

**Análisis de los factores que inciden en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio en  
el municipio de López de Micay**

Ronal Raúl Suárez Mantilla

Asesora

Nicole Velasco Cano

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD  
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP  
Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2025

### **Dedicatoria**

A mi madre Asunción Mantilla, quién siempre vio en la educación, la antorcha para transitar el mundo. A mi abuelo Abelardo (apodado el diablo, Q.E.P.D.), quién a remo de canaleta bogó sin descanso entre el río Sigüí (López de Micay) y Guapi, para acompañar el sueño de mi madre de ser bachiller, hazaña que terminaría transformando mi vida.

A mi hija Sara Yelena, de quién espero, sepa recoger la antorcha de la educación y protegerse en ella.

A Lina Vanessa, quien siempre llevaré en mi corazón.

## **Agradecimientos**

Mis más sinceros agradecimientos a la UNAD y a mis profesores, quienes, con gran motivación y compromiso, imparten conocimiento formando profesionales con espíritu crítico y comprometidos con la justicia social.

Agradecimiento especial, a mi directora de tesis, Dra. Nicole Velasco Cano, por allanar el camino con rigor metodológico y al Dr. Luis Alfredo Rodríguez Valero, quien en un breve paso por su semillero de investigación “KIWE MAGO” de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas, me aportó valiosas ideas para enfocar mi tema de estudio.

Muchas gracias a los funcionarios de la oficina de tesorería de la alcaldía municipal de López de Micay, quienes siempre estuvieron atentos a facilitar la información requerida y a disponer del espacio para llevar a cabo la entrevista y poder desarrollar esta investigación sin mayores contratiempos.

A mi hermana Narlis Mayerly Suárez, por esa labor de cuidado y atención especial que me deparó en López de Micay, antes y durante el desarrollo de esta maestría. Mi más profunda gratitud y admiración siempre.

A mi hermano Neiler Suárez y Laura Sinisterra, mil gracias por acogerme en su hogar en Popayán y compartir conmigo durante este último año 2024, que sin lugar a dudas dejó experiencias que marcaron mi vida.

## Resumen

Teniendo en cuenta que el impuesto de industria y comercio, es la renta más representativa para los municipios del País, esta investigación particularmente analiza los factores que han incidido en el bajo recaudo de este tributo en el municipio de López de Micay (Cauca), revisando el papel de la administración pública local en su planificación y gestión, en el marco del proceso de descentralización política y administrativa. Este estudio se apoya en un tipo de investigación con enfoque mixto, donde se desarrollan técnicas de análisis cualitativa complementadas con herramientas cuantitativas, lo cual permite combinar el análisis documental, con la aplicación de encuestas y entrevistas para abordar con mayor criterio el análisis, la interpretación, discusión y presentación de los resultados. Como resultado se encuentra, que las disposiciones normativas a nivel nacional, que orientan la estructuración del sistema tributario local, no se adecuan al contexto territorial; se identifican diferentes factores de tipo geográfico-territorial, económicos, sociales, políticos y ambientales que no favorecen la creación y sostenimiento de empresas y finalmente, la falta de planificación y eficiencia administrativa, se presenta como un escollo trascendental en la efectiva administración y recaudo de dicho impuesto.

***Palabras clave:*** Gestión tributaria, impuesto de Industria y Comercio, recaudo, administración pública, López de Micay.

## Abstract

Taking into account that the industry and commerce tax is the most representative income for the municipalities of the country, this research particularly analyzes the factors that have influenced the low collection of this tax in the municipality of López de Micay (Cauca), reviewing the role of the local public administration in its planning and management, within the framework of the political and administrative decentralization process. This study is based on a type of research with a mixed approach, where qualitative analysis techniques complemented with quantitative tools are developed, which allows combining documentary analysis with the application of surveys and interviews to approach the analysis, interpretation, discussion and presentation of the results with greater discretion. As a result, it is found that the regulatory provisions at the national level, which guide the structuring of the local tax system, do not adapt to the territorial context; Different geographical-territorial, economic, social, political and environmental factors are identified that do not favor the creation and maintenance of companies and finally, the lack of planning and administrative efficiency is presented as a transcendental obstacle in the effective administration and collection of said tax.

**Keywords:** Tax management, industry and commerce tax, collection, public administration, López de Micay.

## Tabla de contenido

Introducción .....	10
Planteamiento del Problema. ....	13
Objetivos.....	23
Objetivo General.....	23
Objetivos Específicos.....	23
Justificación .....	24
Revisión de Antecedentes.....	27
Marco Teórico.....	49
Metodología .....	60
Resultados .....	71
Lineamientos de la Gestión Tributaria, en el Marco Normativo Nacional y Local .....	71
Factores que Condicionan el Recaudo del Impuesto de Industria y Comercio .....	83
La Gestión Tributaria del Municipio de López de Micay en la Recaudación del ICA ....	96
Conocimiento del ICA y Proceso de Recaudo.....	100
Conocimiento de la Normativa .....	101
Limitaciones y Factores de Incidencia.....	102
La Gestión Pública.....	104
Conclusiones.....	116
Referencias Bibliográficas .....	120
Apéndices.....	129

## Lista de Tablas

<b>Tabla 1</b> <i>Domicilio principal del contribuyente Vs régimen comercial</i> .....	20
<b>Tabla 2</b> <i>Especificación de los ingresos municipales</i> .....	57
<b>Tabla 3</b> <i>Matriz de diseño metodológico</i> .....	63
<b>Tabla 4</b> <i>Lineamientos normativos en materia tributaria y su aplicabilidad en López de Micay (LM)</i> .....	78
<b>Tabla 5</b> <i>Relación entre el lugar de procedencia y el grupo étnico de los contribuyentes</i> .....	85
<b>Tabla 6</b> <i>Relación entre conocimiento y pago de impuestos</i> .....	87
<b>Tabla 7</b> <i>Factores que según los contribuyentes, pueden influir en la llegada, creación o sostenimiento de una empresa en López de Micay</i> .....	93
<b>Tabla 8</b> <i>Sistematización de las entrevistas</i> .....	98
<b>Tabla 9</b> <i>Densidad empresarial Vs tasa efectiva de recaudo y recaudo de ICA de los municipios del Departamento del Cauca para la vigencia fiscal 2023</i> .....	107
<b>Tabla 10</b> <i>Desempeño institucional de López de Micay, de acuerdo con la Medición del Desempeño Municipal (MDM) 2016 - 2023</i> .....	113

## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b> <i>Ubicación de López de Micay en el Departamento del Cauca</i> .....	13
<b>Figura 2</b> <i>Comportamiento del recaudo del impuesto de Industria y Comercio entre 2014 - 2023 (Valores en miles de pesos)</i> .....	17
<b>Figura 3</b> <i>Tipo de actividad económica desarrollada por parte de los contribuyentes del ICA de acuerdo con el RIT</i> .....	19
<b>Figura 4</b> <i>Distribución territorial de la población de López de Micay</i> .....	21
<b>Figura 5</b> <i>Tipo de actividad económica desarrollada por los contribuyentes del ICA de acuerdo a las encuestas aplicadas</i> .....	84
<b>Figura 6</b> <i>Conocimiento sobre impuesto y pago</i> .....	86
<b>Figura 7</b> <i>Conocimiento, declaración y pago del ICA</i> .....	88
<b>Figura 8</b> <i>Percepción sobre el valor pagado por ICA</i> .....	89
<b>Figura 9</b> <i>Por qué los contribuyentes no declaran y pagan el ICA</i> .....	90
<b>Figura 10</b> <i>Cobro persuasivo, invitación y asistencia a jornadas de sensibilización</i> .....	92
<b>Figura 11</b> <i>Facilidad o dificultad en la creación y sostenimiento de un negocio o empresa</i> .....	93
<b>Figura 12</b> <i>Comportamiento de los principales ingresos tributarios con relación a las transferencias nacionales</i> .....	110

## **Lista de Apéndices**

**Apéndice A** *Encuesta aplicada a los contribuyentes del ICA* .....129

**Apéndice B** *Entrevista aplicada a los funcionarios de la oficina de tesorería municipal* 134

## Introducción

La reorganización político-administrativa del estado colombiano, promovida con el proceso de Descentralización, ha implicado determinar y precisar las competencias que asumen las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos), en el gobierno compartido del País desde los territorios, donde más allá de las responsabilidades de gasto y asignación de bienes y servicios públicos, destaca la capacidad de autofinanciación o generación de recursos propios de dichas entidades territoriales, mediante la estructuración de un sistema tributario adecuado y eficiente, para responder de mejor manera al mandato constitucional.

Dentro de la gama de impuestos y tributos, que normativamente pueden disponer los municipios del País en la gestión de sus sistemas tributarios, el impuesto de Industria y Comercio (ICA), se ha destacado como la renta más importante por sus niveles de recaudo (Alfaro, Beltrán, Palacios & Jiménez, 2019; Ávila, 2021; Benavides & Mejía, 2015; Lozano, Jiménez & Gómez, 2021; Restrepo & Urrego, 2015, entre otros). Sin embargo, la capacidad de administración y recaudo de este impuesto a nivel nacional, es poco homogénea, y en municipios de sexta categoría como López de Micay (Cauca), su comportamiento ha mostrado un pobre desempeño, revelando asimetrías territoriales e institucionales que condicionan su desempeño, lo cual tiende a ocasionar inequidad en la capacidad de autofinanciamiento.

En orden con lo anterior, más allá de la relación plana entre recaudo y cultura de pago, que comúnmente envuelve la atención de estudios como este; la presente investigación, se centra en analizar los factores que inciden en el recaudo del impuesto del Industria y Comercio en el municipio de López de Micay, desde una postura más exhaustiva y crítica, vinculando elementos de análisis de la economía regional, que permiten entender las decisiones de ubicación y concentración del capital, y las capacidades de los gobiernos locales para estimular la inversión y

la competitividad local, lo que en últimas contribuye a aumentar la masa de ingresos fiscales y la cantidad de bienes y servicios públicos que demanda la población.

Con esto en mente y partiendo de la perspectiva teórica del federalismo fiscal, el cual se enfoca en estudiar las relaciones entre diferentes niveles de gobierno (relaciones intergubernamentales), delimitando las competencias y distribución de funciones, en la gestión de las finanzas públicas, el desarrollo económico y la regulación y provisión de bienes y servicios públicos (Oates, 1999); la investigación realiza un análisis documental descriptivo, interpretando la influencia de diferentes categorías de análisis teórico-conceptual, destacando los antecedentes de estudios especializados sobre el tema, que permiten discutir y aportar elementos de juicio para la comprensión de la gestión tributaria local, para posteriormente diseñar instrumentos de recolección de datos como las encuestas y las entrevistas, que permiten conectar el análisis cuantitativo y cualitativo de los datos, para posteriormente plantear la discusión y consolidación de los resultados.

Dichos resultados se presentan en tres secciones; en una primera sección, se estudian los lineamientos de la gestión tributaria en el marco normativo nacional y local, identificando que dichos lineamientos o disposiciones, no se adecuan a las condiciones de territorios como López de Micay, marginados del centro de la dinámica económica del País y con grandes limitaciones institucionales, lo cual termina influyendo en la organización y desarrollo del ejercicio tributario municipal.

Posteriormente, la investigación, se centra en identificar los factores que condicionan el recaudo del impuesto de Industria y Comercio en el municipio, encontrando una multiplicidad de factores geográficos-territoriales, económicos, sociales, políticos y ambientales entre los cuales se identifican: la falta de vías de comunicación y la articulación con el interior del País, el bajo

nivel de ingresos de la población, la falta de incentivos económicos, el orden público y la violencia, la oferta de bienes y servicios públicos, la baja densidad poblacional, la falta de incentivos tributarios, las adversidades del clima, la falta de educación empresarial y financiera y la cultura de pago; los cuales, no favorecen la creación y sostenimiento de empresas y negocios como principal fuente de contribución del impuesto de Industria y comercio, cuestión que incide notablemente en su desempeño. Estos factores no se identifican de manera aislada, sino que son el resultado de la triangulación analítica entre el marco teórico, los antecedentes de estudios similares y los instrumentos de recolección de datos primarios.

Finalmente, el estudio se ocupa en analizar la gestión tributaria de la administración municipal en la recaudación del impuesto de Industria y Comercio, concluyendo que si bien, existen diversos factores que en esencia condicionan el recaudo del impuesto de Industria y Comercio, revelando inequidades y desigualdades territoriales e institucionales en la capacidad de administración y recaudo del mismo, el papel de la administración municipal ha sido displicente, mostrando una falta de esfuerzo fiscal evidenciada en una planificación y gestión tributaria ineficiente.

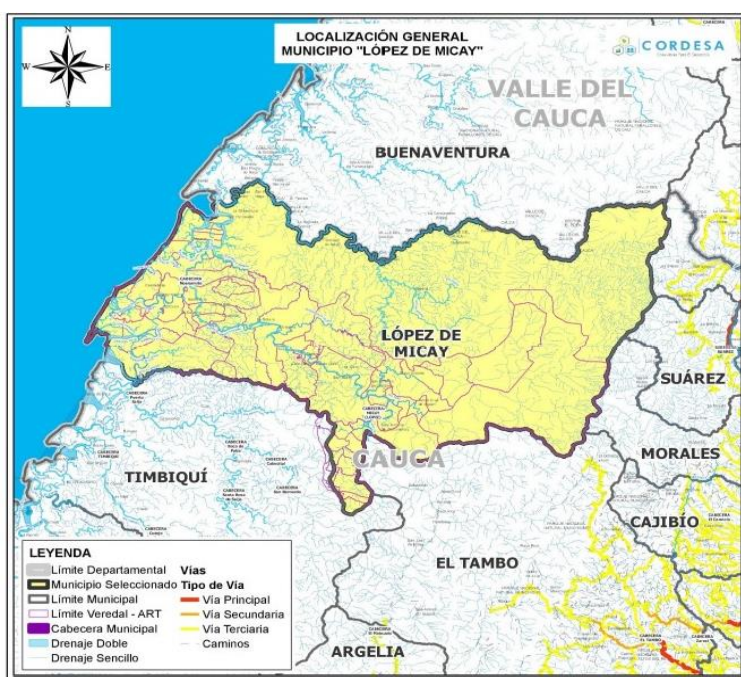
Buscando fortalecer la capacidad de gestión tributaria local en la administración y recaudo del impuesto de Industria y Comercio, la investigación termina formulando algunas recomendaciones.

## Planteamiento del Problema.

López de Micay, es una entidad territorial que hace parte de los 42 Municipios que conforman el Departamento del Cauca. Es un Municipio de sexta (6) categoría, ubicado a 400 km de la ciudad de Popayán, su Capital e integra la subregión pacífica junto a los municipios de Timbiquí y Guapi. De acuerdo con las proyecciones de población a nivel municipal del DANE (periodo 2020 – 2035), para el año 2024, su población asciende a 19.958 habitantes.

### Figura 1

*Ubicación de López de Micay en el Departamento del Cauca*



*Fuente:* Plan de Desarrollo Municipal, Abracemos La Esperanza 2020 – 2023

El Municipio limita, al norte con Buenaventura, Departamento del Valle del Cauca; al sur con los municipios de Timbiquí y el Tambo; al oriente con los municipios de Buenos aires y Morales y al occidente con el Océano Pacífico (Plan de Desarrollo Municipal, 2020 – 2023).

El Municipio está situado en un territorio selvático, rodeado de grandes fuentes de agua, donde resaltan los ríos Micay, Naya, Jolí, Sigüi y Rio Chuare. Los ríos Micay y Naya se

convierte en la principal vía de navegabilidad al permitir el transporte fluvial de la población, tanto al interior del territorio como con centros poblados de otras jurisdicciones, especialmente con el distrito de Buenaventura (Valle), uno de los principales puertos del País.

Suárez (2014), anota que, “la situación socioeconómica de López de Micay es preocupante porque la precariedad del sistema de transporte se presenta como un obstáculo importante para el impulso de las actividades económicas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Su difícil posición geográfica restringe ampliamente la comunicación con el interior del país, pues siendo el transporte un aliado fundamental para el desarrollo económico y social de los pueblos se advierte la dificultad de este municipio para comunicarse por vía terrestre y aérea” (Suárez, 2014, p. 3).

López de Micay es un Municipio de vocación agrícola; sus principales actividades productivas son la agricultura, la pesca y la minería, y esta última ha venido representado una fuente de ingreso importante para gran parte de su población, a pesar de la falta de formalización legal organizativa y los impactos ocasionados en el medioambiente.

La actividad comercial del municipio se desarrolla en un 90% con el puerto de Buenaventura, lugar de donde se traen las mercaderías que se consumen tanto en la cabecera, en los centros poblados y hogares ubicados en la ribera de los ríos, esteros y quebradas; Dicha actividad comercial no se realiza en gran volumen, en parte debido a que la población no se concentra significativamente en un solo lugar, sino que esta se encuentra dispersa a lo largo y ancho del río Micay, lo que restringe las posibilidades de encadenamientos productivos, ensanches comerciales y la consecuente concentración de las fuerzas del mercado; por otro lado, los altos costos del transporte limitan ampliamente la comercialización de bienes y servicios (Suárez, 2014, p. 4).

La dispersión poblacional, en un territorio rural extenso, con grandes dificultades en vías de acceso tanto internas como externas, crean serias barreras para que la inversión pública y

privada, hagan presencia, articulando esfuerzos para promover procesos productivos y emprendimientos que permitan garantizar no solamente el sustento y fortalecimiento de los procesos de seguridad y soberanía alimentaria; sino también encontrar canales de comercialización, para buscarle salida a los excedentes que las actividades económicas tradicionales e iniciativas de negocios locales puedan generar.

Respecto al aspecto institucional administrativo, se puede anotar que López de Micay es un Municipio que administrativamente se caracteriza por generar escasos ingresos corrientes, pues sus rentas propias se derivan de ingresos tributarios que poco peso tienen dentro del presupuesto municipal, a excepción del impuesto predial, que en los últimos años se ha convertido en la renta más importante para el municipio, dado el pago que por compensación predial afro e indígena, viene realizando el gobierno nacional desde el Ministerio de Hacienda (informe de rendición de cuenta municipal, 2016 – 2019).

En Colombia, los Municipios han encontrado en los impuestos, gracias a la protección Constitucional y las Leyes, una vía importante para mejorar sus ingresos corrientes; no obstante, para buena parte de municipios, principalmente los de categorías inferiores (5ta y 6ta categoría), el establecimiento y recaudo de los distintos impuestos a los que legalmente pueden acceder no tienen una determinación y administración clara y efectiva, entre muchas otras cosas, por los problemas estructurales y la baja capacidad Técnica de sus entidades territoriales.

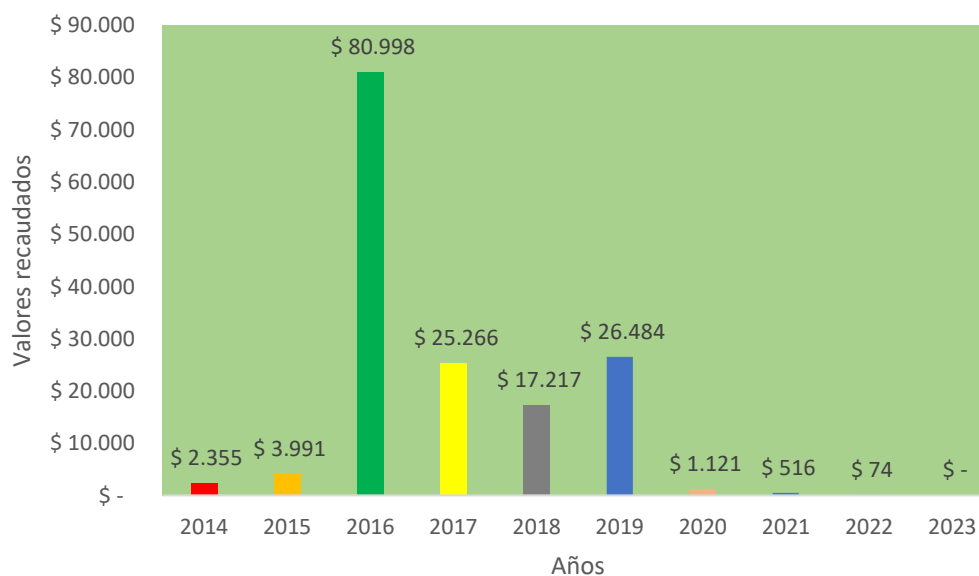
Respecto al impuesto de industria y comercio, se considera que este representa la renta o el impuesto de mayor importancia para los municipios por sus niveles de recaudo (Iregui, Melo & Ramos, 2004; Barrios, 2021; Bonilla, 2021; Alfaro et al., 2019; Ávila, 2021; Benavides & Mejía, 2015; Lozano et al., 2021; Restrepo & Urrego, 2015, entre otros); por ello, muchos de estos municipios han tratado de volverse más competitivos en la manera como administran y

capturan esta renta, pero se han quedado cortos en la organización de su sistema tributario local y en generar estrategias para incentivar la creación de industrias y empresas comerciales, que son las que en últimas realizan los aportes por este concepto, que se convierten en recursos indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Para el caso concreto de López de Micay, el impuesto de industria y comercio, ha presentado un pobre desempeño tributario, con niveles de recaudo muy bajos, lo que convierte a López de Micay en un Municipio, altamente dependiente de las transferencias del Sistema General de Participación (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR), con muy bajos niveles de desempeño fiscal y por lo tanto, con grandes dificultades para financiar las apuestas de desarrollo económico y social, que casi siempre resultan ser ambiciosas, pero que no se asientan a la realidad presupuestal del municipio. Esta situación se puede evidenciar en la siguiente gráfica.

