riesgo) y se constituye en una herramienta fundamental para evaluar la salud fiscal de los entes territoriales.

2.4.2 Recaudo tributario municipal. El recaudo tributario municipal se define como el conjunto de ingresos efectivamente percibidos por los Municipios a través del cobro de los tributos de su competencia, incluyendo impuestos, tasas, contribuciones y participaciones establecidas por la ley. Según Pinillos et al. (2019), el concepto abarca tanto la gestión administrativa de determinación y liquidación de

las obligaciones tributarias como los procesos operativos de cobro, fiscalización y control que garantizan el ingreso efectivo de los recursos al Tesoro Municipal.

El recaudo tributario constituyó la materialización de la potestad tributaria municipal y representó la capacidad real de los gobiernos locales para generar recursos propios destinados al financiamiento de sus funciones constitucionales y legales. La eficiencia en el recaudo se midió a través de indicadores como la relación entre lo recaudado y lo facturado, el crecimiento real de los ingresos tributarios y la participación de los tributos propios en el total de ingresos municipales (Universidad Externado de Colombia, 2018).

2.4.3 Desempeño fiscal municipal. El desempeño fiscal municipal representó la capacidad de gestión financiera y tributaria de los gobiernos locales, medida a través de indicadores que evalúan la sostenibilidad, eficiencia y autonomía fiscal territorial. Según la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación a través del Decreto 1082 de 2015, el desempeño fiscal se evalúa mediante un índice compuesto que incluye indicadores de autofinanciación de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias nacionales y generación de recursos propios.

El concepto integra tanto aspectos cuantitativos relacionados con la magnitud y crecimiento de los ingresos fiscales, como aspectos cualitativos vinculados a la eficiencia en la gestión tributaria, la diversificación de las fuentes de financiamiento y la capacidad de ahorro e inversión Municipal. Un desempeño fiscal sólido se caracteriza por el equilibrio entre ingresos y gastos, la reducción progresiva de la dependencia de transferencias externas y el fortalecimiento de la capacidad de generación de recursos propios (Observatorio Fiscal Universidad Javeriana, 2018).

2.4.4 Autonomía fiscal territorial. La autonomía fiscal territorial constituye la capacidad de los entes territoriales para administrar y gestionar sus recursos financieros, establecer tributos dentro de los marcos legales, y tomar decisiones sobre la asignación del gasto público local sin depender exclusivamente de transferencias o recursos externos. El concepto se fundamenta en los principios constitucionales establecidos en el artículo 287 de la Constitución Política de 1991, que reconoce el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, los tributos constituyen pagos que los ciudadanos realizan al Estado, que en este contexto se refiere específicamente a las administraciones municipales. Las entidades son las responsables de administrar y distribuir los fondos recaudados conforme a las necesidades y prioridades de sus respectivas comunidades. El deber

de contribuir está respaldado por el artículo 95 de la Constitución Política de Colombia, que estableció que los ciudadanos tienen la obligación de cumplir con sus responsabilidades tributarias en sus localidades (Actualícese, 2021). La autonomía fiscal se materializa a través de la capacidad de los municipios para generar ingresos propios suficientes, diversificar sus fuentes de financiamiento, y ejecutar políticas fiscales acordes con las necesidades y prioridades locales.

2.4.5 Eficiencia recaudatoria. La eficiencia recaudatoria se define como la capacidad de la administración tributaria municipal para maximizar los ingresos tributarios potenciales mediante la optimización de los procesos de determinación, liquidación, cobro y control de las obligaciones fiscales. En lo que respecta al recaudo municipal, es importante señalar que el gobierno nacional ha delegado en las administraciones locales la responsabilidad de esta tarea. El enfoque se consolidó a través de diversas reformas tributarias que se han implementado desde 2010 en Colombia (Vidarte, 2020).

El concepto abarca tanto la eficiencia técnica, relacionada con la relación entre recursos utilizados y resultados obtenidos en la gestión tributaria, como la eficiencia económica, vinculada a la minimización de costos administrativos y la maximización del recaudo neto. La eficiencia recaudatoria se midió a través de indicadores como el índice de gestión tributaria, que relaciona el recaudo efectivo con el recaudo potencial, el costo administrativo por peso recaudado, y el tiempo promedio de los procesos de cobro.

2.4.6 Base tributaria municipal. La base tributaria municipal comprende el conjunto de actividades económicas, bienes y servicios susceptibles de gravamen dentro de la jurisdicción territorial, así como los sujetos pasivos obligados al cumplimiento de las obligaciones tributarias locales. Según Crowe Colombia (2024), este concepto incluye tanto la base tributaria formal, constituida por los contribuyentes registrados y declarantes activos, como la base tributaria potencial, que abarca el universo total de actividades y sujetos gravables en el territorio municipal.

La amplitud y diversificación de la base tributaria constituyó un factor determinante de la capacidad recaudatoria municipal y de la estabilidad de los ingresos fiscales locales. El fortalecimiento de la base tributaria implicó la identificación y formalización de nuevos contribuyentes, la actualización de registros y bases de datos, y la implementación de estrategias de control que reduzcan los niveles de evasión y elusión fiscal. La gestión efectiva de la base tributaria requirió el desarrollo de sistemas de información integral, la articulación interinstitucional con entidades como cámaras de comercio y administraciones catastrales, y la implementación de

programas de cultura tributaria que promuevan el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

2.4.7 Sostenibilidad fiscal municipal. La sostenibilidad fiscal municipal se refirió a la capacidad de los gobiernos locales para mantener un equilibrio financiero de largo plazo que garantice el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales sin comprometer la estabilidad fiscal futura. El sistema tributario territorial otorgó autonomía fiscal a los departamentos y municipios del país, lo que les permite llevar a cabo actividades económicas específicas para fomentar y aumentar la economía, así como el producto interno bruto regional. Lo que incrementó las oportunidades de inversión en capital social dentro del territorio (Romero y Gómez, 2024).

El concepto integra aspectos relacionados con la suficiencia de ingresos para cubrir los gastos operativos y de inversión, la capacidad de endeudamiento dentro de límites prudenciales, y la generación de ahorro público que permitió la acumulación de reservas para contingencias futuras. La sostenibilidad fiscal se evaluó mediante indicadores como el equilibrio presupuestal, la evolución de la deuda pública municipal, la capacidad de pago del servicio de la deuda, y la tendencia de los indicadores de desempeño fiscal en el tiempo. Si los tributos son gestionados de manera adecuada, podría resultar en una mejor infraestructura, educación y salud para la comunidad.

2.4.8 Tasas. Las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario. A diferencia de los impuestos, las tasas implican una contraprestación directa por un servicio específico prestado por la administración pública. La característica fundamental de las tasas es su carácter vinculado a un servicio concreto, y su cuantía debe estar relacionada con el coste del servicio o con la valoración del beneficio obtenido. Las tasas pueden ser estatales, departamentales o municipales, dependiendo del nivel de administración que preste el servicio.

2.4.9 Contribuciones especiales . Las contribuciones especiales son tributos que se pagan cuando una actuación pública, realizada para satisfacer una necesidad colectiva, produce un beneficio especial a determinadas personas. La principal característica es que existe una relación directa entre el pago de la contribución y el incremento del valor patrimonial del obligado como consecuencia de la obra o servicio público realizado.

2.4.7 Impuestos. Los impuestos son tributos exigidos sin contraprestación directa, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que manifiestan la capacidad económica del sujeto pasivo (Estatuto Tributario, art. 1, 1989). Se caracterizan porque el contribuyente no recibe un servicio específico a cambio del pago realizado; su finalidad es financiar servicios públicos generales como sanidad, educación e infraestructura.

Según el Estatuto Tributario colombiano (Decreto 624 de 1989), la obligación tributaria sustancial se origina al realizarse el presupuesto previsto en la ley como generador del impuesto, teniendo por objeto el pago del tributo. Los impuestos se clasifican en:

- a) Impuestos directos: Gravan directamente la riqueza de personas o empresas, midiendo su capacidad económica.
- b) Impuestos indirectos: Se aplican a bienes y servicios, afectando indirectamente la riqueza de las personas.

3. DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico de la presente investigación se fundamentó en un enfoque sistemático y riguroso orientado a garantizar la validez, confiabilidad y replicabilidad de los hallazgos. La naturaleza del problema de investigación, centrado en el análisis del comportamiento del recaudo tributario y su incidencia en el desempeño fiscal del municipio de Pailitas durante los periodos constitucionales 2016-2023, demandó la adopción de estrategias metodológicas que permitieran el tratamiento cuantitativo de información financiera oficial, complementado con elementos de análisis cualitativo para la interpretación contextual de los resultados. Este capítulo expone de manera detallada los elementos constitutivos del diseño metodológico, incluyendo el paradigma de investigación, el tipo y alcance del estudio, las técnicas de recolección y análisis de información, así como las consideraciones éticas que orientaron el desarrollo de la investigación.

3.1 ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN

La investigación se inscribió en el paradigma positivista, el cual sostiene que el conocimiento científico debe fundamentarse en la observación empírica de fenómenos medibles y verificables. De acuerdo con los planteamientos de Comte (1844) y la tradición epistemológica positivista desarrollada posteriormente por autores como Durkheim (1895) y el Círculo de Viena, este paradigma privilegia el uso de métodos cuantitativos para la generación de conocimiento objetivo sobre la realidad social. En el contexto de las ciencias contables y financieras, el paradigma positivista resulta especialmente apropiado para el estudio de fenómenos fiscales y tributarios, dado que estos se expresan fundamentalmente a través de magnitudes cuantificables que pueden ser sometidas a análisis estadístico y matemático.

Dentro del paradigma positivista, la investigación adoptó un enfoque metodológico cuantitativo con elementos de análisis descriptivo-analítico. El componente cuantitativo se fundamentó en el procesamiento estadístico de datos numéricos procedentes de registros oficiales de recaudación tributaria, estados financieros, ejecuciones presupuestales e indicadores fiscales, lo cual permitió establecer mediciones objetivas del comportamiento tributario y fiscal del municipio durante el periodo de estudio. Como señala Hernández Sampieri et al. (2014), el enfoque cuantitativo resulta idóneo cuando el propósito de la investigación incluye la medición de variables, el establecimiento de patrones de comportamiento y la realización de análisis de tendencias temporales, aspectos todos ellos centrales en el presente estudio.

El componente descriptivo-analítico de la investigación se orientó a caracterizar de manera detallada los elementos que conforman el sistema tributario municipal de Pailitas, así como a examinar las relaciones entre las variables de recaudación tributaria y los indicadores de desempeño fiscal. Según lo planteado por Dankhe (1986) y desarrollado posteriormente por Hernández Sampieri et al. (2014), los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, características y perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno sometido a análisis. En el caso particular de esta investigación, el alcance descriptivo permitió caracterizar la estructura tributaria municipal, identificar los principales tributos y cuantificar su participación en el recaudo total, mientras que el componente analítico permitió el examen de tendencias, la comparación entre periodos y la evaluación del impacto de factores externos sobre las finanzas municipales.

3.2 TIPO DE ESTUDIO

Esta clasificación responde a tres características fundamentales del diseño metodológico adoptado. En primer lugar, se trata de una investigación no experimental dado que no existió manipulación deliberada de variables por parte de los investigadores, sino que se observó y analizó el fenómeno tributario en su contexto natural, sin intervención sobre las condiciones o factores que determinan el recaudo tributario. Como señala Kerlinger (1979), en la investigación no experimental el investigador no posee control directo sobre las variables independientes porque sus manifestaciones ya han ocurrido o porque son intrínsecamente no manipulables. Esta característica resulta inherente al estudio de fenómenos fiscales históricos, donde los datos objeto de análisis corresponden a hechos económicos ya consumados.

En segundo lugar, la investigación adoptó un diseño longitudinal, definido por Hernández Sampieri et al. (2014) como aquel en el que se recopilan datos sobre las mismas variables en diferentes puntos del tiempo para analizar su evolución y los cambios que experimentan. El periodo de análisis abarcó ocho años fiscales consecutivos (2016-2023), lo que permitió examinar la dinámica temporal del recaudo tributario, identificar tendencias de crecimiento o decrecimiento, evaluar la estabilidad de las diferentes fuentes de ingresos y analizar el impacto de eventos extraordinarios, como la pandemia del COVID-19, sobre las finanzas municipales. La ventaja del diseño longitudinal frente a los estudios transversales radica en su capacidad para capturar procesos de cambio y evolución, aspecto fundamental cuando el objetivo de investigación incluye la evaluación del comportamiento de variables fiscales a través del tiempo.

En tercer lugar, el carácter retrospectivo de la investigación deriva del hecho de que todos los datos analizados corresponden a periodos fiscales ya concluidos al

momento de iniciar el estudio. Esta característica, lejos de constituir una limitación, representa una fortaleza metodológica en tanto garantiza la disponibilidad de información completa y definitiva sobre las ejecuciones presupuestales, sin los problemas de datos provisionales o estimaciones preliminares que pueden afectar los estudios que trabajan con información en tiempo real. Adicionalmente, el diseño retrospectivo permitió incorporar en el análisis información sobre el desempeño fiscal municipal evaluado por el Departamento Nacional de Planeación, la cual solo está disponible de manera definitiva varios meses después del cierre de cada vigencia fiscal.

El alcance de la investigación se definió como descriptivo-correlacional. El nivel descriptivo se orientó a especificar las propiedades y características del sistema tributario municipal de Pailitas, caracterizando los diferentes tributos que lo componen, cuantificando su participación relativa en el recaudo total, identificando los niveles de ejecución presupuestal alcanzados y describiendo la evolución de los ingresos tributarios durante el periodo de estudio. El nivel correlacional, por su parte, buscó evaluar el grado de asociación entre las variables de recaudación tributaria y los indicadores de desempeño fiscal del municipio, examinando si incrementos o decrementos en el recaudo de ingresos propios se relacionan con mejoras o deterioros en la calificación fiscal municipal. Este enfoque correlacional, sin pretender establecer relaciones causales estrictas, permitió identificar patrones de asociación relevantes para la comprensión de la dinámica fiscal territorial.

3.3 POBLACIÓN Y MUESTRA

La población objeto de estudio estuvo constituida por el universo de información fiscal y tributaria generada por el municipio de Pailitas durante los periodos constitucionales 2016-2023. Esta población incluyó el conjunto de registros presupuestales, estados financieros, reportes de recaudación, liquidaciones tributarias, informes de gestión fiscal y documentos de planificación financiera producidos por la administración municipal durante las vigencias fiscales comprendidas en el periodo de análisis. Dada la naturaleza documental de la investigación, la unidad de análisis no estuvo constituida por sujetos o entidades, sino por documentos oficiales que contienen información cuantitativa sobre las variables de interés.

Teniendo en cuenta que la población de documentos fiscales del municipio durante el periodo de estudio es finita y accesible en su totalidad, y considerando que el objetivo de la investigación requiere un análisis exhaustivo de toda la información disponible, no se realizó ningún procedimiento de muestreo probabilístico o no probabilístico. En su lugar, se adoptó un censo poblacional, es decir, se trabajó con la totalidad de la información fiscal y tributaria disponible para el periodo 2016-2023. Esta decisión metodológica garantiza la máxima representatividad de los hallazgos

y elimina cualquier posibilidad de sesgo asociado a la selección de una muestra no representativa. Como señala Tamayo y Tamayo (2003), cuando la población es pequeña y accesible, resulta preferible trabajar con el censo poblacional antes que, con una muestra, especialmente en investigaciones donde la precisión de las estimaciones resulta crucial.

La delimitación temporal del estudio (2016-2023) responde a consideraciones tanto teóricas como pragmáticas. Por una parte, el año 2016 marca el inicio de un periodo constitucional completo bajo la vigencia de las disposiciones establecidas en la Ley 617 de 2000 y sus modificaciones, lo que garantiza la comparabilidad de la información entre diferentes vigencias. Por otra parte, el año 2023 constituye el último periodo fiscal con información definitiva y completa disponible al momento de realizar la investigación, incluyendo la evaluación oficial del desempeño fiscal por parte del Departamento Nacional de Planeación. Esta delimitación temporal de ocho años fiscales consecutivos permite capturar tanto periodos de relativa normalidad económica (2016-2019) como el impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 y la recuperación posterior (2020-2023), lo que enriquece significativamente el análisis y posibilita la evaluación de la resiliencia fiscal del municipio frente a choques externos.

La delimitación espacial del estudio se circunscribió al municipio de Pailitas, ubicado en el departamento del Cesar, subregión centro. Esta delimitación responde al interés específico de analizar la dinámica fiscal de un municipio de sexta categoría presupuestal, el cual enfrenta condiciones particulares de limitación de recursos y capacidades institucionales. No obstante, con fines comparativos y para contextualizar los hallazgos, se realizaron referencias puntuales a indicadores fiscales del departamento del Cesar y a promedios nacionales para municipios de la misma categoría, sin que ello implicara la ampliación del objeto de estudio a otras entidades territoriales.

3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

La investigación se sustentó en el análisis documental como técnica primaria de recolección de información. El análisis documental, definido por Dulzaides y Molina (2004) como un proceso de búsqueda, selección, lectura, registro, organización, descripción, análisis e interpretación de datos extraídos de fuentes documentales, resulta la técnica más apropiada para estudios que trabajan con información secundaria de carácter oficial. En el contexto de las investigaciones en contabilidad pública y finanzas territoriales, el análisis documental permite acceder a información precisa, verificable y oficialmente validada sobre la gestión fiscal de las entidades territoriales, superando las limitaciones inherentes a otras técnicas como las encuestas o entrevistas, que dependen de percepciones subjetivas y pueden estar afectadas por sesgos de memoria o de deseabilidad social.

Las fuentes documentales utilizadas en la investigación se clasificaron en tres categorías principales. En primer lugar, se trabajó con documentos presupuestales oficiales, incluyendo los acuerdos municipales de aprobación del presupuesto anual de rentas y gastos, las modificaciones presupuestales realizadas durante cada vigencia, y los informes de ejecución presupuestal mensual, trimestral y anual producidos por la Secretaría de Hacienda Municipal. Estos documentos constituyeron la fuente primaria de información sobre las proyecciones iniciales de recaudo tributario y los niveles de ejecución efectivamente alcanzados para cada uno de los tributos municipales. En segundo lugar, se consultaron los estados financieros del municipio, específicamente los estados de actividad financiera, económica, social y ambiental, los cuales contienen información contable sobre los ingresos devengados y recaudados durante cada vigencia fiscal. En tercer lugar, se utilizaron los reportes oficiales del Departamento Nacional de Planeación sobre el Índice de Desempeño Fiscal de los municipios, los cuales proporcionan una evaluación estandarizada y comparable del desempeño fiscal de las entidades territoriales.

Complementariamente, se consultaron fuentes documentales de carácter normativo, incluyendo el Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo Municipal 034 de 2011 y sus modificaciones), los planes de desarrollo municipal de los periodos 2016-2019 y 2020-2023, los marcos fiscales de mediano plazo, y las normas nacionales aplicables a la tributación municipal, particularmente la Ley 617 de 2000, la Ley 1551 de 2012 y las leyes anuales de presupuesto nacional que establecen disposiciones relevantes para las finanzas territoriales. Estas fuentes normativas permitieron contextualizar el análisis de los datos cuantitativos, identificar las restricciones legales que enmarcan la gestión tributaria municipal y evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones sobre responsabilidad fiscal territorial.

El instrumento principal para la sistematización de la información recolectada fue una matriz de registro y análisis documental diseñada específicamente para los propósitos de esta investigación. Esta matriz, construida en formato de hoja de cálculo electrónica, incluyó campos para el registro de información sobre cada uno de los tributos municipales, organizados en columnas que capturaron las siguientes variables: nombre del tributo, vigencia fiscal, valor proyectado en el presupuesto inicial, modificaciones presupuestales realizadas, valor final apropiado, valor devengado al cierre de la vigencia, valor recaudado efectivamente, nivel de ejecución presupuestal (porcentaje de lo recaudado frente a lo apropiado), y participación porcentual del tributo en el total de ingresos tributarios. Esta estructura permitió la consolidación sistemática de información de múltiples fuentes documentales y facilitó el posterior procesamiento estadístico de los datos.

3.5 PROCEDIMIENTO DE RECOLECCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

El proceso de recolección de información se desarrolló siguiendo un protocolo sistemático que garantizó la exhaustividad y confiabilidad de los datos obtenidos. La primera fase del procedimiento consistió en la identificación y localización de las fuentes documentales relevantes. Para ello, se realizaron solicitudes formales de información a la Secretaría de Hacienda Municipal de Pailitas, invocando el derecho de acceso a la información pública establecido en la Ley 1712 de 2014. Estas solicitudes especificaron con precisión los documentos requeridos, los periodos fiscales de interés y el propósito académico de la solicitud. Adicionalmente, se consultaron las bases de datos públicas disponibles en el Sistema de Información para la Planeación y Gestión Territorial del Departamento Nacional de Planeación, así como los reportes fiscales disponibles en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La segunda fase del procedimiento consistió en la depuración y validación de la información obtenida. Dado que los documentos oficiales pueden presentar inconsistencias, errores de digitación o discrepancias entre diferentes fuentes, se implementó un protocolo de validación cruzada que implicó la comparación de los datos obtenidos de diferentes documentos para el mismo periodo y concepto. Cuando se identificaron inconsistencias, se dio prioridad a la información contenida en los estados financieros oficiales auditados y en los reportes remitidos por el municipio a los organismos de control y vigilancia, por considerarse fuentes de mayor confiabilidad. En casos donde las inconsistencias no pudieron ser resueltas mediante la validación cruzada, se solicitó aclaración directa a la Secretaría de Hacienda Municipal o se excluyó el dato inconsistente del análisis, documentando esta decisión metodológica.

La tercera fase consistió en la organización y sistematización de la información validada en la matriz de registro diseñada para tal fin. Este proceso implicó la transcripción cuidadosa de los datos desde los documentos fuente hacia la matriz electrónica, garantizando la correcta identificación de cada registro mediante códigos que permitían rastrear su origen documental. La organización de la información siguió una estructura jerárquica que comenzó con la clasificación de los tributos en categorías principales (impuestos directos, impuestos indirectos, tasas, contribuciones), continuó con la desagregación por tipo específico de tributo y vigencia fiscal, y concluyó con el registro de las diferentes variables cuantitativas asociadas a cada observación. Esta organización facilitó el posterior análisis estadístico y permitió la generación de visualizaciones gráficas y tablas resumen.

3.6 TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

El análisis de la información recolectada se realizó mediante técnicas de estadística descriptiva, las cuales resultan apropiadas para el tratamiento de datos cuantitativos con propósitos de caracterización, síntesis y presentación ordenada de información. Las técnicas estadísticas descriptivas empleadas incluyeron medidas de tendencia central (promedios, medianas), medidas de dispersión (desviación estándar, coeficiente de variación), análisis de frecuencias y distribuciones, cálculo de tasas de crecimiento interanuales, determinación de participaciones porcentuales y construcción de números índice para facilitar las comparaciones temporales.

Para el análisis de la evolución temporal del recaudo tributario se utilizó el método de análisis de series de tiempo, el cual permite identificar tendencias, patrones estacionales y puntos de inflexión en el comportamiento de variables a lo largo del tiempo. Específicamente, se calcularon tasas de crecimiento interanuales para cada tributo y para el total de ingresos tributarios, se construyeron números índice con base en el año 2016 para facilitar la visualización de las tendencias de largo plazo, y se realizaron análisis de correlación simple entre las variables de recaudación tributaria y los indicadores de desempeño fiscal. Estas técnicas permitieron no solo describir el comportamiento histórico del recaudo, sino también identificar periodos críticos y evaluar el impacto de eventos extraordinarios como la pandemia del COVID-19.

El análisis de la estructura tributaria municipal se realizó mediante técnicas de análisis de composición porcentual, las cuales permiten identificar el peso relativo de cada tributo dentro del total de ingresos tributarios y evaluar cambios en esta estructura a lo largo del tiempo. Para ello se calcularon participaciones porcentuales de cada tributo para cada vigencia fiscal, se construyeron gráficos de composición que ilustran la estructura tributaria en diferentes puntos del tiempo, y se aplicó el índice de concentración de Herfindahl-Hirschman para evaluar el grado de concentración o diversificación de las fuentes de recaudo tributario. Un índice elevado indica alta concentración en pocos tributos, lo que representa un riesgo para la estabilidad fiscal, mientras que un índice bajo sugiere mayor diversificación de las fuentes de ingreso.