## Figura 2

*Comportamiento del recaudo del impuesto de Industria y Comercio entre 2014 - 2023 (Valores en miles de pesos)*



*Fuente:* Cálculos propios, a partir de la obtención de datos por medio de un derecho de petición a la alcaldía municipal con corte a septiembre de 2023.

Como se puede apreciar, en el año 2014, el recaudo por impuesto de industria y comercio a penas se fijaba en dos millones trescientos cincuenta y cinco mil pesos (\$2.355.000). Para el año 2016 logra ascender a ochenta millones novecientos noventa y ocho mil pesos (\$80.998,000). A partir de aquí su tendencia es decreciente, hasta fijarse en el año 2022 en tan sólo setenta y cuatro mil pesos (\$74.000). Para el año 2023, al corte de septiembre, no se registran recaudos, lo que muestra una situación anómala.

A pesar de que en términos generales el nivel de recaudo es poco significativo, se rescata que en el periodo administrativo comprendido entre 2016 – 2019, los valores recaudados son superiores comparados con otros periodos de gobierno, lo que indica que para este tiempo pudo

haberse dado un mejor manejo en la gestión de este tributo o algún fenómeno social o económico que favoreció su recaudo.

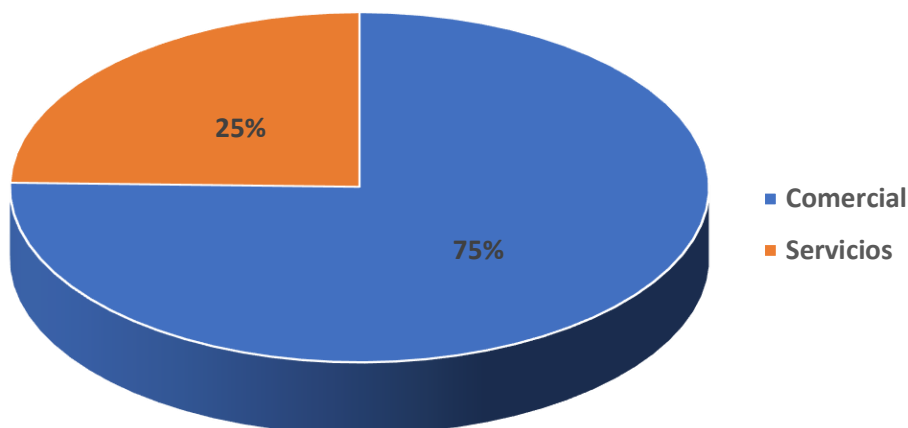
No obstante, se identifican dificultades de fondo que han impedido el estiramiento sostenido del recaudo en el tiempo. Por ejemplo, de acuerdo con información suministrada por la oficina de tesorería (2024), a pesar de que el número de establecimientos comerciales registrados en el RIT entre el 2020 y el 2023, pasan de 125 a 268 (es decir, se incrementa en 114%); el número de contribuyentes que pagan el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), para este mismo periodo disminuye en un 60%, lo que indica que la administración tributaria mejoró su capacidad para identificar contribuyentes potenciales, pero disminuyó su eficacia en el recaudo; cuestión que demanda un mayor esfuerzo de articulación entre las administraciones de turno para darle continuidad a los procesos, y un mayor esfuerzo gerencial para la administración efectiva del tributo.

Aunque el número de contribuyentes para el año 2023 se incrementa considerablemente, como se puede observar en la gráfica 2, el 75% de dichos contribuyentes se dedican a actividades comerciales que por lo general son pequeñas tiendas familiares ubicadas en las propias residencias, sin mayor capital de trabajo, pues su principal fin es generar algún tipo de ingresos para atender necesidades básicas e inmediatas.

Los servicios representan el 25%, y en ellos en un alto porcentaje están incluidas las actividades de estancos, bares y discotecas, peluquerías, restaurantes y hoteles, que son unidades de negocio carentes de formalización y control, y cuya dinámica comercial depende significativamente de ciclos o periodos de auge como el minero y temporadas especiales como septiembre y diciembre, donde la población concurre y se estimula el consumo por la celebración de las fiestas patronales y de navidad respectivamente.

### Figura 3

*Tipo de actividad económica desarrollada por parte de los contribuyentes del ICA de acuerdo con el RIT*



*Fuente:* Tesorería municipal - RIT, 2023.

Como se puede apreciar, no se identifican actividades productivas e industriales que son las que mayor encadenamiento y dinamismo comercial generan, en la estimulación de una economía que genere empleo, ingresos, capacidad de compra y que concentre y despliegue las iniciativas productivas para ofrecer una amplia gama de bienes y servicio en todo el territorio de manera directa o indirectamente por medio de la administración pública, a través del mecanismo impositivo.

Se observa que el 100% de los establecimientos de comercio registrados en el RIT se ubican en el casco urbano, y si relacionamos el domicilio principal de dichos establecimientos con el régimen comercial al cual se registran, podemos inferir de acuerdo con la tabla 1, que casi en su totalidad, el domicilio principal se ubica en el municipio de López de Micay, y de estos el 91,79% corresponde al régimen simplificado, mientras los establecimientos con domicilio principal ubicados en ciudades grandes como Bogotá y Pasto son muy escasos (4 y 1

respectivamente); sin embargo, estos últimos establecimientos aparecen registrados en el régimen común y ninguno en el régimen simplificado, lo que deja entrever las dificultades en la formalización, los bajos niveles de inversión y generación de ingresos por parte de pequeñas unidades de negocios ubicadas en municipios pequeños y marginados como López de Micay.

**Tabla 1**

*Domicilio principal del contribuyente Vs régimen comercial*

Domicilio Principal del Contribuyente	Régimen comercial		
	Común	Simplificado	Total
Bogotá	4 1,49%	0 0,00%	4 1,49%
Guapi	1 0,37%	2 0,75%	3 1,11%
López de Micay	14 5,22%	246 91,79%	260 97,01%
Pasto	1 0,37%	0 0,00%	1 0,37%
<b>Total General</b>	<b>20</b>	<b>248</b>	<b>268</b>

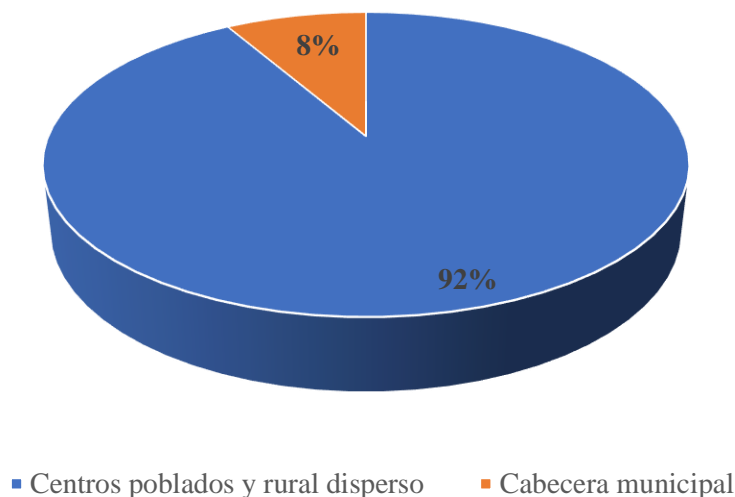
*Fuente:* elaboración propia con base en el RIT municipal, 2023.

El hecho de que el 100% de los establecimientos de comercio registrados en el RIT, se ubiquen en el casco urbano, indica que al respecto no ha existido una intervención de la administración tributaria en la zona rural, con el fin de identificar contribuyentes potenciales del ICA.

Esto puede obedecer a la elevada dispersión poblacional del territorio, pues de acuerdo con un estudio de la oficina de planeación del Departamento del Cauca (2020), López de Micay es el municipio más extenso del Departamento, y al mismo tiempo, el municipio con la menor densidad poblacional. Su población se concentra en un 92%, en centros poblados y área rural dispersa, mientras que el 8% se localiza en la cabecera municipal (DANE, proyecciones de población a nivel municipal, periodo 2020 – 2035).

**Figura 4**

*Distribución territorial de la población de López de Micay*



*Fuente:* DANE, 2024. Proyecciones de población a nivel municipal, periodo 2020 – 2035.

Dicha dispersión poblacional, en un territorio rural extenso, con grandes dificultades en vías de acceso tanto internas como externas, se convierten en un verdadero obstáculo para la movilidad, lo que implica que la población tenga que hacer largos recorridos y a elevados costos para desplazarse y comunicarse con la cabecera municipal. Esto, sumado a la inseguridad que se vive en el territorio, por el dominio de grupos armados ilegales, dificulta la labor de los servidores públicos en la sensibilización de los contribuyentes, en cobrar y lograr que estos paguen el impuesto, pues se entenderá que, en tales condiciones, es complejo estimular una cultura de pago favorable.

En este mismo sentido, se torna complejo estimular la inversión privada en el territorio, pues la desconexión territorial, la falta de infraestructura de transporte y equipamiento, así como las condiciones de seguridad, no generan los incentivos para atraer proyectos empresariales de

significativa envergadura, que contribuyan a fortalecer el financiamiento público por la vía del ICA, para ofrecer a la población bienes y servicios públicos en mejores condiciones.

Lo anterior, envuelve diferentes elementos de análisis, que se torna interesante indagar, y nos incita a desarrollar la presente propuesta de estudio, anclada a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido el papel de la gestión tributaria del municipio de López de Micay, en la recaudación del impuesto de Industria y Comercio?

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar los factores que inciden en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio, desde la gestión tributaria del municipio de López de Micay en el periodo 2014 – 2023.

### **Objetivos Específicos**

Determinar los lineamientos de la política de gestión tributaria teniendo en cuenta la normativa nacional y local.

Identificar los factores que condicionan el recaudo del Impuesto de industria y Comercio en el municipio de López de Micay.

Analizar la gestión tributaria de la administración municipal en la recaudación del impuesto de Industria y Comercio.

## **Justificación**

A los municipios como células funcionales del Estado, como claramente lo establece la Constitución Política de Colombia, les corresponde promover el desarrollo económico y social, a través de la prestación de servicios públicos y la construcción de obras que impulsen el progreso local; cuestión que debe ajustarse al presupuesto público de cada entidad territorial, donde los impuestos cobran gran relevancia.

Teniendo en cuenta lo anterior, y partiendo del planteamiento del problema anteriormente esbozado, resulta interesante analizar el comportamiento del impuesto de Industria y Comercio en el municipio de López de Micay, identificando los procedimientos y elementos críticos que han incidido en la capacidad administrativa y los bajos niveles de recaudo del mismo, revisando las diferentes acciones y gestiones relacionadas con este tributo por parte de la administración municipal, lo que nos permitirá establecer unas conclusiones y formular unas recomendaciones enfocadas a fortalecer las competencias del área de hacienda para gobernar de mejor manera este impuesto y mejorar los niveles de recaudo; cuestión que se espera, contribuya a fortalecer el desempeño fiscal del municipio, generando mayores recursos de libre destinación que le apuesten al desarrollo económico y social.

Como es bien sabido, la economía de mercado, no siempre logra una asignación óptima de los recursos, de modo que sea factible alcanzar un nivel de bienestar colectivo eficiente, mediante la toma de decisiones libre e independiente; por ello el papel interventor del Estado en la economía, mediante relaciones de fuerza y de poder político, se torna indispensable para coordinar con los distintos agentes sociales las acciones para impulsar la economía y establecer mecanismos de distribución. De este modo, “La política económica y la planeación económica se identifican preferiblemente como las herramientas teóricas y prácticas más relevantes en el

amplio escenario de la moderna intervención del Estado en las economías nacionales” (López, 1995, p.11), y dentro de estas, la política fiscal aparece como uno de los instrumentos de política más importantes para orientar la economía, a través de los impuestos y el gasto público.

En tal sentido, este ejercicio se convierte en una apuesta de planificación y gestión tributaria, en el que se busca dotar al municipio de información y reglas claras aplicables a la operatividad del Impuesto de Industria y Comercio, que permite diagnosticar errores o desaciertos administrativos, para convertirlos en decisiones y acciones que impulsen la organización de un sistema tributario local más eficiente, en el que la administración municipal cree las condiciones adecuadas para que los contribuyentes cumplan sin mayores contratiempos con sus obligaciones tributarias y de este modo mejorar el desempeño fiscal de la Entidad Territorial.

Esta investigación se considera viable de realizar, por cuanto se dispone de los recursos económicos, tecnológicos, humanos y de fuentes de información necesarios para llevarla a cabo sin mayores contratiempos.

Este proyecto se constituye en una herramienta muy útil, dado que se puede convertir en un documento de consulta permanente, no solamente para la institución que se estudia, sino para fines pedagógicos y académicos en la medida que puede contribuir a generar conocimiento y fortalecer la literatura de la gestión pública tributaria, desde la lectura de realidades diferentes como las que presenta López de Micay, lo cual podría soportar posteriores investigaciones en el área.

Finalmente, se considera, que al nivel académico al que se ajusta esta investigación, y dentro de la línea de investigación en Estudios Políticos, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Maestría en Gobierno Políticas Públicas y Desarrollo Territorial, este trabajo puede

contribuir o revalidar con criterios propios, teorías o afirmaciones empíricas relacionadas con el impuesto de Industria y Comercio en específico, y la gestión tributaria y de la hacienda pública en general, aportando nuevos elementos o consideraciones para que desde el Ministerio de Hacienda en el orden nacional y las secretarías de hacienda en los niveles territoriales (departamental, municipal y distrital), se tengan en cuenta elementos y criterios en su implementación, administración y recaudo efectivo, respondiendo a las exigencias planteadas por el proceso de descentralización, en el cual, el ámbito regional y local, llegan a jugar un rol protagónico en la gestión administrativa y fiscal, para impulsar el desarrollo y el bienestar del País.

El enfoque metodológico abordado, en la medida en que combina las técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas, con un diseño secuencial exploratorio, se convierte en un marco metodológico propositivo y único, con respecto a estudios anteriores que examinaron esta misma temática en el municipio objeto de aplicación, permitiendo acercarse de mejor manera a los fines perseguidos, mediante la indagación teórica y su contrastación con lo observado y la realidad empírica que surge mediante el análisis descriptivo que atraviesa todas las etapas, para inferir hipótesis que permitan responder adecuadamente al problema inicialmente planteado, revelando de qué manera las condición geográfica territorial, el aspecto cultural de una población acostumbrada a recibir subsidios y no a pagar impuestos, así como la calidad de la gestión pública local, influyen en el comportamiento del impuesto de Industria y Comercio.

## Revisión de Antecedentes

La manera como el Estado se estructura y se delimita para regular y promover el bienestar social, desde un nivel central, hasta los niveles subnacionales o territoriales de gobierno (que para el caso de Colombia serían los departamentos, municipios y distritos), ha sido objeto de un amplio volumen de investigaciones y discrepancias que giran alrededor precisamente de esas relaciones jerárquicas de gobierno, no solamente frente a la distribución de funciones, sino y sobre todo, frente a la capacidad que tienen las entidades territoriales para autogestionar los recursos que le permitan atender sus competencias constitucionales, respondiendo al principio de autonomía territorial.

Estas discusiones se enmarcan en la teoría del federalismo fiscal, que permite analizar los procesos de descentralización y las finanzas públicas locales, para la provisión de bienes y servicios públicos territoriales.

Jiménez y Ruelas (2018), revelan, que si bien en América Latina, se ha dado una tendencia creciente hacia la descentralización, con sus distintos matices; la prioridad ha estado centrada en el gasto como mecanismo de asignación de bienes y servicios, más la autonomía de los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) en materia tributaria, ha estado acotada por las normas y disposiciones del nivel central de gobierno, las cuales limitan sus competencias para la creación de impuestos, imposición de bases gravables, tasas y alícuotas impositivas con el fin de fortalecer sus sistemas tributarios e incrementar la recaudación de ingresos propios.

Los autores toman como muestra para su análisis, a los Países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Ecuador, México, Perú y Uruguay, para mostrar como evidencia, que si bien los ingresos de los gobiernos subnacionales en América Latina han crecido

de manera sostenible, "el aumento se debe fundamentalmente a la importancia creciente que han tenido las transferencias provenientes desde los gobiernos centrales y no tanto al incremento de los recursos tributarios propios de los niveles intermedios y locales. En promedio, las transferencias totales aumentaron del 2.6% del PIB en el año 2000 a un 3.9% en 2016, en tanto que los ingresos tributarios subnacionales apenas pasaron del 1.9% del PIB al 2.5% durante el mismo periodo" (Jiménez & Ruelas, 2018).

Esto para los autores, tiene su explicación en la baja autonomía de los gobiernos subnacionales para administrar y gestionar sus sistemas tributarios y la dependencia hacia los sistemas de coparticipación en los ingresos fiscales nacionales, los cuales, por lo general, tienen su discrecionalidad en el gobierno central. En cuanto al peso de los ingresos tributarios subnacionales en los ingresos totales del País, los autores citan como casos especiales, el de Brasil, donde los estados y municipios poseen conjuntamente más del 30% de la recaudación total y en segunda instancias Argentina y Colombia, en donde los niveles subnacionales aportan aproximadamente el 15% de la recaudación, resaltándose en todos los Países Latinoamericanos, el peso de impuestos como el de Industria y Comercio (o impuestos a las actividades económicas) y el impuesto predial.

Tras estudiar la experiencia Latinoamericana, estos autores ratifican la importancia del fortalecimiento de las finanzas públicas locales, a través de una mayor autonomía en la gestión de su estructura tributaria, para la generación de mayores ingresos propios que permitan solventar las necesidades de financiación del gasto público local, sin depender tanto del nivel central y así afianzar la calidad y pertinencia de la descentralización.

De otro lado, Romo et al. (2010), tomando como caso de estudio, el gobierno municipal de Morelia (México); entran a analizar las relaciones intergubernamentales al rededor del

financiamiento y el gasto público, argumentando que una descentralización fiscal eficiente, debe ofrecer las condiciones para que los gobiernos locales puedan, "autofinanciar sus necesidades de gasto y que exista eficiencia asignativa en los ingresos y en los gastos"(Romo et al., 2010, p. 37); sin embargo, la persecución de objetivos de equidad asignativa desde el gobierno central, conduce a transferir recursos económicos (ingresos indirectos) que terminan promoviendo la pereza fiscal de los gobiernos locales, que se ve traducido en un menor esfuerzo en el recaudo y un aumento desproporcionado del gasto por parte de las localidades receptoras (esto último de acuerdo con Caramés, 2004, citado en Romo, et. al, 2010, se conoce como efecto papel matamoscas o "fly paper effect").

Estos autores, a pesar de reconocer que las transferencias en los Países en desarrollo, son el instrumento más común para reducir las brechas fiscales entre ingresos y gastos municipales y subsidiar la dependencia financiera que presentan los gobiernos subnacionales en la mayoría de los Países, consideran que puede generarse un desvío en los propósito de dichas asignaciones, lo que de acuerdo con Raich (2001), citado en Romo et al. (2010), las autoridades locales pueden preferir, "financiarse por medio de transferencias en lugar de ingresos recaudados en el ámbito local debido a que generan inconformidad en la ciudadanía y, por ende, mella la popularidad del gobernante local" (p. 41).