El análisis de la ejecución presupuestal se fundamentó en el cálculo de indicadores de eficiencia en el recaudo, definidos como el porcentaje de los ingresos proyectados que fueron efectivamente recaudados durante cada vigencia fiscal. Este indicador se calculó tanto a nivel agregado como desagregado por tipo de tributo, lo que permitió identificar cuáles tributos presentan mayor o menor predictibilidad en su comportamiento y, consecuentemente, cuáles fuentes de

ingreso resultan más confiables para la planificación fiscal municipal. Adicionalmente, se analizaron las brechas entre proyecciones y ejecuciones, identificando periodos y tributos donde estas brechas fueron particularmente significativas y explorando las posibles explicaciones de estos desfases.

4. EXAMINAR LA ESTRUCTURA O BASE SUSTANCIAL DE LOS IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES QUE HACEN PARTE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL MUNICIPIO

4.1 CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO DE PAILITAS

El municipio de Pailitas se encuentra ubicado en el departamento del Cesar, subregión centro, con una extensión territorial de 512.5 km². Según proyecciones del DANE, para el periodo 2016-2023 mantuvo una población aproximada entre 19.000 y 21.000 habitantes, con una distribución predominantemente rural (60% urbana, 40% rural). La configuración demográfica constituye un elemento determinante en el diseño y potencial recaudatorio de su estructura tributaria.

4.1.1 Clasificación y capacidad institucional. De acuerdo con la Ley 617 de 2000 y sus modificaciones, Pailitas se clasifica como municipio de sexta categoría, caracterizándose por ingresos corrientes de libre destinación inferiores a 15.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV) y población inferior a 10.000 habitantes en su cabecera municipal. La categorización implica limitaciones en: (i) Capacidad administrativa (ii) Capacidad de fiscalización tributaria. (iii) Autonomía fiscal.

4.1.2 Composición predial aproximada. Según información catastral del periodo:

El municipio presenta una estructura predial mixta que refleja su carácter de población intermedia con vocación agropecuaria. Según la información catastral disponible para el periodo [especificar año/periodo], la composición del territorio se distribuye de la siguiente manera:

Área urbana: El casco urbano registra aproximadamente 3.500 predios, con una marcada predominancia residencial que alcanza el 85% del total. Los predios de uso comercial representan el 12%, concentrados principalmente en el centro del municipio y sobre las vías principales, mientras que los predios institucionales (equipamientos públicos, educativos y de servicios) constituyen el 3% restante.

Área rural: La zona rural comprende aproximadamente 2.800 predios, caracterizados mayoritariamente por pequeña y mediana propiedad dedicada a actividades agropecuarias. Esta fragmentación predial es típica de la estructura agraria de la región y condiciona las dinámicas productivas locales.

Estratificación socioeconómica: La distribución de estratos en el área urbana evidencia las condiciones socioeconómicas del municipio. Aproximadamente el 75% de los predios urbanos se clasifican en estratos 1 y 2, lo que refleja una población de ingresos bajos y medios-bajos que requiere atención en políticas de subsidios y tarifas diferenciadas en servicios públicos.

4.2 MARCO CONCEPTUAL DE LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

4.2.1 Fundamentos constitucionales y legales. El sistema tributario municipal colombiano se fundamentó en la Constitución Política de 1991, específicamente en los siguientes artículos:

- Artículo 287: Autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses y establecer los tributos necesarios
- Artículo 294: Ley como fuente formal del tributo (principio de legalidad)
- Artículo 313: Facultad de los concejos municipales para decretar tributos y contribuciones
- Artículo 363: Principios del sistema tributario (equidad, eficiencia, progresividad)

4.2.2 Elementos configuradores de la obligación tributaria. La doctrina tributaria, siguiendo a Plazas (2017) y Piza y González (2011), estableció cinco elementos esenciales que configuran la estructura sustancial de cualquier tributo:

Hecho generador: Situación fáctica o jurídica que, al realizarse, origina el nacimiento de la obligación tributaria. Representó el presupuesto de hecho que la ley establece como determinante del vínculo jurídico-tributario.

Sujeto activo: Entidad pública titular del derecho de crédito tributario, facultada para exigir el pago de la obligación. En el ámbito municipal, es el municipio mismo quien ostenta esta calidad.

Sujeto pasivo: Persona natural o jurídica obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea en calidad de contribuyente (realiza el hecho generador) o responsable (por disposición legal debe cumplir obligaciones del contribuyente).

Base gravable: Magnitud o expresión cuantificada del hecho generador sobre la cual se aplica la tarifa. Representa la medición económica del hecho imponible.

Tarifa: Valor porcentual o específico que, aplicado a la base gravable, determina el quantum de la obligación tributaria.

4.2.3 Clasificación de los tributos. Siguiendo la taxonomía tradicional adoptada en Colombia (Estatuto Tributario Nacional y doctrina de la DIAN), los tributos se clasifican en:

A. Impuestos: Tributos exigidos sin contraprestación directa, destinados a financiar servicios indivisibles. Se subclasifican en: Directos: Gravan manifestaciones directas de capacidad económica (renta, patrimonio). Indirectos: Gravan manifestaciones indirectas de capacidad económica (consumo, transacciones)

B. Tasas: Tributos cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente.

C. Contribuciones: Tributos cuya obligación se origina en la obtención de un beneficio o incremento de valor derivado de obras públicas o actividades estatales.

4.2.4 Principios de tributación local. De acuerdo con Musgrave y Musgrave (1992) y la teoría del federalismo fiscal desarrollada por Oates (1972), los sistemas tributarios locales deben evaluarse conforme a los siguientes principios:

Suficiencia recaudatoria: Capacidad del sistema tributario para generar ingresos adecuados a las necesidades de gasto público local.

Eficiencia económica: Minimización de distorsiones en las decisiones de agentes económicos. Los tributos locales deben evitar: la exportación fiscal indebida y la competencia fiscal destructiva entre jurisdicciones que tiene que ver con la movilidad excesiva de bases imponibles

Equidad distributiva: El sistema debe gravar de acuerdo con la capacidad de pago (equidad vertical) y tratar igual a contribuyentes en condiciones similares (equidad horizontal).

Simplicidad administrativa: Particularmente relevante en municipios de baja categoría, el sistema debe ser administrable con recursos técnicos y humanos limitados.

Estabilidad recaudatoria: Los tributos locales deben proporcionar ingresos predecibles y relativamente estables frente a ciclos económicos.

4.3 MARCO NORMATIVO Y EVOLUCIÓN DEL ESTATUTO TRIBUTARIO MUNICIPAL 2016-2023

4.3.1 Estatuto tributario vigente. El régimen tributario del municipio de Pailitas se encuentra codificado en el Acuerdo Municipal 034 de 2011, emitido por el Concejo Municipal en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Política (artículos 287, 313 y 338) y la Ley 136 de 1994 (modificada por Ley 1551 de 2012).

El Estatuto constituye la compilación y sistematización de las normas tributarias municipales, integrando: (i) Elementos sustanciales de cada tributo. (ii) Procedimientos de determinación y recaudo. (iii) Régimen sancionatorio y (iv) Beneficios tributarios y exenciones

4.3.2 Normativa nacional vinculante. El Estatuto Municipal debe armonizarse con la siguiente normativa nacional vigente:

Tabla 1. Normativa Nacional Vigente con Impacto en la Estructura Municipal.

Norma	Materia	Impacto en estructura local
Ley 14 de 1983	Impuesto predial	Establece elementos mínimos
Ley 44 de 1990	Catastro y predial	Unificación del impuesto predial
Ley 97 de 1913	Delineación urbana	Marco jurídico básico
Ley 488 de 1998	Sobretasa gasolina, vehículos	Fija tarifas y distribución
Ley 1607 de 2012	Simplificación tributaria	Afecta procedimientos
Ley 1819 de 2016	Reforma tributaria	Ajustes a procedimientos nacionales

Nota. Adaptado de: Estructura de la normatividad colombiana. Elaboración propia.

La armonización del Estatuto Municipal con estas leyes es crítica para garantizar coherencia jurídica, evitar contradicciones normativas y asegurar que la gestión local opere dentro del marco legal nacional, particularmente en materia de recaudo tributario y ordenamiento territorial.

4.4 ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE PAILITAS: DESCRIPCIÓN SISTEMÁTICA

El municipio de Pailitas administra 22 tributos diferentes distribuidos en 8 categorías fiscales, regulados por un marco normativo que abarca desde 1908 hasta 2012. El sistema tributario comprende desde impuestos directos tradicionales hasta estampillas y contribuciones especiales, con niveles variables de complejidad administrativa.

4.4.1 Impuestos directos

Los impuestos directos constituyen el pilar fundamental de la estructura tributaria municipal, caracterizándose por gravar directamente la capacidad económica del contribuyente a través de la propiedad de bienes. En Pailitas, esta categoría comprende cinco tributos principales: el Impuesto Predial Unificado, la Participación en el Impuesto de Vehículos, el impuesto de industria y comercio, el sistema de retención de ICA y el impuesto complementario de avisos y tableros.

El Predial representa el tributo con una alta relevancia fiscal y complejidad administrativa para el municipio, aplicando tarifas entre 6 y 23 por mil según múltiples categorías de clasificación, lo que demanda una gestión catastral actualizada y procedimientos de recaudo robustos. Por su parte, la participación vehicular (20% del recaudo departamental) constituye una fuente de ingreso de administración pasiva, reduciendo la carga operativa municipal. El Impuesto de Industria y Comercio representa una fuente de ingresos tributarios muy relevante para los municipios colombianos. El sistema de retención constituye un mecanismo de recaudo, y el impuesto complementario de avisos y tableros tiene naturaleza accesoria o complementaria del ICA, gravando la publicidad exterior que realizan los establecimientos comerciales.

4.4.1.1 Impuesto Predial Unificado. El impuesto predial unificado constituye el gravamen de mayor significancia estructural en la tributación municipal colombiana. Su denominación como "unificado" deriva de la integración que realizó la Ley 44 de 1990 de varios gravámenes que anteriormente se cobraban por separado (predial, parques y arborización, estratificación socioeconómica). Base legal: Leyes 14 de 1983 y 44 de 1990 | Artículos del Estatuto: 10-36

Tabla 2. Elementos esenciales del Impuesto Predial Unificado

Elemento	Configuración
Hecho generador	Propiedad, usufructo, posesión o tenencia de bien inmueble ubicado en la jurisdicción municipal, sea urbano o rural
Sujeto activo	Municipio de Pailitas
Sujeto pasivo	Propietario, poseedor o usufructuario del inmueble al 1° de enero de cada año (causación anual)
Base gravable	Avalúo catastral vigente determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o autoevalúo cuando aplique
Periodo	Anual (causación: 1° de enero)
Declaración	No requiere declaración (impuesto de liquidación oficial)

Nota. Elaboración propia con base en la Ley 14 de 1983, la Ley 44 de 1990 y el Estatuto Tributario Municipal de Pailitas.

La estructura tarifaria del impuesto predial en Pailitas presenta diferenciación según cuatro variables: ubicación (urbano/rural), uso (residencial/no residencial), estado de edificación, y avalúo catastral. La diferenciación responde a principios de equidad y capacidad económica.

A. Predios urbanos residenciales (Aplicación del principio de progresividad)

Los predios urbanos residenciales aplican el principio constitucional de progresividad tributaria, estableciendo tarifas diferenciadas (6 a 16 por mil) según el avalúo catastral de la propiedad. El sistema busca que quienes poseen inmuebles de mayor valor contribuyan proporcionalmente más al fisco municipal, garantizando equidad tributaria y redistribución de cargas fiscales conforme a la capacidad económica de los propietarios.

Tabla 3 Tarifas del impuesto predial para predios urbanos residenciales según rango de avalúo

Rango de Avalúo (COP)	Tarifa	Impuesto en límite inferior	Impuesto en límite superior
\$0 - \$10.000.000	6.0 por mil	\$0	\$60.000
\$10.000.001 - \$20.000.000	6.5 por mil	\$65.000	\$130.000
\$20.000.001 - \$50.000.000	7.5 por mil	\$150.000	\$375.000
Más de \$50.000.000	9.0 por mil	\$450.000	Variable

Nota. Elaboración propia con base en los artículos 10-36 del Estatuto Tributario Municipal de Pailitas.

La estructura presenta progresividad moderada, con incremento tarifario de 3 puntos básicos (50% de incremento relativo) entre el segmento más bajo y alto. Comparativamente, esta progresividad es inferior al promedio nacional de municipios similares (donde el diferencial típico es de 4-6 puntos básicos), lo que sugiere un sistema menos redistributivo en términos relativos. Dada la estratificación predominante de Pailitas (75% predios en estratos 1-2), se estimó que aproximadamente el 80% de los predios urbanos se concentran en el primer rango tarifario (6 por mil), generando recaudos unitarios relativamente bajos.

B. Predios urbanos no residenciales

Los predios urbanos no residenciales comprenden inmuebles destinados a actividades comerciales, industriales, institucionales y de servicios. Los predios aplican tarifas diferenciadas según su uso específico, reconociendo que generan capacidad económica distinta a la vivienda. El sistema establece cargas tributarias que reflejan la vocación productiva del inmueble y su potencial de generación de renta, con tarifas que oscilan entre 7 y 10 por mil según la actividad desarrollada y el valor catastral, garantizando un tratamiento fiscal acorde a la naturaleza económica de cada propiedad.

Tabla 4 Tarifas del impuesto predial para predios urbanos no residenciales por uso del inmueble

Uso del predio	Tarifa	Justificación técnica
Comerciales e industriales	8.0 por mil	Mayor capacidad económica; uso lucrativo
Sector financiero	Tarifa específica	Alta rentabilidad del sector
Establecimientos educativos privados	6.0 por mil	Servicio social con ánimo de lucro
Servicios culturales, deportivos, asistenciales	10.0 por mil	Uso no habitacional de alto valor
Actividades públicas, judiciales, notariales	9.0 por mil	Servicios con respaldo oficial

Nota. Elaboración propia con base en los artículos 10-36 del Estatuto Tributario Municipal de Pailitas.

La tarifa de 10 por mil para servicios culturales y deportivos resulta contradictoria con el principio de fomento a estas actividades que el mismo municipio promueve mediante otras políticas. Existe una inconsistencia de política pública al gravar más fuertemente (10 por mil) que actividades puramente comerciales (8 por mil).

C. Predios rurales (Consideración de equidad y fomento agropecuario)

Los predios rurales reciben un tratamiento tributario diferencial que reconoce las particularidades del sector agropecuario y las limitaciones de rentabilidad de la actividad rural. Las tarifas aplicadas (generalmente inferiores a las urbanas) responden a criterios de equidad horizontal, considerando que la tierra rural enfrenta mayores riesgos productivos, menores servicios públicos y ciclos económicos más largos.

Tabla 5. Tarifas del Impuesto predial para predios rurales según rango de avalúo

Rango de Avalúo (COP)	Tarifa	Observaciones
\$0 - \$50.000.000	6.0 por mil	Pequeña propiedad
\$50.000.001 - \$150.000.000	7.0 por mil	Mediana propiedad
\$150.000.001 - \$200.000.000	8.0 por mil	Mediana-grande propiedad
Más de \$200.000.001	12.0 por mil	Grande propiedad

Nota. Elaboración propia con base en los artículos 10-36 del Estatuto Tributario Municipal de Pailitas.

La estructura tarifaria presenta un incremento abrupto del 50% al superar el umbral de \$200 millones (de 8 a 12 por mil), generando un "efecto umbral" problemático.

D. Predios urbanos no edificados (Política anti- especulativa)

Los predios urbanos no edificados están sujetos a tarifas incrementadas (generalmente superiores a predios edificados) como instrumento de política anti - especulativa. El mecanismo fiscal busca desincentivar el acaparamiento improductivo de tierra urbanizable y promover su efectivo desarrollo, evitando que propietarios retengan suelo urbano esperando valorización sin contribuir al crecimiento de la ciudad. La tarifa diferencial penaliza la ociosidad del suelo con vocación urbana, incentivando que los propietarios edifiquen, vendan o desarrollen sus predios para evitar cargas tributarias superiores.

Tabla 6. Tarifas del impuesto predial para predios urbanos no edificados según rango de avalúo

Rango de Avalúo (COP)	Tarifa	Múltiplo vs. residencial
\$1.000 - \$20.000.000	21 por mil	3.5x
\$20.000.001 - \$50.000.000	22 por mil	2.9x
Más de \$50.000.001	23 por mil	2.6x

Nota. Elaboración propia con base en los artículos 10-36 del Estatuto Tributario Municipal de Pailitas.

Análisis de política tributaria: Las tarifas para predios no edificados son significativamente superiores al promedio nacional (15 por mil). La política persigue dos objetivos: a) Objetivo fiscal: Incrementar recaudo de propietarios con capacidad económica pero que no aportan al desarrollo urbano. b) Objetivo extrafiscal: Desincentivar especulación inmobiliaria y promover edificación

Incentivos tributarios y sistema de recaudo

Tabla 7. Descuentos por Pronto Pago en el Impuesto Predial (Art. 30 Estatuto)

Periodo de pago	Descuento	Lógica financiera
Hasta febrero	20%	Valor presente del recaudo: compensa costo de oportunidad
Marzo	15%	Balance entre incentivo y flujo de caja
Abril	10%	Incentivo residual

Nota. Elaboración propia con base en el artículo 30 del Estatuto Tributario Municipal de Pailitas.

Las tarifas para predios no edificados en Pailitas (15 por mil) son significativamente superiores al promedio nacional, persiguiendo un doble propósito: incrementar el recaudo fiscal de propietarios con capacidad económica que no contribuyen al desarrollo urbano (objetivo fiscal) y desincentivar la especulación inmobiliaria promoviendo la edificación (objetivo extrafiscal).

Exenciones principales (Análisis de gasto tributario)

Las exenciones constituyen gastos tributarios indirectos (ingresos a los que el municipio renuncia). Las principales son:

1. **Predios de propiedad municipal** (excepto empresas mixtas): Técnicamente correcto; el municipio no puede gravarse a sí mismo

2. **Inmuebles religiosos destinados al culto:** Responde a protección constitucional de libertad de culto (Artículo XXIV Ley 20 de 1974)
3. **Bienes de uso público:** Coherente con su destinación social
4. **Monumentos nacionales con uso exclusivo de vivienda:** Incentivo a preservación patrimonial
5. **Entidades de beneficencia:** Fomento al tercer sector
6. **Cementerios de personas naturales sin ánimo de lucro:** Servicio público funerario

Recomendación de auditoría: Dado que no existe información pública sobre el costo fiscal de estas exenciones, se recomienda que la Secretaría de Hacienda cuantifique anualmente el "gasto tributario" asociado a cada exención para evaluar su pertinencia y eficiencia.

4.4.1.2 Participación en Impuesto sobre Vehículos Automotores. El impuesto no constituye técnicamente un impuesto municipal, sino una participación en el recaudo departamental. El municipio recibe el 20% del impuesto de vehículos cuyos propietarios reporten domicilio en Pailitas. **Base legal:** Ley 488 de 1998, artículo 138.

Tabla 8. Elementos Esenciales de la Participación en el Impuesto sobre Vehículos Automotores

Elemento	Configuración
Hecho generador	Propiedad o posesión de vehículo automotor
Sujeto activo principal	Departamento del Cesar
Participación municipal	20% del recaudo
Base de asignación	Domicilio declarado del propietario
Administración	Completamente departamental

Nota. Elaboración propia con base en el artículo 138 de la Ley 488 de 1998 y el Estatuto Tributario Municipal de Pailitas.

La participación vehicular constituye un ingreso tributario de naturaleza pasiva para Pailitas, donde el municipio recibe el 20% del recaudo departamental sin asumir responsabilidades administrativas. La configuración presenta ventajas y desventajas evidentes: por un lado, elimina costos operativos de fiscalización, liquidación y cobro, garantizando recursos sin esfuerzo administrativo municipal; por

otro, genera total dependencia del desempeño departamental y vulnerabilidad ante la declaración de domicilios por parte de propietarios que podrían registrarse en municipios con mejores servicios

4.4.1.3 Impuesto de Industria y Comercio (ICA). El ICA constituye el segundo tributo más importante estructuralmente para municipios colombianos, particularmente para aquellos con actividad comercial significativa. Grava el ejercicio de actividades industriales, comerciales y de servicios en la jurisdicción municipal. Base legal: Ley 14 de 1983 | Artículos del Estatuto: 37-81.

Tabla 9. Elementos Esenciales del Impuesto de Industria y Comercio (ICA)Elementos esenciales

Elemento	Configuración
Hecho generador	Ejercicio directo o indirecto de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en jurisdicción de Pailitas, de forma permanente u ocasional, con o sin establecimiento
Sujeto activo	Municipio de Pailitas
Sujeto pasivo	Persona natural o jurídica o sociedad de hecho que realice el hecho generador
Base gravable	Total, de ingresos brutos ordinarios y extraordinarios obtenidos en el año gravable anterior
Periodo	Anual
Declaración	Hasta último día hábil de marzo del año siguiente

Nota. Elaboración propia con base en la Ley 14 de 1983 y los artículos 37-81 del Estatuto Tributario Municipal de Pailitas.

El Impuesto de Industria y Comercio representa una fuente de ingresos tributarios muy relevante para los municipios colombianos, fundamentado en la Ley 14 de 1983 y regulado en los artículos 37 al 81 del Estatuto Tributario Municipal de Pailitas. El gravamen se caracteriza por su naturaleza territorial, recayendo sobre cualquier actividad económica de índole industrial, comercial o de servicios desarrollada dentro de la jurisdicción municipal, independientemente de si se realiza de manera permanente u ocasional, o si existe o no un establecimiento físico. El Estatuto establece tarifas diferenciadas según tipo de actividad, organizadas en cuatro grandes sectores:

A. Actividades industriales

Las actividades industriales constituyen el sector económico encargado de transformar materias primas en productos elaborados o semielaborados mediante procesos de manufactura. El sector representa uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico de las naciones, generando empleo, innovación tecnológica y valor agregado. Comprende desde la industria pesada (metalurgia, química) hasta la industria ligera (textil, alimentaria), abarcando todos los procesos productivos que impulsan el comercio y satisfacen las necesidades de la sociedad moderna.

Tabla 10. Tarifas del ICA para Actividades Industriales

Código	Actividad	Tarifa	Racionalidad
101	Producción de alimentos	5 por mil	Fomento agroindustria local
102	Demás actividades industriales	6 por mil	Tarifa estándar industrial

Nota. Elaboración propia con base en los artículos 37-81 del Estatuto Tributario Municipal de Pailitas.

Observación: La estructura industrial es extremadamente simple (solo 2 códigos), lo que refleja la escasa actividad industrial en el municipio. Lo que contrasta con la complejidad del sector comercial y servicios.

B. Actividades comerciales (7 clasificaciones)

Las actividades comerciales comprenden todas aquellas operaciones destinadas a la circulación de bienes y mercancías, actuando como intermediarios entre productores y consumidores finales. Se caracterizan por la compra de productos terminados o semielaborados con el propósito de revenderlos, ya sea en su estado original o con modificaciones menores, buscando obtener un margen de ganancia en la transacción.

Tabla 11. Clasificación y Tarifas del ICA para Actividades Comerciales

Código	Actividad	Tarifa	Comentario analítico
201	Venta de alimentos, productos agrícolas	3 por mil	Tarifa más baja: fomento comercio productos básicos
202	Ferreterías, artículos eléctricos, materiales construcción	6 por mil	Tarifa estándar

Código	Actividad	Tarifa	Comentario analítico
203	Venta de cigarrillos y bebidas alcohólicas	10 por mil	Tarifa máxima: desincentivo consumo productos nocivos
204	Compraventas, venta de repuestos	5.5 por mil	Tarifa intermedia
205	Comercialización de energía, gas	10 por mil	Alta rentabilidad sector; posición dominante
206	Distribución de combustibles y derivados del petróleo	10 por mil	Alta rentabilidad; compensación externalidades
207	Demás actividades comerciales	6 por mil	Tarifa residual

Nota. Las 7 clasificaciones comerciales reflejan la segmentación del sector según el tipo de producto, su impacto social y su potencial económico, permitiendo un tratamiento fiscal diferenciado. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 37-81).

La estructura tarifaria del Impuesto de Industria y Comercio refleja una arquitectura tributaria progresiva con clara intencionalidad de política pública. El escalonamiento desde tasas bajas del 3-5 por mil para productos esenciales y actividades de fomento económico, pasando por tarifas medias del 6-7 por mil para el comercio estándar, hasta alcanzar el 10 por mil para sectores específicos, evidencia un criterio de diferenciación basado en la esencialidad de los bienes y la capacidad contributiva de los sectores económicos.

C. Actividades de servicios (5 clasificaciones)

Las actividades de servicios constituyen el sector más dinámico y heterogéneo de la economía contemporánea, abarcando todas aquellas prestaciones de carácter intangible que satisfacen necesidades humanas o empresariales sin implicar la transferencia de bienes materiales. A diferencia de las actividades industriales que transforman materias primas o las comerciales que intermedian mercancías, los servicios se caracterizan por su inmaterialidad, intangibilidad e inseparabilidad entre producción y consumo.

Tabla 12. Clasificación y Tarifas del ICA para Actividades de Servicios

Código	Actividad	Tarifa	Análisis
301	Restaurantes, educación privada, mantenimiento	7 por mil	Servicios personales estándar

Código	Actividad	Tarifa	Análisis
302	Servicios públicos, telefonía, discotecas, vigilancia	10 por mil	Alta rentabilidad o posición dominante
303	Servicios notariales, curadores	9 por mil	Servicios con respaldo oficial
304	Construcción, transporte	10 por mil	Alta rotación de ingresos
305	Demás actividades de servicios	6 por mil	Tarifa residual

Nota. Las 5 clasificaciones de servicios reflejan la diversidad del sector, segmentado según la naturaleza de la actividad, su rentabilidad y su posición en el mercado. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 37-81).

La aplicación de una tarifa del 7 por mil a la educación privada plantea una contradicción significativa con los principios constitucionales de fomento educativo y las tendencias en política tributaria municipal colombiana. Al equiparar fiscalmente la prestación de servicios educativos con actividades comerciales ordinarias, el municipio desconoce el carácter de servicio público esencial que la Constitución atribuye a la educación, independientemente de si su provisión es estatal o privada.

D. Sector financiero (Régimen especial)

El sector financiero comprende el conjunto de actividades de intermediación, captación, colocación y administración de recursos monetarios y financieros, constituyendo la columna vertebral del sistema económico moderno. La categoría incluye las operaciones realizadas por establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, cooperativas financieras, entidades aseguradoras, sociedades comisionistas de bolsa, fiduciarias, administradoras de fondos de pensiones y cesantías, y demás instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Tabla 13. Régimen Especial del ICA para el Sector Financiero

Código	Actividad	Tarifa	Base gravable especial
401	Entidades bancarias	5 por mil	Ingresos operacionales específicos (no totalidad de ingresos brutos)

Nota. El sector financiero tiene un tratamiento diferenciado debido a su alta rentabilidad estructural y capacidad contributiva, aplicándose una base gravable específica sobre ingresos operacionales. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 37-81).

El tratamiento tributario diferenciado del sector financiero en el Impuesto de Industria y Comercio responde a una necesidad técnica fundamental: evitar la distorsión que generaría gravar la totalidad de sus ingresos brutos bajo el régimen ordinario. A diferencia de las actividades comerciales o de servicios convencionales, las entidades financieras manejan recursos de terceros mediante captaciones y depósitos que, aunque transitan por sus estados financieros, no constituyen ingresos propios sino pasivos a favor de depositantes. Aplicar la base gravable ordinaria implicaría tributar sobre capital ajeno, generando una carga desproporcionada y económicamente absurda que gravaría el mismo dinero múltiples veces en su circulación dentro del sistema financiero.

4.4.1.4 Sistema de Retención en la Fuente del ICA. El sistema de retención constituye un **mecanismo de recaudo anticipado** que traslada a ciertos agentes económicos la obligación de retener y pagar al municipio un porcentaje del ICA cuando realizan pagos a terceros. Agentes de retención obligatorios según Acuerdo 009 de 2018 Artículos del Estatuto: 82-98.

1. Entidades de derecho público (todas)
2. Grandes contribuyentes según clasificación DIAN
3. Contribuyentes régimen común que contraten con régimen simplificado
4. Designados expresamente por resolución de Secretaría de Hacienda
5. Empresas de transporte (sobre pagos a afiliados/vinculados)

Tabla 14. Parámetros del Sistema de Retención en la Fuente del ICA

Parámetro	Valor	Justificación técnica
Base mínima	10 UVT (aprox. \$424.1200 en 2023)	Evita retenciones sobre pagos menores; reduce carga administrativa
Tarifa	La correspondiente a la actividad del beneficiario del pago	Coincide con tarifa de autoliquidación
Declaración	Mensual	Mayor control y flujo de caja municipal
Plazo	Primeros 18 días del mes siguiente	Estándar nacional

Nota. Los parámetros establecen los criterios técnicos y operativos para la aplicación del mecanismo de retención en la fuente como sistema de recaudo anticipado del ICA. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 82-98).

El mecanismo de retención en la fuente del Impuesto de Industria y Comercio constituye una herramienta de recaudo anticipado con innegables virtudes desde la perspectiva de gestión tributaria municipal. Al obligar a un tercero a retener el impuesto antes del pago al beneficiario del ingreso, el sistema mejora sustancialmente el flujo de caja de la administración municipal, anticipando recursos que de otro modo solo se recibirían hasta la declaración anual. Adicionalmente, reduce significativamente los márgenes de evasión al incorporar un control previo al pago, y genera un valioso sistema de información cruzada que permite a la autoridad fiscal contrastar las retenciones practicadas con las declaraciones presentadas, fortaleciendo la fiscalización tributaria.

4.4.1.5 Impuesto Complementario de Avisos y Tableros.

El tributo tiene naturaleza accesorio o complementaria del ICA, gravando la publicidad exterior que realizan los establecimientos comerciales. Base legal: Ley 97 de 1913, Decreto 1333 de 1986 | Artículos: 99-105.

Tabla 15. Elementos Esenciales del Impuesto Complementario de Avisos y Tableros

Elemento	Configuración
Hecho generador	Colocación de vallas, avisos, tableros o emblemas en vía pública o lugares visibles al público
Base gravable	Valor liquidado del impuesto de industria y comercio
Tarifa	15% del ICA
Forma de pago	Conjunto con la declaración de ICA (no requiere declaración separada)

Nota. El tributo accesorio se calcula como un porcentaje del ICA liquidado, conforme a lo establecido en la Ley 97 de 1913 y el Decreto 1333 de 1986. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 99-105).

La estructura del Impuesto de Avisos y Tableros presenta una paradoja técnica significativa al establecerse como un 15% adicional sobre el ICA causado. Si bien su vinculación administrativa resulta eficiente al permitir un trámite único de declaración y pago, esta configuración genera una doble imposición implícita: los ingresos que ya fueron gravados por ICA vuelven a tributar indirectamente a través del gravamen sobre la publicidad que los generó.

4.4.2 Impuestos indirectos

Los impuestos indirectos son aquellos que gravan el consumo de bienes y servicios, recayendo sobre las transacciones económicas y el gasto. A diferencia de los

impuestos directos que se aplican sobre la renta o el patrimonio, los tributos no consideran la capacidad económica individual del contribuyente, sino que se incorporan al precio final de los productos o servicios.

4.4.2.1 Impuesto de Delineación Urbana. El Impuesto de Delineación Urbana es un tributo municipal que grava la expedición de licencias de construcción, urbanización, parcelación y demás autorizaciones para adelantar obras de infraestructura en el territorio municipal. Su fundamento legal se encuentra en la Ley 97 de 1913 y ha sido desarrollado ampliamente en la legislación territorial colombiana como una de las fuentes tradicionales de financiación municipal.

El gravamen se configura como un impuesto indirecto de carácter instantáneo, cuyo hecho generador ocurre en el momento de solicitar y obtener la respectiva licencia urbanística, independientemente de si la obra se ejecuta o no posteriormente. La base gravable generalmente se determina sobre el valor del presupuesto de la obra o construcción proyectada, incluyendo materiales y mano de obra. A diferencia del ICA que grava el ejercicio de actividades económicas, la delineación urbana constituye un tributo vinculado al ejercicio del poder de policía urbanística del municipio, quien regula y controla el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. Su importancia fiscal es significativa en municipios con dinámicas constructivas activas, representando una fuente de ingresos directamente relacionada con el crecimiento y desarrollo urbanístico local. Base legal: Ley 97 de 1913, Decreto 1333 de 1986 | Artículos: 106-118.

Tabla 16. Elementos Esenciales del Impuesto de Delineación Urbana

Elemento	Configuración
Hecho generador	Expedición de licencia de construcción, ampliación, modificación, adecuación, demolición, cerramiento
Base gravable	Monto total del presupuesto de obra certificado
Causación	Con la expedición de la licencia
Periodicidad	Por cada licencia (no anual)

Nota. El tributo se fundamenta en la Ley 97 de 1913 y el Decreto 1333 de 1986, y grava la expedición de licencias urbanísticas como ejercicio del poder de policía municipal en materia de ordenamiento territorial. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 106-118).

4.2.2.1.1. Estructura tarifaria por estrato en la delimitación Urbana

La estructura tarifaria del Impuesto de Delineación Urbana diferenciada por estratos socioeconómicos constituye una aplicación del principio constitucional de equidad tributaria y progresividad fiscal en el ámbito del ordenamiento territorial. El modelo tarifario establece porcentajes diferenciados sobre el presupuesto de obra según la clasificación socioeconómica del predio donde se ejecutará la construcción, reconociendo que la capacidad contributiva varía sustancialmente entre los diferentes segmentos poblacionales.

Típicamente, los estratos 1 y 2, correspondientes a sectores de bajos ingresos, reciben tarifas preferenciales significativamente reducidas o incluso exenciones totales, buscando facilitar el acceso a vivienda digna y no obstaculizar el mejoramiento de las condiciones habitacionales de las poblaciones vulnerables. Los estratos 3 y 4, representativos de la clase media, enfrentan tarifas intermedias que equilibran la capacidad contributiva con el fomento a la construcción formal. Finalmente, los estratos 5 y 6, así como el sector comercial e industrial, soportan las tarifas más elevadas, reflejando su mayor capacidad económica y el impacto que sus desarrollos urbanísticos generan sobre la infraestructura y servicios municipales.

La diferenciación tarifaria cumple simultáneamente objetivos fiscales y sociales: maximiza el recaudo según capacidad de pago, promueve la formalización constructiva en todos los niveles socioeconómicos, y materializa políticas redistributivas que subsidian indirectamente la construcción en sectores populares mediante mayores contribuciones de estratos altos, convirtiendo al impuesto en un instrumento de justicia social urbana.

Tabla 17. Estructura Tarifaria del Impuesto de Delineación Urbana por Clasificación

Clasificación	Tarifa	Justificación
Estratos 1 y 2	1 por mil	Fomento vivienda popular: tarifa subsidiada
Estratos 3 y 4	3 por mil	Tarifa intermedia
Estratos 5 y 6	4 por mil	Mayor capacidad de pago
Vivienda de interés social (VIS)	3 por mil	Fomento VIS (aunque debería ser menor)
Predios comerciales e industriales	10 por mil	Tarifa más alta: construcción con fines lucrativos

Clasificación	Tarifa	Justificación
<i>Predios urbanos vía de expansión (\$10M-\$100M)</i>	6 por mil	Incentivo desarrollo zonas expansión

Nota. La estructura tarifaria diferenciada aplica los principios de equidad y progresividad, ajustando las tarifas según la capacidad contributiva de cada estrato y el destino económico de la construcción. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 106-118).

El estatuto incurre en una ambigüedad normativa fundamental al incluir la VIS simultáneamente en la tabla tarifaria con 3 por mil y en el listado de actividades no sujetas o exentas. La contradicción genera inseguridad jurídica e imposibilita determinar si la VIS debe tributar con tarifa reducida o está completamente exenta, situación que requiere clarificación urgente. Desde una perspectiva de racionalidad fiscal y social, la VIS debería gozar de exención total, no de tarifa preferencial, equiparándose al tratamiento de obras por catástrofes naturales que acertadamente reconoce situaciones de necesidad extrema. Las demás exenciones construcciones de conservación histórica y organizaciones sin ánimo de lucro en zonas rurales responden coherentemente a objetivos de protección patrimonial y desarrollo rural, aunque su aplicación práctica en municipios pequeños tiende a ser marginal por la escasa presencia de estos proyectos.

4.4.2.2 Impuesto a la Publicidad Exterior Visual. El Impuesto a la Publicidad Exterior Visual es un tributo municipal que grava la exhibición de mensajes publicitarios a través de vallas, pancartas, avisos y cualquier estructura o medio destinado a publicidad que sea visible desde el espacio público. Base legal: Ley 140 de 1994 | Según acuerdo Municipal **Artículos:** 119-129. Tributo específico para vallas publicitarias de gran formato.

Tabla 18. Elementos Esenciales del Impuesto a la Publicidad Exterior Visual

Elemento	Configuración
Hecho generador	Colocación de publicidad exterior visual \geq 8 metros cuadrados
Base gravable	Área de la valla en metros cuadrados
Periodicidad	Anual

Nota. Los elementos configuradores del tributo se establecen conforme a la Ley 140 de 1994. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 119-129).

Estructura Tarifaria

La estructura tarifaria de publicidad exterior visual establece el valor a pagar por concepto de impuesto municipal, calculado según el área en metros cuadrados del elemento publicitario y la ubicación estratégica del mismo. Cada municipio define sus tarifas mediante acuerdo municipal, considerando factores como zona geográfica, tipo de vía y características del aviso publicitario.

Tabla 19. Estructura Tarifaria del Impuesto a la Publicidad Exterior Visual

Tipo de Valla	Tarifa Anual	Equivalente aprox. 2023
Vallas de 8 a 16 m ²	3 SMMLV	\$3.480.000
Vallas de 16 m ² o más	5 SMMLV	\$5.800.000
Vallas en vehículos ≥ 8 m ²	4 SMMLV	\$4.640.000

Nota. Las tarifas en SMMLV se ajustan anualmente por inflación, aplicándose según el tamaño y tipo de soporte publicitario. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 119-129).

La estructura tarifaria en SMMLV se ajusta automáticamente por inflación, pero puede resultar costosa para pequeños comerciantes. Se diferencia de los avisos vinculados al establecimiento (gravados con 15% ICA) al enfocarse en vallas grandes de publicidad no local. Están exentos los entes públicos, entidades de beneficencia y partidos políticos durante campañas electorales.

4.4.2.3 Impuestos sobre espectáculos y diversiones. El grupo de tributos presenta características particulares: gravan manifestaciones de capacidad económica vinculadas a actividades de entretenimiento y recreación, con periodicidad irregular (por evento), entre los que se encuentran:

1. Impuesto de Espectáculos Públicos

A diferencia del tradicional Impuesto de Avisos y Tableros que grava la actividad publicitaria vinculada al ejercicio comercial, este tributo específico surge como respuesta a la proliferación de contaminación visual urbana y busca regular el uso del paisaje como medio publicitario. El hecho generador se configura con la instalación, exhibición o mantenimiento de elementos de publicidad exterior, independientemente de si existe o no un establecimiento comercial asociado. Su importancia trasciende lo meramente fiscal, constituyendo un instrumento de ordenamiento territorial y protección del espacio público que permite a los municipios controlar el impacto visual, preservar el patrimonio arquitectónico y

garantizar condiciones de seguridad vial, al tiempo que genera recursos para la administración municipal. Base legal: Ley 12 de 1932, Ley 69 de 1946 | Artículos: 130-143.

Tabla 20. Elementos Esenciales del Impuesto de Espectáculos Públicos

Elemento	Configuración
Hecho generador	Presentación de espectáculos públicos de cualquier clase con venta de boletas, tiquetes o cobro de entrada (incluido "cover charge")
Base gravable	Total, de ingresos por boletería, entradas, cover
Tarifa	10% de la base gravable
Declaración	Dentro de 3 días hábiles siguientes a la realización del evento

Nota. Los elementos configuradores del tributo se establecen conforme a la Ley 12 de 1932 y la Ley 69 de 1946. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 130-143).

El Impuesto a Espectáculos Públicos enfrenta serias limitaciones operativas en municipios pequeños como Pailitas, donde los eventos gravables son esporádicos y concentrados principalmente en festividades patronales o presentaciones ocasionales. La irregularidad genera un recaudo impredecible que dificulta la planificación presupuestal municipal y convierte al tributo en una fuente de ingresos marginal e inestable. Adicionalmente, el control efectivo de la boletería real representa un desafío mayúsculo: la venta informal de boletas, el ingreso sin registro y la declaración de asistencia son fenómenos difícilmente fiscalizables que requieren presencia permanente de funcionarios municipales durante cada evento, demanda imposible de satisfacer con las limitadas capacidades institucionales locales.

2. Impuesto de Espectáculos Públicos con Destino al Deporte

El Impuesto de Espectáculos Públicos con Destino al Deporte constituye un gravamen municipal de naturaleza especial caracterizado por la afectación específica de sus recaudos al fomento, desarrollo y promoción de la actividad deportiva y recreativa en el territorio municipal. Fundamentado en la Ley 181 de 1995 (Ley del Deporte), este tributo grava la realización de espectáculos públicos en la jurisdicción, estableciendo que sus recursos deben destinarse exclusivamente a programas deportivos, infraestructura recreativa, apoyo a deportistas y organizaciones deportivas locales

Naturaleza jurídica: Impuesto nacional cedido a municipios con **destinación específica** (rentas de destinación específica).

Tabla 21. Elementos Esenciales del Impuesto de Espectáculos con Destino al Deporte

Elemento	Configuración
Hecho generador	Idéntico al impuesto general de espectáculos
Base gravable	Ingresos por entradas, boletería, cover
Tarifa	10% adicional
Destinación obligatoria	Fomento del deporte y recreación
Acumulación	Se liquida y paga juntamente con impuesto de espectáculos (20% total)

Nota. El impuesto nacional cedido se liquida juntamente con el impuesto general de espectáculos, con destinación específica al fomento del deporte según la Ley 47 de 1968. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 144-151).

La estructura tributaria dual que combina el impuesto general a espectáculos (10%) con el gravamen específico con destino al deporte (10%) genera una carga fiscal efectiva del 20% sobre la boletería, tarifa significativamente elevada que puede desincentivar la realización de eventos comerciales en el municipio, especialmente considerando que los organizadores deben asumir además costos de infraestructura, seguridad y logística. La presión tributaria resulta particularmente onerosa en municipios pequeños donde los márgenes de rentabilidad de los espectáculos son reducidos y la demanda limitada, pudiendo provocar efectos contraproducentes como la informalidad o la migración de eventos hacia jurisdicciones vecinas con menor carga impositiva.

3. Impuesto de Juegos y Azar

El Impuesto de Juegos y Azar, regulado por las Leyes 12 de 1932 y 69 de 1946, unifica diversos gravámenes municipales relacionados con actividades de azar. Comprende impuestos sobre tiquetes de apuestas, rifas y premios, ventas bajo sistema de clubes, sorteos y concursos similares, constituyendo una fuente importante de ingresos para los municipios. Base legal: Ley 12 de 1932, Ley 69 de 1946 | Artículos: 152-168.

A. Juegos permitidos (Tarifa mensual fija)

Los juegos permitidos son aquellas actividades de azar autorizadas legalmente que tributan mediante una tarifa mensual fija establecida por el municipio. La modalidad simplifica el recaudo al cobrar un monto predeterminado independiente del volumen de operaciones, aplicándose a establecimientos que explotan juegos como billar, bolos, mesas de pool y otras actividades recreativas similares.

Tabla 22. Tarifas Mensuales Fijas para Juegos Permitidos

Código	Tipo de Juego	Tarifa Mensual	Equiv. aprox. 2023
JP 01	Mesa de billar o pool	10% SMLDV	\$3.867
JP 02	Cancha de tejo	10% SMLDV	\$3.867
JP 03	Rana	5% SMLDV	\$1.933
JP 04	Juegos de mesa (cartas, dados, dominó)	2% SMLDV	\$773
JP 05	Juegos electrónicos/máquinas	20% SMLDV	\$7.733
JP 06	Bolos	10% SMLDV	\$3.867
JP 07	Galleras	20% SMLDV	\$7.733
JP 08	Bingos y otros juegos	1 SMLDV	\$38.667

Nota. Las tarifas se establecen como porcentaje del Salario Mínimo Legal Diario Vigente (SMLDV) y se aplican mensualmente por cada unidad o establecimiento de juego autorizado. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 152-168).

La estructura tarifaria diferencia juegos tradicionales culturales (tejo, billar) con tarifas bajas, mientras aplica tarifas máximas del 20% a juegos electrónicos y galleras por sus riesgos de adicción. Los bingos enfrentan la tarifa más alta en términos absolutos (1 SMLDV mensual), justificada por el mayor volumen económico que manejan estas actividades.

B. Estructura para rifas

La estructura para rifas establece el impuesto municipal según el valor total de los premios ofrecidos o el monto de las boletas emitidas. El sistema progresivo busca gravar proporcionalmente la magnitud del evento, aplicando porcentajes o tarifas fijas que varían según el tipo de rifa y su alcance territorial.

Tabla 23. Estructura Tarifaria para Rifas

Elemento	Valor
Tarifa general	14% sobre valor total de boletería emitida
Pago inicial obligatorio	100% del impuesto calculado sobre totalidad de boletas autorizadas
Ajuste final	Según boletería efectivamente vendida (devolución o pago adicional)

Nota. El impuesto se calcula sobre el valor total de la boletería emitida, con un pago inicial obligatorio del 100% y ajuste final según boletería efectivamente vendida. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 152-168).

El sistema exige pago anticipado del 100% sobre todas las boletas para prevenir declaración, permitiendo devolución posterior de boletas no vendidas. La tarifa del 14% es inferior al promedio nacional (18-20%), lo que podría incentivar la realización de rifas en el municipio, pero simultáneamente reducir el potencial recaudatorio comparado con otras jurisdicciones.

4.4.2.4 Impuestos y gravámenes especiales

Los impuestos y gravámenes especiales constituyen tributos municipales complementarios que gravan actividades económicas o situaciones específicas no contempladas en los impuestos principales. El grupo incluye el Impuesto a la Publicidad Exterior Visual, el Impuesto de Juegos y Azar, entre otros gravámenes particulares. Su finalidad es diversificar las fuentes de ingresos municipales, regular determinadas actividades y compensar el uso o impacto sobre el espacio público y los recursos locales, contribuyendo así al financiamiento de servicios públicos y desarrollo territorial.

4.4.2.4.1 Impuesto de Alumbrado Público. El impuesto de alumbrado público presenta la mayor complejidad estructural de todos los tributos municipales por su multiplicidad de bases gravables y sujetos pasivos. Base legal: Leyes 97 de 1913, 84 de 1915, Decreto 2424 de 2006 | Artículos: 169-184.

Tabla 24. Elementos Esenciales del Impuesto de Alumbrado Público

Elemento	Configuración
Hecho múltiple generador	(1) Propiedad, arrendamiento o posesión de inmuebles; (2) Explotación comercial; (3) Consumo de servicios públicos

Elemento	Configuración
Justificación técnica	Aplicación del principio de beneficio : quien se beneficia del servicio debe pagarlo
Periodicidad	Mensual

Nota. La complejidad del tributo deriva de sus múltiples hechos generadores, regulados por la Ley 97 de 1913, Ley 84 de 1915 y el Decreto 2424 de 2006. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 169-184).

Este impuesto presenta un hecho generador múltiple que captura diferentes manifestaciones de capacidad contributiva: la propiedad o posesión inmobiliaria, la actividad comercial y el consumo de servicios públicos. Se fundamenta en el principio de beneficio, estableciendo que quienes se benefician directamente del servicio de alumbrado público deben financiarlo proporcionalmente.

Estructura tarifaria multibase

A. Sector Residencial (% del consumo de energía eléctrica)

La estructura tarifaria para el sector residencial vincula el impuesto de alumbrado público al consumo de energía eléctrica mediante porcentajes diferenciados por estratos socioeconómicos. El sistema progresivo garantiza equidad tributaria: los estratos bajos pagan porcentajes menores sobre su factura eléctrica, mientras los estratos altos asumen tarifas superiores. La modalidad facilita el recaudo al incluirse directamente en la factura de energía, asegura proporcionalidad según capacidad de pago y permite que el impuesto se ajuste automáticamente al consumo real de cada hogar, reflejando así el nivel de uso del servicio de alumbrado público en las zonas residenciales.

Tabla 25. Estructura Tarifaria Residencial del Impuesto de Alumbrado Público

Estrato	Tarifa	Justificación
1	10%	Subsidio implícito (menor tarifa)
2	11%	Subsidio menor
3	12%	Tarifa base
4, 5 y 6	15%	Contribución solidaria (estratos altos)

Nota. Las tarifas se aplican como porcentaje del consumo de energía eléctrica, siguiendo un criterio de progresividad por estratos socioeconómicos conforme al principio de capacidad de pago. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 169-184).