Estos autores reconocen, sin embargo, que la teoría no ofrece un modelo único para atacar esta tesis y que al mismo tiempo arroja evidencias disímiles o no concluyentes a pesar de los enormes casos de estudios que se han hecho en Países como Estados Unidos, Canadá, Alemania, en Colombia, Perú, Barsil, y el mismo México.

Para el caso puntual de Morelia (México), tomando los aportes metodológicos de Raich (2001), que ofrecen elementos para la recolección, descripción y análisis de datos estadística, y

la metodología propuesta por Sour (2004), que sugiere el uso de un modelo econométrico lineal, mediante el Método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), los autores concluyen que, en dicha municipalidad, sí se presenta el efecto de la pereza fiscal, dado que el incremento de las transferencias del gobierno central, ha impactado de manera negativa la recaudación de ingresos propios. No obstante, estos autores agregan, que las causas de dicha pereza fiscal, puede encontrarse en un mal manejo de las finanzas públicas locales, la baja cualificación de los funcionarios, ineptitud y corrupción de las autoridades locales, que provocan desvíos de los recursos hacia gastos no previstos.

Respecto al fenómeno de pereza fiscal, para el caso colombiano, Bonet-Morón et al. (2018), encuentran que a pesar de los mayores recursos transferidos a las entidades subnacionales, como consecuencia de las mayores apuestas de descentralización que se profundizaron con la constitución política de 1991, en el País no se encuentran evidencias concluyentes de pereza fiscal, puesto que, aunque en menor ritmo, los ingresos propios de las entidades territoriales, crecieron a medida que se efectuaron las transferencias y aunque con respecto a estas, la recaudación propia respondió de mejor manera a las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), que a las del Sistema General de Regalías (SGR) y que "Para el caso del aumento en transferencias, las capitales, seguidas de los municipios con más de 100 mil habitantes, presentaron un mayor esfuerzo fiscal que el resto de municipios" (Bonet-Morón et al., 2018, p. 287).

Si bien, este autor determina que para el período analizado no se evidencia el fenómeno de pereza fiscal, si deja en claro la alta dependencia de los gobiernos locales respecto de las transferencias nacionales, lo que pone de presente la necesidad de adecuar los sistemas tributarios locales para el fortalecimiento de su autonomía, analizando las implicaciones

territoriales y administrativas que conlleva a que los municipios de mayor tamaño tengan un mayor margen de maniobra tributaria, donde se resalta la participación del impuesto de industria y comercio; cuestión que necesariamente conduce a identificar los factores que inciden en la eficiencia del sistema tributario y el buen desempeño fiscal de las entidades territoriales.

Yáñez (1991), realiza un análisis de la descentralización de las finanzas públicas tomando como referente el País de Chile. Teniendo en cuenta que la intervención del Estado en la economía se justifica, debido a las fallas que se presentan en los mercados, el autor, atendiendo a los principios fiscales de asignación, distribución y estabilización en la provisión de los bienes públicos locales, desde una perspectiva económica, en la cual los ciudadanos (de manera similar que en los mercados) buscan maximizar los beneficios (consumo de bienes públicos) y minimizar los costos (pago de tributos), pone en discusión las relaciones intergubernamentales, tratando de identificar en qué medida el gobierno nacional y los gobiernos locales son más eficientes y equitativos.

Para este autor, el principio que mejor se ajusta a los fines de la descentralización es su función asignadora; para corroborar este argumento, se apoya en el "teorema de la descentralización de Oates", el cual básicamente establece que el beneficio en la provisión de bienes públicos locales a un mismo nivel de costo, es más eficiente (en el sentido paretiano) en los gobiernos locales, debido a la mayor homogeneidad en las preferencias de los ciudadanos, diferente a la heterogeneidad poblacional que debe cubrir la provisión desde el nivel central, lo que provocaría distorsiones aumentando el beneficio de unos ciudadanos y disminuyendo el de otros.

En cuanto a las funciones de distribución y estabilización, el autor considera que son más efectivas desde el gobierno central, ya que con respecto a la redistribución, las diferentes

posturas de los programas redistributivos en localidades gubernamentales con desigualdades en sus niveles de ingreso, provocaría un efecto migración hacia las municipalidades que ofrezcan mejores condiciones en términos de presión impositiva y beneficios redistributivos, lo cual resulta económicamente ineficiente porque las localidades pueden optar por ofrecer menores beneficios redistributivos para controlar el efecto migración, en tanto que "el conjunto de beneficios entregados por el gobierno central se aplicaría a todos por igual, así como el sistema tributario correspondiente y habría uniformidad geográfica en su tratamiento" (Yáñez, 1991, p. 338).

Respecto a la función estabilización, este autor considera que las herramientas de política macroeconómicas (como la fiscal, la monetaria, crediticia y la promoción del empleo) manejadas desde el nivel local, tienden a ser ineficaces y no logran influir significativamente el curso de la economía nacional. En sustento de lo anterior, este autor se apoya en la reconocida teoría de Tiebut (a pesar de sus supuestos restrictivos), denominada democracia con los pies o "que las personas pueden votar con los pies", en el sentido de que los individuos revelan sus preferencias desplazándose a las localidades que ofrezcan mejores beneficios redistributivos (menores impuestos y mayores bienes públicos), lo que, semejante a las soluciones que ofrecen los mercados, "promueve una eficiente asignación de recursos en el sector público" (Yáñez, 1991, p. 343), sin necesidad de acudir a un proceso de elección pública, que sería un proceso político que quedaría mejor en cabeza del gobierno nacional. De todos modos, para este autor, la descentralización no debe tomarse como mala o buena, sino simplemente tener en cuenta sus ventajas y desventajas y articular las relaciones intergubernamentales en pro de la eficiencia, la justicia y la equidad.

Los aportes de este autor, resultan de gran utilidad, porque al incluir el análisis económico, aterriza las relaciones y las decisiones de los distintos niveles de gobierno a las realidades territoriales y las capacidades de respuesta en función de las preferencias que revelan los ciudadanos. Es claro que con la descentralización, las entidades locales más pobres tendrán inconvenientes para poner en operación su función redistributiva y satisfacer las demandas ciudadanas a un nivel de bienestar general homogéneo para toda la población nacional como el que predica la constitución, puesto que las asimetrías territoriales no pueden ser tan obviadas como en el modelo que propone Tiebout; sin embargo, incentiva el debate y la reflexión, sobre el papel redistributivo en cabeza del gobierno central en procura de la financiación equitativa de las necesidades territoriales, frente al esfuerzo y las capacidades institucionales de los gobiernos locales para autofinanciarse y atender las necesidades de su población.

Bac Vidarte (2015), en una investigación aplicada al Distrito de Amarango en el Perú, llega a concluir que existe una relación positiva entre recaudación de impuestos y desarrollo sostenible. Para ello se apoya en una investigación descriptiva correlacional con enfoque cuantitativo, en la que por medio de un muestreo probabilístico por conveniencia (debido a la reducida población de esta localidad), se encuestan a los funcionarios municipales para medir la variable impuestos (variable independiente) y a los pobladores para medir la variable desarrollo sostenible (variable dependiente). El cruce de esta información estadística, permite obtener datos porcentuales elevados, que dan cuenta de la fuerte correlación de las variables.

Aunque la metodología presenta cierto sesgo al separar intencionalmente las variables de análisis en función del tipo de población, adoleciendo de un instrumento más experimental, los resultados arrojan argumentos admisibles en cuanto a que la mayor recaudación de ingresos tributarios, tienden a sufragar los esfuerzos destinados a promover el desarrollo sostenible.

Este estudio, también pone de relieve, la importancia de la financiación del gasto público local, para atender las necesidades de inversión económica, social y ambiental; siendo los impuestos locales, el instrumento más expedito para lograrlo. Sin embargo, muestra las debilidades del sistema tributario local asociadas a la falta de cultura tributaria ciudadana y las limitaciones administrativas de la autoridad burocrática, lo que en términos generales induce a dar cuenta de un mal crónico que parece envolver a los Países de América Latina.

Guo y Cheng (2018), realizan una extensión del Modelo de Tiebout, aplicada al condado de la Florida en Estados Unidos, para analizar la manera como las decisiones de política fiscal de los gobiernos locales, con el fin de promover el desarrollo económico local, termina impactando las decisiones de ubicación de las pequeñas empresas. Los autores, determinan que el entorno fiscal de las jurisdicciones en términos de impuestos y gasto público, no terminan compensando los costos que asumen las pequeñas empresas para residir allí, mientras los efectos positivos indirectos de localidades vecinas, sin proponérselos traen beneficios que condicionan la migración de dichos emprendimientos. Por lo anterior los autores sugieren que "las decisiones fiscales locales, no están dirigidas al emprendimiento y la creación o atracción de pequeñas empresas [traducción propia]" (Guo & Cheng, 2018, p. 132), con las condiciones propicias.

En este mismo sentido, Wendlin (1981), expone que, frente a la eficacia de dicha estrategia, ha surgido una importante controversia, puesto que si bien, de una parte, se considera que las exenciones tributarias jalonan la inversión, el empleo, la provisión continua de mejores bienes y servicios, así como el ingreso público local, también es observable que, "las exenciones fiscales carecen de importancia en la selección de sitios industriales y crean cargas innecesarias para la comunidad. Crecimiento de la base del impuesto a la propiedad a través de nuevas industrias. Algunos servicios públicos se caracterizan por una escasa mejora en productividad

debido a la tecnología de producción. Consiguientemente, el costo de proporcionar estos servicios a un nivel constante aumentará a través del tiempo [traducción propia]" (Wendling, 1981, p. 47).

Por lo anterior, el autor considera que lo apropiado es revisar la conveniencia de dichas exenciones o beneficios tributarios, teniendo en cuenta las condiciones específicas de determinada localidad, incitando el debate sobre este dilema alrededor de las diferentes experiencias a nivel mundial.

El dilema que plantean Guo y Cheng (2018), y Wendling (1981), sobre la efectividad de la política fiscal local, frente a las exenciones tributarias y a pesar de la limitante de su exclusivo análisis para los Estados Unidos de América (USA), es una cuestión tangencial que envuelve las decisiones de política fiscal de los diferentes niveles de gobierno en el mundo. Los gobiernos locales, se han visto abocados a implementar dentro de sus sistemas tributarios este tipo de estrategias para atraer la inversión y fomentar la competitividad regional; sin embargo, se destaca que la simple aplicación tradicional de incentivos, no es suficiente si no se controlan otras variables que terminan afectando la decisión de ubicación de las empresas en términos de costos/beneficios.

Cabría preguntarse entonces, para territorios como López de Micay, marginados, sin vías de comunicación y sin equipamientos, con altos costos en transporte y combustible y con un nivel de consumo inercial, en qué medida las exenciones tributarias podrían incentivar la inversión privada y en qué proporción, estas redimirían verdaderos beneficios económicos, sociales y fiscales.

Para el entorno regional del Reino Unido, Willems y Houston (2021), encuentran nuevamente un dilema entre la autonomía de las entidades subnacionales para financiar sus

necesidades de gasto público, frente a la dependencia de las políticas distributivas del nivel central, las cuales muchas veces se circunscriben a un proceso político ad hoc.

Los autores reconocen que a nivel territorial, en el Reino Unido, también se presentan muchas asimetrías, las cuales se hicieron más evidentes en la emergencia de la pandemia del Covid-19, que afectó en mayor medida a la población mayor de 75 años, ciudadanos negros, asiáticos y minorías étnicas, debido a que las "combinaciones de mecanismos de subvención y los impuestos locales a menudo se consideran injustos, opacos o ineficaces y, por lo tanto, tienden a carecer de legitimidad [traducción propia]" (Willems & Houston, 2021, p. 78). Por ello los autores proponen corregir dichas desproporciones a través de la instauración de una base institucional, que asigne responsabilidades y compense los esfuerzos de las autoridades públicas en la satisfacción de las necesidades de la población.

Este trabajo, aporta elementos de análisis desde la experiencia de una región como el Reino Unido, al reconocer la importancia de la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales, para atender sus necesidades de gasto público y mitigar esas asimetrías territoriales en la capacidad para resolver problemáticas y necesidades sociales sin depender del todo, de los mecanismos de asignación de recursos politizados desde el nivel central.

Aterrizando al caso colombiano, Barrios (2021), hace un brillante análisis del desempeño fiscal de las entidades territoriales del País, considerando el papel de la descentralización, como un proceso histórico, el cual ha sufrido ajustes con el objetivo de reconfigurar el poder político y administrativo, donde el aspecto fiscal ha sido la punta de lanza de la gestión pública, con mira a los objetivos de equidad, disminución de la pobreza, desempeño institucional y desarrollo regional.

Además de las pretensiones de fortalecer la participación política, mediante la autonomía territorial para tomar decisiones y satisfacer sus propias necesidades, este autor coincide con Rodríguez y Medina (2021), Mora y Cárdenas (2021), en que la descentralización permite ese desenvolvimiento territorial-espacial del capital, en el cual las regiones y territorios del País mejor posicionados, van a resultar más aventajados respecto a su desempeño económico e institucional, como el caso de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y el Atlántico, departamentos conocidos por hacer parte del "triángulo del oro"; sin embargo, para Barrios (2021), de acuerdo con las recomendaciones de un estudio sobre finanzas públicas intergubernamentales, el énfasis del proceso descentralizador se centró en los municipios, "con el propósito de reactivar la democracia local y llevar la presencia del Estado a áreas donde era inexistente" (Barrios, 2021, p. 134).

Para lograr lo anterior, el desempeño fiscal del sector público subnacional, ha sido indispensable; no obstante, a pesar de haber presentado un importante comportamiento entre el periodo 1996 - 2005, en el que los impuestos municipales crecen a mayores tasas que los departamentales, se observa unas asimetrías entre municipios, sumado al hecho de que en los últimos años las transferencias del nivel central relativamente se ha disminuido, lo que imprime serias dificultades principalmente a los municipios más pequeños, en la generación de ingresos propios, para ejecutar su programática política. Barrios (2021), anota que los impuestos más dinámicos a nivel municipal han sido el impuesto al comercio y la industria y el impuesto predial, con crecimientos de 253.5 % y 241.8 % respectivamente durante el periodo. No obstante, estos impuestos registran una gran heterogeneidad entre los municipios del país.

Como lo explican Bonet-Morón et al. (2018), "mientras que en los municipios de la región Pacífica el impuesto de industria y comercio representa en promedio alrededor del 15 %

de los ingresos corrientes, en Bogotá representa el 40 %" (p. 142). Para el autor, la heterogeneidad en términos de crecimiento económico y población entre los municipios, se ve reflejada en la estructura financiera de los mismos, lo que termina condicionando "la capacidad institucional que las autoridades locales tienen para afrontar el proceso de descentralización y las funciones que les fueron asignadas" (Barrios, 2021, p. 144), donde claramente los municipios de categorías inferiores, se vuelven más dependiente del gobierno central para financiar su gasto público.

El autor argumenta, que la Pandemia del Covid-19, desnudó la realidad de las finanzas territoriales y sus limitaciones institucionales; sin embargo, ello abre una ventana para fortalecer las capacidades institucionales, reconociendo la heterogeneidad administrativas y productivas de los territorios, y a lo cual es necesario replantear medidas para el fortalecimiento de un sistema tributario local eficiente y menos complejo de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial (2020).

En este mismo sentido, Bonilla (2021), analiza la estructura tributaria territorial, como fuente indispensable de la financiación de las entidades territoriales en el marco de la descentralización, donde los impuestos resultan siendo su principal componente. Para resaltar su relevancia en el desempeño financiero de estas entidades territoriales, el autor evalúa su participación porcentual en el PIB, determinando que "La participación de los impuestos en el PIB colombiano no ha sido abundante y se encuentra por debajo de lo formulado por organismos internacionales como ideal; CEPAL y BID (2020) sugieren que sea alrededor del 24%" (Bonilla, 2021, p. 164).

Sin embargo, la canasta tributaria municipal, se ha visto mucho más dinamizada y ha presentado un mejor comportamiento del recaudo con respecto a los departamentos (llegándolos

inclusive a duplicar), donde el impuesto de industria y comercio (ICA), y el impuesto predial, se convierten en las rentas más representativas, a pesar de las asimetrías territoriales y financieras que se presentan entre municipios.

Respecto al primero, según este autor, en términos generales, "El impuesto de industria y comercio (ICA) unificado con avisos y tableros, es el que aporta la mayor proporción de recursos (40.2 %), relacionado con la diversidad de actividad económica desarrollada en el área del respectivo municipio" (Bonilla, 2021, p. 169); sin embargo, este impuesto se concentra con creces en la ciudad de Bogotá, la cual por ejemplo, por sí sola, para el año 2019, "recaudó 3.9 billones, equivalentes al 40.8 % de todo lo recaudado en el País. Las ciudades de Medellín, Cali y Barranquilla, que siguen en orden de importancia, recaudan 6, 9 y 9 veces menos respectivamente (...) Por fuera de Bogotá la dispersión es muy grande, se refleja en el grado de concentración en las diez primeras ciudades, las que tienen recaudo superior a los 100 000 millones, con el 67.2 %, y lo que representa el resto, más de 1100 municipios, con el 32.8 % del recaudo (Bonilla, 2021, p.169).

Como se puede observar, el impuesto del ICA, en términos generales, es la renta más representativa dentro de las finanzas de los municipios; sin embargo, su dispersión es muy elevada, dado que se concentra en las principales ciudades del País, sumado a los problemas de territorialidad, problemas jurídicos y técnicos que demandan la simplicidad del mismo como explica Quiñonez (2009).

En lo que respecta, puntualmente al Impuesto de Industria y Comercio (ICA de ahora en adelante), precisamente Quiñonez (2009), en su investigación doctoral, realiza una revisión jurisprudencial y conceptual del impuesto de industria y comercio, estudiando los sistemas

tributarios de Alemania, España, y principalmente el colombiano, incluyendo algunos aspectos específicos estadounidenses.

Este ejercicio le permite identificar visos de inconstitucionalidad, vacíos jurídicos e interposición de normas que han conducido a violar los principios de capacidad económica, legalidad, igualdad, progresividad y de justicia tributaria en general, así como a poner en tela de juicio categorías analíticas que se difundieron con el proceso de descentralización administrativa, como la autonomía fiscal y la suficiencia financiera; cuestión que permite discutir las potestades y competencias en materia tributaria entre la nación y las entidades locales, las capacidades técnicas e institucionales de dichas entidades, así como sus condiciones territoriales.

Este trabajo de Quiñonez (2009), es muy valioso porque como pocos estudios, realiza un análisis de manera estructurada y orgánica, pues además del tema jurídico normativo, revela las implicaciones políticas, económicas y regionales, y a partir de una perspectiva histórica resalta la importancia de los impuestos para sufragar las funciones del Estado a la luz de su desarrollo y evolución conflictiva entre lo establecido y lo ideal, dejando ver la notable herencia colonial y del sistema tributario moderno español en el colombiano .

A partir de aquí, Quiñonez (2019), trata de desembarazar los conceptos y conflictos más enraizados del sistema tributario, empezando por confrontar la denominada autonomía tributaria local, puesto que según él, este concepto es impreciso, en la medida que la potestad de crear y suprimir tributos está en la nación, por medio del congreso y no en las entidades territoriales, ya que estas últimas sólo tienen las competencias para reglamentarlos e implementarlos, aunque se reconoce la existencia de la coordinación y armonización entre las disposiciones del orden nacional y territorial para la gestión de sus tributos.

No obstante, el factor territorial es un elemento diferenciador de dichas competencias y capacidades fiscales, puesto que dependiendo de las capacidades técnicas, económicas, políticas y geográficas, cada entidad territorial puede ver fortalecida su autonomía. "Para muchos de los municipios, el concepto de autonomía es irrelevante por simple incapacidad administrativa y técnica para ejercerla o, peor aún, por sustracción de materia ante la inexistencia de fuentes de tributación o, en otras palabras, de sujetos con capacidad económica para ser incididos con cargas impositivas" (Quiñonez, 2009, p. 25).

Este razonamiento es fundamental, porque precisamente, permite identificar los problemas de territorialidad del impuesto de industria y los vacíos normativos de la Ley 14 de 1983 que lo reglamenta, pues al establecer que este impuesto "recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales y jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente y ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos" (art. 32, Ley 14 de 1984, citado en Quiñonez, 2009), crea un problema de indeterminación del sujeto activo (o entidad territorial), a la que corresponde el cobro del impuesto, ya que por ejemplo, existen actividades industriales que se realizan en una jurisdicción territorial, pero su comercialización se realiza en otra; en tal caso, los sujetos pasivos (empresarios, industriales que realizan la actividad), han reclamado que se presenta un hecho de doble tributación, tanto en la jurisdicción que se produce la mercancía, como en la que se comercializa, lo cual crea un problema de injusticia tributaria.