La estructura presenta equidad vertical (progresividad moderada), pero se basa en una presunción: mayor consumo eléctrico mayor beneficio de alumbrado público, lo cual es técnicamente cuestionable (el alumbrado público es igual para todos los predios de una vía, independientemente del consumo eléctrico del inmueble). Vincular el impuesto al consumo eléctrico es administrativamente eficiente (se cobra en factura de energía), pero técnicamente imperfecto como medidor del beneficio recibido.

B. Sectores no residenciales, comerciales e industriales

"Tarifa: Variable según tipo de actividad". El Estatuto no especifica tarifas exactas, lo que constituye un vacío normativo

C. Lotes y predios no construidos

Los lotes y predios no construidos se gravan mediante una tarifa fija o proporcional al avalúo catastral, considerando que carecen de consumo eléctrico mensurable, pero se benefician del alumbrado público en sus vías perimetrales. La categoría reconoce que la iluminación pública valoriza estos terrenos y facilita su vigilancia y acceso. La tarifa diferenciada evita vacíos recaudatorios y desestimula la especulación inmobiliaria con terrenos sin desarrollar, aplicando el principio de beneficio incluso a propiedades sin edificación que aprovechan la infraestructura urbana de iluminación existente.

Tabla 26. Tarifa del Impuesto de Alumbrado Público para Lotes y Predios no Construidos

Base gravable	Tarifa
Avalúo catastral	0.5% mensual (6% anual)

Nota. La tarifa se aplica mensualmente sobre el avalúo catastral, reconociendo el beneficio del servicio de alumbrado público para terrenos sin edificar. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 169-184).

En el análisis la tarifa es significativamente alta (6% anual del avalúo) comparada con el impuesto predial (6-23 por mil). Implica que un lote urbano podría pagar más por alumbrado público que por predial, lo que resulta desproporcionado.

D. Empresas especiales (Tarifas en SMMLV mensuales)

Las empresas especiales tributan mediante tarifas fijas expresadas en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), independientemente de su consumo eléctrico. La categoría incluye entidades financieras, grandes superficies comerciales, empresas de servicios públicos y telecomunicaciones que, por su naturaleza y capacidad económica, requieren tratamiento diferenciado.

Tabla 27. Tarifas del Impuesto de Alumbrado Público para Empresas Especiales

Actividad	Tarifa mensual	Equiv. aprox. 2023	Justificación
Generación, transmisión, conexión de energía	3 SMMLV	\$3.480.000	Alta rentabilidad sector eléctrico
Distribución y comercialización de energía	7 SMMLV	\$8.120.000	Mayor operación local
Telecomunicaciones	7 SMMLV	\$8.120.000	Uso intensivo infraestructura pública
Concesiones de peajes	7 SMMLV	\$8.120.000	Monopolio natural
Concesiones líneas férreas	2 SMMLV	\$2.320.000	Menor operación
Entidades bancarias	1 SMMLV	\$1.160.000	Tarifa fija baja

Nota. Las tarifas se establecen en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) según la actividad económica, reconociendo la capacidad contributiva diferenciada y el uso intensivo de infraestructura pública. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 169-184).

La tarifa de 1 SMMLV para bancos es desproporcionadamente baja comparada con otras empresas. Un banco con alta rentabilidad paga lo mismo que un pequeño comerciante podría pagar mensualmente.

4.4.2.4.2 Impuesto de Degüello de Ganado Menor. El Impuesto de Degüello de Ganado Menor es un tributo municipal que grava el sacrificio de animales de especies menores (porcinos, caprinos, ovinos y aves) destinados al consumo humano. El gravamen busca controlar las condiciones sanitarias del sacrificio animal, garantizar la salubridad pública y generar recursos para inspección veterinaria y mantenimiento de la infraestructura de mataderos municipales. Se causa en el momento del sacrificio del animal en plantas autorizadas, siendo responsable del pago quien solicita el servicio de degüello. La tarifa se establece por cabeza de ganado sacrificado, diferenciándose según la especie animal.

Tabla 28. Elementos Esenciales del Impuesto de Degüello de Ganado Menor

Elemento	Configuración
Hecho generador	Sacrificio de ganado menor (porcino, ovino, caprino) dentro de la jurisdicción
Base gravable	Cada cabeza de ganado sacrificada
Tarifa	0.5 SMLDV por cabeza (aprox. \$19.333 en 2023)
Periodicidad	Mensual
Control	Certificado de matadero o frigorífico

Nota. El tributo se causa por cabeza de ganado sacrificada, con tarifa establecida en Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV) según la Ley 20 de 1908 y normativa municipal aplicable. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 185-196).

El Impuesto de Degüello de Ganado Menor presenta limitaciones significativas en su aplicación práctica municipal. Su recaudo potencial es bajo, especialmente en municipios pequeños con volumen limitado de sacrificio formal, mientras que los costos administrativos de control en mataderos y frigoríficos pueden superar los ingresos generados, cuestionando su viabilidad económica.

4.4.2.4.3 Impuesto de Registro de Marquilla. El Impuesto de Registro de Marquilla es un tributo municipal que grava la introducción, distribución y venta de licores, vinos, aperitivos y similares en la jurisdicción municipal. Su nombre proviene de las estampillas o marquillas (sellos oficiales) que deben adherirse a los productos como constancia del pago del impuesto. Este gravamen cumple una doble función: genera ingresos municipales y permite ejercer control fiscal sobre la comercialización de bebidas alcohólicas. El hecho generador ocurre con el ingreso del producto al territorio municipal o su expendio al público, siendo responsables del pago los distribuidores, comerciantes y expendedores de estos productos. Base legal: Decreto 3149 de 2006, Ley 1551 de 2012 | Artículos: 246-253

Tabla 29. Elementos Esenciales del Impuesto de Registro de Marquilla

Elemento	Configuración
Hecho generador	Registro de marcas, herretes o cifras para identificar semovientes (ganado)
Base gravable	Cada marca o herrete registrado
Tarifa	3 UVT (aprox. \$127.236 en 2023)
Renovación	Anual

Nota. El tributo se causa por cada marca o herrete registrado para identificar semovientes, con tarifa establecida en UVT según el Decreto 3149 de 2006 y la Ley 1551 de 2012. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 246-253).

El Impuesto de Registro de Marquilla presenta un recaudo municipal marginal debido a su limitada base gravable. Solo afecta a ganaderos formales que registran oficialmente sus marcas de hierro, excluyendo a numerosos pequeños productores que operan sin registro formal. Con volúmenes típicos de apenas decenas de registros anuales, su aporte fiscal es insignificante.

4.4.2.5 Sobretasas. Las sobretasas constituyen gravámenes adicionales aplicados sobre la base de otros tributos, con destinación específica establecida por ley. Base legal: Ley 488 de 1998, Ley 681 de 2001 | Artículos: 197-203

Tabla 30. Elementos Esenciales de la Sobretasa a la Gasolina

Elemento	Configuración
Hecho generador	Consumo de gasolina motor extra y corriente dentro del municipio
Base gravable	Valor de referencia de venta al público certificado mensualmente por MinMinas
Tarifa municipal	18.5% (máximo permitido por ley)
Sujeto pasivo	Distribuidores mayoristas, productores, importadores
Mecanismo	Retención en la fuente
Declaración	Mensual, primeros 18 días calendario
Destinación legal	Mínimo 25% mantenimiento vías; máximo 30% transporte público

Nota. La sobretasa se aplica sobre el valor de referencia de la gasolina, con tarifa máxima del 18.5% según la Ley 488 de 1998 y la Ley 681 de 2001, y destinación específica para mantenimiento vial y transporte público. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 197-203).

La sobretasa a la gasolina combina eficiencia recaudatoria excepcional mediante retención en la fuente con pocos agentes (estaciones y distribuidores), minimizando costos administrativos al operar por transferencias automáticas. El consumo inelástico de combustible garantiza ingresos estables y predecibles. Sin embargo, enfrenta limitaciones significativas: la tarifa máxima nacional (18.5%) elimina autonomía municipal, la destinación específica restringe flexibilidad presupuestal, y el contrabando de combustible erosiona la base gravable. A pesar de estas restricciones, constituye la segunda o tercera fuente tributaria más importante en municipios sin gran desarrollo comercial o industrial, superada únicamente por el predial y ocasionalmente el ICA, consolidándose como pilar fundamental del financiamiento municipal por su relación favorable entre recaudo y costo administrativo.

A. Sobretasa Ambiental

La Sobretasa Ambiental es un gravamen complementario que se adiciona al impuesto predial, destinado exclusivamente a la financiación de actividades de protección, conservación y recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Establecida mediante normas ambientales nacionales y reglamentada localmente, esta sobretasa representa un porcentaje del impuesto predial liquidado y sus recursos deben ser transferidos a la Corporación Autónoma Regional (CAR) correspondiente. Constituye un mecanismo de financiación ambiental que vincula la propiedad inmobiliaria con la responsabilidad de conservar el patrimonio ecológico territorial, garantizando recursos permanentes para proyectos de reforestación, manejo de cuencas hidrográficas y preservación de ecosistemas estratégicos. Base legal: Ley 99 de 1993, Decreto 1339 de 1994 | Artículos: 34-35.

Tabla 31. Elementos Esenciales de la Sobretasa Ambiental

Elemento	Configuración
Base gravable	Avalúo catastral del impuesto predial
Tarifa	1.5 por mil adicional
Beneficiario	Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR) - 100%
Mecanismo de recaudo	Se liquida y cobra junto con impuesto predial
Transferencia	Trimestral a CORPOCESAR

Nota. La sobretasa se calcula sobre el avalúo catastral y se recauda juntamente con el impuesto predial, con destinación exclusiva a CORPOCESAR según la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1339 de 1994. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 34-35).

Aunque recaudada municipalmente, la sobretasa ambiental no constituye ingreso propio sino transferencia directa a CORPOCESAR, actuando el municipio como agente recaudador. Su eficiencia radica en el recaudo conjunto con el predial sin costos adicionales. Los contribuyentes enfrentan una carga tributaria total efectiva de 7.5-10.5 por mil, sumando predial urbano residencial (6-9‰) más sobretasa ambiental (1.5‰).

B. Sobretasa Bomberil

La Sobretasa Bomberil es un gravamen complementario al impuesto predial destinado exclusivamente a financiar el funcionamiento, mantenimiento y dotación

del cuerpo de bomberos municipal o voluntario. Autorizada por la Ley 322 de 1996, esta sobretasa permite a los municipios garantizar recursos estables para el servicio esencial de prevención y atención de incendios, rescates y emergencias. Se liquida como porcentaje adicional sobre el impuesto predial y sus recursos tienen destinación específica hacia el Cuerpo de Bomberos local.

Tabla 32. Elementos Esenciales de la Sobretasa Bomberil

Elemento	Configuración
Base gravable	Valor liquidado de: (1) Impuesto predial, (2) ICA, (3) Delineación urbana
Tarifa	5% del valor de cada impuesto mencionado
Destinación obligatoria	Cuerpo de Bomberos Voluntarios del municipio
Manejo	Cuenta independiente en la Secretaría de Hacienda
Giro	Mensual al Cuerpo de Bomberos

Nota. La sobretasa se calcula como porcentaje del impuesto predial, ICA y delineación urbana, con destinación exclusiva al Cuerpo de Bomberos según la Ley 1575 de 2012. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 204-209).

La sobretasa bomberil garantiza financiamiento estructural del cuerpo de bomberos mediante recaudo eficiente sobre predial, ICA y delineación (5% adicional cada uno). Aunque proporciona estabilidad financiera al servicio de emergencias, incrementa la carga tributaria efectiva de los contribuyentes, reduce autonomía presupuestal municipal por su destinación específica y exige control administrativo mensual para el giro obligatorio de recursos.

4.4.2.6 Participaciones Especiales. Las Participaciones Especiales constituyen transferencias y recursos de destinación específica que reciben los municipios provenientes de entidades nacionales, departamentales o de explotación de recursos naturales. A diferencia de los impuestos directos, estas participaciones no se generan por la actividad tributaria propia del municipio sino por mandato constitucional o legal que garantiza la distribución de rentas nacionales hacia los entes territoriales. Incluyen recursos como el Sistema General de Participaciones (SGP), regalías por explotación minera o de hidrocarburos, y otras transferencias sectoriales. Las participaciones tienen destinación obligatoria hacia sectores específicos como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, representando frecuentemente la mayor fuente de ingresos para municipios de menor desarrollo fiscal.

A. Participación en Plusvalía

La Participación en Plusvalía es un instrumento de gestión del suelo que permite a los municipios capturar parte del incremento del valor de los inmuebles generado por acciones urbanísticas estatales, no por inversión privada. Fundamentada en el artículo 82 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 388 de 1997, esta participación surge cuando decisiones administrativas como cambios de uso del suelo, modificaciones de edificabilidad u obras públicas incrementan el valor de los predios. El municipio puede exigir entre 30% y 50% de ese mayor valor, destinando estos recursos a programas de vivienda social, infraestructura vial, espacio público y equipamientos colectivos, materializando así el principio constitucional de que la comunidad participe en las plusvalías generadas por la acción urbanística del Estado. Base legal: Ley 388 de 1997 (Desarrollo Territorial) | Artículos: 228-238

Tabla 33. Elementos Esenciales de la Participación en Plusvalía

Elemento	Configuración
Hechos generadores	(1) Incorporación de suelo rural a expansión urbana; (2) Autorización de mayor aprovechamiento del suelo (cambio norma urbanística); (3) Ejecución de obras públicas que generen mayor valor del suelo
Base gravable	Incremento en el valor del suelo (plusvalía) generado por acción urbanística
Tarifa	30% del mayor valor del suelo (mínimo legal: 30%, máximo: 50%)
Momento de exigibilidad	Al momento de: (1) expedición de licencias de construcción, o (2) transferencia de dominio del inmueble

Nota. La participación se calcula sobre el incremento del valor del suelo generado por acciones urbanísticas estatales, con tarifa mínima del 30% según la Ley 388 de 1997. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 228-238).

La plusvalía presenta subutilización crónica en municipios de 6ta categoría por su complejidad técnica extrema, alto costo político y carencia de capacidad institucional especializada.

4.4.2.7 Contribuciones. Las contribuciones son tributos cuyo hecho generador es la obtención de un beneficio o aumento del valor de los bienes del contribuyente por obras públicas o establecimiento de servicios estatales, financiando así inversiones específicas comunitarias.

A. Contribución Fondo de Seguridad Ciudadana

Gravamen especial destinado exclusivamente a financiar gastos, inversiones y funcionamiento de organismos de seguridad municipal (policía, inspecciones, cámaras de vigilancia), garantizando recursos estables para protección ciudadana y prevención del delito en el territorio municipal. Base Legal: Ley 418 de 1997, Ley 782 de 2002, Ley 1106 de 2006 | Artículos: 239-245

Tabla 34. Elementos Esenciales de la Contribución al Fondo de Seguridad Ciudadana

Elemento	Configuración
Hecho generador	Perfeccionamiento de contratos con el municipio de: (1) obra pública construcción/mantenimiento vías; (2) recaudo de impuestos
Base gravable	100% del valor del contrato
Tarifas	Obra pública: 5%; Recaudo impuestos: 3%
Sujeto pasivo	Contratista (persona natural o jurídica)
Causación	Con perfeccionamiento del contrato
Destinación	Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Nota. La contribución se aplica sobre contratos de obra pública y recaudo de impuestos, con destinación exclusiva al Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana según la Ley 418 de 1997 y normas concordantes. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 239-245).

La contribución responde a prioridad constitucional de seguridad, pero incrementa costos efectivos de contratación en 5%, afectando márgenes de contratistas. Su aplicación limitada solo a obras viales y recaudo tributario genera inequidad horizontal al excluir otros contratos municipales. En municipios pequeños con baja ejecución de obra pública, su recaudo resulta marginal, cuestionando su impacto fiscal real.

4.4.2.8 Estampillas Fiscales. Las estampillas fiscales son tributos municipales de destinación específica que gravan contratos, actos administrativos o transacciones económicas mediante un porcentaje adicional, cuyos recursos se destinan obligatoriamente a financiar programas, sectores o entidades determinadas por ley.

A. Estampilla Pro-Cultura

Gravamen adicional sobre contratos y actos municipales destinado exclusivamente a financiar actividades culturales, artísticas, protección del patrimonio, apoyo a gestores culturales, infraestructura cultural y programas de fomento artístico en el territorio municipal, fortaleciendo la identidad cultural local. Base legal: Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) | Artículos: 214-219.

Tabla 35. Hechos Generadores y Tarifas de la Estampilla Pro-Cultura

Concepto	Tarifa	Observación
Órdenes de pago por contratación	2% valor total	Aplica a todos los contratos municipales
Consultoría y servicios profesionales	2% valor total	Incluye contratos de prestación de servicios
Certificados, permisos, documentos oficiales	0.5 SMLDV	Tarifa fija por documento
Posesión empleados públicos	0.5% a 1% según salario	Pago único al posesionarse
Matrículas servicios públicos (estrato 3+)	1% valor matrícula	Solo estratos medios-altos
Permisos para rifas	1% SMMLV	Tarifa fija

Nota. Las tarifas se aplican sobre contratos, documentos y permisos municipales, con destinación exclusiva al fomento de la cultura según la Ley 397 de 1997. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 214-219).

La distribución porcentual obligatoria garantiza enfoque integral del sector cultural, priorizando creación artística (40%) e infraestructura (25%). Incluye innovadoramente seguridad social del creador (10%), reconociendo vulnerabilidad del sector. Sin embargo, la rigidez presupuestal limita autonomía municipal para responder a necesidades locales específicas. La destinación compartimentada asegura inversión equilibrada, pero dificulta concentrar recursos en proyectos estratégicos de alto impacto cultural territorial.

B. Estampilla Pro-Adulto Mayor

Gravamen adicional sobre contratos y actos administrativos municipales destinado exclusivamente a financiar programas de protección, atención integral, bienestar, subsidios, centros de atención y servicios para la población adulta mayor del

municipio, garantizando envejecimiento digno. Base Legal: Ley 687 de 2001 | Artículos: 220-227

Tabla 36. Elementos Esenciales de la Estampilla Pro-Adulto Mayor

Elemento	Configuración
Hecho generador	Contratos celebrados con el municipio y entidades descentralizadas
Base gravable	Valor total del contrato
Tarifa	4% del valor del contrato
Destinación	Centros de Bienestar del Adulto Mayor y Centros Vida
Beneficiarios	Adultos mayores niveles I y II SISBEN

Nota. La estampilla se aplica sobre el valor total de los contratos municipales, con destinación exclusiva a programas para adultos mayores según la Ley 687 de 2001. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas (artículos 220-227).

Aunque responde a mandato constitucional de protección al adulto mayor, la acumulación de estampillas genera carga parafiscal significativa: hasta 11% sumando Pro-Cultura (2%), Pro-Adulto Mayor (4%) y Contribución Seguridad (5%). El sobrecosto reduce competitividad en licitaciones, incrementa precios ofertados e impacta eficiencia del gasto público. Las exenciones a JAC y organizaciones sociales resultan coherentes con su naturaleza comunitaria.

4.4.2.9 Tasas y Derechos. Las tasas constituyen el tributo de menor relevancia estructural en Pailitas. Tributos que se pagan como contraprestación directa por servicios administrativos específicos prestados por el municipio, cuyo monto guarda relación con el costo del servicio efectivamente recibido por el contribuyente.

A. Tasa de Papelería

Tasa municipal que grava la expedición de certificados, constancias, copias autenticadas y demás documentos oficiales producidos por la administración municipal, financiando costos de archivo, custodia documental y atención al ciudadano.

Tabla 37. Elementos Esenciales del Impuesto de Papelería

Elemento	Configuración
Aplicación	Contribuyentes del impuesto predial por vigencias adeudadas (en mora)

Elemento	Configuración
Tarifa	10% de 1 SMLDV (aproximado a centena más cercana) ≈ \$3.8667
Naturaleza	Sanción administrativa por mora

Nota. El impuesto se aplica como sanción administrativa a contribuyentes morosos del predial, con tarifa establecida como porcentaje del SMLDV. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas.

Aunque denominado "impuesto", su naturaleza jurídica corresponde técnicamente a una tasa por servicio administrativo, ya que constituye contraprestación directa por la expedición de documentos oficiales, no un tributo general sin contraprestación. La imprecisión terminológica histórica persiste en estatutos municipales colombianos, confundiendo la clasificación tributaria correcta. Jurídicamente debería denominarse "Tasa de Papelería" al cumplir características de bilateralidad y proporcionalidad con el costo del servicio prestado.

B. Derechos de Nomenclatura

Son tasa por servicio de asignación oficial de dirección, numeración y placas identificatorias de predios urbanos y rurales, garantizando ordenamiento territorial, ubicación geográfica precisa y facilitando servicios públicos, emergencias y catastro municipal.

Tabla 38. Elementos Esenciales de los Derechos de Nomenclatura

Elemento	Configuración
Hecho generador	Asignación de nomenclatura urbana (dirección oficial)
Tarifa	1 SMLDV ≈ \$38.667
Expedición	Junto con licencia de construcción

Nota. Los derechos corresponden a una tasa por el servicio específico de asignación de dirección oficial, con tarifa establecida en SMLDV que refleja el costo administrativo del servicio. Fuente: Estatuto Tributario Municipal de Pailitas.

La tarifa de 1 SMLDV resulta técnicamente apropiada al constituir una tasa por servicio específico de asignación oficial de direcciones. El monto es razonable considerando los costos administrativos involucrados: levantamiento topográfico, registro catastral, elaboración de placa identificatoria y actualización de bases de datos municipales. A diferencia de otros tributos, esta tasa mantiene proporcionalidad directa entre el valor cobrado y el costo efectivo del servicio prestado, cumpliendo el principio de equivalencia característico de las tasas.

4.6 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

La sección a continuación comparó la estructura tributaria de Pailitas con municipios similares del departamento del Cesar y promedios nacionales de municipios categoría 6.

4.6.1 Municipios de referencia para comparación. Los municipios de referencia son jurisdicciones territorialmente similares seleccionadas para análisis comparativo de estructuras tributarias, tarifas impositivas, gestión fiscal y eficiencia recaudatoria. La metodología permite evaluar el desempeño tributario municipal frente a pares con características socioeconómicas, demográficas y categorización fiscal semejantes, identificando mejores prácticas, oportunidades de mejora en recaudo y coherencia tarifaria. El análisis comparativo facilita la formulación de políticas tributarias basadas en evidencia empírica territorial, permitiendo ajustes técnicos fundamentados en experiencias exitosas de municipios con contextos análogos en población, actividad económica, ubicación geográfica y capacidad institucional.

Tabla 39. Comparación de Tarifas de los Principales Tributos Municipales

Tributo	Pailitas	Promedio Cesar (Cat. 6)	Promedio Nacional (Cat. 6)	Posición Relativa
Predial residencial bajo	6 por mil	5-6 por mil	5 por mil	Estándar/ Ligeramente alto
Predial residencial alto	9 por mil	8-10 por mil	8-9 por mil	Estándar
Predial rural bajo	6 por mil	5-7 por mil	5-6 por mil	Estándar
Predial rural alto	12 por mil	10-12 por mil	9-11 por mil	Alto
Predial no edificado	21-23 por mil	15-18 por mil	15 por mil	Significativamente alto
ICA industrial	5-6 por mil	5-7 por mil	6-8 por mil	Bajo/Estándar
ICA comercio básico	3-6 por mil	4-7 por mil	5-8 por mil	Competitivo (bajo)
ICA servicios	6-10 por mil	6-10 por mil	7-10 por mil	Estándar
Avisos y tableros	15% ICA	15% ICA	15% ICA	Estándar nacional) (ley

Tributo	Pailitas	Promedio Cesar (Cat. 6)	Promedio Nacional (Cat. 6)	Posición Relativa
Delineación (bajo)	1 por mil	1-2 por mil	1-2 por mil	Estándar
Delineación (alto)	10 por mil	8-12 por mil	8-10 por mil	Estándar
Sobretasa gasolina	18.5%	18.5%	18.5%	Estándar (máximo legal)
Alumbrado público residencial	10-15%	12-18%	15-20%	Relativamente bajo
Estampilla Pro-Cultura	2% contratos	2%	2%	Estándar nacional) (ley
Estampilla Adulto Mayor	4% contratos	4%	4%	Estándar nacional) (ley

Nota. Las categorías de comparación (Categoría 6) corresponden a municipios con características socioeconómicas similares. Fuente: Elaboración propia con base en el Estatuto Tributario de Pailitas y promedios reportados por la Federación Colombiana de Municipios (2023).