Aunque en este caso, la corte constitucional, termina dirimiendo el problema, argumentando, que a la entidad territorial, que le corresponde la captura del tributo, es donde se

realiza la actividad industrial productiva, los principios constitucionales de autonomía tributaria y suficiencia financiera, quedan pendulando en el aire, por cuanto, los territorios que concentran las actividades industriales son reducidos y los municipios pequeños tendrían muchas dificultades para recaudar ingresos por esta vía, además de sus limitaciones técnicas, para implementarlos y administrarlos sin afectar las capacidades económicas de los contribuyentes y sin incurrir en arbitrariedades en su recaudo.

Por todo lo anterior, y como alternativa para contrarrestar los problemas de autonomía tributaria y suficiencia financiera, Quiñonez (2009), desarrolla una propuesta para suprimir el impuesto de industria y comercio, fusionándolo a un Impuesto de Renta Local (IRL), en la que para cada nivel de gobierno (Local, Departamental y Nacional) se definan las competencias para su administración y recaudo, dado que la fuente de su determinación es prácticamente la misma, lo cual generaría una distribución más equitativa de ingresos tributarios entre los diferentes niveles.

A partir de aquí, revalidando el argumento de que el ICA, se ha convertido en el impuesto más importante para los municipios en Colombia; en nuestro País, se encuentra un número importante de investigaciones orientadas a realizar diagnósticos descriptivos analíticos, sobre el comportamiento y evolución del ICA, los factores que inciden en su recaudo y su contribución a las finanzas públicas locales para respaldar las iniciativas de gasto (Alfaro et al., 2019; Ávila, 2021; Benavides & Mejía, 2015; Lozano et al., 2021; Restrepo & Urrego, 2015, entre otros).

Lozano, et al. (2021), por ejemplo, realizan un estudio sobre el comportamiento del ICA en Colombia, entre los años 2015 – 2020, en el cual determinan que los fundamentos jurídicos que no permiten delimitar ciertos rangos de actuación de la administración pública, los procesos administrativos y logísticos, así como la evasión fiscal y la falta de transparencia en el manejo de

los recursos públicos, se convierten en factores que obstaculizan el buen desempeño de este tributo para el financiamiento del gasto público; sin embargo, encuentran que en las ciudades de Ibagué, Medellín y Bogotá, este tributo presentó un buen comportamiento en términos absolutos, donde Ibagué se destaca por presentar el mayor crecimiento porcentual durante el periodo, que asciende a 38,93%, seguido por Medellín con un 33,92%, lo cual se atribuye a una mejor gestión administrativa en facilitar métodos de recaudación efectivos, simplificando los mecanismos de identificación, declaración y pago de dicho tributo.

Para el caso puntual de Bogotá, Alfaro et al. (2019), reconociendo la condición de Bogotá, como distrito capital especial cosmopolita, que concentra el grueso de las actividades financieras, industriales y comerciales del País, resaltan la importancia del impuesto del industria y comercio dentro de la composición de sus ingresos corrientes y el sostenimiento de las finanzas públicas, como soporte para responder al funcionamiento de la administración distrital y la ejecución presupuestal de inversiones económicas y sociales.

Esta fortaleza de los ingresos corrientes de Bogotá, según los autores, permiten tener un mayor apalancamiento que los recursos provenientes de las transferencias nacionales y cubrir los servicios de la deuda. Los autores argumentan que en Bogotá, la participación del impuesto de industria y comercio oscila entre el 40 y el 50% de los ingresos tributarios, y que dicho liderazgo, se explica por la amplia correlación que existe con el ciclo económico; es decir, el nivel de actividad económica (PIB) en diferentes periodos de tiempo, que tiende a influir en el comportamiento del impuesto de industria y comercio (y viceversa).

Sin embargo; para los autores, la capacidad institucional en términos de gestión y eficiencia administrativa, es indispensable para mantener e incrementar el recaudo, a los niveles que potencialmente la ciudad pueda responder, teniendo en cuenta las estrategias para la

integración regional y evitar la emigración de empresas hacia otras jurisdicciones que ofrecen mejores condiciones para su asentamiento y mayores incentivos tributarios.

Esta investigación, da cuenta de la importancia y el peso que tiene el impuesto de industria y comercio dentro de las rentas tributarias de las entidades locales. Aunque se reconoce las ventajas que tiene Bogotá como distrito, con el resto de capitales y entidades territoriales en el usufructo de dicho impuesto, queda claro también, que las apuestas administrativas y las gestiones de las autoridades tributarias en materia de actualización normativa, control, fiscalización, sensibilización social, eficiencia, racionalidad y simplicidad de trámites, son indispensables para lograr sostener e incrementar el comportamiento y los niveles de recaudo del impuesto. Así mismo, se precisan de estrategias, que puedan contrarrestar las desventajas que el Distrito Capital, eventualmente, pueda presentar frente a las dinámicas del desarrollo económico regional para no abandonar los anhelos de una mayor autonomía financiera local.

Benavides y Mejía (2015), al analizar la recaudación del ICA en el municipio de Santander de Quilichao (Cauca), entre los años 2008 – 2011, realizan una revisión de la estructura, elementos constitutivos de la política fiscal y principales actuaciones administrativas, para aumentar los niveles de recaudo que contribuyen a atender gastos de funcionamiento y financiamiento de programas de inversión establecidos en los planes de desarrollo. Benavides y Mejía (2015), concluyen que la existencia de una política fiscal articulada entre la administración y los órganos actores de la misma (Alcalde, secretaría de hacienda, Concejo municipal, el COMFIS, etc.), aterrizada a la normativa en materia tributaria y la gestión de un sistema tributario ágil, eficiente y oportuno, fueron esenciales en la determinación acertada de estrategias como la capacitación al personal administrativo, implementación de una política financiera integral y la concientización a los contribuyentes, entre otras, para el mejoramiento del proceso

de gestión tributaria y aumentar el recaudo del impuesto, aunque se reconoce que existe un difícil control en el recaudo del impuesto y una falta de integración entre los programas tecnológicos de recaudo (Induscom), de tesorería, contabilidad y presupuesto de la secretaría de hacienda.

Por su parte Ávila (2021), realiza un diagnóstico del recaudo del impuesto de industria y comercio (ICA) en los municipios de Yopal y Maní (Casanare) desde un ejercicio pragmático de la administración pública, a partir de la evolución jurídica-normativa que envuelve al impuesto y las condiciones económicas, sociales y político-administrativas que lo afectan. Si bien, en ambos municipios se ratifica el peso o predominio del ICA dentro de los ingresos corrientes y tributarios, se observa que su nivel de recaudo, en gran medida depende de la gestión fiscal de la autoridad tributaria, aún cuando el ciclo o la dinámica económica influya en la creación de empresas y aún si se tiene en cuenta, que Yopal es una ciudad capital que concentra un mayor número de población y que ha fluctuado entre las categorías segunda y primera, en comparación con Maní que ha fluctuado entre las categorías 5ta y 6ta.

Para esta autora, en ello ha sido determinante, realizar seguimiento a la evolución del tejido empresarial, cruzando la información interna con la que suministra las Cámaras de Comercio, identificando los que se registran en la secretaría de hacienda, los que declaran y finalmente pagan el impuesto (control a los contribuyentes); racionalización de trámites para incentivar el pago oportuno, campañas de cultura tributaria, actualización del estatuto de rentas, inversión social para fomentar la cultura tributaria, entre otras.

Finalmente, Restrepo y Urrego (2015), al analizar el desempeño del ICA y sus contribuciones al desarrollo económico y social de los municipios de Envigado e Itagüí en Antioquia, frente a los incentivos tributarios, encuentran una estrecha relación positiva con los niveles de recaudo por concepto de impuesto de industria y comercio, así como en los recursos

destinados a la inversión económica y social. Restrepo & Urrego (2015), argumentan que dicha estrategia debe estar debidamente soportada por los acuerdos municipales en materia tributaria (Estatutos Tributarios), en armonía con las demás normas concordantes, y que el compromiso y la gestión de la autoridad tributaria es indispensable para aumentar la eficiencia y efectividad en los niveles de recaudo y combatir fenómenos como la evasión y la elusión.

Estas autoras reconocen que para el caso de Itagüi y Envigado, por el hecho de pertenecer a un área metropolitana, donde convergen muchas industrias y empresas comerciales, el impuesto de industria y comercio ha representado la principal fuente de ingreso corriente, cuestión que conduce a minimizar la dependencia de las transferencias nacionales, con grandes capacidades para autofinanciar la inversión social; donde las políticas de incentivo fiscal (descuento tributario), han resultado favorables en el desempeño del impuesto de industria y comercio.

Como se puede apreciar, todos estos estudios, contribuyen a revalidar la asociación que existe entre la calidad de la gestión administrativa municipal, la eficiencia y efectividad del sistema tributario, su impacto en los niveles de recaudo en impuestos como el del ICA, para soportar la inversión social, introduciendo en el caso de Restrepo y Urrego (2015), una variable significativa como los beneficios fiscales; cuestión que como ya se discutió, para el caso colombiano, alimenta la discusión sobre las posibilidades que tienen municipios pequeños, con las particularidades de López de Micay, de pensar en qué medida los beneficios o incentivos fiscales podrían estimular la creación de empresas en un territorio de sus características, para mejorar el comportamiento del impuesto de industria y comercio.

A nivel local; es decir, para el caso del ente territorial que se enfoca esta investigación, no se encuentran mayores hallazgos al respecto. Alomía y Orrego (2020), realizan un análisis

exhaustivo al estatuto tributario del municipio de López de Micay, como principal instrumento para la gestión financiera local. Las autoras realizan un análisis desde su parte sustantiva, atendiendo al cumplimiento de las disposiciones legales establecidas por las normas superiores (Constitución política, Ley 14 de 1983, Decreto 1333 de 1986, entre otras), lo que les permite identificar la desactualización tanto en la parte normativa como en la parte sustancial, sancionatoria y procedimental, toda vez que se identifican impuestos de gran importancia para las finanzas del municipio como el impuesto de industria y comercio y el impuesto predial desactualizados normativamente sin claridad en su aspecto procedimental; impuestos que aunque hacen parte del estatuto tributario no se recaudan e impuestos que aunque corresponden al orden municipal, simplemente no se incorporan al estatuto tributario, situación que pone en entredicho la capacidad institucional de la entidad territorial para hacer uso de su autonomía fiscal en la gestión de los recursos tributarios.

Estas falencias, según las autoras se han visto traducidas en una alta dependencia de las transferencias del SGP y el SGR, con la observancia de una mínima participación de los ingresos tributarios dentro de los ingresos totales del municipio, donde tributos de menor relevancia como la sobre tasa a la gasolina, las estampillas y la contribución a los contratos de obra, cobran más peso que impuestos como el de industria y comercio y el predial.

Por último, Ramírez y Riascos (2017), realizan una auditoría al Impuesto de Industria y Comercio del Municipio de López de Micay, que permite arrojar una serie de hallazgos, que dan cuenta de las debilidades de su sistema tributario local en cuanto a la desactualización normativa del Estatuto Tributario, el proceso de recaudo, la distribución clara de competencias administrativas, la identificación de potenciales contribuyentes, la falta de sensibilización social, entre otras.

Estas indagaciones, permiten encontrar inconsistencias de fondo que no favorecen la eficiencia y efectividad en el recaudo de las rentas que por ley le corresponden al municipio. Si bien al día de hoy, dicho estatuto tributario se encuentra actualizado mediante el acuerdo No. 015 de 2020, las autoras revelan fallas administrativas y procedimentales, que demandan de la administración municipal una mejor organización corporativa y disponer de mejores instrumentos técnicos y procedimentales para fortalecer su sistema tributario local, arrojando importantes luces sobre las limitaciones del proceso de recaudo del impuesto de industria y comercio y la falta de iniciativa institucional para fortalecer su desempeño.

Sin embargo, estos estudios no realizan un diagnóstico integral ni suministran datos estadísticos sobre la evolución del ICA año a año, asociando las discusiones teóricas- conceptuales y las evidencias empíricas (que anteriormente se han citado), para hacer un análisis más riguroso sobre los factores que inciden el recaudo del ICA en este municipio y sus posibilidades de mejorar su comportamiento en el tiempo, siendo conscientes de las condiciones geográficas territoriales, que pueden minar el desarrollo de la competitividad local, así como variables sociales, valores y comportamientos culturales que pueden incidir en la recaudación del impuesto, y que merecen otro análisis para encontrar alternativas conducentes a fortalecer las finanzas públicas, y ganar un poco más de autonomía fiscal, para responder de mejor manera a las necesidades que plantea el territorio.

## Marco Teórico

El abordaje de esta investigación, se apoyará en la teoría del federalismo fiscal, la cual, como ya se ilustró inicialmente en la revisión de antecedentes, se enfoca en estudiar las relaciones entre distintos niveles de gobierno (relaciones intergubernamentales), alrededor de las competencias y delimitación de funciones en la promoción del desarrollo económico, la gestión de la hacienda pública, la regulación y provisión de bienes y servicios públicos locales, donde el concepto de descentralización, sobre todo en los Países en desarrollo, ha ganado un gran uso y relevancia, en la operatividad de dichas dinámicas, como instrumento teórico y pragmático de la teoría del federalismo fiscal (Bardhan, 2002 y Montecinos, 2005).

Valga anotar, que la crisis económica de 1929, que socavó la economía de los países europeos, como tal vez nunca antes, planteó serios interrogantes sobre la capacidad de la teoría económica dominante en boga (Escuela Neoclásica), de explicar fielmente los procesos económicos, quedando al desnudo sus limitaciones y poniendo en duda conceptos tan extendidos como el de equilibrio general, competencia perfecta, racionalidad económica, etc.

Frente a las limitaciones de dicha teoría, se observa como aparecen las fórmulas del Keynesianismo y el Poskeynesianismo (expuestas principalmente por John M. Keynes en su “Teoría General del Interés, la Ocupación y el Dinero” en 1936), las cuales también apuntan a mejorar el desempeño económico de los países y promover su desarrollo, pero incluyendo ahora al Estado y las políticas del gobierno, como un actor fundamental para orientar y estabilizar la economía a través de la promoción del gasto público, el consumo privado, la inversión y el ahorro.

Franco y Cristancho (2012), plantean que, a partir de la segunda guerra mundial, en la literatura económica, comienzan a aparecer investigaciones y publicaciones relacionadas con las

finanzas públicas, según el nivel de decisión de los gastos e ingresos públicos, sin considerar una única unidad de gobierno centralizada como se asumía anteriormente, y que el nombre con el que se identificó la teoría que empezó a tratar los temas en cuestión, fue el de “federalismo fiscal”.

La teoría del federalismo fiscal, tiene por objeto entonces, el estudio las funciones económicas que deben desarrollar los distintos niveles de gobierno y los instrumentos fiscales apropiados para desarrollar dichas tareas, con el objetivo de lograr una provisión y financiación eficiente de bienes públicos (Oates, 1999).

Como nos podemos dar cuenta, la función económica del Estado, sigue centrando la atención de la literatura económica, pero ahora se plantea la necesidad de distribuir las competencias entre distintos niveles de gobierno territorial, con instrumentos y herramientas fiscales y burocráticas necesarias para asumir de mejor manera las exigencias que plantean los mercados, pero también propendiendo por asegurar los ingresos necesarios que de manera territorial o local, permitan financiar la provisión de bienes y servicios públicos colectivos; cuestión que va demandar diferentes mecanismos de coordinación y responsabilidades fiscales, control y regulación para que los niveles subnacionales actúen con eficiencia, promuevan la justicia social, reduzcan la desigualdad, rindan cuenta y promuevan la participación política y el bienestar social local.

Para ello, el federalismo fiscal, define o determina una serie de elementos o consideraciones, que dan cuenta de su andamiaje teórico, como, por ejemplo, la definición de las funciones fiscales de los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo a como anteriormente se expuso con Yáñez (1991), puesto que, hay funciones que debe cumplir el gobierno del nivel central y otras el local. Así, el gobierno central debe encargarse de las funciones de redistribución de la renta, estabilización de la economía y de asignación de aquellos bienes

públicos que beneficien a toda la Nación (Musgrave & Musgrave, 1992), mientras los gobiernos locales deben encargarse de la función de asignación de los bienes públicos que benefician a los residentes de su jurisdicción (Stiglitz, 1997).

De igual modo, se tiene en cuenta la manera como los residentes de los distintos niveles de gobierno revelan sus preferencias, el manejo del tamaño óptimo de cada nivel de gobierno, los instrumentos fiscales de los gobiernos locales en lo que se refiere a recursos tributarios propios, transferencias provenientes del gobierno central, endeudamiento público y la provisión de un mínimo de ciertos bienes a toda la Nación (Franco & Cristancho, 2012), cuestiones que fueron desarrolladas a mayor profundidad en la anterior sección.

En muchos Países latinoamericanos y en vía de desarrollo como Colombia, las nociones que atañen al federalismo, han sido operativizadas bajo la categoría de descentralización, la cual ha sido bastante estudiada y discutida (léase a Ortega Lomelín, 1988; Boisier, 1990; Alesina et al, 2000; Fianot, 2001; Carrión, 2003; entre otros).

Esta se convierte en un instrumento que transforma el perfil de la administración pública, pero que sobre todo plantea nuevos escenarios de acción y de entrapamiento para el Estado, al ceder muchas responsabilidades que antes eran de dominio del gobierno central, a los niveles sub-nacionales (regiones, departamentos, municipios, distritos), suscitando nuevas dinámicas de relación en la operatividad de la estructura funcional del país a través de la administración, el manejo fiscal, la participación política democrática, el fomento cultural, la gestión del desarrollo económico y social local, así como nuevas formas de relacionamiento con el entorno internacional (que tendrían su máximo punto de inflexión con las políticas neoliberales del gobierno del expresidente Cesar Gaviria a partir de 1990).

Así pues, de acuerdo con Carrión (2003), en términos generales la descentralización se puede entender como “la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de una condición nacional a otra de orden provincial o local” (Carrión, 2003, p. 169).

En el País, este proceso se puede decir que comenzó a desarrollarse en 1986, con el acto legislativo 01, La Ley 11 y la Ley 78 de este mismo año, que entre otras cosas, permitió la elección popular de alcaldes, y se profundiza con la constitución de 1991, que da vía libre a la elección popular de gobernadores (Franco & Cristancho, 2012), delegando mayores funciones y responsabilidades a las entidades territoriales, para acentuar de manera más localizada, la función económica y social del Estado.

Para Mora y Cárdenas (2021), sin embargo; este proceso obedece o está muy ligado a las nuevas dinámicas especulativas acumulativas del capital mundial, donde el Estado redefine nuevas competencias a nivel territorial, facilitando las condiciones políticas y económicas para la inserción del mecanismo de mercado y darle otro manejo a la deuda pública. Por ello estos dos autores, argumentan que la descentralización constituye una de las formas por las cuales se expresa la desregulación del Estado, "específicamente, se abandona el intervencionismo de Estado para remplazarlo por el libre juego de las fuerzas del mercado. En ese sentido, las distintas regiones y sus unidades constitutivas como los municipios, deben ser competitivas y eficientes con el propósito de optimizar el proceso de búsqueda de aquellos recursos financieros que demanda su sostenimiento y desarrollo" (Mora & Cárdenas, 2021, p. 98).

Sin embargo; estos autores agregan, que en Colombia, a pesar de que con la Constitución de 1991 se consagra la descentralización territorial en sus tres conocidas expresiones, la política, la administrativa y la fiscal; se presentan serias contradicciones por cuanto el poder político sigue concentrado en el nivel central de gobierno, el cual transfiere órdenes y responsabilidades a los

niveles territoriales basadas simplemente en el gasto, pero no en la autonomía de las entidades territoriales frente a la gestión fiscal y la generación de ingresos propios, lo cual perpetúa la dependencia de los entes territoriales al nivel central y los condena a participar de un negocio político en el que los grupos de presión más fuertes logran obtener los mayores beneficios con la consecuente consolidación de grupos de poder político local que logran cooptar las políticas públicas.

Se deja ver así, las limitaciones de la descentralización en materia de fortalecimiento institucional del Estado, mientras que la redefinición de las competencias territoriales quedan supeditadas a establecer las condiciones para incursionar en la órbita de los mercados y generar los recursos (que ya el nivel central ha recortado con miras a disminuir su deuda externa), para responder a las demandas sociales de la población, cuestión que tiende a generar asimetrías debido al privilegio con que se encuentran algunos territorios respecto a otros.

En tal sentido, estos dos autores concluyen, que la descentralización fue más un giro en la búsqueda de la eficiencia del Estado por medio de los mercados, donde el Estado rescinde de ciertos gastos para moderar su deuda, a través de entidades territoriales que debían competir en mecanismos para acomodarse a las dinámicas del capital, restándole importancia a la planificación del desarrollo regional, en tanto que "Uno de los efectos más relevantes de este desplazamiento del Estado en favor del mercado es el aumento de las asimetrías en el desarrollo de los departamentos y municipios. En este contexto, se asiste al consecuente incremento de la inequidad territorial y al aumento de la pobreza, la exclusión y la violencia por fuera de los cauces institucionales en la resolución de los conflictos, cada vez más presentes y crecientes en las distintas sociedades territoriales" (Mora & Cárdenas, 2021, p. 107).

Por su parte, Rodríguez & Medina (2021), incorporando a este análisis los fundamentos de la economía regional, la cual “incorpora el espacio en los esquemas, leyes y modelos lógicos que regulan e interpretan la formación de precios, la demanda, la capacidad productiva, los niveles de producción y desarrollo, las tasas de crecimiento, y la distribución de la renta bajo condiciones desiguales en las dotaciones regionales de recursos” (Capello, 2006, p. 169), aportan un importante valor teórico y conceptual, en la medida que acentúan a su estudio, las condiciones geográficas territoriales, para indicar que el desarrollo económico territorial, está influenciado por el fenómeno de la globalización, que imprime una fuerte competitividad de las regiones, haciendo que el capital y las relaciones sistémicas de producción, se concentren en las zonas con mejores condiciones para el desarrollo de las actividades comerciales y de acumulación, mientras los territorios más rezagados no tienen la oportunidad de atraer inversión para suscitar encadenamientos productivos y generación de ingresos (PIB), acorralando las posibilidades de las entidades territoriales, para ofrecer bienes y servicios públicos colectivos, que el mercado no brinda, dada su baja capacidad de recaudación de recursos propios.

Los argumentos de estos autores, permite sustentar y revelar las condiciones de desigualdad y disparidad territorial que se presentan en territorios como López de Micay (Cauca), aleccionados geo-espacialmente, con respecto a los que por su posición estratégica poseen la ventaja para la concentración y aglomeración del capital, lo cual termina causando fuertes desequilibrios interregionales y entrampamientos a nivel territorial, dado que en la medida en que se abandone a dichos territorios a depender de las dinámicas del capital, no van a existir garantías para mejorar las condiciones de vida de la población, ni la administración pública local podrá generar, ni recaudar los recursos mínimamente necesarios para atender sus

necesidades, si la industria, el comercio y los servicios, siempre van a gravitar hacia los grandes centros de poder económico.

Esto demanda entonces, una intervención de política pública por parte del Estado, tendiente a superar las condiciones de pobreza, garantizar derechos constitucionales y bienes y servicios esenciales para el desarrollo social, donde se revise la capacidad financiera e institucional de las entidades territoriales para atenderlas.

A la anterior problemática y desafío que presenta el desarrollo territorial, y que el análisis económico convencional no prevé, se suma la necesidad de que los gobiernos y los tomadores de decisiones públicas, puedan relativizar el análisis económico ortodoxo, dándole a las teorías un sentido más práctico y real.

En tal sentido, como plantea Kosciuczyk (2012), “Superar la visión economicista requiere incorporar el enfoque de la Economía Conductual o Behavioural Economics el cual incorpora al abordaje tradicional de la Economía el análisis multi-transdisciplinario” (p. 23). Es decir, que se requiere tener en cuenta una multiplicidad de aspectos sociológicos, antropológicos y psicológicos que se entrelazan y terminan influenciando de distintas maneras el comportamiento y la toma de decisiones de los diferentes agentes (económicos, políticos y sociales), sin la lógica y la racionalidad casuística que plantea el análisis económico convencional.

“La Economía del Comportamiento o Economía Conductual parte de la constatación de que todos los agentes tienen limitaciones cognitivas, que son incapaces de procesar racionalmente cantidades grandes de información, que toman decisiones de forma emocional de forma sistemática, sujetos a sesgos en el manejo de probabilidades, y que muchas veces están dispuestos a sacrificar su propio interés para satisfacer diferentes

formas de preferencias sociales” (Kosciuczyk, 2012, p. 25), cuestión que va a influir notablemente en los procesos y en el desempeño de la administración pública, en su relacionamiento con la ciudadanía y los mercados, en entender los distintos orígenes de las fallas del mercado y del Estado, así como en la manera en que los individuos reaccionan ante las políticas públicas, los subsidios, los impuestos y las sanciones.

El mercado no es garante de la equidad, la justicia y la armonía social, por ello, principalmente en los Países de América Latina, la función social del Estado se ha convertido en un instrumento indispensable para garantizar el equilibrio e implementar políticas públicas en favor de la población más débil y empobrecida. Esto ha sido cada vez más aceptado por las diferentes orillas de pensamiento económico e ideología política de los gobiernos de turno. “Hoy en día, las opiniones convergen en torno a la necesidad de una intervención del Estado para contrarrestar la tendencia estructural a la desintegración social” (Lechner, 2014, p. 246).

Dicha intervención estatal, sólo es posible a través de una gestión eficiente de la Hacienda Pública, que permita darles sentido y operatividad a las políticas económicas en busca de los objetivos deseados.

La Hacienda Pública que representa, “La actividad económica del Estado y de los órganos colectivos inferiores, como los distritos y municipios, o de las divisiones intermediarias, como las provincias, cantones o departamentos (al) determinar la cantidad de riqueza que se destina en el Estado a la vida de la colectividad, el modo de recaudarla e invertirla; la manera como el ahorro individual contribuye a las necesidades de la colectividad, y los efectos que produce la extensión del sacrificio impuesto a la riqueza privada sobre el desarrollo de la producción” (Calderón, 2018, p. 15), resulta ser uno de los principales pilares en la razón de ser del Estado, en la gestión financiera, la administración y dirección de los asuntos públicos, así

como un soporte vital para el diseño e implementación de políticas sociales, económicas y ambientales a nivel territorial.

Una de las principales políticas económica, que tiene una relación estrecha con las actividades de Hacienda Pública, es la Política Fiscal, ya que, mediante ella, el Estado y sus distintas entidades territoriales de gobierno, implementan medidas, analizan, evalúan y toman decisiones para intervenir en la economía mediante los instrumentos de ingreso y gasto público.

Los instrumentos principales de ingreso son los tributos o impuestos; por ello una gestión tributaria eficiente, se convierte en un dispositivo indispensable para garantizar los recursos económicos que permitan proyectar y apalancar los distintos planes y presupuestos de gastos normalmente alineados con los planes de desarrollo, y con los cuales se busca satisfacer y resolver necesidades y problemas de la población.

En el caso de la administración pública municipal, los ingresos se pueden detallar de acuerdo a como se muestra con la tabla 2.

**Tabla 2**

*Especificación de los ingresos municipales*

Tipo	Descripción
Ingresos	Representan todas las entradas de recursos económicos con que la administración pública se financia para cada vigencia fiscal
Ingresos corrientes	Comprenden los ingresos tributarios como los ingresos no tributarios
Ingresos tributarios	“Son aquellos que se originan en gravámenes obligatorios autorizados por ley, derivados del poder impositivo del Estado y obtenidos en desarrollo de sus

---

	funciones de cometido estatal” (MinHacienda, 2014, p. 644).
Ejemplo de ingresos tributarios	Los impuestos, los cuales se clasifican en directos e indirectos.
Ingresos no tributarios	Son aquellos que no representan una obligación ciudadana a favor del municipio y se perciben de manera esporádica y no continua.
Ejemplo de ingresos no tributarios	Contribuciones, tasas y derechos administrativos, venta de bienes y servicios, multas, sanciones, SGP, SGR, etc.
Impuestos directos	Son los que recaen directamente sobre el sujeto pasivo, sea una persona natural o jurídica.
Ejemplo de impuestos directos: El impuesto Predial.	Graba los bienes inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción territorial del respectivo municipio.
Impuestos Indirectos	Son los que se aplican de manera indiscriminada, sin tener en cuenta la posesión de un bien particular o los ingresos del contribuyente.
Impuestos indirectos: El impuesto de Industria y Comercio	Es un tributo, cuyo hecho generador, lo constituye la realización directa o indirecta de actividades industriales, comerciales, de servicios y financieras desarrolladas de manera permanente u ocasional dentro de la jurisdicción territorial del respectivo municipio. Su cobro y liquidación se realiza imponiendo una tarifa sobre la base gravable, que resulta de determinar los

---

---

ingresos netos generados durante el respectivo año gravable. Para el caso de López de Micay, la base gravable se debe aplicar dentro de los siguientes límites: 1. Del dos al siete por mil (2 - 7 x 1.000) para actividades industriales, y 2. Del dos al diez por mil (2 - 10 x 1.000) para actividades comerciales y de servicios (Estatuto Tributario Municipal, 2020)

---

*Nota:* la tabla muestra la especificación y desagregación de los ingresos municipales. *Fuente:* elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda, 2014 y el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, 2018.

Lo anterior, revela la importancia crucial de los impuestos, entendidos como las “prestaciones en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas” (Flores, 1946, p. 33), donde la autoridad tributaria, debe ser eficiente y eficaz en la manera como administra sus impuestos; es decir, en todo lo concerniente a su “recaudación, fiscalización, liquidación discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias” (Estatuto Tributario Municipal, 2020, p. 154).

Dichas actuaciones de la autoridad tributaria deben estar sujetas al marco constitucional y legal establecido por el Estado colombiano.

## Metodología

En el proceso de ejecución del presente proyecto investigativo, se utilizará un tipo de estudio cualitativo complementado con técnicas de análisis cuantitativo; en otros términos, se apelará al enfoque mixto de investigación con un diseño secuencial exploratorio de tipo derivativo; es decir, partiendo de la perspectiva teórica del federalismo fiscal, se realizará un análisis documental descriptivo interpretando la influencia de diferentes variables y el comportamiento de diversos actores, para posteriormente diseñar instrumentos de recolección de datos, recopilando y conectando su análisis de manera cualitativa y cuantitativa, para posteriormente aterrizar en el análisis, discusión y consolidación de los resultados (Hernández, Fernández & Baptista., 2014).

Siguiendo a Hernández et al., 2014, “los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio” (p. 534).

Esto aportará mayores instrumentos que permiten fortalecer el levantamiento, tratamiento y análisis de información que no tiende a ser estática, sino que más bien tiende a reposar en diferentes fuentes y a múltiples escalas.

En un primer momento la investigación se centrará en identificar, clasificar, definir, agrupar y analizar información de tipo cualitativo, relacionada con los antecedentes de estudios que han indagado o se acercan a la comprensión de los problemas de la gestión tributaria local, y los soportes teóricos conceptuales anclados en la teoría del federalismo fiscal, que permitan generar conocimiento y arrojar luces frente a los factores que inciden en el recaudo del impuesto

de Industria y Comercio, para en un segundo momento recabar datos cuantitativos secundarios, que pueden reposar en las entidades oficiales como la Contraloría Departamental y Nacional, la Contaduría General de la Nación, la Procuraduría y la misma alcaldía municipal, así como levantar datos cuantitativos primarios mediante la aplicación de encuestas.

El enfoque de Rastreo de Procesos (Salinas & Solorio, 2022), constituirá una herramienta investigativa cualitativa de valiosa importancia, toda vez que permite “vincular el comportamiento de los actores con hipótesis teóricamente guiadas...mediante.... el uso de historias, archivos, transcripciones de entrevistas y otras fuentes para ver si el mecanismo causal supuesto por una teoría es evidente en la secuencia de un caso” (Salinas & Solorio, 2022, p. 64), lo cual al mismo tiempo brinda herramientas útiles para la realización de diagnósticos mediante la revisión y análisis documental y las técnicas de levantamiento de información como las entrevistas y las encuestas.

Partiendo de la revisión de los antecedentes, y el marco teórico conceptual, el estudio se orientará a hacer una aproximación de la realidad socioeconómica y administrativa del municipio, con el objetivo de identificar y analizar las condiciones sociales, económicas y geográficas del territorio; la percepción de los contribuyentes frente al pago del impuesto de Industria y Comercio, y el proceso político-administrativo adelantado por los funcionarios de la alcaldía municipal de López de Micay.

En estos términos, podemos identificar tres variables de análisis que son:

1. Condiciones socioeconómicas y geográficas territorial: permite develar información relacionada con las condiciones geográficas del territorio, así como la ocupación poblacional del territorio, en cuanto a los tipos de actividad económica desarrollada y sus

costumbres culturales, que permitirán identificar los motivos para la creación o llegada de empresas y negocios como contribuyentes potenciales del ICA.

2. Cultura de pago: recoge la percepción de los contribuyentes frente al pago del ICA; el conocimiento que estos tienen sobre el mismo, su declaración y pago efectivo, así como si lo consideran un tributo justo o injusto de acuerdo a los montos que tienen que pagar frente a la eficiencia redistributiva del gobierno local.

3. Gestión tributaria: se enfoca en indagar por el quehacer administrativo de la alcaldía municipal en cabeza de la Secretaría de Hacienda en la recaudación del ICA. Involucra la planeación tributaria, la eficiencia administrativa en la ejecución de los procesos y sus resultados en materia fiscal.

La siguiente matriz, resume en detalle el diseño metodológico que se pretende implementar y sus alcances.

**Tabla 3** *Matriz de diseño metodológico*

Objetivo específico	Descripción del objetivo	Enfoque	Tipo de estudio	Instrumentos para la recolección de información.	Instrumentos para el análisis de la información.	Alcances de la investigación
1	Determinar los lineamientos de la política de gestión tributaria teniendo en cuenta la normativa nacional y local.	Cualitativo	Descriptivo	Análisis documental	Análisis documental	La revisión de los lineamientos normativos a nivel nacional y local, permitirán entender la influencia de las disposiciones jurídicas en la comprensión de la gestión tributaria local y sus limitantes en el municipio de López de Micay. El análisis de los factores que inciden en el recaudo del ICA, permitirá corroborar, en qué medida las condiciones socioeconómicas y geográficas inciden en el recaudo del ICA, prestando como factor o categoría principal, la cultura de pago.
2	Identificar los factores que condicionan el recaudo del Impuesto de industria y Comercio en el municipio de López de Micay.	Mixto (Cualitativo/Cuantitativo)	Descriptivo	Encuestas	Matriz de Excel	

---

3	Analizar la gestión tributaria de la administración municipal en la recaudación del impuesto de Industria y Comercio.	Cualitativo	Descriptivo	Entrevistas	Grabaciones de entrevistas.	Permitirá indagar el quehacer administrativo de la alcaldía municipal en cabeza de la Secretaría de hacienda, para determinar la calidad de la gestión tributaria en la administración y recaudación del ICA.
---	---	-------------	-------------	-------------	-----------------------------	---

---

*Fuente:* elaboración propia.

Los instrumentos para la recolección y análisis de la información plasmadas en la anterior matriz, se detallan a continuación:

Entrevistas: consiste en organizar temáticas de discusión orientadas a interlocutar con las personas involucradas, con el fin de extraer información concreta que permita sustentar los enigmas que emergen del fenómeno a estudiar, ampliando la visión sobre el contexto del mismo, mediante la interacción social con los sujetos participantes.

En este caso, se aplicarán entrevistas colectivas a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, con el fin de que la interacción permita estimular disensos y consensos, que transmitan significados y diferentes posturas frente a los factores que inciden en la recaudación del ICA.

De igual manera se aplicarán entrevistas individuales a un concejal y a un exasesor financiero del municipio, con el objetivo de lograr una opinión menos parcializada o que sea independiente de los actuales responsables de planificar y gestionar el recaudo del ICA.

Encuestas: las encuestas son instrumentos que permiten recoger información de acuerdo con las variables previamente definidas. Estas se pueden medir cuantitativa o cualitativamente. Las encuestas pueden contener preguntas cerradas o abiertas, dependiendo si se requiere ser puntual con el tema. En este caso, se diseñará un formulario semiestructurado con papel impreso, en el que de manera ordenada se detallarán los interrogantes, para posteriormente codificar, describir y realizar la evaluación temática de las respuestas, efectuando el conteo de categorías esenciales, para vincular el análisis cuantitativo, lo que se convierte en instrumento esencial para complementar el abordaje de los objetivos propuestos en este proyecto de investigación y son la base fundamental para dar respuesta a la pregunta problema.

Para realizar dichas encuestas, se aplicará la técnica estadística del muestreo aleatorio simple, enfocado a los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio que se encuentran registrados en el RIT, y que de acuerdo con la unidad de recaudación de impuesto municipal, del área de hacienda, al mes de diciembre del año 2023 ascendían a 268.

De este modo, partiendo de la fórmula para calcular muestras aleatorias simples en poblaciones finitas, que se presenta de la siguiente forma (Martínez, 2012):

$$n = \frac{NZ^2PQ}{NE^2 + Z^2PQ}$$

Dónde:

$n$ : es la muestra a calcular.

$N$ : Total de la población (268).

$Z$ : 1.96 si la seguridad es del 95%.

$P$ : Proporción esperada (Puede ser del 50% = 0.5).

$Q$ : igual a 1-P (en este caso 0.5).

$E$ : Precisión o error (suele usarse no mayor a 10%, en este caso se tomará el 5%).

Si remplazamos y calculamos, el tamaño de nuestra muestra sería igual a 158, lo que indica un valor representativo, si tenemos en cuenta que el tamaño de la población con respecto a esta no es muy grande.

Con el objetivo de facilitar su diligenciamiento práctico y efectivo, estas encuestas se aplicarán de manera personalizada, ya que el grupo poblacional al cual se enfoca, dada la temática que se aborda es alfabéticamente heterogéneo y, además, se encuentra en una zona donde el acceso a internet y la comunicación telefónica es deficiente.

**Análisis Documental:** consiste en analizar información relacionada con el tema de investigación, que aparece registrada en documentos formales, a los cuales se puede tener acceso. Dicha información normalmente reposa en documentos escritos y audiovisuales, físicos o digitales. “Entre los escritos suele haber actas, circulares, cartas, diarios, discursos institucionales, normativas, panfletos informativos, estadísticas, protocolos, normativas, leyes o decretos. Entre los audiovisuales, encontramos noticias de actualidad en televisión y radio, páginas web, reportajes o noticias de periódico” (Sanz, 2013, p. 43). Lo anterior permite generar comparaciones con lo que desde la entidad administrativa se ha hecho y lo que se está haciendo en la actualidad, para así dar una conclusión y plantear escenarios de mejora que puedan implementar la autoridad de recaudo del impuesto de Industria y Comercio en el municipio.

Técnicas para el análisis de información: la interpretación del análisis de datos se da mediante técnicas como son: el análisis documental, las estadísticas, tablas de frecuencia, cuadros comparativos, mapas mentales, matrices, entre otros. La importancia de estas técnicas es que nos ayudan a ordenar, filtrar, modelar y establecer la información de manera práctica, para analizar de mejor manera datos cualitativos y cuantitativos que ayudan a explicar el problema estudiado.

Después de recolectar toda la información de las encuestas, las entrevistas y el análisis de los documentos, se empezarán a organizar y sistematizar en los instrumentos definidos en la anterior matriz, de modo que nos permita tener una visión más amplia de las problemáticas y necesidades que tiene el municipio de López de Micay, referente a la administración y recaudo del Impuesto de Industria y Comercio, con el fin de que nos permita identificar, analizar y conceptuar sobre los factores que inciden en su recaudo, proponiendo unas recomendaciones pertinentes, para mejorar su desempeño.

Dichas técnicas tendrán un enfoque descriptivo, ya que la información recopilada se organiza, se resume, se interpreta y analiza independientemente del tipo de dato, para posteriormente inferir hipótesis motivada desde las diferentes fuentes de información tratadas, mediante la producción y presentación de un documento escrito.

Ahora bien; El desarrollo de esta propuesta de investigación, necesariamente permitirá relacionarnos e interactuar con entidades, principalmente con la Alcaldía Municipal de López de Micay (Cauca) y sus funcionarios, los comerciantes y empresarios del municipio, para lograr recoger la información necesaria que nos permita resolver o desarrollar el problema planteado.