Pailitas presenta estructura tributaria mayormente estándar, destacando tarifas significativamente altas en predial no edificado (21-23‰ vs 15‰ nacional) y predial rural alto (12‰ vs 9-11‰), desestimulando especulación inmobiliaria. ICA muestra tasas competitivamente bajas favoreciendo actividad comercial-industrial. Alumbrado público relativamente bajo beneficia contribuyentes residenciales. Tributos con regulación nacional mantienen tarifas estándar obligatorias.

4.7 EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

La sección evaluó la estructura tributaria de Pailitas desde perspectivas técnicas, económicas y administrativas.

A. Suficiencia Recaudatoria

La capacidad recaudatoria de un municipio está determinada por factores estructurales que condicionan tanto la base gravable como el potencial de ingresos tributarios. En el caso de Pailitas, la evaluación de suficiencia requiere analizar las

características socioeconómicas del territorio que limitan estructuralmente la generación de recursos propios.

Tabla 40. Indicadores Estructurales que Condicionan la Capacidad Recaudatoria de Pailitas

Indicador	Dato	Impacto fiscal
Estratificación	75% estratos 1-2	Baja capacidad tributaria
Informalidad	60-70% actividad comercial	Base gravable reducida
Economía predominante	Agricultura/ganadería	Actividades no gravadas
Actividad exenta	30-40% potencialmente gravable	Limitación estructural

Nota. Los datos de informalidad y actividad exenta corresponden a estimaciones basadas en el análisis del estatuto tributario y características del tejido productivo local. La estratificación refleja datos oficiales del DANE.

La estructura tributaria genera ingresos propios estimados entre 10-15% del presupuesto total, con alta dependencia de transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP). La limitación no constituye una deficiencia del diseño tributario en sí, sino una característica estructural propia de municipios de categoría 6ª en contextos rurales de bajos ingresos.

B. Eficiencia Económica

La eficiencia económica de un sistema tributario se evalúa por su capacidad de recaudar recursos sin generar distorsiones significativas en las decisiones de agentes económicos. A continuación, se identifican tanto los elementos eficientes de la estructura tributaria de Pailitas como las distorsiones potenciales que podrían afectar el comportamiento de contribuyentes y la asignación de recursos.

Tabla 41. Distorsiones Económicas Identificadas en el Sistema Tributario de Pailitas

Tributo/Tarifa	Objetivo normativo	Distorsión generada	Efecto no deseado
Predial no edificado (21-23‰)	Movilizar suelo urbano ocioso	Tarifa elevada sin diferenciación	Sub-declaración de avalúos; "congelamiento" de lotes sin capacidad de venta o construcción

Tributo/Tarifa	Objetivo normativo	Distorsión generada	Efecto no deseado
Alumbrado público lotes (6% avalúo anual)	Financiar servicio de alumbrado	Carga potencialmente confiscatoria	Puede exceder sustancialmente el valor del beneficio recibido
ICA (31 códigos tarifarios)	Gravar diversas actividades comerciales	Complejidad operativa excesiva	Incentiva mala clasificación intencional; genera altos costos de cumplimiento; requiere capacidad fiscalizadora inexistente
Carga parafiscal en contratación (hasta 11%)	Financiar fondos especiales	Acumulación de estampillas + contribuciones	Encarece procesos contractuales; reduce número de oferentes potenciales

Nota. Las tarifas corresponden a las establecidas en el Estatuto Tributario Municipal vigente. El porcentaje de carga parafiscal resulta de sumar todas las estampillas obligatorias y la contribución especial de seguridad aplicables a contratos públicos.

El análisis revela que las principales ineficiencias del sistema no provienen de los tributos principales (predial, ICA, sobretasa gasolina), sino de tarifas específicas y cargas parafiscales. La complejidad del ICA con 31 códigos tarifarios diferentes representa la distorsión más problemática, dado que excede la capacidad administrativa del municipio para fiscalizar adecuadamente, incentivando la evasión mediante mala clasificación de actividades. Por su parte, el gravamen sobre lotes no edificados, aunque bien intencionado, puede generar efectos contrarios al objetivo de movilización de suelo urbano.

C. Equidad distributiva

La equidad distributiva evalúa si el sistema tributario distribuye la carga fiscal de manera justa, tanto entre contribuyentes de diferente capacidad económica (equidad vertical) como entre contribuyentes en situaciones similares (equidad horizontal). A continuación, se analizan ambas dimensiones en el sistema tributario de Pailitas.

Equidad vertical (según capacidad de pago)

El principio de equidad vertical establece que quienes tienen mayor capacidad económica deben contribuir proporcionalmente más al financiamiento del gasto público. El sistema tributario de Pailitas incorpora algunos elementos de progresividad, aunque con limitaciones significativas.

Tabla 42. Elementos de Progresividad en el Sistema Tributario de Pailitas

Tributo	Mecanismo de progresividad	Rango tarifario
Predial urbano residencial	Tarifas crecientes según avalúo catastral	6‰ a 9‰
Alumbrado público residencial	Tarifas crecientes según estrato socioeconómico	10% a 15% del consumo
Delineación urbana	Diferenciación por estrato del solicitante	1‰ (estratos 1-2) vs. 10‰ (estratos 4-6)

Nota. Las tarifas corresponden a las vigentes en el Estatuto Tributario Municipal. El símbolo ‰ representa por mil.

Los mecanismos de progresividad identificados son moderados. El diferencial predial urbano de apenas 3 puntos por mil (incremento del 50% entre la tarifa mínima y máxima) resulta insuficiente para generar efectos redistributivos significativos. En contraste, la delineación urbana sí presenta un diferencial sustancial (900%) entre estratos, constituyendo el tributo más progresivo del sistema.

Elementos regresivos identificados. El sistema también presenta dos componentes con efectos regresivos que contrarrestan parcialmente la progresividad descrita:

Impuesto de Industria y Comercio (ICA): Por su naturaleza de impuesto indirecto, se traslada a los precios finales de bienes y servicios, afectando proporcionalmente más a hogares de menores ingresos que destinan mayor porcentaje de su presupuesto al consumo de bienes básicos.

Alumbrado público basado en consumo eléctrico: Aunque diferenciado por estratos, no es necesariamente progresivo en términos absolutos, ya que familias numerosas en estratos bajos pueden consumir más electricidad (y pagar más por alumbrado) que hogares pequeños en estratos altos.

Equidad horizontal

El principio de equidad horizontal exige que contribuyentes en circunstancias económicas similares enfrenten cargas tributarias equivalentes. El análisis identifica dos inequidades significativas en el sistema de Pailitas.

D. Simplicidad administrativa

Tabla 43. Evaluación de la Complejidad Administrativa por Tributo

Tributo	Complejidad	Capacidad requerida	Evaluación para Cat. 6
Predial	Media	Catastro, facturación	Administrable
ICA	Muy Alta	31 clasificaciones, fiscalización	Desafiante
Sobretasa gasolina	Baja	Solo transferencias	Eficiente
Alumbrado público	Muy Alta	Múltiples bases, liquidación diferenciada	Complejo
Espectáculos	Media	Presencia en eventos	Requiere personal disponible
Plusvalía	Extrema	Estudios técnicos, avalúos	Inviabile sin apoyo externo

Nota. La evaluación considera recursos técnicos, humanos y sistemas de información requeridos para la gestión eficiente de cada tributo. Fuente: Elaboración propia con base en el Estatuto Tributario de Pailitas y análisis de capacidad institucional típica de municipios de categoría 6.

La estructura presenta complejidad excesiva para capacidad institucional de municipio de 6ta categoría. Tributos como ICA con 31 códigos, alumbrado público multibase, y plusvalía requieren recursos técnicos y humanos que típicamente estos municipios no poseen.

E. Análisis costo-beneficio de exenciones y beneficios

El Estatuto establece múltiples exenciones y beneficios, pero no existe cuantificación del gasto tributario (ingresos a los que el municipio renuncia).

Tabla 44. Análisis de Exenciones Prediales y su Impacto Fiscal

Exención	Justificación	Estimación de impacto
Predios municipales	Técnicamente necesaria	Medio (depende de extensión propiedad pública)
Inmuebles religiosos	Constitucional (libertad culta)	Bajo (pocos inmuebles)
Entidades beneficencia	Fomento tercer sector	Bajo-Medio
Monumentos nacionales	Preservación patrimonio	Muy bajo (pocos casos)

Nota. Las estimaciones de impacto se basan en análisis cualitativo dado la ausencia de cuantificación oficial del gasto tributario municipal. Fuente: Elaboración propia con base en el Estatuto Tributario de Pailitas.

El Estatuto Tributario del municipio de Pailitas establece múltiples exenciones y beneficios fiscales sin cuantificación del gasto tributario, es decir, los ingresos a los que el municipio renuncia. Esta situación impide evaluar si los beneficios sociales justifican la pérdida de recursos públicos (Jiménez & Podestá, 2009).

El análisis de las exenciones prediales revela cuatro categorías: la exención de predios municipales, técnicamente necesaria por el principio de no autoimpuesto, presenta impacto medio pero carece de inventario actualizado; los inmuebles religiosos, exentos constitucionalmente por libertad de cultos, tienen impacto bajo aunque sin criterios claros sobre "uso exclusivo" ni registro de control; las entidades de beneficencia, orientadas a fomentar el tercer sector, muestran impacto bajo-medio con definición ambigua y sin verificación efectiva de fines benéficos; y los monumentos nacionales, con impacto muy bajo, son la exención mejor justificada por preservación cultural. La ausencia de cuantificación oficial evidencia la necesidad de implementar sistemas de medición y control que permitan evaluar la eficiencia de estas políticas fiscales y garantizar la transparencia de las finanzas públicas locales (OCDE, 2010).

5. DETERMINAR LAS PROYECCIONES Y EJECUCIONES PRESUPUESTALES DE LOS INGRESOS EN CADA UNO DE LOS TRIBUTOS

Tabla 45 Estado de Situación Financiera Comparativo 2016-2019 (Valores en Miles de Pesos)

ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA COMPARATIVO AÑO 2016 - 2019 EN MILES				
CUENTA	2016	2017	2018	2019
ACTIVO CORRIENTE	9.828.815	16.145.566	23.626.990	18.728.267
Efectivo (depósitos en bancos)	5.201.264	1.999.999	9.921.664	14.150.706
Rentas por cobrar	1.334.625	1.379.833	-	-
Deudores	3.292.926	12.765.734	13.705.326	4.577.561
ACTIVO NO CORRIENTE	24.886.865	24.894.758	26.932.958	31.952.442
Propiedades, planta y equipo	13.767.340	13.775.233	13.820.960	13.528.992
Bienes de beneficio y uso público	1.835.590	1.835.590	1.835.590	4.444.330
Otros activos (reserva financiera actuarial)	9.283.935	9.283.935	11.276.408	13.979.120
TOTAL, ACTIVO	34.715.680	41.040.324	50.559.948	50.680.709
PASIVO CORRIENTE	1.018.450	1.886.134	6.258.825	12.751.124
Cuentas por pagar	602.247	1.382.853	5.922.664	5.604.030
Obligaciones laborales	56.239	111.220	336.161	4.444.702
Pasivos estimados (provisiones)	280.557	365.770	-	2.694.793
Otros pasivos	79.407	26.291	-	7.599
TOTAL, PASIVO	1.018.450	1.886.134	6.258.825	12.751.124
PATRIMONIO	33.697.230	39.154.190	44.301.123	37.929.585
Capital fiscal	31.856.411	34.357.609	44.301.123	37.929.585
Remanente del ejercicio	2.484.320	5.437.513	-	-
Patrimonio público incorporado	12.790	15.359	-	-

**ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
COMPARATIVO AÑO 2016 - 2019
EN MILES**

CUENTA	2016	2017	2018	2019
Provisiones y amortizaciones	-656.291	-656.291	-	-
TOTAL PASIVO + PATRIMONIO	34.715.680	41.040.324	50.559.948	50.680.709

Nota. Los valores presentados corresponden a los estados financieros oficiales reportados por el municipio para los años 2016 a 2019. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Pailitas, Cesar.

Tabla 46 Estado de Situación Financiera Comparativo 2020-2023 (Valores en Miles de Pesos).

**ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
COMPARATIVO AÑO 2020 – 2021
EN MILES**

CUENTA	2020	2021	2022	2023
ACTIVO CORRIENTE	6.439.224	7.950.134	7.945.257	6.732.346
Efectivo (depósitos en bancos)	1.935.315	2.743.987	3.836.827	1.757.127
Rentas por cobrar	1.379.633	1.883.857	1.883.857	1.883.857
Deudores	3.124.276	3.322.290	2.224.573	3.091.362
ACTIVO NO CORRIENTE	32.385.157	34.422.358	39.517.307	43.040.458
Propiedades, planta y equipo	13.572.615	14.584.485	19.186.925	19.127.619
Bienes de beneficio y uso público	4.524.303	4.524.303	6.972.287	10.255.900
Otros activos (reserva financiera actuarial)	14.288.239	15.313.570	13.358.095	13.656.939
TOTAL, ACTIVO	38.824.381	42.372.492	47.462.564	49.772.804
PASIVO CORRIENTE	15.019.053	8.804.539	12.326.079	14.559.990
Cuentas por pagar	5.687.490	1.641.537	5.184.479	7.833.726
Obligaciones laborales	4.577.593	4.182.123	4.029.885	3.049.888
Pasivos estimados (provisiones)	2.694.793	2.694.793	2.694.793	2.694.793
Otros pasivos	2.059.177	286.086	416.922	981.583
TOTAL, PASIVO	15.019.053	8.804.539	12.326.079	14.559.990

**ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
COMPARATIVO AÑO 2020 – 2021
EN MILES**

CUENTA	2020	2021	2022	2023
PATRIMONIO	23.805.328	33.567.953	35.136.485	35.212.814
Capital fiscal	39.151.294	39.151.294	39.151.294	39.151.294
Remanente del ejercicio	2.017.526	5.531.006	2.756.729	128.313
Patrimonio público incorporado	53.801	-	-	-
Provisiones y amortizaciones	-17.417.293	-11.114.347	-6.771.538	-4.066.793
TOTAL, PASIVO + PATRIMONIO	38.824.381	42.372.492	47.462.564	49.772.804

Nota. pp = puntos porcentuales. Las estimaciones se derivan de promedios nacionales ajustados a la realidad municipal documentada. Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Pailitas, cifras nacionales de la Federación Colombiana de Municipios y análisis de contexto macroeconómico.

Tabla 47 Estado de resultado 2016-2019.

**ESTADO DE RESULTADO
COMPARATIVO AÑO 2016 - 2019
EN MILES**

CUENTA	2016	2017	2018	2019
INGRESOS OPERACIONALES	18.699.992	21.655.824	20.109.942	20.813.791
INGRESOS FISCALES	18.699.992	21.655.824	20.109.942	20.813.791
TRIBUTARIOS	2.136.190	2.205.068	1.787.729	1.850.301
Impuesto predial unificado	179.368	324.240	207.731	215.002
Impuesto de industria y comercio	704.648	575.882	502.928	520.531
Impuesto de avisos, tableros y vallas	37.898	90.015	75.439	78.080
Publicidad exterior	46	25	28	29
Degüello de ganado menor	-	-	308	319
Sobretasa a la gasolina	894.976	893.729	663.733	686.963

**ESTADO DE RESULTADO
COMPARATIVO AÑO 2016 - 2019
EN MILES**

CUENTA	2016	2017	2018	2019
Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	-	-	-	-
Impuesto de transporte de hidrocarburos	-	233.800	245.354	253.942
Estampillas	318.354	87.377	90.013	93.163
Renta del monopolio de juegos de suerte y azar	900	-	2.195	2.272
NO TRIBUTARIOS	16.563.802	19.450.756	18.322.213	18.963.490
Tasas	125.148	5.949	-	110.745
Multas	-	-	4.513	4.671
Venta de bienes y servicios	3.165	-	3.249	3.363
Devoluciones y descuentos	-	-	-	-
Transferencia para funcionamiento	1.154.338	1.278.240	1.405.368	1.454.556
Transferencias para inversión	14.953.234	15.939.928	3.661.000	3.789.134
Sistema general de seguridad social en salud	-	-	13.141.083	12.840.928
Contribución de seguridad	-	8.586	107.000	110.745
Otras transferencias	327.917	2.218.053	-	649.348
OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	-	-	-	-
OTROS INGRESOS	-	-	-	-
GASTOS OPERACIONALES	-	-	19.694.735	20.387.273
DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	-	-	2.266.912	2.378.226
GASTO PUBLICO SOCIAL	-	-	17.427.823	18.009.047
Educación	-	-	1.393.595	1.501.224
Salud	-	-	13.212.948	13.674.786
Agua potable y saneamiento básico	-	-	1.129.244	1.165.903
Vivienda	-	-	175.354	156.942
Productividad y generación de calidad de vida	-	-	93.000	125.800
Emprendimiento y oportunidad de negocio	-	-	24.000	24.000

**ESTADO DE RESULTADO
COMPARATIVO AÑO 2016 - 2019
EN MILES**

CUENTA	2016	2017	2018	2019
Recreación y deporte			127.318	140.091
Cultura			93.002	95.207
Desarrollo comunitario y bienestar social			227.000	246.450
Medio ambiente			286.500	293.899
Operaciones interinstitucionales			665.862	584.745
RESULTADO OPERACIONAL	18.699.992	21.655.824	415.207	426.518
Otros gastos				
RESULTADO FINAL DEL EJERCICIO	18.699.992	21.655.824	415.207	426.518

Nota. Los valores presentados corresponden a los estados de resultados oficiales reportados por el municipio para el período 2016-2019. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Pailitas, Cesar.

Tabla 48 Estado de resultado 2020-2023

**ESTADO DE RESULTADO
COMPARATIVO AÑO 2020 - 2023
EN MILES**

CUENTA	2020	2021	2022	2023
INGRESOS OPERACIONALES	27.419.067	34.631.238	34.368.571	44.305.208
INGRESOS FISCALES	2.449.364	3.799.289	4.427.781	5.335.262
Impuesto predial unificado	571.023	954.302	530.988	447.447
Impuesto de industria y comercio	442.758	456.604	482.164	602.446
Impuesto de delineación urbana, estudios y aprobación de planos	1.456	4.180	24.062	17.319
Impuesto de avisos, tableros y vallas	40.126	32.045	45.302	62.920
Impuesto al consumo de tabaco y cigarrillo	367	1.138	265	1.010
Impuesto sobre vehículo automotores	15.231	22.359	25.550	23.894

**ESTADO DE RESULTADO
COMPARATIVO AÑO 2020 - 2023
EN MILES**

CUENTA	2020	2021	2022	2023
Sobretasa a la gasolina	754.976	842.774	654.536	813.018
Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	-	415.536	667.794	1.053.204
Impuesto de transporte de hidrocarburos	280.298	118.520	157.206	153.279
Sobretasa bomberil	18.685	113.012	45.631	53.042
Otros impuestos municipales	1.477		-	-
Tasas	1.322	100.781	268.761	318.381
Multas	6.114	11.441	28.421	22.673
Intereses	323.837	214.897	230.996	167.232
Sanciones	996	-	-	-
Estampillas	208.352	451.689	896.542	1.060.784
Contribuciones	35.015	113.146	319.473	438.520
Renta del monopolio de juegos de suerte y azar	123.265	136.428	196.964	259.673
Otras contribuciones	4.705	38.942	51.081	11.510
Devoluciones y descuentos	-380.639	-228.505	-197.955	-171.090
TRANSFERENCIAS Y SUBVECIONES	24.604.601	30.814.891	29.542.930	38.533.864
Sistema general de participaciones	13.285.290	14.772.070	16.458.609	19.447.040
Sistema general de regalías	649.454	1.279.578	917.730	3.835.733
Sistema general de seguridad social en salud	8.695.483	9.351.085	11.038.219	14.006.724
Otras transferencias	1.974.374	5.412.158	1.128.372	1.244.367
OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	307.205	647	371.183	393.254
VENTA DE SERVICIOS	19.764	-	-	-
OTROS INGRESOS	38.133	16.411	26.677	42.828
Financieros	13.911	16.408	15.337	28.805
Ajuste por diferencia de cambio	149	3	4	8
Ingresos diversos	24.073	-	11.336	14.015

**ESTADO DE RESULTADO
COMPARATIVO AÑO 2020 - 2023
EN MILES**

CUENTA	2020	2021	2022	2023
GASTOS OPERACIONALES	25.328.459	29.017.173	31.131.979	43.268.932
DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	3.394.328	3.099.061	3.018.021	4.288.226
DETERIORO, DEPRECIACIÓN, AMORTIZACIÓN Y PROVISIÓN	5.969		52.258	440.365
TRANSFERENCIAS Y SUBVECIONES	318.758	32.202	110.536	14.432
GASTO PUBLICO SOCIAL	21.609.404	25.885.910	27.951.164	38.525.909
Educación	935.737	958.657	954.469	1.351.047
Salud	16.476.110	17.985.555	20.249.995	23.923.148
Agua potable y saneamiento básico	1.728.312	1.655.839	276.210	330.340
Vivienda	39.244	87.804	74.932	367.610
Recreación y deporte	146.142	721.765	579.382	3.661.170
Cultura	121.682	268.705	485.479	735.107
Desarrollo comunitario y bienestar social	959.039	2.742.425	3.682.154	5.959.668
Medio ambiente	-	234.814	64.227	337.261
Subsidios asignados	1.201.312	1.230.346	1.226.078	1.467.337
Operaciones interinstitucionales	1.826	-	358.238	393.221
RESULTADO OPERACIONAL	2.090.608	5.614.065	3.236.592	1.036.276
Otros gastos	19.082	83.061	479.286	907.938
RESULTADO FINAL DEL EJERCICIO	2.071.526	5.531.004	2.757.306	128.338

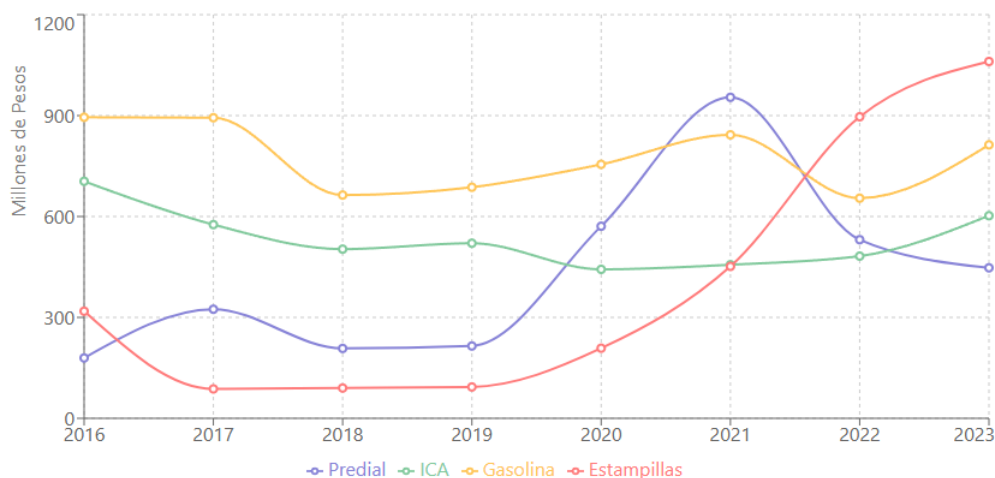
Nota. Los valores presentados corresponden a los estados de resultados oficiales reportados por el municipio para el período 2020-2023. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Pailitas, Cesar.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el comportamiento histórico de los ingresos tributarios del municipio de Pailitas, Cesar, durante el período 2016-2023, con el fin de determinar proyecciones presupuestales para las vigencias 2024-2026. El análisis resulta fundamental para la planificación fiscal y la toma de decisiones financieras del municipio, permitiendo identificar las principales fuentes de recursos propios, sus tendencias de crecimiento y los desafíos en materia de recaudo tributario.

Los ingresos tributarios constituyen uno de los pilares de la autonomía fiscal municipal, complementando las transferencias del Sistema General de Participaciones y otras fuentes de financiación. En el caso de Pailitas, el análisis de los estados financieros revela una evolución significativa en la estructura tributaria, con la incorporación de nuevos gravámenes y la consolidación de tributos tradicionales.