Lo anterior, implica que debemos considerar medidas de respeto y protección de la integridad y la dignidad de dichos grupos poblacionales, para no terminar afectando su imagen o causar daños o perjuicios.

Por ello, con respecto a la administración municipal de López de Micay, para acceder a sus instalaciones y a la información suministrable, se elaborará un oficio firmado por el autor, donde se especificará el objetivo y las pretensiones netamente académicas del estudio, así como los compromisos de buen uso de la infraestructura, la confidencialidad y protección de la información, además del respeto y la buena comunicación con los funcionarios, teniendo en cuenta el grado de responsabilidad que conlleva el proyecto de investigación en referencia.

De otro lado, para identificar los comerciantes y empresarios del Municipio, se solicitará inicialmente una base de datos de los mismos a la alcaldía municipal, de la cual, buscando conservar la justicia y la igualdad, y evitando perjuicios personales o preferenciales, se elegirán al azar para ser encuestados.

Dicha encuesta, será elaborada de manera cuidadosa y práctica, de modo que no contenga frases o contrasentidos que vulneren la dignidad de los encuestados y no les tome demasiado tiempo, buscando que no afecte sus actividades o demás compromisos personales. Este instrumento igualmente especificará, los motivos propiamente académicos de la investigación, y solicitará previamente el consentimiento del encuestado, de acuerdo con los aspectos señalados en el Artículo 15 y 16 de la Resolución 8430 de 1993 del Ministerio de Salud. Así mismo se expresará al encuestado los compromisos de confidencialidad y protección de la información por el suministrada, evitando poner en riesgo su integridad moral, física y socioeconómica.

El marco metodológico propuesto, se considera apropiado y relevante para abordar el problema de estudio, porque en la medida que combina el enfoque mixto, permite acercarnos a estudiar la realidad desde una perspectiva más holística y enriquecedora, ganando más amplitud y profundidad, donde no solamente importa o es suficiente el escrutinio de la teoría para indagar por lo que ya se ha hecho o han encontrado otros autores, sino que también se inserta un modelaje más empírico mediante el levantamiento primario de datos cualitativos y cuantitativos, entrando en contacto e interacción directa con los sujetos que intervienen en la realidad socioeconómica e institucional del municipio, lo cual marca cierta distancia con estudios similares como los propuestos por Alfaro et al. (2019), Ávila (2021), Benavides y Mejía (2015), Lozano et al. (2021), Restrepo y Urrego (2015), Alomía y Orrego (2020) y Ramírez y Riascos (2017), que han abordado la misma temática, pero que principalmente priorizan el enfoque cualitativo, mediante el análisis documental analítico descriptivo; tomando como principal referente la normativa y el levantamiento de datos secundarios.

De este modo, se espera abordar con mayor rigurosidad el fenómeno de estudio, para contar con mayores herramientas e instrumentos de trabajo que permitan encontrar respuestas o hallazgos sustanciales, para motivar la toma de decisiones y el diseño y planificación de políticas públicas que posibiliten diseñar soluciones o favorecer la administración y recaudo del impuesto de Industria y Comercio teniendo en cuenta las características y particularidades territoriales locales.

El estudio que se diseña aquí, se espera, permita identificar y aportar elementos procedimentales, que le permitan a la Universidad Abierta y a Distancia - UNAD, evaluar la pertinencia de su Política de Investigación, permitiendo nuevos y mejores mecanismos que impacten positivamente la formación de estudiantes, rediseñando apropiadas rutas para su ejercicio académico-investigativo.

Así mismo, se espera que sea una fuente de referencias apropiada para posteriores estudios en la materia, que permitan seguir ahondando y producir conocimiento sobre el Impuesto de Industria y Comercio en Colombia.

Finalmente, el desarrollo de esta investigación, permitirá generar un documento en el que se condensen las principales dificultades en la Administración y Recaudo del Impuesto de Industria y Comercio en López de Micay, así como la identificación de las buenas prácticas implementadas y ejecutadas por parte de la Administración Municipal, con un paquete de recomendaciones enfocadas a fortalecer y mejorar la gestión administrativa del Impuesto en mención en el Municipio de López de Micay (cauca).

## **Resultados**

### **Lineamientos de la Gestión Tributaria, en el Marco Normativo Nacional y Local**

Los diversos estamentos del Estado y su estructura funcional dentro de distintos ámbitos de actuación, así como los derechos y deberes generales de los ciudadanos, están claramente cimentados en la Constitución Política. Respecto a la obligación tributaria, el artículo 95 de la norma fundamental, establece que son deberes de las personas y los ciudadanos “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”.

De igual manera, la Constitución otorga cierta autonomía a las entidades territoriales, al señalar que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”, y que, en tal virtud, adquirirán el derecho de “Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.

En el artículo 338, se aclara que “en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

De lo anterior, se puede evidenciar el poder que en materia tributaria asumen las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, derivada de la autonomía que profesa la Constitución; sin embargo, dicha autonomía como anota Quiñonez (2009), pareciera quedar en entredicho, toda vez que de acuerdo a lo preceptuado posteriormente por la Corte Constitucional en discusión de la potestad tributaria territorial, se deja claro que, “la facultad impositiva de las entidades territoriales es residual, pues sólo puede ser ejercida

plenamente una vez el respectivo tributo ha sido autorizado por el legislador” (Corte Constitucional, Sentencia C-219/97, 1997).

Ello sugiere, que la facultad de creación y regulación de los impuestos por parte de las entidades territoriales queda fraccionada o termina siendo subsidiaria a las determinaciones y contemplaciones generales que se establezcan desde el congreso, y que en todo caso, con el ánimo de preservar el principio de legalidad impositiva, como garantía de la justicia tributaria y prevenir los abusos en la administración de los mismos, se debe discutir y aprobar su implementación y arreglos por medio de una Ley en el congreso, y de acuerdo al nivel territorial de gobierno; una ordenanza en los departamentos y un acuerdo en los municipios y distritos.

Los aspectos formales, sustanciales, procedimentales y sancionatorios, deben estar alineados con el Decreto 624 de 1989 (Actualizado al 27 de marzo de 2024), que crea el Estatuto Tributario Nacional Colombiano, de los Impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el cual se actualiza con cada reforma tributaria implementada por el gobierno nacional, y con el fin de armonizar la administración y recaudo de los impuestos en el País, incorpora pautas para enfrentar la evasión y el contrabando, estableciendo marcos de actuación para el establecimiento de beneficios tributarios con el fin de incentivar la inversión privada en el territorio.

Al respecto, específicamente la Ley 788 de 2002 en su artículo 59, precisa, que en materia de procedimiento tributario, “Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de

las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos” (Ley 788 de 2002, art. 59).

En cuanto a la reglamentación específica del régimen fiscal de las entidades territoriales, la Ley 14 de 1983, se convierte en la norma marco para la gestión tributaria a nivel departamental y municipal, estableciendo medidas y directrices para el fortalecimiento de los fiscos de estas entidades, y en ella se determinan las bases generales de regulación del impuesto municipal de industria y comercio. Esta misma ley, dispone en el artículo 32 que este Impuesto recae “sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se realicen en un municipio, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos”.

Sin embargo, como ya se ha cuestionado, este impuesto tiende a revelar la inequidad financiera territorial, dado que su administración y volumen de recaudo logra ser mucho más significativo en los municipios mejor posicionados al centro de la dinámica económica y financiera regional y nacional.

La Ley 49 de 1990, entre otras disposiciones, permite dirimir las controversias derivadas de los problemas de la territorialidad de este impuesto, con lo cual, ante las disputas entre municipios por reclamar el derecho al cobro del tributo, termina estableciendo que el lugar donde se debe pagar, es la entidad territorial donde está ubicada la fábrica o unidad industrial, lo cual de paso mina las posibilidades de municipios como López de Micay, que no cuentan con ningún tipo de fábricas industriales (de acuerdo a la información proporcionada por el RIT y que se explicó líneas arriba), para generar ingresos fiscales por este concepto.

Por su parte, el Decreto Ley 1333 de 1986, “expide el Código de Régimen Municipal”, haciendo referencia a la división política administrativa del Estado, y resaltando la importancia de los municipios como entidades territoriales responsables de implementar mecanismos de planificación, gestión presupuestaria y fiscal, así como la promoción de la participación social comunitaria, claves para el afianzamiento de la gobernanza democrática.

En el capítulo II, “de los impuestos municipales”, se refrenda el derecho de administración que los municipios ostentan sobre el ICA, reglamentando los procedimientos para su liquidación, definiendo la base gravable y la tarifa que deberán fijar los concejos municipales dentro de los límites establecidos.

En materia de estructuración administrativa y financiera, la Ley 617 de 2000, impone normas que resultan cruciales para el fortalecimiento de la descentralización, la determinación de los ingresos y la racionalización del gasto público. En el Capítulo I, se establece la “categorización de las entidades territoriales”, y en el artículo 2, se precisa la categorización para los municipios y distritos, aclarando, que “los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación”.

Lo anterior presupone, que los municipios que deseen mejorar su categoría administrativa y por lo tanto, recibir mayores partidas presupuestarias del SGP para atender sus gastos de inversión social, deberán contar con un sistema tributario robusto y una capacidad posicionada de gestión de ingresos propios para mantener o mejorar dicha categoría, lo cual claramente se puede convertir en un factor de injusticia o de inequidad financiera territorial para los municipios que como López de Micay, no cuentan con las ventajas naturales ni competitivas que provee la explotación de impuestos como el ICA.

Por su parte la Ley 1551 de 2012, “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, refrenda las funciones constitucionales que en el marco de la descentralización administrativa, política y fiscal, asumen los municipios en la gestión y promoción del bienestar general de la población, mediante la construcción de obras, inversión social y servicios especiales, administrando los recursos y estableciendo los tributos necesarios para tal cometido. En el numeral 6 del artículo 18, establece que los concejales entre otras atribuciones, están facultados para “establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley”; sin embargo, las competencias de los concejales a este respecto, en municipios de sexta categoría, comúnmente resultan inoperantes y las decisiones en materia tributaria termina siendo impuesta por el ejecutivo, como mero requisito administrativo.

La Ley 2294 de 2023, adopta el Plan Nacional de Desarrollo (PND), “Colombia Potencia Mundial de la Vida” para el periodo 2022 – 2026. En su parte general establece como principal objetivo, “sentar las bases para que el País se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza” (PND, 2022 – 2026, art. 1).

De este modo, en el artículo 75 de la sección I del Capítulo III, se propone la creación de un “fondo para la superación de brechas de desigualdad poblacional e inequidad territorial”, con el objetivo de administrar eficientemente los recursos con destinación al desarrollo de planes, programas y proyectos dentro del sector de igualdad y equidad, con miras a superar la desigualdad territorial y poblacional.

En el artículo 33 de la sección II del Capítulo II, se propone la “reglamentación de las zonas de inversión especial para superar la pobreza”, en el que se “incluirá la definición de instrumentos metodológicos que, desde el ordenamiento territorial, sirvan a los municipios para potenciar el desarrollo de actividades económicas, sociales y ambientales que permitan la generación de empleo y que sean acordes con la vocación de los territorios donde se desarrollen” (PND, 2022 - 20226, art. 33).

El artículo 294 de la sección II, del Capítulo VI, introduce el mecanismo de “obras por impuestos”, en el cual, básicamente se busca incentivar la ejecución de “proyectos de trascendencia económica y social”, en las “Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”, a cambio de descontar el pago del impuesto de renta nacional, hasta en un 50%.

En cuanto al fortalecimiento de los fiscos locales, el PND en la sección 5 del Capítulo II, se propone consolidar el catastro multipropósito como una herramienta que permita disponer de información predial actualizada y jurídicamente asegurada, para racionalizar los trámites administrativos y de planificación territorial.

A nivel departamental, la Ordenanza No. 032 del 11 de junio de 2020, adopta el Plan de Desarrollo Departamental del Cauca para el Periodo 2020 – 2023, “42 Motivos Para Avanzar”. En este, se reconoce la necesidad de trabajar en favor de la equidad territorial y cerrar las brechas en el acceso a servicios básicos como los de educación, salud, nutrición, agua potable y saneamiento básico, bajo el trabajo conjunto entre actores públicos y privados. En materia tributaria, sólo se hace alusión a la necesidad de fortalecer las estrategias para aumentar la recaudación de los tributos departamentales. No se evidencia, sin embargo, una apuesta articulada en fortalecer las capacidades fiscales municipales, para mejorar sus finanzas públicas e impulsar el desarrollo regional. Esto es

fundamental porque a nivel territorial, las decisiones de la autoridad tributaria departamental, no ejercen un impacto tan crucial sobre la dinámica socioeconómica como las que se pueden generar a nivel municipal en el comportamiento de impuestos tan relevantes como el ICA y el Impuesto Predial.

Finalmente, a nivel local, el Acuerdo No. 005 del 28 de mayo de 2020, acoge el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), “Abracemos La Esperanza 2020 – 2023”. Este se convierte en el principal instrumento de planificación a mediano plazo de la administración municipal, en tanto que resulta de un proceso de dialogo participativo comunitario amplio, que recoge las principales propuestas, anhelos y aspiraciones de toda la población, y que el gobierno local debe institucionalizar estableciendo estrategias y mecanismos de gestión para asegurar los ingresos fiscales necesarios, que permitan financiar los diferentes planes, programas y proyectos que promuevan el desarrollo territorial.

Este PDM, abarca 6 ejes estratégicos, 21 programas y 49 subprogramas, que implican una asignación importante de recursos, por lo cual la administración, reconociendo la necesidad de contar con una mayor suficiencia financiera para responder a la demanda territorial, dentro del subprograma de “Modernización Administrativa y Organizacional”, se propone la actualización del estatuto tributario del municipio.

Conforme a lo propuesto, el Acuerdo No. 015 del 30 de noviembre de 2020, logra actualizar el estatuto tributario del municipio, con miras a armonizar las normativas en materia fiscal vigentes y mejorar la eficiencia del sistema tributario municipal.

Como se puede apreciar, el marco normativo en materia tributaria a nivel nacional es amplio; sin embargo, las disposiciones establecidas en gran parte de dicho ordenamiento, no responden a las condiciones de municipios como López de Micay, en el que la

operatividad de impuestos como el ICA se complejiza. Todo lo anterior, se puede resumir en la siguiente tabla.

**Tabla 4**

*Lineamientos normativos en materia tributaria y su aplicabilidad en López de Micay (LM)*

Normativa	Descripción	Aplicabilidad en LM
Constitución política de 1991	Establece el deber que asumen los ciudadanos de contribuir con el pago de impuestos al Estado. Señala que los municipios gozan de autonomía para establecer y administrar sus tributos en función de sus intereses.	Dicha autonomía es condicionada por cuanto, más allá de la protección legal impositiva, a los municipios se les atribuye un papel residual derivado de las disposiciones del congreso.
Decreto 624 de 1989	Crea el Estatuto Tributario Nacional.	Aunque permite unificar criterios en torno a la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio, etc., de los impuestos administrados por las entidades del Estado, está diseñado para entidades territoriales con grandes controles y capacidades institucionales.
Ley 14 de 1983	Es la norma marco para la gestión tributaria a nivel departamental y municipal. Establece medidas y directrices para el fortalecimiento de los fiscos de estas entidades, y en ella se determinan las bases	A pesar de que el impuesto de ICA, se logró convertir en la principal fuente de financiamiento de los municipios, es un impuesto que revela asimetrías e inequidad territorial, por cuanto municipios como López de Micay, sin procesos productivos e industriales de

---

Ley 49 de 1990	<p>generales de regulación del impuesto municipal de ICA. Permite dirimir las controversias derivadas de los problemas de la territorialidad del ICA, al sentenciar que el derecho sobre el recaudo del mismo, le corresponde al municipio donde está ubicado la fábrica o industria.</p>	<p>base, se les dificulta generar ingresos tributarios por este concepto. Termina socavando las posibilidades de municipios como López de Micay, que no cuentan con ningún tipo de fábricas industriales.</p>
Decreto Ley 1333 de 1986	<p>“expide el Código de Régimen Municipal”, haciendo referencia a la división política administrativa del Estado, y resaltando la importancia de los municipios como entidades territoriales responsables e implementar mecanismos de planificación, gestión presupuestaria y fiscal.</p>	<p>No se tiene en cuenta las limitaciones institucionales y complejidades territoriales de municipios como López de Micay, con baja capacidades técnicas de sus corporaciones político-administrativas, dispersión poblacional y el desapego a la Ley de una comunidad que siente lejos el Estado.</p>
Ley 617 de 2000	<p>Establece normas que resultan cruciales para el fortalecimiento de la descentralización, la determinación de los ingresos y la racionalización del gasto público mediante la</p>	<p>Impone la categorización administrativa de las Entidades territoriales en función del número de población e ingresos corrientes de libre destinación, convirtiéndose en un factor de desventaja para municipios como López de Micay con pobre desempeño fiscal derivado de sus condiciones estructurales.</p>

---

---

	categorización administrativa de las entidades territoriales.	
Ley 1551 de 2012	Dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, refrenda las funciones constitucionales que en el marco de la descentralización administrativa, política y fiscal, asumen los municipios en la gestión y promoción del bienestar general de la población	Las competencias de corporaciones públicas como el concejo municipal, en materia tributaria, en municipios de sexta categoría, comúnmente resultan inoperantes y las decisiones terminan siendo impuesta por el ejecutivo, como mero requisito administrativo.
Ley 2294 de 2023.	Adopta el Plan Nacional de Desarrollo (PND), “Colombia Potencia Mundial de la Vida” para el periodo 2022 – 2026.	Se propone sentar las bases para la transformación socioeconómica del país, mediante la superación del conflicto, la creación de oportunidades, la protección medioambiental y el cierre de brechas a nivel territorial; sin embargo, no se percibe una ruta clara para la generación de un impacto y la transformación positiva de territorios como López de Micay.
Ordenanza No. 032 del 11 de junio de 2020.	Adopta el Plan de Desarrollo Departamental del Cauca para el Periodo 2020 – 2023, “42 Motivos Para Avanzar”.	Aunque reconoce la necesidad de trabajar en favor de la equidad territorial; no se evidencia, sin embargo, una apuesta articulada en fortalecer las capacidades fiscales municipales, para mejorar sus

---

---

		finanzas públicas e impulsar el desarrollo regional.
Acuerdo No. 005 del 28 de mayo de 2020.	Acoge el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), “Abracemos La Esperanza 2020 – 2023”.	Se propone la ejecución ambiciosa de una serie de planes y programas con el fin promover el desarrollo territorial del municipio; sin embargo, se reconocen las limitaciones en materia fiscal, por lo que se proyecta actualizar el estatuto tributario para mejorar las finanzas públicas.
Acuerdo No. 015 del 30 de noviembre de 2020.	Actualiza el estatuto tributario municipal.	Se actualiza el estatuto tributario del municipio, con miras a armonizar las normativas en materia fiscal vigentes y mejorar la eficiencia del sistema tributario municipal para aumentar los niveles de recaudo que contribuyan a soportar el gasto público local.

---

*Fuente:* elaboración propia.

Desde esta perspectiva, resulta claro que más allá de la autonomía tributaria que reclama Quiñonez (2009), municipios como de López de Micay, precisan de un mayor desarrollo territorial y fortalecimiento institucional para poder adecuar las condiciones económicas, sociales y político-administrativas que les permita establecer y explotar efectivamente impuestos o tributos ajustados a las potencialidades de su entorno.

La autonomía tributaria no es suficiente para fortalecer las finanzas públicas, sino están dadas las condiciones orgánicas para la fijación del mecanismo impositivo y si la administración local no cuenta con los instrumentos de intervención apropiados para su administración y regulación.

Por ello, la categorización administrativa de entidades territoriales basada en el nivel de ingresos tributarios de libre destinación, bien pudiera ser considerada regresiva, toda vez que no ahonda en las razones territoriales, económicas, financieras e institucionales que permiten a dichas entidades mejorar su desempeño, ni se establecen mecanismos o alternativas claras en favor de una mayor convergencia territorial y regional que acorte las brechas de desigualdad territorial; que promueva un sistema tributario más equitativo y justo a nivel territorial, con un marco normativo robusto, pero al mismo tiempo práctico y ágil, funcional y adaptable al contexto y a las realidades que presentan municipios como López de Micay.

## **Factores que Condicionan el Recaudo del Impuesto de Industria y Comercio**

Este apartado, como se especificó anteriormente dentro del marco metodológico, se desarrolla, mediante la aplicación, análisis e interpretación de encuestas, resultante de una muestra de 158 comerciantes y empresarios registrados en el RIT.