Ilustración 1. Evolución 2016-2023

Evolución de los Cuatro Principales Tributos 2016-2023



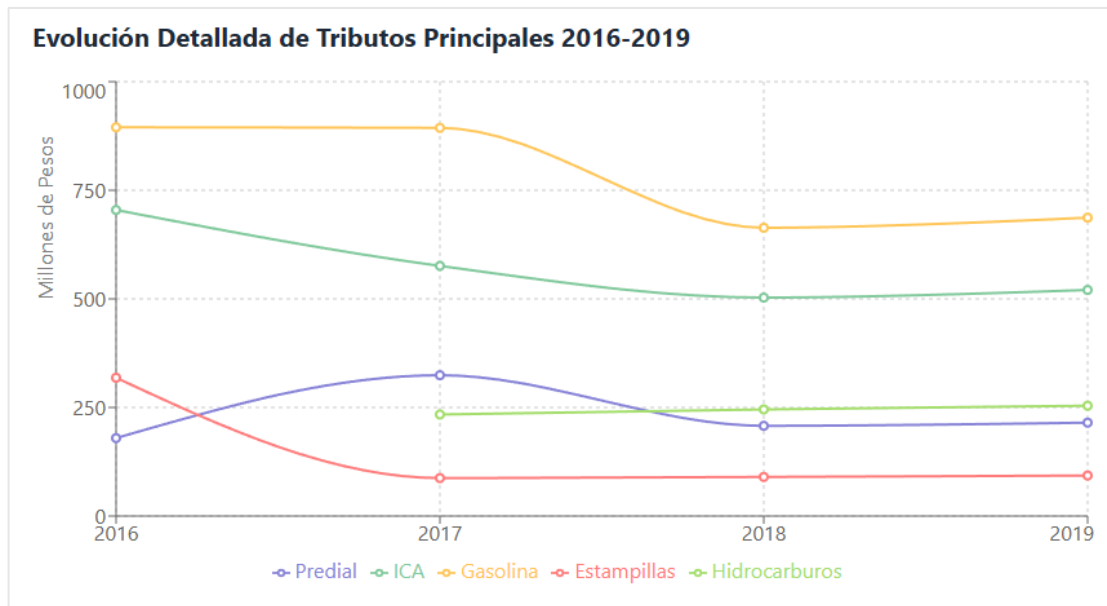
Nota: Todas las cifras están expresadas en millones de pesos corrientes Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Pailitas, Cesar. Período de análisis: 2016-2023 (8 años)

5.1 ANÁLISIS HISTÓRICO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS 2016-2023

El comportamiento de los ingresos tributarios del municipio de Pailitas durante el período 2016-2023 muestra una tendencia de recuperación y fortalecimiento progresivo del recaudo. Los ingresos fiscales pasaron de \$2,136.2 millones en 2016

a \$5,335.3 millones en 2023, lo que representa un incremento del 149.8% en el período analizado, aclarando que en este periodo la inflación acumulada fue de un 44,84%. Sin embargo, este crecimiento no ha sido lineal, presentando contracciones importantes en los años 2018 y 2019, cuando los ingresos tributarios alcanzaron sus niveles más bajos con \$1,787.7 millones y \$1,850.3 millones respectivamente.

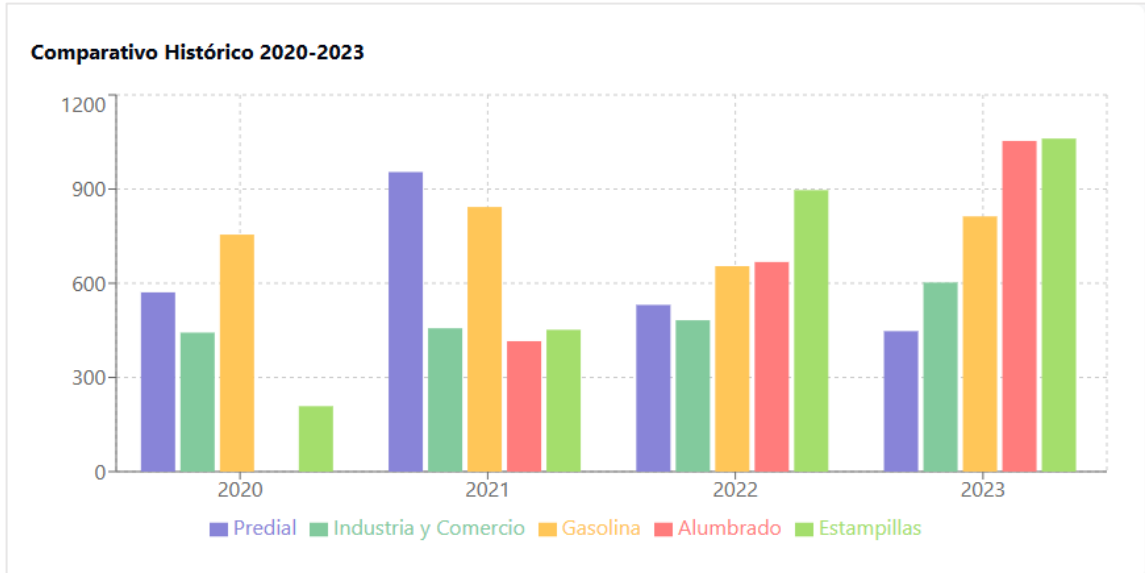
Ilustración 2. Periodo 2016-2019



Nota: Este período representa la etapa más crítica de la gestión tributaria municipal, sentando las bases para las reformas implementadas a partir de 2020. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Pailitas, Cesar. Período de análisis: 2016-2019 (4 años - Fase de crisis)

A partir del año 2020 se evidencia una recuperación sostenida del recaudo tributario, alcanzando \$2,449.4 millones, seguido de un crecimiento significativo en 2021 (\$3,799.3 millones), 2022 (\$4,427.8 millones) y 2023 (\$5,335.3 millones). Este último año representa el mejor desempeño tributario del municipio en el período analizado, con un incremento del 20.5% respecto a 2022.

Ilustración 3. Periodo 2020-2023



Nota: Análisis con base en estados financieros oficiales 2016-2023. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Pailitas, Cesar

Es importante destacar que, a pesar del crecimiento en términos absolutos, los ingresos tributarios del municipio representan únicamente el 12.0% del total de ingresos operacionales en 2023, manteniéndose una alta dependencia de las transferencias del nivel nacional, que constituyen el 87.0% de los recursos totales. Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer la gestión tributaria municipal para incrementar la autonomía fiscal.

5.1.1 Impuesto Predial Unificado. El Impuesto Predial Unificado presenta un comportamiento irregular durante el período de análisis. En 2016 se recaudaron \$179.4 millones, experimentando un crecimiento significativo en 2017 al alcanzar \$324.2 millones (80.7% de incremento). Sin embargo, en 2018 se produjo una caída del 35.9%, situándose en \$207.7 millones, y manteniéndose relativamente estable en 2019 con \$215.0 millones.

El año 2020 marcó un punto de inflexión con un recaudo de \$571.0 millones (165.6% de crecimiento), alcanzando su punto máximo en 2021 con \$954.3 millones. No obstante, esta tendencia positiva no se sostuvo, registrándose una caída del 44.4% en 2022 (\$531.0 millones) y del 15.7% en 2023 (\$447.4 millones).

El comportamiento errático del impuesto predial sugiere problemas estructurales en el catastro municipal, posiblemente relacionados con desactualización de avalúos,

deficiencias en el proceso de facturación y cobro, así como bajos niveles de cultura tributaria. La caída sostenida en los últimos dos años es particularmente preocupante, considerando que el predial debe ser uno de los tributos más estables y predecibles del municipio.

5.1.2 Impuesto de Industria y Comercio. El Impuesto de Industria y Comercio muestra mayor estabilidad relativa en comparación con el predial. En 2016 generó recaudos por \$704.6 millones, experimentando una reducción en 2017 (\$575.9 millones) y 2018 (\$502.9 millones), manteniéndose en niveles similares en 2019 (\$520.5 millones).

Durante el período 2020-2022, el impuesto se mantuvo relativamente estable con recaudos entre \$442.8 y \$482.2 millones. El año 2023 marca una recuperación importante con \$602.4 millones recaudados, representando un incremento del 24.9% respecto al año anterior. El crecimiento puede estar asociado a la reactivación económica postpandemia y al fortalecimiento de las actividades comerciales en el municipio.

A pesar de esta recuperación, el recaudo de 2023 sigue siendo inferior al registrado en 2016, lo que sugiere que existe margen para incrementar la base gravable mediante la formalización empresarial y el fortalecimiento de la fiscalización tributaria. El ICA representa actualmente el 11.3% del total de ingresos tributarios municipales.

5.1.3 Sobretasa a la Gasolina. La sobretasa a la gasolina ha sido históricamente uno de los tributos más importantes para el municipio. En 2016 y 2017 generó recaudos cercanos a los \$895 millones, experimentando una caída significativa en 2018 (\$663.7 millones) que se mantuvo en 2019 (\$687.0 millones).

El período 2020-2023 muestra una tendencia de recuperación, aunque con cierta volatilidad. En 2020 se recaudaron \$755.0 millones, alcanzando el pico en 2021 con \$842.8 millones. El año 2022 presentó una caída a \$654.5 millones, pero 2023 cerró con \$813.0 millones, representando un incremento del 24.2%.

El tributo representa el 15.2% de los ingresos tributarios totales en 2023, constituyéndose en la tercera fuente más importante de recursos propios. Su comportamiento está directamente relacionado con el consumo de combustibles en el municipio, factor que depende de variables económicas regionales y nacionales, así como del precio internacional del petróleo.

5.1.4 Impuesto sobre el Servicio de Alumbrado Público. El impuesto de alumbrado público representa uno de los casos de éxito en la gestión tributaria municipal. Implementado en 2021, generó inmediatamente recaudos significativos por \$415.5 millones. En 2022 alcanzó \$667.8 millones (60.7% de crecimiento) y en 2023 llegó a \$1,053.2 millones (57.7% de incremento adicional).

En solo tres años de implementación, el tributo se ha convertido en la segunda fuente más importante de ingresos tributarios, representando el 19.7% del total en 2023. Su éxito se debe a la universalidad del servicio de energía eléctrica y a la facilidad de recaudo mediante facturación conjunta con las empresas prestadoras del servicio.

5.1.5 Estampillas. Las estampillas constituyen la principal fuente de ingresos tributarios del municipio en 2023, generando \$1,060.8 millones, equivalente al 19.9% del total. Sin embargo, su comportamiento histórico ha sido altamente variable.

En 2016 las estampillas generaron \$318.4 millones, cayendo drásticamente en 2017 a \$87.4 millones (72.5% de reducción). Durante 2018 y 2019 se mantuvieron en niveles bajos cercanos a los \$90 millones. A partir de 2020 comienza una recuperación sostenida: \$208.4 millones en 2020, \$451.7 millones en 2021 (116.8% de crecimiento), \$896.5 millones en 2022 (98.5% de incremento) y \$1,060.8 millones en 2023 (18.3% adicional).

El crecimiento exponencial sugiere una ampliación de la base gravable de las estampillas o la implementación de nuevas estampillas con destinación específica. La consolidación de este tributo como principal fuente de recursos propios representa una oportunidad importante para el municipio.

5.1.6 Tasas y Contribuciones. Las tasas municipales han mostrado un comportamiento irregular. En 2016 generaron \$125.1 millones, cayendo drásticamente en 2017 a \$5.9 millones. Después de registrar cero recaudos en 2018, se recuperaron en 2019 con \$110.7 millones. El período 2020-2023 muestra un crecimiento sostenido: \$1.3 millones en 2020, \$100.8 millones en 2021, \$268.8 millones en 2022 y \$318.4 millones en 2023, representando el 6.0% del total tributario.

Las contribuciones, por su parte, solo aparecen registradas a partir de 2020, generando \$35.0 millones ese año. Su crecimiento ha sido notable: \$113.1 millones

en 2021 (223.1% de incremento), \$319.5 millones en 2022 (182.5% adicional) y \$438.5 millones en 2023 (37.3% más). El tributo representa actualmente el 8.2% de los ingresos tributarios totales, constituyéndose en la sexta fuente más importante.

5.1.7 Otros Tributos. El impuesto de delineación urbana, estudios y aprobación de planos muestra recaudos marginales hasta 2021, pero experimenta un crecimiento significativo en 2022 (\$24.1 millones), aunque con reducción en 2023 (\$17.3 millones). El tributo tiene potencial de crecimiento considerando el desarrollo urbanístico del municipio.

El impuesto de avisos, tableros y vallas presenta alta volatilidad, pasando de \$37.9 millones en 2016 a \$90.0 millones en 2017, para luego descender y recuperarse parcialmente en 2023 con \$62.9 millones.

El impuesto sobre vehículos automotores, implementado en 2020, genera recaudos modestos pero estables entre \$15.2 y \$25.6 millones anuales. La sobretasa bomberil muestra comportamiento errático, con picos en 2021 (\$113.0 millones) pero niveles bajos en 2023 (\$53.0 millones).

El impuesto de transporte de hidrocarburos, incorporado en 2017, alcanzó su punto máximo en 2020 con \$280.3 millones, pero ha venido decreciendo sistemáticamente hasta \$153.3 millones en 2023, representando una reducción del 45.3% respecto al pico histórico.

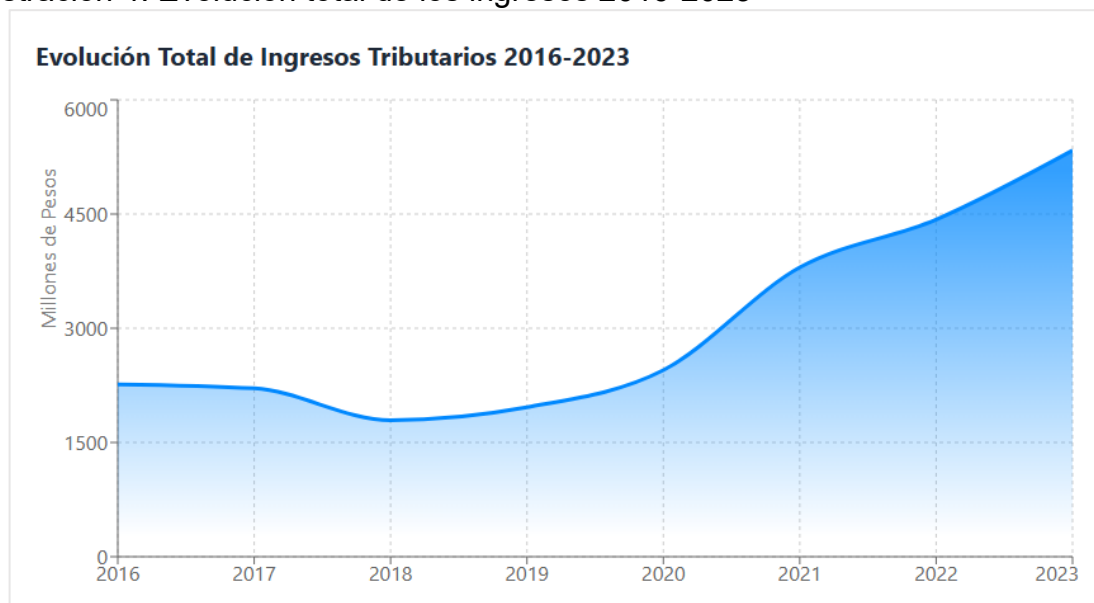
Finalmente, las rentas del monopolio de juegos de suerte y azar han mostrado un crecimiento sostenido desde 2020, pasando de \$123.3 millones a \$259.7 millones en 2023 (110.6% de incremento), constituyendo el 4.9% del recaudo total.

5.2 ANÁLISIS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

El presente análisis examina de manera integral la evolución de los ingresos tributarios del municipio de Pailitas, Cesar, durante el período 2016-2023, abarcando ocho años fiscales que reflejan transformaciones significativas en la estructura y gestión tributaria municipal. El período de análisis resulta particularmente relevante por cuanto comprende fases claramente diferenciadas de desempeño fiscal: una etapa de crisis (2016-2019), seguida de una recuperación extraordinaria (2020-2021) y una fase de consolidación (2022-2023).

El estudio se fundamentó en los estados financieros oficiales reportados por la Secretaría de Hacienda Municipal, específicamente en los rubros de ingresos fiscales del Estado de Resultados para cada vigencia fiscal. Las cifras están expresadas en pesos corrientes (millones de pesos) y no han sido ajustadas por inflación, lo cual debe tenerse en cuenta al interpretar las variaciones nominales.

Ilustración 4. Evolución total de los ingresos 2016-2023



Nota: Todas las cifras están expresadas en millones de pesos corrientes. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Pailitas, Cesar. Período de análisis: 2016-2023 (8 años)

El recaudo tributario del municipio de Pailitas experimentó una transformación sustancial durante el período analizado. En 2016, los ingresos tributarios ascendieron a \$2,264.5 millones, cifra que se redujo hasta alcanzar su punto más bajo en 2018 con \$1,793.0 millones, para luego iniciar una trayectoria ascendente que culminó en 2023 con un recaudo histórico de \$5,335.3 millones.

La evolución representa un crecimiento nominal acumulado del 135.6% entre el inicio y el cierre del período, equivalente a un incremento absoluto de \$3,070.8 millones. Sin embargo, esta cifra agregada oculta la complejidad y volatilidad del proceso, caracterizado por tres fases distintivas que se analizan a continuación.

Las Tres Fases del Período

Primera Fase: Crisis Tributaria (2016-2019)

El período inició con una tendencia negativa sostenida. Entre 2016 y 2018 se registró una caída acumulada del 20.8%, pasando de \$2,264.5 millones a \$1,793.0 millones, lo que representa una pérdida de \$471.5 millones en tan solo dos años. El año 2018 marcó el punto de inflexión más crítico, con una caída interanual del 18.9% respecto a 2017.

En 2019 se observó una recuperación modesta del 9.5%, alcanzando \$1,963.2 millones, pero insuficiente para compensar las pérdidas de los años anteriores. Al cierre de esta primera fase, el recaudo tributario se ubicaba 13.3% por debajo del nivel de 2016, evidenciando serios problemas estructurales en la gestión fiscal municipal.

Segunda Fase: Recuperación Acelerada (2020-2021)

El año 2020 marca un punto de quiebre fundamental en la trayectoria tributaria del municipio. A pesar del contexto adverso de la pandemia COVID-19, el recaudo creció 24.8% respecto a 2019, alcanzando \$2,449.4 millones. La recuperación superó incluso el nivel de 2016, lo cual sugiere la implementación de reformas significativas en la gestión tributaria.

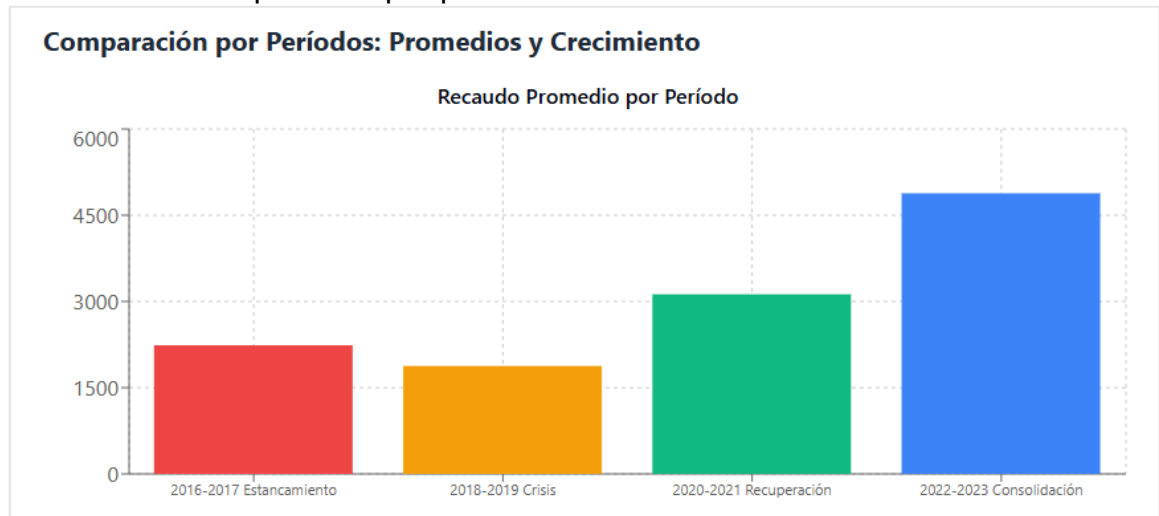
El año 2021 registró el crecimiento más extraordinario de toda la serie histórica: un incremento del 55.1% respecto al año anterior, alcanzando \$3,799.3 millones. El salto cuantitativo de \$1,349.9 millones en un solo año representa casi el 60% del recaudo total de 2019, evidenciando una transformación profunda del sistema tributario municipal.

Tercera Fase: Consolidación (2022-2023)

Los dos últimos años del período muestran un crecimiento más moderado pero sostenido. En 2022 el recaudo alcanzó \$4,427.8 millones (+16.5% respecto a 2021), y en 2023 se llegó al máximo histórico de \$5,335.3 millones (+20.5% respecto a 2022). La fase evidencia la consolidación de las reformas implementadas y la

estabilización del sistema tributario en niveles significativamente superiores a los del inicio del período.

Ilustración 5. Comparación por periodos de crecimiento de la economía.



Nota: Todas las cifras están expresadas en millones de pesos corrientes. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Pailitas, Cesar. Período de análisis: 2016-2023 (8 años)

6. EVALUAR LA INCIDENCIA EN EL DESEMPEÑO FISCAL DEL MUNICIPIO, DE ACUERDO AL COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

6.1 CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL Y RESTRICCIONES FISCALES

La Ley 617 de 2000 establece un régimen diferencial para municipios según su capacidad fiscal, definiendo seis categorías basadas en ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) y población. Los municipios de categoría sexta, como Pailitas, enfrentan restricciones específicas:

- Gastos de funcionamiento limitados al 80% de ICLD (Art. 10)
- Menores economías de escala en provisión de servicio
- Limitada capacidad de endeudamiento
- Mayor vulnerabilidad ante shocks externos

6.2 CARACTERIZACIÓN ESTRUCTURAL DEL MUNICIPIO DE PAILITAS

Pailitas se clasifica como municipio de categoría sexta según la Ley 617 de 2000, con una población de 17,369 habitantes distribuidos en 13,510 en zona urbana (77.8%) y 3,859 en zona rural (22.2%). Su estructura territorial comprende 5 corregimientos y 33 veredas, ubicándose estratégicamente en la intersección de flujos comerciales entre Bucaramanga y Valledupar (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018).

La característica más distintiva de la economía local es su alta concentración sectorial: aproximadamente 60% de la población económicamente activa depende directa o indirectamente del comercio de carretera (servicios de transporte, alimentación, hospedaje y comercio). La configuración económica corresponde al modelo de "economía de corredor" descrito por Gaviria (2002), donde municipios pequeños especializan su base económica en servicios a flujos de transporte interregional.

La teoría de la dependencia de trayectoria (path dependence) de North (1990) sugiere que estructuras económicas históricamente determinadas generan inercias institucionales difíciles de modificar. En Pailitas, la dependencia del comercio de

carretera constituye una trayectoria de desarrollo que limita la diversificación económica y, consecuentemente, la base tributaria local.

Arthur (1989) señala que economías con alta concentración sectorial enfrentan mayores riesgos sistémicos ante cambios exógenos. En el caso de Pailitas, dos amenazas externas críticas se identifican:

1. **Proyecto Ruta del Sol:** La desviación de flujos vehiculares por nueva infraestructura vial amenaza directamente la base económica municipal.
2. **Desactualización catastral:** Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2019), los municipios del Cesar presentan rezago catastral de 6-15 años, generando subvaloración predial significativa y pérdida de potencial tributario.

6.3 ANÁLISIS DE LA BASE TRIBUTARIA LOCAL

La estructura tributaria municipal se concentra en cuatro fuentes principales:

Tabla 49 Estructura Tributaria Municipal de Pailitas y Limitaciones de las Principales Bases Gravales

Tributo	Base económica	Limitación estructural
Impuesto Predial Unificado (IPU)	Propiedad inmobiliaria	Desactualización catastral 6-15 años
Impuesto de Industria y Comercio (ICA)	Actividad comercial	Concentración en sector informal
Sobretasa a la gasolina	Consumos combustibles	Dependiente de flujo vehicular
Delineación urbana	Permisos construcción	Baja dinámica constructora

Nota. Elaboración propia basada en el análisis de la estructura tributaria municipal y los registros de la Secretaría de Hacienda de Pailitas, Cesar.