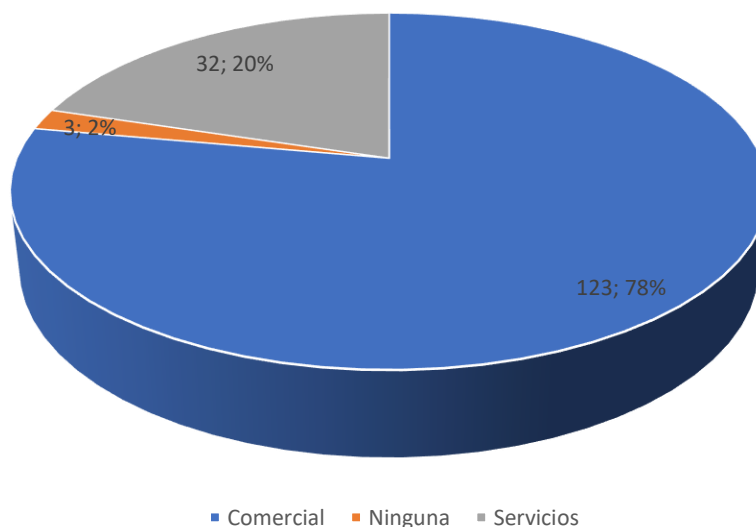
Para ello, se abordan cuatro categorías de análisis que son: información sociodemográfica; información sobre el conocimiento, declaración y pago del impuesto de Industria y Comercio (ICA), que se puede definir como cultura de pago; información sobre las condiciones económicas, sociales, políticas y territoriales e información sobre la gestión pública.

La información analizada, permite revelar diferentes aspectos, que permiten dar cuenta de los factores que podrían estar incidiendo en el recaudo del ICA en el municipio.

En principio se puede constatar, de acuerdo con la gráfica 1, que el tipo de actividad económica que realizan los contribuyentes del ICA, se divide entre comercial y de servicios, siendo la primera, la principal actividad económica con un 78% y la de servicios con 20%.

### Figura 5

*Tipo de actividad económica desarrollada por los contribuyentes del ICA de acuerdo a las encuestas aplicadas*



*Fuente:* elaboración propia con base en las encuestas aplicadas.

Sin embargo; se observa que el 2% (que corresponde a 3 contribuyentes), no realizan ningún tipo de actividad económica porque simplemente no cuentan con ningún tipo de negocio o empresa, lo que indica la necesidad de que la administración municipal mantenga actualizado dicho instrumento (el RIT).

De otro lado; la tabla 5, permite poner en evidencia que mayoritariamente (91%), los contribuyentes del ICA, proceden del municipio de López de Micay y que el grupo étnico que más predomina es el afrocolombiano con el 89%; siendo precisamente López de Micay, el lugar de procedencia con el mayor número de comerciantes identificados con este grupo étnico (83%), seguido por Buenaventura (Valle) con apenas el 4%. Los contribuyentes que se consideran mestizo representan solamente el 11%, siendo igualmente López de Micay, el principal lugar de procedencia con 12 casos, seguido por Popayán con

apenas 2 casos y Buenaventura (Valle), Guapi (Cauca), La Celia (Risaralda), Medellín (Antioquia) y Pasto (Nariño) con 1 caso.

**Tabla 5**

*Relación entre el lugar de procedencia y el grupo étnico de los contribuyentes*

Lugar de procedencia	Grupo étnico					
	Afrocolombiano	Participación (%)	Mestizo	Participación (%)	Total	Participación (%)
Buenaventura (Valle)	7	4%	1	1%	8	5%
Guapi (Cauca)	1	1%	0	0%	1	1%
La Celia (Risaralda)	0	0%	1	1%	1	1%
López de Micay	131	83%	12	8%	143	91%
Medellín (Antioquia)	0	0%	1	1%	1	1%
Pasto (Nariño)	0	0%	1	1%	1	1%
Popayán (Cauca)	1	1%	2	1%	3	2%
Total general	140	89%	18	11%	158	100%

*Fuente:* elaboración propia con base en las encuestas aplicadas.

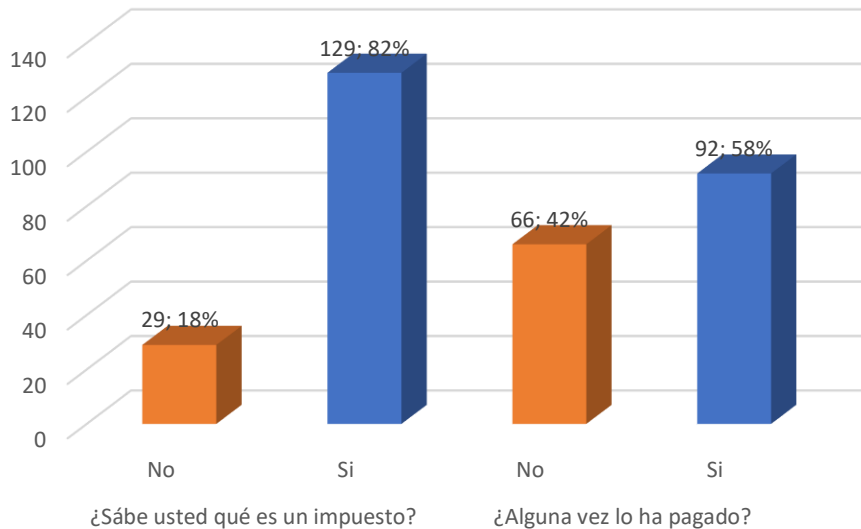
Lo anterior, pone en evidencia la baja capacidad de recepción poblacional con fines de emprendimiento comercial que tiene el municipio, lo cual puede responder a la marginación territorial y falta de integración comercial, así como la falta de incentivos redistributivos a la Tiebout, tal como lo expone (Yañez, 1991), lo que termina incidiendo en las decisiones de ubicación territorial de los pequeños comerciantes y empresarios según analizan Guo y Cheng (2018).

Respecto a la cultura de pago, la información analizada permite revelar importantes hallazgos. Cuando se indaga sobre el conocimiento que tienen los contribuyentes sobre lo que es un impuesto en términos generales y sobre si alguna vez lo han pagado, la gráfica 5 muestra que el 82%, afirma tener conocimiento sobre el mismo, y el 18% indica no tener conocimiento; sin embargo, cuando se les interroga sobre si alguna vez han pagado algún

impuesto al municipio, sólo el 58% indica haberlo hecho, mientras 42% indica no haberlo pagado.

**Figura 6**

*Conocimiento sobre impuesto y pago*



*Fuente:* elaboración propia con base en las encuestas aplicadas.

Quando se interroga a los comerciantes sobre qué tipo de impuestos conocen que se paguen en el municipio y que tipo de impuestos ha pagado, se observa un comportamiento similar de acuerdo con la tabla 6; es decir, que el conocimiento que tienen sobre el impuesto es superior al pago de los mismos, con excepción del impuesto predial cuyo nivel de conocimiento y pago es igual (35%), siendo este el impuesto que los contribuyentes más conocen. Aunque el 20% de los contribuyentes indican conocer al mismo tiempo el impuesto predial y el ICA, resulta llamativo que solamente el 11% afirme conocer únicamente el ICA, en tanto que su pago lo han realizado solamente el 8% (es decir, 12 contribuyentes). Sorprende más aún, que el 34% no sepa ni responda sobre los tipos de impuestos que se pagan en el municipio y que el 42% indique que no ha pagado ninguno.

**Tabla 6***Relación entre conocimiento y pago de impuestos*

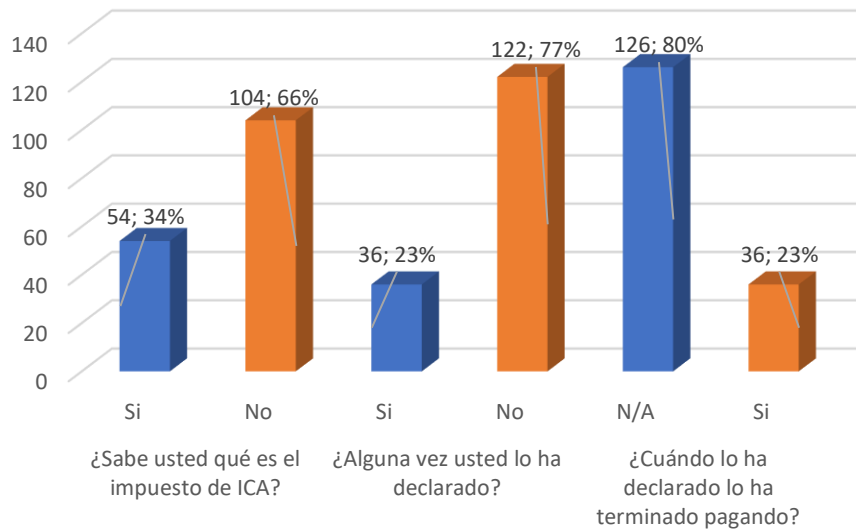
¿Qué impuestos conoce usted que se paguen al municipio?	Frecuencia	Participación	¿Qué impuestos usted ha pagado al municipio?	Frecuencia	Participación
Impuesto de ICA	17	11%	Impuesto de ICA	12	8%
Impuesto Predial	56	35%	Impuesto Predial	56	35%
Impuesto Predial e impuesto de ICA	32	20%	Impuesto Predial e impuesto de ICA.	24	15%
NS/NR	53	34%	Ninguno	66	42%
Total	158	100%	Total	158	100%

*Fuente:* elaboración propia con base en las encuestas aplicadas.

Cuando específicamente se les pregunta a los contribuyentes sobre el conocimiento que tienen sobre el ICA, si alguna vez lo han declarado y pagado, la gráfica 6 muestra que el 34% afirma conocer de qué se trata, mientras el 66% indica que no; en tanto que respecto a si alguna vez lo han declarado, sólo el 23% revela haberlo hecho, mientras el 77% refiere que no; sin embargo, resulta interesante observar que el 23% de los contribuyentes confirman que cuando lo han declarado lo han pagado, lo cual quiere decir, que el 100% de los contribuyentes cuando han declarado el ICA, lo han terminado pagando.

## Figura 7

### Conocimiento, declaración y pago del ICA

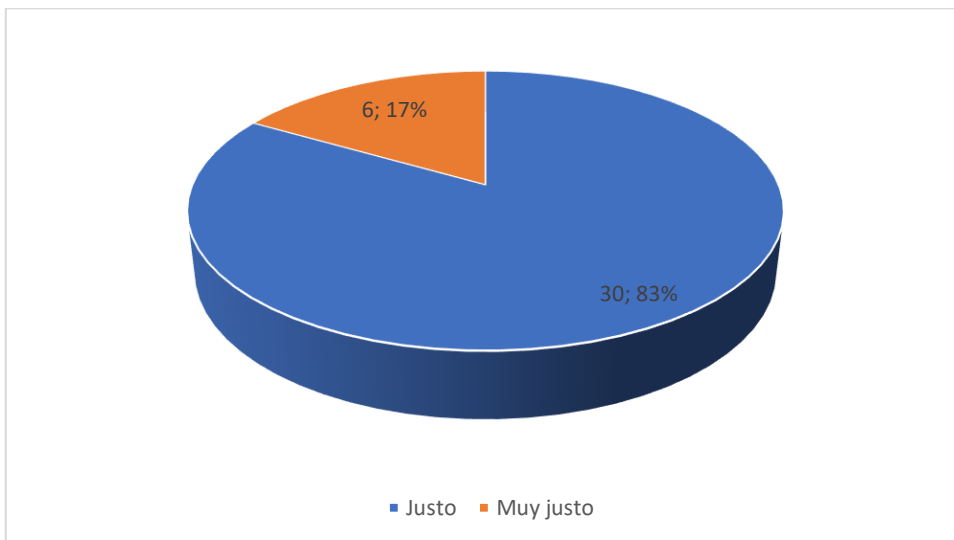


*Fuente:* elaboración propia con base en las encuestas aplicadas.

Dentro de los contribuyentes que han terminado pagando el ICA, el 83% expresa que el valor pagado es justo, mientras el 17% considera que el valor que pagó fue muy justo.

**Figura 8**

*Percepción sobre el valor pagado por ICA*

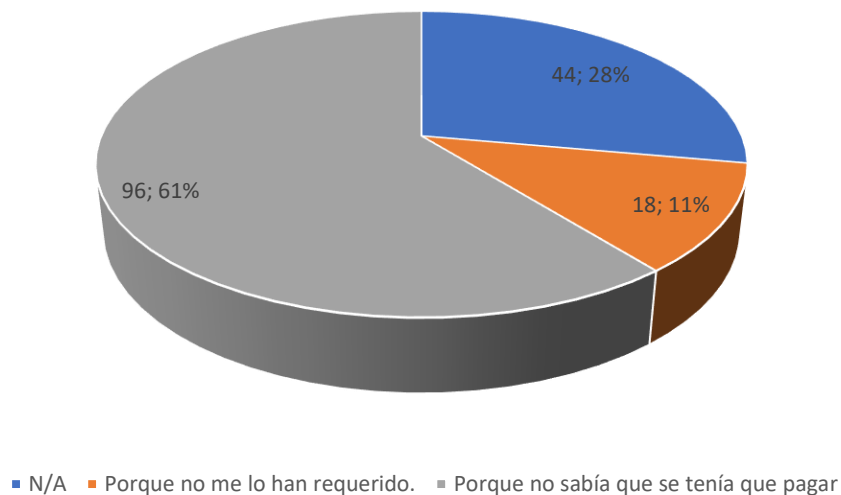


*Fuente:* elaboración propia con base en las encuestas aplicadas.

Al interrogar por qué los contribuyentes no han declarado el ICA, el 11% indica que, porque no se lo han requerido, mientras que el 61% responde que no sabía que se tenía que declarar y pagar.

## Figura 9

*Por qué los contribuyentes no declaran y pagan el ICA*



*Fuente:* elaboración propia con base en las encuestas aplicada.

Al respecto de la cultura de pago, impera decir entonces, que si bien los contribuyentes tienen un conocimiento general sobre lo que es un impuesto, su conocimiento se reduce significativamente e inclusive se torna vago, cuando se trata de impuestos específicos como el impuesto de ICA, ya que en su mayoría, los contribuyentes que indican saber de qué se trata, se refieren a un pago que los comerciantes realizan al municipio, en tanto que otros lo asocian a un arancel.

El porcentaje de contribuyentes que han pagado algún tipo de impuestos, en términos generales es bajo, agravándose cuando se trata del impuesto de ICA; sin embargo, como se pudo apreciar, estos contribuyentes cuando han declarado el impuesto lo han terminado pagando, lo que indica, que si bien la cultura de pago puede considerarse como un factor que incide en el proceso de recaudo del ICA, para el caso de López de Micay, no puede tomarse como una variable negativa atribuible esencialmente a la indisposición o la

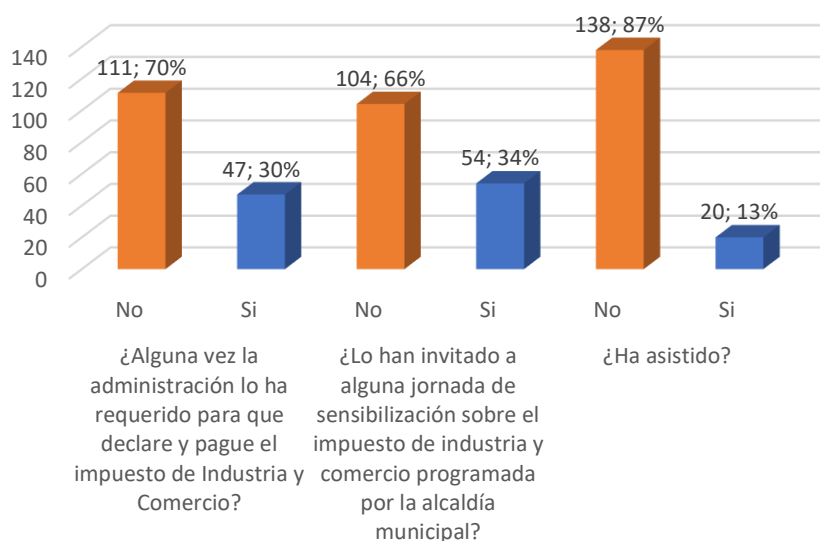
resistencia de los contribuyentes frente al conocimiento y pago del mismo, sino más bien, a la falta de educación y sensibilización promovida por la autoridad tributaria. Este argumento se refuerza, si tenemos en cuenta que el 83% de los que han pagado dicho impuesto consideran que es justo, mientras el 17% indica que es muy justo.

Además, muy significativo resulta evidenciar que el 97% de los contribuyentes, considera que es importante contribuir con el pago de sus impuestos al municipio, mientras que sólo el 3% no sabe ni responde; pero cuando se les interroga si las obras, inversiones públicas y beneficios sociales que ofrece la administración pública a la comunidad, justifica el pago del impuesto, sólo el 29% responde afirmativamente, mientras que el 71% considera que no, argumentando en muchos casos, que los recursos recaudados no se ven reflejados en inversión social, que las obras e inversiones sociales que realiza la alcaldía son muy pocas o que desconocen cual es el destino que se le da a los recursos recaudados.

Ello da cuenta de la desconfianza de los contribuyentes frente a la administración municipal, y la necesidad entonces de que esta, implemente y desarrolle procesos pedagógicos, de sensibilización, así como mecanismos de cobro persuasivo para fortalecer la cultura de pago y la legitimidad institucional en los contribuyentes, ya que por ejemplo, si nos fijamos en la gráfica 9, el 70% de los contribuyentes indica no haber sido requerido para declarar y pagar el impuesto de ICA, mientras que sólo el 30% manifiesta que sí. Así mismo el 66% afirma no haber sido invitado a alguna jornada de sensibilización, mientras que el 34% expresa haber sido invitado, aunque los contribuyentes que han asistido sólo alcanzan el 13%.

**Figura 10**

*Cobro persuasivo, invitación y asistencia a jornadas de sensibilización*



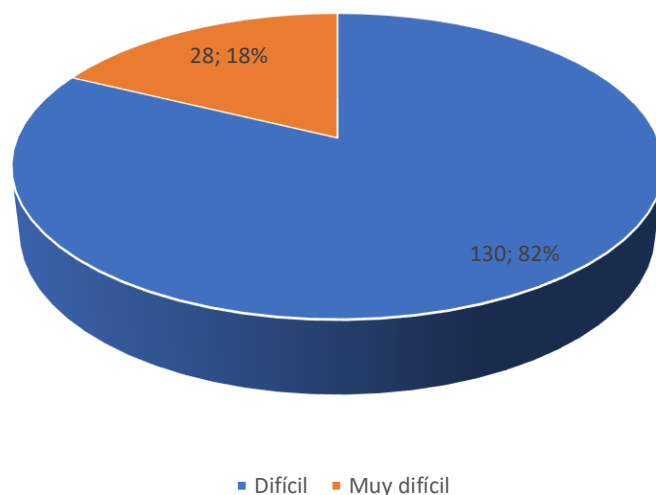
*Fuente:* elaboración propia con base en las encuestas aplicadas.

Lo anterior, ratifica que la necesidad de una gestión eficiente en los procesos administrativos y logísticos en materia tributaria, así como la necesidad de transmitir a los contribuyentes confianza y transparencia en el manejo de los recursos públicos, resulta siendo un factor indispensable para mejorar los niveles de recaudo de impuestos como el ICA, tal como arguyen Lozano et al. (2021), Alfaro et al. (2019), Benavidez y Mejía (2015), Ávila (2021) y Restrepo y Urrego (2015).

Por otra parte, cuando se indaga en la percepción que los contribuyentes tienen sobre lo difícil o lo fácil que resulta crear y sostener un negocio o empresa en el municipio, estos, en su gran mayoría (82%) señalan que dicha apuesta representa un asunto difícil, mientras que el 18% indica que resulta muy difícil. Es decir, que para el 100% de los contribuyentes del ICA en López de Micay, no resulta para nada fácil crear y sostener un negocio o empresa dentro del municipio.

**Figura 11**

*Facilidad o dificultad en la creación y sostenimiento de un negocio o empresa*



*Fuente:* elaboración propia con base en las encuestas aplicada.

Pero cuando puntualmente se interroga sobre los factores territoriales, económicos, sociales, políticos o ambientales, que pueden influir para que un negocio o empresa llegue, se cree y desarrolle sus actividades económicas en el municipio de López de Micay, dichos factores como se muestra en la tabla 7, resultan ser múltiples para los contribuyentes.