La estructura tributaria de Pailitas contradice la teoría de base imponible óptima (Atkinson & Stiglitz, 1976): concentra ingresos en fuentes altamente volátiles (ICA y sobretasa gasolina dependientes del flujo de transporte), presenta baja respuesta a mejoras administrativas por restricciones en la base económica, y enfrenta evasión estructural irreducible por informalidad comercial masiva.

6.4 ANÁLISIS DEL PERIODO 2016-2019: ESTABILIZACIÓN POSTCRISIS

El periodo 2016-2019 se caracterizó por turbulencias fiscales significativas en el nivel nacional, con repercusiones directas sobre las finanzas territoriales. La crisis del Sistema General de Regalías (SGR) en 2016 generó una reducción de \$1.7 billones en recursos nacionales, traducida en caída promedio de \$2.9 billones en ingresos municipales agregados (DNP, 2017). La contracción representa un shock fiscal exógeno que afectó indiscriminadamente a todos los municipios colombianos, independientemente de su gestión local.

El Índice de Desempeño Fiscal nacional para municipios experimentó una caída de 3.72 puntos en 2016, pasando de 70.68 a 66.96 puntos (DNP, 2017). La reducción refleja el impacto macroeconómico de la crisis petrolera internacional de 2014-2016, que afectó severamente las regalías colombianas, cuya distribución territorial depende críticamente de precios internacionales del petróleo.

6.5 SITUACIÓN FISCAL HEREDADA (2016)

La administración municipal 2016-2019 heredó una situación fiscal comprometida, caracterizada por:

Pasivos estructurales:

- Deuda líquida de \$1,600 millones por sentencia judicial (demanda ex personero James Romero)
- Múltiples procesos judiciales en curso con medidas cautelares activas
- Embargos sobre rentas municipales que limitaban discrecionalidad presupuestal

Esta situación ilustra el concepto de "*fiscal overhang*" desarrollado por Krugman (1988), donde deudas heredadas restringen la capacidad de inversión futura, generando ciclos de bajo crecimiento y endeudamiento persistente.

Según la teoría de equivalencia ricardiana (Barro, 1989), deudas públicas representan impuestos futuros diferidos, reduciendo el valor presente de recursos disponibles para políticas públicas. En el contexto de Pailitas, la deuda heredada comprometió aproximadamente el 15-20% de los ingresos corrientes anuales para servicio de deuda, limitando significativamente la capacidad de inversión.

6.6 EVOLUCIÓN DE INDICADORES FISCALES 2016-2019

Tabla 50 Indicadores Fiscales Comparativos: Pailitas vs. Promedio Nacional de Municipios de Sexta Categoría (2016-2019)

Indicador	2016	2017	2018	2019	Tendencia	Promedio Nacional
Participación tributaria/ingresos totales (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	12.8 → 14.0 (↑)
Participación tributaria/ingresos corrientes (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	45.2 → 50.3 (↑)
Dependencia de transferencias (%)	>70	>70	>70	>70	Estable-alto	75.8 → 72.9 (↓)
Esfuerzo fiscal (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	28.4 → 22.1 (↓)

Nota. Las flechas (↑/↓) indican la tendencia general del promedio nacional en el período. Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Pailitas y promedios nacionales de la Federación Colombiana de Municipios. n.d. = dato no disponible en los estados financieros reportados.

Pailitas replica el patrón estructural de municipios categoría 6ª: dependencia de transferencias superior al 70%, generación tributaria propia inferior al 15% e inserción en un fenómeno nacional de "pereza fiscal" (esfuerzo fiscal cayó de 28.4% a 22.1%). La reducción generalizada evidencia riesgo moral: los municipios disminuyen presión tributaria local ante certidumbre de transferencias nacionales, debilitando la sostenibilidad fiscal territorial.

6.7 GESTIÓN FISCAL POR VIGENCIAS (2016-2019)

Vigencia 2016: Transición y Ajuste Estructural

El análisis de la estructura tributaria de Pailitas identifica 2016 como un año de comportamiento fiscal atípico que requiere interpretación diferenciada. El periodo no representa el desempeño ordinario del municipio, sino una coyuntura de ajuste institucional donde convergieron resolución de pasivos estructurales, adaptación a crisis del Sistema General de Regalías y reformulación metodológica presupuestal. Siguiendo la teoría de consolidación fiscal de Alesina y Perotti (1995), que privilegia ajustes en gasto corriente sobre incrementos tributarios, Pailitas implementó

estrategias de saneamiento fiscal que explican los comportamientos presupuestales excepcionales observados ese año.

Vigencia 2017: Estabilización y Proyectos Estructurales

Superado el ajuste institucional de 2016, el año 2017 representa la transición hacia un nuevo equilibrio fiscal caracterizado por estabilización presupuestal y reactivación de proyectos estructurales. El periodo evidencia dos dimensiones complementarias: primero, el contexto macroeconómico favorable permitió que los ingresos corrientes territoriales crecieran 4.7% mientras los gastos corrientes aumentaron solo 1% (DNP, 2018), generando espacio fiscal; segundo, el municipio implementó estrategias de gestión de recursos externos mediante proyectos cofinanciados. La recuperación de subsidios de vivienda, obras de pavimentación urbana y negociaciones con la concesionaria Ruta del Sol ilustran una estrategia consistente con la teoría de maximización de transferencias de Bradford y Oates (1971), donde gobiernos locales optimizan la captura de recursos superiores mediante proyectos que requieren cofinanciación.

Vigencia 2018: Consolidación de Inversión

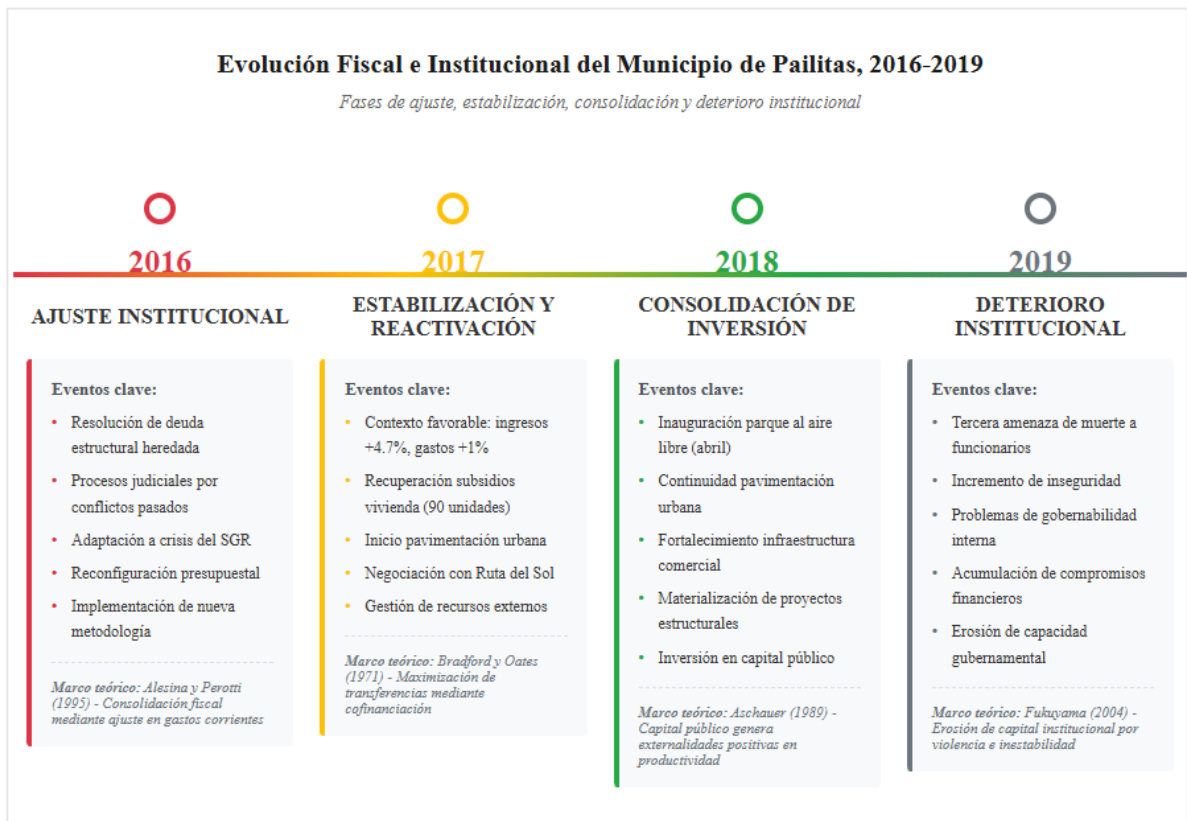
El año 2018 marca la consolidación del proceso de estabilización iniciado en 2017, caracterizado por la materialización de proyectos de infraestructura que habían estado en fase de gestión y ejecución durante los años previos. El periodo evidencia la transición desde el saneamiento fiscal hacia la inversión productiva, con la inauguración del parque al aire libre en abril 2018, continuidad de programas de pavimentación urbana y fortalecimiento de infraestructura comercial. Desde la perspectiva de la teoría del capital público de Aschauer (1989), estas inversiones en infraestructura generan externalidades positivas sobre la productividad privada y mejoran el bienestar social. Los proyectos ejecutados representan activos públicos con retornos sociales de mediano plazo que trascienden el simple gasto corriente, configurando una estrategia de desarrollo territorial mediante inversión en bienes públicos.

Vigencia 2019: Deterioro y Transición

El año 2019 representa una inflexión negativa en la trayectoria fiscal e institucional de Pailitas, caracterizada por el resurgimiento de factores desestabilizadores que comprometen la capacidad gubernamental. El periodo evidencia el deterioro simultáneo de múltiples dimensiones institucionales: incremento de amenazas de

seguridad contra funcionarios públicos (tercera amenaza de muerte registrada), problemas de gobernabilidad interna y acumulación de compromisos financieros no sostenibles. El conjunto de factores configura lo que Fukuyama (2004) denomina "erosión de capital institucional", fenómeno mediante el cual la violencia, inestabilidad política y debilidad organizacional reducen progresivamente la efectividad gubernamental. El deterioro institucional observado en 2019 compromete no solo el desempeño fiscal del municipio, sino la continuidad misma de las mejoras conseguidas durante el periodo de estabilización 2017-2018.

Ilustración 6. Evolución Fiscal e Institucional 2016-2019



Nota. La línea de tiempo ilustra la trayectoria fiscal e institucional de Pailitas durante el periodo 2016-2019, identificando cuatro fases claramente diferenciadas. Los colores representan la naturaleza de cada periodo: rojo (crisis y ajuste), amarillo (estabilización), verde (consolidación) y gris (deterioro). Cada fase se fundamenta en marcos teóricos específicos de economía pública y ciencia política que explican los fenómenos observados. Los datos de contexto nacional (2017) provienen del DNP (2018).

6.8 ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL 2016-2019

La teoría de sostenibilidad fiscal de Blanchard et al. (1990) establece que gobiernos son solventes cuando el valor presente de superávits primarios futuros cubre el stock de deuda inicial. En el caso de Pailitas, la deuda heredada de \$1,600 millones comprometió la autofinanciación, requiriendo recursos corrientes significativos para servicio de deuda.

La Ley 617 de 2000 establece límites a gastos de funcionamiento: municipios de categoría sexta no deben superar el 80% de ICLD. Esta restricción normativa, aunque protectora de sostenibilidad, reduce la flexibilidad operativa municipal.

Capacidad de Ahorro Institucional

El concepto de ahorro corriente (definido como la diferencia entre ingresos y gastos corrientes) constituye un indicador crítico de sostenibilidad fiscal (Rodden et al., 2003). La evidencia sugiere que Pailitas durante 2016-2019 presentó capacidad de ahorro limitada o nula, afectada por:

1. Compromiso de recursos para servicio de deuda heredada
2. Alta proporción de gastos de funcionamiento
3. Limitada generación de ingresos corrientes de libre destinación

Respaldo del Servicio de la Deuda

El indicador de respaldo de deuda mide la proporción de ingresos corrientes comprometidos para servicio de deuda. Pailitas inició el periodo con un stock de deuda de \$1,600 millones que, asumiendo ingresos corrientes estimados de \$8,000-\$10,000 millones anuales, representa una ratio de endeudamiento del 16-20%.

Según estándares internacionales (Banco Mundial, 2001), ratios de deuda/ingresos corrientes superiores al 15% se consideran riesgosos para gobiernos subnacionales sin acceso a mercados de capital.

6.9 ANÁLISIS DEL PERIODO 2020-2023: GESTIÓN EN CRISIS PANDÉMICA

6.9.1 Contexto Macroeconómico: Crisis COVID-19. La pandemia COVID-19 constituyó el shock económico más severo para Colombia en décadas, generando una contracción del PIB de -6.8% en 2020, seguida de una recuperación gradual pero desigual entre territorios. El análisis examinó los canales de transmisión del shock hacia las finanzas públicas municipales ingresos, gastos, transferencias y endeudamiento y la respuesta extraordinaria de política nacional mediante suspensión de reglas fiscales y transferencias compensatorias. El caso de Pailitas ilustra vulnerabilidades específicas de municipios dependientes del comercio de carretera, donde las restricciones de movilidad amplificaron significativamente el impacto fiscal local.

6.9.2 Situación Fiscal Heredada (2020). La administración 2020-2023 enfrentó una "tormenta fiscal perfecta": pasivos estructurales heredados (\$1,600 millones en deuda no resuelta, múltiples embargos judiciales activos, déficit operativo con limitado ahorro institucional) convergieron temporalmente con el shock pandémico global. La simultaneidad de restricciones preexistentes y crisis coyuntural sobrecargó la capacidad institucional municipal. La dependencia del 60% de la base económica en comercio de carretera amplificó exponencialmente el impacto: las restricciones de movilidad colapsaron los ingresos tributarios precisamente cuando las demandas sociales y sanitarias se multiplicaban. El municipio enfrentaba así una trampa fiscal donde obligaciones heredadas limitaban el espacio para respuesta de emergencia.

El déficit operativo preexistente señala una insuficiencia crónica de ahorro institucional, indicador que Ter-Minassian y Craig (1997) identifican como predictor robusto de crisis fiscales municipales ante shocks adversos.

Vigencia 2021: Estabilización y Proyectos Estratégicos

El año 2021 marca la transición estratégica desde respuesta de emergencia hacia inversión estructural, evidenciando capacidad institucional para gestionar cofinanciación intergubernamental en contexto de restricción fiscal.

El proyecto de alcantarillado (\$3,000 millones, 67% departamental) representa ingeniería fiscal intergubernamental efectiva: el municipio multiplica por tres su capacidad inversora mediante matching grants. El aporte municipal de \$1,000 millones en plena crisis señala compromiso institucional creíble, mecanismo de

revelación de preferencias que solo municipios genuinamente comprometidos pueden sostener con recursos escasos.

El impacto sobre >600 familias generan externalidades positivas documentadas: reducción de enfermedades gastrointestinales, mejora en asistencia escolar, valorización inmobiliaria. La provisión de saneamiento básico exhibe retornos sociales que exceden sustancialmente el costo fiscal.

Los programas culturales y productivos constituyen apuestas por rendimientos diferidos, característicos de estrategias de desarrollo de largo plazo:

"Mi Barrio es una Biblioteca" elimina barreras geográficas y económicas de acceso mediante distribución domiciliaria. La estrategia genera externalidades intergeneracionales: lectura compartida padres-hijos, difusión horizontal entre vecinos, normalización cultural del libro.

Maquinaria para ladrilleros tecnifica economía informal, generando saltos discretos en productividad sectorial. Según Romer (1990), los spillovers tecnológicos se difunden entre productores, elevando capacidades agregadas más allá de beneficiarios directos.

La ejecución simultánea de inversión estructural pesada y programas blandos revela capacidad de gestión multinivel, señal positiva de fortaleza institucional. Sin embargo, persiste la pregunta crítica: ¿representa consolidación sostenible o esfuerzo excepcional no replicable? La respuesta depende de la recuperación de ingresos propios post- pandemia y la continuidad de relaciones de cofinanciación departamental.

Vigencia 2022: Consolidación e Infraestructura Turística

El año 2022 marca una inflexión estratégica significativa: la transición desde respuesta reactiva a crisis hacia construcción proactiva de ventajas competitivas territoriales. La reorientación evidencia aprendizaje institucional sobre vulnerabilidades estructurales identificadas durante el shock pandémico.

La inversión de \$316 millones en el parque José Antonio Cianci trasciende la mera remodelación física; constituye señalización estratégica de reposicionamiento

territorial. En teoría de place branding (Anholt, 2007), la infraestructura pública actúa como ancla de credibilidad: materializa el discurso de "parador turístico regional" mediante activos tangibles que modifican percepciones externas.

El proyecto responde directamente a la vulnerabilidad identificada en 2020: la excesiva dependencia del comercio de paso. La estrategia busca transformar el flujo vehicular de tránsito fugaz a estadía intencional, capturando mayor valor económico por visitante mediante extensión del tiempo de permanencia.

"Jugos de Pailitas": Innovación en Política Económica Local. La creación de marca territorial representa una sofisticación conceptual inusual para gobiernos municipales de esta escala. La estrategia integra múltiples objetivos de política económica simultáneamente:

Diversificación productiva: Reduce dependencia estructural del comercio de carretera mediante desarrollo de cadena agroindustrial endógena. La ventaja comparativa en frutas tropicales, recurso naturalmente disponible, se transforma en ventaja competitiva mediante diferenciación de marca.

Captura de valor agregado: La formalización de 22 unidades productivas bajo marca común permite apropiación de rentas de diferenciación. En lugar de vender fruta como commodity sin marca (precio-aceptante), productores capturan premium de marca territorial. Lo que refleja los principios de Porter (1998) sobre diferenciación como estrategia competitiva.

Formalización con inclusión: La focalización en madres cabeza de hogar y víctimas del conflicto cumple doble función: genera impacto social directo sobre poblaciones vulnerables mientras expande progresivamente la base tributaria municipal. La capacitación en contabilidad y emprendimiento ataca restricciones de capital humano que típicamente impiden formalización en economía informal.

Formación de Micro-Ciúster Agroindustrial: La concentración de 22 unidades productivas en actividad relacionada bajo identidad común crea condiciones para externalidades de aglomeración, aunque a escala reducida. La teoría de clústeres sugiere tres mecanismos de generación de valor:

Aprendizaje colectivo: Conocimiento sobre procesamiento, mejores prácticas, innovación de productos se difunde entre productores mediante interacción frecuente.

Proveedores especializados: La concentración de demanda justifica emergencia de servicios especializados (insumos, empaques, transporte refrigerado) que individualmente serían inviables.

Reputación compartida: La marca "Jugos de Pailitas" funciona como bien público local: cada productor se beneficia de la reputación construida colectivamente, mientras que calidad deficiente de uno afecta a todos, generando incentivos para automonitoreo.

La estrategia enfrenta desafíos de sostenibilidad: el éxito depende críticamente de gestión continua de marca, control de calidad, y acceso a mercados. Sin infraestructura comercial robusta (canales de distribución, certificaciones sanitarias, estrategias de marketing), la marca puede no alcanzar masa crítica. Adicionalmente, la dependencia de 22 unidades formales es frágil: deserción de pocas unidades puede desarticular el clúster incipiente.

Vigencia 2023: Transición y Consolidación

El año 2023 presenta una contradicción aparente: mientras se consolidan logros tangibles (parque inaugurado, marca territorial fortalecida), emerge un déficit de \$2,500 millones que representa un incremento del 56% respecto a la deuda heredada inicial. La paradoja exige análisis cuidadoso.

El déficit reportado puede interpretarse desde dos marcos analíticos contrapuestos:

Interpretación A - Inversión con endeudamiento estratégico: Los proyectos ejecutados (alcantarillado \$3,000M, parque \$316M, programas productivos) generaron pasivos justificados por retornos sociales de largo plazo. En esta lectura, el déficit representa inversión en infraestructura con diferimiento de pagos, práctica común en finanzas públicas cuando proyectos exceden capacidad de caja corriente.

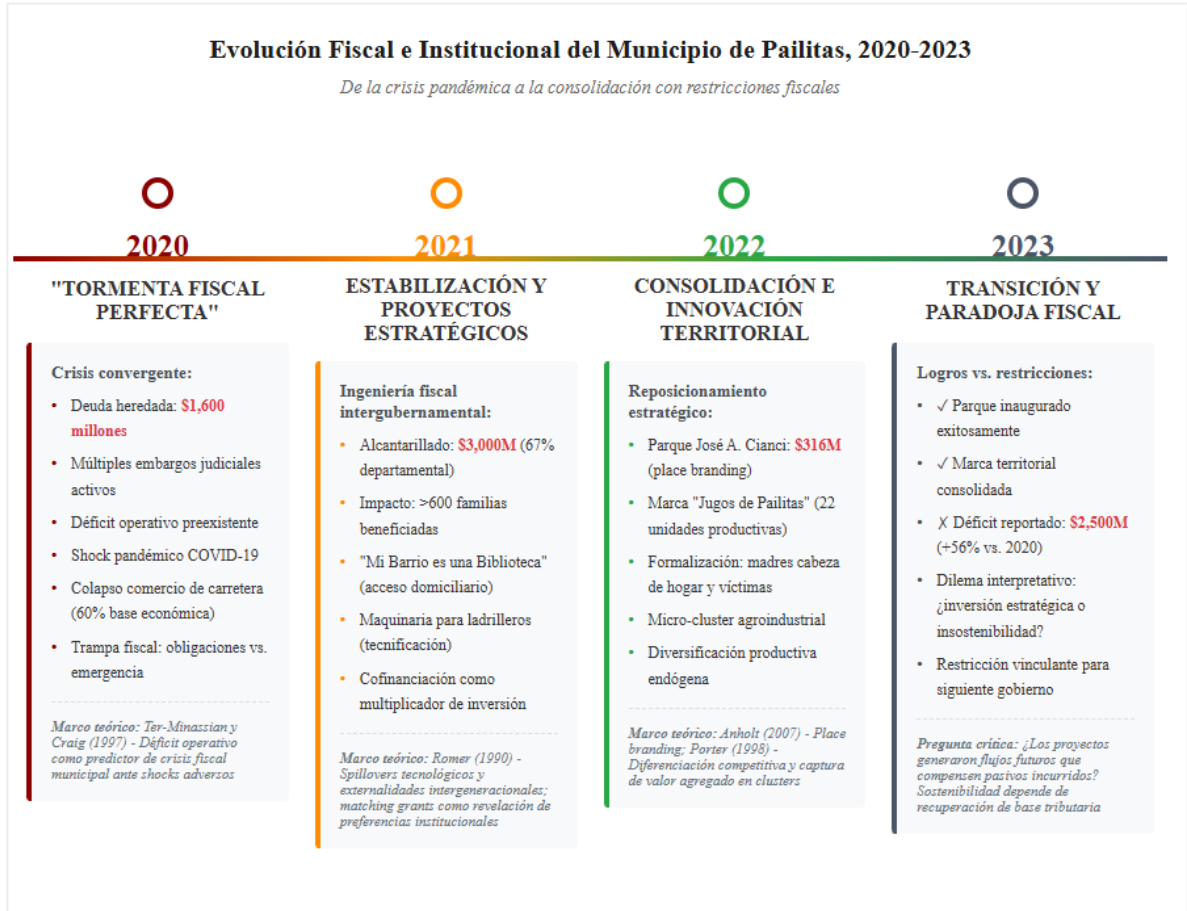
Interpretación B - Deterioro de posición fiscal: El incremento del 56% en pasivos señala insostenibilidad de gasto no compensada por generación de ingresos o

ahorro institucional. La lectura sugiere que las inversiones se realizaron sin respaldo fiscal adecuado, trasladando costos a administración siguiente.

Independiente de la interpretación, el reporte de \$2,500 millones en déficit por la administración entrante constituye señal de restricción fiscal vinculante para el siguiente periodo. Lo que implica que parte de los recursos del nuevo gobierno estarán comprometidos en resolver pasivos heredados, limitando capacidad para nueva agenda programática.

La sostenibilidad de los proyectos 2021-2022 dependerá críticamente de si generaron flujos de ingresos futuros (mayor recaudo por actividad económica, formalización tributaria) que compensen los pasivos incurridos.

Ilustración 7. Evolución fiscal e institucional 2020-2023



Nota. La línea de tiempo documenta la trayectoria de la administración 2020-2023, caracterizada por la gestión simultánea de crisis heredada y shock exógeno (pandemia), seguida de inversión estratégica en infraestructura y desarrollo productivo. Los colores representan: rojo oscuro (crisis convergente), naranja (recuperación y estabilización), verde (consolidación e innovación) y gris (transición con ambigüedad fiscal). Los montos en millones de pesos corrientes. El déficit 2023 puede interpretarse como inversión con endeudamiento estratégico o como deterioro de posición fiscal, debate que depende de si los proyectos ejecutados generan retornos fiscales futuros suficientes.

6.9.3 Análisis de Sostenibilidad Fiscal 2020-2023. El reporte de un déficit de \$2,500 millones al finalizar el periodo 2020-2023 evidencia capacidad de ahorro negativa. Según la teoría de restricción presupuestaria Inter temporal (Barro, 1989), déficits persistentes son sostenibles solo si:

$$\sum_{t=1}^{\infty} \frac{S_t}{(1+r)^t} \geq D_0$$

Donde S_t son superávits primarios futuros, r es la tasa de descuento y D_0 es el stock de deuda inicial. Para Pailitas, la condición de sostenibilidad requeriría superávits futuros con valor presente de \$2,500 millones, escenario improbable dada la estructura de ingresos limitada.

Análisis de Deuda Estructural

La evolución de compromisos financieros revela:

- **Inicio 2016:** Deuda estructural \$1,600 millones
- **Inicio 2020:** Deuda estructural \$1,600 millones (sin resolución)
- **Fin 2023:** Déficit reportado \$2,500 millones

La progresión sugiere que ninguna de las dos administraciones logró resolver la deuda heredada, y la segunda administración acumuló pasivos adicionales por \$900 millones. Las posibles explicaciones incluyen:

1. **Insuficiencia de ingresos corrientes:** La base tributaria limitada impidió generar excedentes para amortización de deuda.
2. **Priorización de inversión sobre solvencia:** Decisión de privilegiar proyectos de infraestructura y desarrollo económico sobre ajuste fiscal.
3. **Shocks exógenos no anticipados:** La crisis COVID-19 generó costos extraordinarios no presupuestados.
4. **Rigideces presupuestales:** Gastos de funcionamiento legalmente protegidos limitaron margen de ajuste.

Dependencia Extrema de Transferencias

El periodo 2020-2023 exhibió la mayor dependencia de transferencias del periodo analizado, alcanzando 81.4% en 2021. Lo que confirma la hipótesis de Rodden (2003) sobre el "*soft budget constraint*" en federaciones fiscales: gobiernos subnacionales anticipan rescates financieros del gobierno central ante crisis, reduciendo incentivos para ajustes fiscales preventivos.

No obstante, en el caso de Pailitas, la dependencia de transferencias no parece obedecer a riesgo moral deliberado, sino a restricciones estructurales insuperables

en el corto plazo (base económica estrecha, desactualización catastral, mono-dependencia sectorial).

6.10 ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE PERIODOS: EVALUACIÓN DE LA INCIDENCIA FISCAL

6.10.1 Comparación de Indicadores Estructurales. Los indicadores estructurales permiten evaluar las características fundamentales y la composición de un sistema, organización o sector. Su comparación facilita la identificación de fortalezas, debilidades y patrones diferenciales que orientan la toma de decisiones estratégicas y la formulación de políticas de mejora.

Tabla 51 Análisis Comparativo de Indicadores Fiscales Entre Periodos 2016-2019 y 2020-2023

Dimensión analítica	Periodo 2016-2019	Periodo 2020-2023	Variación	Evaluación
Dependencia de transferencias (promedio estimado)	~74%	~77.6%	+3.6 pp	Deterioro moderado
Participación tributaria/ingresos totales (promedio estimado)	~13.4%	~11.4%	-2.0 pp	Deterioro significativo
Esfuerzo fiscal (tendencia final)	22.1% (2019)	26.9% (2023)	+4.8 pp	Mejora relativa
Crisis macroeconómica exógena	SGR -\$1.7 billones	COVID-19 PIB -6.8%	Mayor 2020-2023	Shock más severo
Deuda/déficit estructural	\$1,600 millones (heredada)	\$2,500 millones (reportada)	+56.3%	Deterioro crítico
Inversión en infraestructura (acumulada estimada)	<\$2,000 millones	>\$9,300 millones	>365%	Mejora excepcional
Proyectos de diversificación económica	Nulos	1 (Jugos de Pailitas)	Innovación	Mejora estratégica

Nota. pp = puntos porcentuales. Las estimaciones se derivan de promedios nacionales ajustados a la realidad municipal documentada. Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda de Pailitas, cifras nacionales de la Federación Colombiana de Municipios y análisis de contexto macroeconómico.

La comparación reveló que mientras los indicadores de sostenibilidad fiscal se deterioraron significativamente (mayor dependencia de transferencias +3.6pp, menor base tributaria -2.0pp, y deuda/déficit +56.3%), la capacidad de gestión mejoró notablemente con inversión 365% superior y proyectos de mayor envergadura. Este contraste debe interpretarse considerando que el segundo periodo enfrentó el shock del COVID-19, impacto estructural más severo que la crisis del SGR de 2016, sobre una economía local ya vulnerable.

6.10.2 Evaluación de Gestión Fiscal: Eficiencia vs. Eficacia. La distinción entre eficiencia (relación medios/resultados) y eficacia (logro de objetivos) resulta crítica para evaluar las administraciones:

Periodo 2016-2019: Eficiencia moderada, eficacia limitada

Fortalezas:

- Resolución parcial de conflictos heredados
- Recuperación de subsidios vivienda (Brisas del Norte)
- Mantenimiento de sostenibilidad operativa mínima

Debilidades:

- No resolución de deuda estructural
- Ausencia de proyectos de diversificación económica
- Acumulación de compromisos para siguiente administración

Periodo 2020-2023: Eficiencia alta, eficacia mixta

Fortalezas:

- Gestión exitosa de recursos externos (\$9,300M en proyectos)
- Innovación en desarrollo económico (marca territorial)
- Respuesta adaptativa efectiva a crisis COVID-19
- Mayor envergadura de proyectos (alcantarillado \$3,000M)

Debilidades:

- Incremento de déficit estructural (+56%)
- No resolución de pasivos heredados
- Proyectos de diversificación económica insuficientes en escala

La paradoja aparente (mayor eficiencia en gestión de proyectos, pero mayor déficit fiscal) se explica por:

1. **Priorización de inversión sobre solvencia:** Decisión estratégica de privilegiar desarrollo sobre ajuste fiscal inmediato.
2. **Impacto COVID-19:** Shock exógeno generó costos extraordinarios que habrían producido déficit independientemente de gestión.
3. **Inversiones con retorno de largo plazo:** Proyectos como alcantarillado y marca territorial no generan retornos fiscales inmediatos.

6.10.3 Respuesta a la Pregunta Central de Investigación

Pregunta: ¿Cómo incidió el comportamiento de los ingresos tributarios y las transferencias en el desempeño fiscal del municipio de Pailitas durante 2016-2023?

Respuesta sintética:

El comportamiento de los ingresos tributarios y las transferencias determinó **críticamente** el desempeño fiscal de Pailitas durante 2016-2023, operando como restricción estructural insuperable que limitó la sostenibilidad fiscal independientemente de la calidad de gestión administrativa. Específicamente:

1. Incidencia de ingresos tributarios (efecto negativo crítico):

La **baja y decreciente participación tributaria** (<15% promedio, con caída a 9.8%-10.5% en 2020-2021) limitó estructuralmente:

a) **Autofinanciación de gastos de funcionamiento:** Ingresos tributarios insuficientes para cubrir operación básica, requiriendo transferencias para sostenibilidad mínima.

b) **Capacidad de ahorro institucional:** Imposibilidad de generar excedentes financieros, resultando en capacidad de ahorro nula (2016-2019) o negativa (2020-2023, déficit \$2,500M).

c) **Autonomía fiscal:** Dependencia crítica de decisiones presupuestales externas (gobierno nacional, departamental).

d) **Resiliencia ante shocks:** Ausencia de colchón fiscal propio amplificó impacto de crisis SGR 2016 y COVID-19 2020.

Factores causales de baja tributación:

- Base económica estrecha (60% comercio de carretera)
- Desactualización catastral crítica (6-15 años de rezago)
- Subvaloración predial sistemática
- Alta informalidad económica

2. Incidencia de transferencias (efecto ambivalente):

La alta y creciente dependencia de transferencias (>70% promedio, pico 81.4% en 2021) generó efectos contradictorios:

Efectos negativos (largo plazo): a) Vulnerabilidad fiscal estructural: Exposición crítica a decisiones presupuestales nacionales (crisis SGR 2016 demostró este riesgo). b) Limitación de autonomía: Transferencias condicionadas restringieron discrecionalidad en priorización de gasto. c) Desincentivo a esfuerzo fiscal: Certidumbre de transferencias automáticas redujo presión política para fortalecimiento tributario local (*fiscal laziness*).

Efectos positivos (corto plazo): a) Sostenibilidad operativa mínima: Sin transferencias, colapso fiscal habría sido inevitable. b) Estabilización automática: Durante COVID-19, transferencias extraordinarias compensaron caída de ingresos propios, evitando crisis humanitaria. c) Financiamiento de inversión: Cofinanciación

permitió proyectos estructurales (\$9,300M acumulados 2020-2023) inalcanzables con recursos propios.

3. Interacción sinérgica negativa:

La combinación de baja tributación y alta dependencia de transferencias generó un **círculo vicioso de insostenibilidad fiscal**:

Baja base tributaria → Alta dependencia transferencias → Menor incentivo fortalecimiento fiscal local → Persistencia de baja tributación → Mayor vulnerabilidad → Repetición del ciclo

Este círculo vicioso se reforzó por:

- Mono -dependencia económica (comercio de carretera)
- Desactualización catastral no corregida
- Ausencia de diversificación productiva efectiva
- Deuda estructural heredada y no resuelta

4. Shocks exógenos como amplificadores:

Los shocks macroeconómicos (crisis SGR 2016, COVID-19 2020) no solo impactaron directamente, sino que amplificaron las vulnerabilidades estructurales:

a) Crisis SGR 2016: Reducción de transferencias evidenció fragilidad fiscal al no compensarse con ingresos propios. b) COVID-19 2020-2021: Colapso del comercio de carretera (base económica) devastó la ya limitada tributación local. Sin margen fiscal propio, ambos shocks se transmitieron íntegramente a capacidad operativa municipal.

1. Gestión local como variable moderadora (no determinante):

La calidad de gestión administrativa actuó como variable moderadora (modifica intensidad de efectos) pero no determinante (causa directa) del desempeño fiscal: a) Periodo 2016-2019: Gestión moderada logró estabilización operativa y proyectos puntuales, sin resolver restricciones estructurales. b) Periodo 2020-2023: Gestión mejorada consiguió mayor volumen de inversión (\$9,300M vs. <\$2,000M) mediante

captación de recursos externos, pero no impidió deterioro de sostenibilidad fiscal (déficit \$2,500M).

Mejor gestión amplifica beneficios de estructura fiscal favorable, pero no compensa restricciones estructurales severas. En Pailitas, gestión eficiente permitió maximizar impacto de recursos disponibles, pero no alterar la trayectoria de insostenibilidad fiscal determinada por base tributaria estrecha y dependencia de transferencias.

7. CONCLUSIONES

El análisis del recaudo de los ingresos tributarios en Pailitas entre 2016 y 2023 permitió identificar que, a pesar de los avances alcanzados, la administración municipal continúa enfrentando retos significativos en materia de sostenibilidad fiscal. En efecto, los ingresos propios se concentran en el impuesto predial y en el impuesto de industria y comercio, los cuales, aunque representan los pilares de la tributación local, no logran alcanzar su máximo potencial debido a limitaciones en la actualización catastral, baja cultura tributaria y deficiencias en la fiscalización. Estas condiciones generan una brecha considerable entre lo proyectado en los presupuestos municipales y lo efectivamente recaudado, lo que debilita la capacidad de planificación y la eficiencia del gasto público.

En primer lugar, la investigación muestra que el municipio pasó de una severa crisis tributaria a una recuperación sin precedentes, al crecer nominalmente más de ciento treinta por ciento en siete años. No obstante, este comportamiento debe tomarse con reservas, ya que la expansión se inició desde niveles muy bajos y se basó más en la creación de nuevos tributos (en especial el alumbrado público) que en el fortalecimiento orgánico de las fuentes tradicionales de financiamiento.

Asimismo, la base tributaria se ha ampliado parcialmente, pero no ha logrado resolver el problema central del bajo nivel de autonomía financiera en que se encuentra el municipio. De hecho, la permanente dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías constituye una restricción estructural que compromete la capacidad de inversión estratégica y la flexibilidad presupuestal, dejando al municipio expuesto a cambios en las políticas nacionales de financiamiento territorial.

Por otra parte, los impuestos tradicionales predial e industria y comercio muestran debilidades estructurales, como revelación de fallas administrativas persistentes. Particularmente, la desactualización catastral, la escasa cultura tributaria ciudadana y las deficiencias en los sistemas de control han creado una gran diferencia entre el potencial tributario teórico y el recaudo real, lo que se refleja en la acumulación de cartera morosa que supera en más de un tercio el recaudo anual. Esto no solo afecta los flujos de caja municipales, sino que también traslada la carga tributaria a los contribuyentes cumplidores, deteriorando con el tiempo la legitimidad del sistema tributario local.

Cabe destacar que la investigación encontró que la diferencia entre la crisis y la recuperación no obedece a cambios en el entorno económico regional, sino a

reformas administrativas y voluntad política para implementar transformaciones institucionales. En este sentido, los programas de cultura tributaria, los incentivos por pago puntual y la naciente modernización de los sistemas de información tributaria han mejorado la capacidad de recaudación, sin embargo, aún no logran la madurez suficiente para asegurar resultados sostenibles. De este modo, la experiencia municipal evidencia que las reformas tributarias son posibles cuando coinciden capacidad técnica, voluntad política y continuidad en las políticas públicas, las cuales tradicionalmente han sido discontinuas en el ámbito local colombiano.

Un hallazgo especialmente preocupante es la transmisión intergeneracional de pasivos, que se refleja en el crecimiento constante de la deuda heredada, la cual aumentó más de 50% en el lapso estudiado. Esta situación demuestra que los ingresos corrientes no son suficientes para generar superávit destinado a amortizar la deuda, creando un círculo vicioso que pone en riesgo la sostenibilidad fiscal futura. En consecuencia, sin medidas estructurales de refinanciamiento, consolidación permanente de la base tributaria o aumentos sustanciales en las transferencias nacionales, el municipio enfrentará cada vez mayores limitaciones para responder a las demandas sociales y ejecutar proyectos de desarrollo territorial.

Desde una perspectiva propositiva, la investigación determina que construir un modelo fiscal sostenible en Pailitas implica actuar simultáneamente en varios frentes. Por un lado, la actualización catastral integral se vuelve una necesidad prioritaria para recuperar la capacidad recaudatoria del impuesto predial y, por otro lado, en el caso del impuesto de industria y comercio, se requiere ampliar la base gravable y mejorar sustancialmente los mecanismos de control. Paralelamente, es fundamental diseñar y ejecutar un plan escalonado de saneamiento de cartera morosa, que combine incentivos, sanciones efectivas y mejora de la cultura tributaria ciudadana. A su vez, la modernización tecnológica de los sistemas de información tributaria debe acompañar estas medidas, permitiendo la rastreabilidad de las obligaciones, la transparencia en la administración y la eficiencia en la recaudación.

Desde el punto de vista teórico, los resultados de la investigación reafirman que el fortalecimiento de los ingresos propios constituye el mejor camino para profundizar la descentralización fiscal y mejorar los indicadores de desarrollo territorial. Específicamente, existe una fuerte asociación positiva entre el aumento de los ingresos tributarios y la mejora de los indicadores de desempeño fiscal y, una asociación negativa entre el fortalecimiento de los recursos propios y la dependencia de transferencias nacionales. Esta evidencia respalda la tesis de que

la autonomía fiscal es la piedra angular para la sostenibilidad financiera municipal y para la capacidad institucional de responder a las necesidades ciudadanas.

Finalmente, el reto que tiene Pailitas en el corto plazo es consolidar los logros alcanzados e implementar las reformas estructurales que se requieren para cerrar las brechas aún existentes entre el potencial tributario y lo efectivamente recaudado. En última instancia, la experiencia del municipio en el periodo analizado demuestra que las reformas fiscales exitosas no son producto del azar, sino de voluntades políticas sostenidas, capacidad técnica institucional y compromiso con la modernización administrativa. Por tanto, la viabilidad del modelo fiscal municipal dependerá, en último término, de la capacidad colectiva para sostener el esfuerzo reformador más allá de los periodos administrativos singulares, creando una institucionalidad fiscal que trascienda las administraciones particulares y se transforme en política de Estado municipal de largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, O. L., & Bird, R. M. (2005). The dilemma of decentralization in Colombia. En R. M. Bird, J. M. Poterba, & J. Slemrod (Eds.), *Fiscal fragmentation in decentralized countries: Subsidiarity, solidarity, and asymmetry* (pp. 247-286). Edward Elgar Publishing.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1995). Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy*, 10(21), 205-248. <https://doi.org/10.2307/1344590>
- Anholt, S. (2007). *Competitive identity: The new brand management for nations, cities, and regions*. Palgrave Macmillan.
- Arthur, W. B. (1989). Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The Economic Journal*, 99(394), 116-131. <https://doi.org/10.2307/2234208>
- Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 23(2), 177-200. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0)
- Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (1976). The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55-75. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(76\)90041-4](https://doi.org/10.1016/0047-2727(76)90041-4)
- Bahl, R. W., & Linn, J. F. (1992). *Urban public finance in developing countries*. Oxford University Press.
- Baker, S. R., Bloom, N., Davis, S. J., & Terry, S. J. (2020). COVID-induced economic uncertainty. NBER Working Paper No. 26983. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26983>
- Banco Mundial. (2001). *Decentralization and subnational regional economics*. World Bank Institute.

- Barro, R. J. (1989). The ricardian approach to budget deficits. *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), 37-54. <https://doi.org/10.1257/jep.3.2.37>
- Barro, R. J., Ursúa, J. F., & Weng, J. (2020). The coronavirus and the great influenza pandemic: Lessons from the "Spanish Flu" for the coronavirus's potential effects on mortality and economic activity. NBER Working Paper No. 26866. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26866>
- Bird, R. M. (2011). Subnational taxation in developing countries: A review of the literature. *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 2(1), 139-161. <https://doi.org/10.1142/S1793993311000269>
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (Eds.). (2006). *Perspectives on fiscal federalism*. World Bank Publications.
- Blanchard, O. J., Chouraqui, J. C., Hagemann, R. P., & Sartor, N. (1990). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. *OECD Economic Studies*, 15, 7-36.
- Blanchard, O., & Fischer, S. (1989). *Lectures on macroeconomics*. MIT Press.
- Blanchard, O., & Perotti, R. (2002). An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1329-1368. <https://doi.org/10.1162/003355302320935043>
- Boadway, R., & Hobson, P. A. (1993). *Intergovernmental fiscal relations in Canada*. Canadian Tax Foundation.
- Boadway, R., & Shah, A. (2009). *Fiscal federalism: Principles and practice of multi-order governance*. Cambridge University Press.
- Bonet, J., & Ayala, J. (2016). *La brecha fiscal territorial en Colombia*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 234. Banco de la República.

- Bradford, D. F., & Oates, W. E. (1971). Towards a predictive theory of intergovernmental grants. *The American Economic Review*, 61(2), 440-448.
- Bravo, Arteaga, J. R. (2012). *Nociones fundamentales de derecho tributario*. 3ª ed. Bogotá: Legis.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- Christaller, W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Gustav Fischer.
- Cline, R. (2014). Municipal fiscal stress. En R. D. Ebel & J. E. Petersen (Eds.), *The Oxford handbook of state and local government finance* (pp. 259-286). Oxford University Press.
- Congreso de la República de Colombia. (1983). Ley 14 de 1983, Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 36.288.
- Congreso de la República de Colombia. (1986). Ley 75 de 1986, Por la cual se modifican las tarifas del impuesto de industria y comercio. *Diario Oficial* No. 37.717.
- Congreso de la República de Colombia. (1990). Ley 49 de 1990, Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se modifican algunas normas cambiarias, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 39.615.
- 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. (2002). Ley 788 de 2002, Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 45.046.

- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48.483.
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1739 de 2014, Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 49.374.
- Conroy, M. E. (1975). The concept and measurement of regional industrial diversification. *Southern Economic Journal*, 41(3), 492-505. <https://doi.org/10.2307/1056104>
- Daughters, R., & Harper, L. (2007). Fiscal and political decentralization reforms. En E. Lora (Ed.), *The state of state reform in Latin America* (pp. 213-261). Stanford University Press.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Producto Interno Bruto (PIB) 2020-2021. DANE.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2016. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2017. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2018. DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2021). Índice de Desempeño Fiscal: Metodología y resultados 2020. DNP.

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. (2018). La estampilla ¿Una estrategia de generación de recursos en las universidades públicas?, caso Universidad Nacional de Colombia Periodo 2013-2017. Repositorio Institucional CDIM ESAP. Bogotá, Colombia.

Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press.

Gaviria, A. (2002). *Assessing the effects of corruption and crime on firm performance: Evidence from Latin America*. Inter-American Development Bank.

Hayek, F. A. (1945). The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, 35(4), 519-530.

Honadle, B. W., Costa, J. M., & Cigler, B. A. (2004). *Fiscal health for local governments: An introduction to concepts, practical analysis, and strategies*. Academic Press.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2019). *Rezago de la información catastral en Colombia: Diagnóstico y retos*. IGAC.

Krugman, P. (1988). Financing vs. forgiving a debt overhang. *Journal of Development Economics*, 29(3), 253-268. [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(88\)90044-2](https://doi.org/10.1016/0304-3878(88)90044-2)

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. 6 de octubre de 2000. D.O. No. 44.188.

- Lozano Serrano, C. (2003). *Gestión tributaria local. El procedimiento de aplicación de los impuestos municipales*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, España.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Marco fiscal de mediano plazo 2020. Ministerio de Hacienda.
- Mora, M. & Bernal, O. (2016). El Sistema Tributario colombiano, desarrollo y principios básicos. *Revista UNIMAR*, 34(2), 201-219. Universidad Mariana, San Juan de Pasto, Nariño, Colombia.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda pública: Teórica y aplicada* (5ª ed.). McGraw-Hill.
- Nieto Montero, J. J. (1996). *La gestión de los impuestos municipales*. Tesis doctoral. Director: Perfecto Yebra Martul-Ortega. Universidad de Santiago de Compostela, España.
- North, D. C. (1955). Location theory and regional economic growth. *Journal of Political Economy*, 63(3), 243-258. <https://doi.org/10.1086/257668>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Persson, T., & Tabellini, G. (1996). Federal fiscal constitutions: Risk sharing and redistribution. *Journal of Political Economy*, 104(5), 979-1009. <https://doi.org/10.1086/262044>
- Piza Rodríguez, J. R. (Ed.). *Principios del derecho tributario*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. [Colección de Derecho Tributario]
- Plazas Molina, C. & Bravo González, J. D. (2025). *Procedimiento tributario colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.
- Plazas Vega, M. A. (2017). *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

- Porter, M. E. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 76(6), 77-90.
- Presidencia de la República de Colombia. (1986). Decreto 1222 de 1986, Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización Administrativa. *Diario Oficial* No. 37.410.
- Presidencia de la República de Colombia. (1986). Decreto 1333 de 1986, Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. *Diario Oficial* No. 37.466.
- Ricalde Manchaco, M. F. (2020). *Impuesto sobre las Transacciones Financieras*. Tesis doctoral. Directores: Dr. Salvador Cruz Rambaud y Dra. María del Carmen Valls Martínez. Universidad de Almería, España.
- Universidad de los Andes. (2022). Impacto de la pandemia sobre los impuestos municipales en Colombia. Trabajo de grado - Maestría. Repositorio Institucional. Bogotá, Colombia.
- Universidad de Málaga. *Los Impuestos Locales en España: Situación actual y perspectiva de futuro*. Tesis doctoral. Repositorio Institucional RIUMA. Málaga, España.
- Universidad Externado de Colombia. (2017). El impacto de la Ley 1819 de 2016 y sus desarrollos en el Sistema Tributario Colombiano. 3 tomos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Universidad Externado de Colombia. (2018). Comentarios a la Ley de financiamiento. Ley 1943 de 2018. Serie reformas tributarias - SRT. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Universidad Externado de Colombia. (2019). Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano. Un análisis crítico. 2ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.