**Tabla 7**

*Factores que según los contribuyentes, pueden influir en la llegada, creación o sostenimiento de una empresa en López de Micay*

Factores territoriales que pueden influir para que un negocio o empresa llegue, se cree y desarrolle sus actividades económicas en el municipio.	Frecuencia	Participación (%)
Nivel de Ingresos de la población	107	17%
Vías de comunicación y articulación con el interior del País	119	19%

Orden público y violencia	84	14%
Densidad territorial (Concentración de la población)	51	8%
Incentivos tributarios	12	2%
Incentivos económicos	96	16%
Oferta de bienes y servicios públicos locales	71	12%
Energía	20	3%
Educación empresarial y financiera	14	2%
Riesgo en el transporte de mercancía	22	4%
Clima	21	3%
Total	617	100%

---

Nota: en esta oportunidad se les permite a los contribuyentes que marquen más de una opción. *Fuente:* elaboración propia con base en las encuestas aplicadas.

Se destaca, que los principales factores que los contribuyentes indican que inciden en la formación y sostenimiento de negocios, como sustrato fundamental para el recaudo del ICA, son las vías de comunicación y la articulación con el interior del País y el nivel de ingresos de la población, con el 19% y 17% respectivamente. Le siguen los incentivos económicos con el 16%, el orden público y violencia con el 14%, la oferta de bienes y servicios públicos con el 12%, la densidad territorial con el 8% y los incentivos tributarios con el 2%.

Resulta interesante, que a pesar de que en principio no se revelan como una opción de elección dentro del cuestionario, los contribuyentes consideran que el riesgo en el transporte de mercancía, el clima, la energía eléctrica y la educación empresarial y financiera (con el 4%, 3%, 3% y 2% respectivamente), son factores que influyen en la creación y sostenimiento de un negocio en el municipio.

Aunque la energía eléctrica se hubiera podido agrupar dentro de la opción oferta de bienes y servicios públicos, resulta claro que para los contribuyentes del ICA, la estabilidad y la eficiente prestación de este servicio, es esencial para estimular el tejido empresarial, pues argumentan que las continuas fallas en el suministro generan muchas pérdidas por la disminución de las ventas, el perecimiento de productos por la interrupción de la cadena de frío y el desinterés de los comerciantes y empresarios por invertir.

La educación empresarial y financiera, podría jugar un papel significativo para identificar oportunidades de inversión y de gestión de los negocios, mejorando el relacionamiento con la administración pública.

Por su parte el clima, aunque factor ambiental natural, para los comerciantes termina incidiendo en la formación y sostenimiento de negocios y empresas en el municipio, ya que López de Micay es el lugar más lluvioso del mundo según afirmaciones de la Universidad Nacional de Colombia (2020), lo cual puede ocasionar que los comerciantes y empresarios se abstengan de invertir en determinadas actividades económicas y disponer grandes capitales, sufran disminución de ventas en temporadas intensas de lluvia y daños materiales por la humedad.

Todos los anteriores factores, parecen confirmar, de acuerdo con Rodríguez & Medina (2021), las dificultades que atraviesan municipios de sexta categoría como López de Micay, al asumir las competencias definidas en el marco de la descentralización, puesto que las condiciones de su entorno territorial no favorecen la formación de un sistema tributario sólido que permita financiar el gasto en inversión económica y social para asumir con solvencia las responsabilidades transferidas por el gobierno central, y que como expresan Mora y Cárdenas (2021), no cuentan con las ventajas ni las competencias territoriales para atraer inversión económica e integrarse dentro de la dinámica del capital

nacional e internacional., cuestión que sin lugar a dudas revela la inequidad en la gestión y recaudo de impuestos como el ICA.

Pues por un lado, representa una importante fuente de ingreso para los municipios, pero por otro lado, se podría decir que se presenta como un “indicador de disparidad territorial e inequidad socioeconómica”, ya que su desempeño en las entidades territoriales mejor posicionadas a los centros de desarrollo económico y financiero a nivel regional y nacional, presentan una mejor gestión y recaudo, que las entidades territoriales marginadas y desconectadas , lo que da cuenta de su rezago en materia de provisión de bienes y servicios públicos y la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en orden a la promoción del bienestar general conforme se pregona en nuestra Constitución Política.

### **La Gestión Tributaria del Municipio de López de Micay en la Recaudación del ICA**

El desarrollo de esta sección, se apoya en la aplicación de entrevistas y el análisis documental que básicamente complementa el análisis de la gestión pública. Las entrevistas se orientaron a conocer de primera mano la experiencia de la institucionalidad, en la gestión del proceso administrativo y de recaudo del ICA.

Se aplicaron tres entrevistas; una colectiva, que se realiza de manera presencial en la oficina de tesorería de la alcaldía municipal (la cual hace las veces de secretaría de hacienda), en la que participaron cinco funcionarios; dos entrevistas individuales, una a un exasesor financiero del municipio, que se realiza de manera presencial en la ciudad de Popayán y otra a un concejal del municipio, que se realiza a distancia, con mediación de la plataforma digital Google Meet.

Estas entrevistas incorporan cuatro categorías de análisis que son: conocimiento del ICA y proceso de recaudo, conocimiento de la normativa, limitaciones y factores de incidencia y Gestión pública. A pesar de que se elabora un formulario diferente,

modificando los interrogantes de acuerdo al tipo de actor institucional (oficina de tesorería de la alcaldía municipal, exasesor financiero y concejal), la estructura del formulario se conserva buscando indagar las cuatro categorías seleccionadas, formulándose finalmente, 13 interrogantes para los funcionarios de la oficina de tesorería, 10 interrogantes para el exasesor financiero y 10 interrogantes para el concejal.

Dichas entrevistas se procesan y se transcriben por medio de la herramienta investigativa de Google, “PinPoint” y se sistematizan y organizan en Microsoft Excel, de acuerdo a como se muestra en la tabla 8.



No. Entrevista	Código del Entrevistado	¿Para usted el ICA es un impuesto relevante para el municipio? ¿Cómo observó su comportamiento en su periodo como asesor financiero?	¿Usted considera que el proceso de planificación tributaria y proyección de recaudo ha sido pertinente o han existido fallas por parte de la administración municipal?	¿Considera usted que la normativa local que cobija la administración del ICA, favorece o no, la eficiencia en el proceso de recaudo? ¿Por qué?	¿Considera usted que la normativa nacional que crea el ICA, favorece o no su administración y recaudo en López de Micay? ¿Por qué?	¿Cuáles considera usted que han sido las limitaciones, ventajas u oportunidades que se presentan a la administración municipal en el recaudo del ICA?	¿Cuáles considera usted que son los factores que facilitan o dificultan el recaudo del ICA en términos generales?	¿Considera usted que las acciones que se han implementado desde el área de hacienda para mejorar la eficiencia y la eficacia en el proceso de administración y recaudo del ICA han sido efectivas?	¿Considera usted que establecer descuentos e incentivos tributarios estimula la creación de empresas y el pago del ICA? ¿De qué manera?	¿Como asesor financiero, usted planteó alguna propuesta para mejorar la administración y recaudo del ICA?	¿Cree usted que los niveles de recaudo por concepto del ICA podrían llegar a aumentar significativamente en el municipio? ¿De qué manera?
Entrevista 2	EAFM										
No. Entrevista	Código del Entrevistado	¿Para usted el ICA es un impuesto relevante para el municipio? ¿Cómo ha observado su comportamiento como concejal?	¿Usted considera que el proceso de planificación tributaria ha sido pertinente o han existido fallas por parte de la administración municipal?	¿Considera usted que la normativa local que cobija la administración del ICA, favorece o no, la eficiencia en el proceso de recaudo? ¿Por qué?	¿Considera usted que la normativa nacional que crea el ICA, favorece o no su administración y recaudo en López de Micay? ¿Por qué?	¿Cuáles considera usted que han sido las limitaciones, ventajas u oportunidades que se presentan a la administración municipal en el recaudo del ICA?	¿Cuáles considera usted que son los factores que facilitan o dificultan el recaudo del ICA en términos generales?	¿Cómo es el proceso de discusión y adopción del Estatuto Tributario en el municipio?	¿La administración socializa con los concejales las iniciativas, estrategias y resultados obtenidos en materia tributaria?	¿Considera usted que establecer descuentos e incentivos tributarios estimula la creación de empresas y el pago del ICA? ¿De qué manera?	¿Cree usted que los niveles de recaudo por concepto del ICA podrían llegar a aumentar significativamente en el municipio? ¿De qué manera?
Entrevista 3	CM										

*Nota:* la codificación se realiza de acuerdo al tipo de actor institucional. Para los funcionarios de la Oficina de Tesorería Municipal se utiliza el código FOTM,

para el ExAsesor Financiero del Municipio se utiliza el código EAFM y para el Concejal del Municipio se utiliza el código CM. *Fuente:* elaboración propia.

El análisis de la información, permite revelar contrastes, preocupaciones y serios desafíos frente a la administración y recaudo del ICA en el municipio, con una narrativa institucional que claramente se inclina por señalar la cultura de pago y la falta de empresas, como uno de los principales factores que inciden en su desempeño, dejando entrever, no obstante, grandes limitaciones institucionales en la planificación y gestión tributaria.

A tales efectos, para adentrarnos en la comprensión del asunto, se desgana el análisis por categorías.

### **Conocimiento del ICA y Proceso de Recaudo**

A pesar de que la institucionalidad reconoce que este es un impuesto importante para los municipios del País, se acepta que el ICA actualmente no es un impuesto relevante para el municipio. Desde la oficina de tesorería se argumenta que si existieran empresas, el ICA se convertiría en un impuesto de mucha importancia para el municipio; sin embargo, se puede percibir, que la administración municipal no tiene claramente definido un proceso para identificar los contribuyentes y lograr que estos declaren y paguen el impuesto, ya que frente a este tema, uno de los funcionarios de la oficina de tesorería esboza que: “ahorita estamos trabajando en una campaña para actualizar la base de datos y ahora sí aumentar el recaudo” (Entrevista realizada a FOTM2, noviembre 2024), lo que indica que de nada sirve que las empresas lleguen o se creen en el municipio, si no existe una clara apuesta de gestión para la explotación efectiva del tributo, tal como lo reconocen Lozano et al. (2021), Alfaro et al. (2019), Benavidez y Mejía (2015), Ávila (2021) y Restrepo y Urrego (2015).

Lo anterior es compartido por el exasesor financiero del municipio, quién expresa que, respecto al proceso de recaudo del ICA: “ha faltado mantener actualizado el programa de recaudo, estableciendo estrategias de fortalecimiento del talento humano, como de las herramientas tecnológicas a lo largo de todas las administraciones. También es importante

concientizar a la gente que tiene los negocios de que se debe pagar este tributo porque está establecido así por la ley” (Entrevista realizada al EAFM, noviembre de 2024).

La falta de planificación y gestión tributaria, se deja ver, además, en la falta de implementación de los impuestos que dispone el municipio para fortalecer sus ingresos, los cuales a pesar de que se encuentran reglamentados en el Estatuto Tributario; tal como lo revelan Alomía y Orrego (2020), no se recaudan. Actualmente, y según lo confirma la propia oficina de tesorería municipal, sólo se recaudan el impuesto Predial y el impuesto de Industria y Comercio, cuestión que desafía la capacidad institucional de la entidad territorial para hacer uso de su autonomía fiscal en la gestión de los recursos tributarios.

Sumado a lo anterior, resulta preocupante, que de parte del concejal y como él mismo lo expresa, no se tenga claridad concreta sobre lo que es y representa el ICA para el municipio, pero sí se aventure a indicar que la principal dificultad que se presenta con este impuesto es la baja cultura de pago de los contribuyentes: “en este momento decir tener claridad concreta en cuanto a lo que me plantea de Industria y Comercio de pronto sería decirle mentira, pero lo que principalmente está ocurriendo es que la cultura de las personas no permite avanzar con el proceso” (Entrevista realizada a CM, noviembre de 2024).

De este modo, se evidencia una falta de conocimiento y articulación institucional entorno a la planificación y gestión del ICA, lo cual tiende a generar una visión errónea sobre los factores que pueden afectar su desempeño, relajar esfuerzos y disipar las oportunidades de recaudo que se pueden presentar.

### **Conocimiento de la Normativa**

Tanto los funcionarios de la oficina de tesorería, como el exasesor financiero señalan que la normativa que rige el recaudo del ICA, se encuentra integrada en el Estatuto Tributario municipal; sin embargo, no se evidencia un claro discernimiento entre la

normativa nacional y la local y la manera en que estas pueden favorecer o no la implementación, administración y recaudo eficiente de los impuestos, teniendo en cuenta las particularidades territoriales del municipio.

El exasesor financiero del municipio, manifiesta que: “la normativa como tal la establece la ley y eso aplica para todos los municipios, o sea que entrar a modificar esa parte, pues no aplicaría; para mí es más de tratar de organizarse en el municipio como tal para ser más eficientes en el recaudo” (Entrevista realizada al EAFM, noviembre de 2024).

Por su parte, un funcionario de la oficina de tesorería expresa que “la normatividad como tal está, pero el problema es cómo aplicarla” (Entrevista realizada a FOTM2, noviembre de 2024), lo que puede dar cuenta del desconocimiento de la norma, la incapacidad técnica, logística o la ingobernabilidad tributaria por restricciones externas ajenas a la institucionalidad.

### **Limitaciones y Factores de Incidencia**

Este aspecto, que se considera núcleo problemático central del presente estudio, permite confirmar, que, para la institucionalidad, la falta de empresas y su informalidad, es uno de los principales factores que inciden el recaudo del ICA. Se argumenta que:

Uno de los principales factores es la falta de empresas que no permite recaudar más. Además, la informalidad de las empresas y los negocios influye porque a veces también, muchos negocios, pues, les da como miedo meterse como un poquito más allá de ser más formales, de llevar sus documentos de mejor manera y legalizarse un poco más, porque piensan que se les va a cobrar más impuestos, entonces si se legalizaran, se podría evidenciar o cruzar la información reportada (Entrevista realizada a FOTM1, noviembre de 2024).

Sin embargo, se observa, que de parte de la institucionalidad no se hace un esfuerzo por ahondar en las razones que pueden influir para que un negocio o empresa llegue, se

Cree y desarrolle sus actividades económicas en el municipio, cuestión que, si es capaz de reconocer los comerciantes y empresarios del ICA, tal como se discutió en la anterior sección. Además, pareciera que no se es conscientes de que la formalización de los comerciantes, es un asunto que le compete a la administración municipal, la cual debe establecer las estrategias, los mecanismos e instrumentos para sensibilizar, concientizar y lograr que los comerciantes y empresarios ejerzan la actividad económica de manera formal, se matriculen en Cámara de Comercio, mantengan actualizado sus documentos y cumplan con el pago del impuesto, de acuerdo a los ingresos generados durante el año fiscal.

Otro aspecto puntual, en el que se inserta la narrativa institucional, en la identificación de los factores que inciden en el recaudo del ICA, es como se dijo anteriormente, la cultura de pago; tanto para los funcionarios de la oficina de tesorería, como para el exasesor financiero y el concejal, la cultura de pago, es un factor clave que condiciona el recaudo del impuesto; sin embargo, el exasesor financiero, reconoce limitantes administrativas en la gestión no solamente del ICA, sino también, de las demás rentas. Al respecto este expresa lo siguiente:

Yo creo que ha faltado más apoyo jurídico que le permita al municipio realmente recaudar y concientizar a la gente porque es que la cultura de pago incide en las oportunidades que se puedan tener para mejorar y avanzar respecto al recaudo del impuesto. Se hace necesario trabajar más a fondo y dedicarle más tiempo a este recaudo porque ha estado muy quieto. Entonces se debe actualizar la base de datos de los negocios, ya que esta suele mantenerse desactualizada y no se sabe cuántos negocios hay. Es necesario, además, extender el recaudo hacia las veredas aledañas, para que sobre todo los negocios más grandes puedan pagar el impuesto (Entrevista realizada a EAFM, noviembre de 2025).

Como se puede apreciar, podría estarse presentando un fenómeno de pereza fiscal, no tanto como estrictamente lo plantean Bonet-Morón et al. (2018), sino en el sentido de la necesidad de mayores esfuerzos administrativos, para tratar de aprovechar las oportunidades de explotar e incrementar el recaudo de los impuestos locales, puesto que, a pesar de que el exasesor financiero, atribuye el bajo recaudo a la cultura de pago, también reconoce la necesidad de implementar medidas más robustas, para revertir el comportamiento generalizado en los tributos del municipio, lo cual podría tener un impacto positivo, ya que de acuerdo con la información suministrada por los comerciantes, se hace necesario una mayor capacitación y sensibilización, acercando y facilitando los mecanismos e instrumentos de recaudo a los contribuyentes, que como se evidenció en el caso del ICA, cuando estos logran declarar el impuesto, terminan efectuando el pago.

### **La Gestión Pública**

El análisis puntual de la gestión pública, permite brindar elementos de peso, que respaldan la idea, de que ha faltado una mayor disposición y esfuerzo fiscal por parte de la propia administración pública en el recaudo del ICA.

Cuando se interroga por las acciones que se han implementado desde el área de hacienda para mejorar la eficiencia y la eficacia en el proceso de administración y recaudo del ICA, no se obtiene una respuesta favorable concreta. Así, por ejemplo, se encuentra que no se han realizado jornadas de sensibilización, ni se cuenta con escenarios de formación permanente o periódicas hacia los contribuyentes del ICA. Se indica que en el municipio se han realizado jornadas de capacitación en temas de gestión empresarial y financiera, pero se reconoce que, por iniciativa de la Cámara de Comercio del Cauca, lo cual, como lo revelan los propios contribuyentes, es un tema que incide en la capacidad que

puedan desarrollar las personas para crear y sostener sus empresas y de paso conocer las obligaciones fiscales que adquieren con el Estado.

La alcaldía ofrece descuentos tributarios por pronto pago, pero no cuenta con un mecanismo de incentivos tributarios para estimular la creación de empresas. Además; se observa que ha faltado una mayor y mejor divulgación de dichos descuentos tributarios hacia los contribuyentes. Ello queda evidenciado en uno de los argumentos de un funcionario de la oficina de tesorería: “Cuando inicia el año, se hace una tabla por impuesto de industria y comercio para que los contribuyentes se acerquen a la oficina, así como el decreto del calendario tributario y ellos son los que llenan el formulario. Los descuentos básicamente son por pronto pago. Allí se establecen los descuentos y las fechas de pago por cada impuesto” (Entrevista realizada a FOTM2, noviembre de 2025).

Aunque los incentivos o exenciones tributarias, de acuerdo a la discusión planteada por Guo y Cheng (2018), y Wendling (1981), no son ciertamente garantía para atraer la inversión, impulsar la competitividad y aumentar los ingresos fiscales, en territorios como López de Micay; sí sería importante que la administración municipal, utilizara sus recursos institucionales y agotara la estrategias necesarias en la búsqueda de una mejor articulación y posicionamiento territorial en el desarrollo regional, donde las políticas de incentivos tributarios cobran gran relevancia para impulsar el desarrollo económico y social, tal como lo exponen Restrepo & Urrego (2015), para el caso de los municipios de Itagüi y envigado.

Otra de las falencias evidenciadas, es que la alcaldía, más allá de las rendiciones de cuentas anuales, no da a conocer a la comunidad los valores recaudados y/o las obras que concretamente se realizan por el pago de impuestos, lo cual es esencial para infundir

transparencia, motivación, legitimidad y estimular el pago de impuestos por parte de la comunidad.

Respecto a todo lo anterior, el exasesor financiero reconoce que realmente ha faltado un mayor compromiso y dinamismo de parte de la administración municipal, ya que no se han tomado medidas serias con miras a mejorar el recaudo y que las pocas acciones e iniciativas que se han realizado han sido inefectivas. En este sentido, mira con mucho pesimismo el hecho de que los niveles de recaudo por concepto del ICA puedan llegar a aumentar significativamente a futuro en el municipio. “Creo que por más que se intente cobrar, el impuesto de Industria y Comercio no terminaría siendo una partida de ingresos representativa para el municipio, porque existe mucha informalidad en la parte de los negocios, entonces toca a partir de ahí encaminar a la gente a que formalicen sus negocios, que se inscriban ante las entidades competentes de manera que el proceso de recaudo se facilite” (Entrevista realizada a EAFM, noviembre de 2024).

A este mismo respecto, los funcionarios de la oficina de tesorería son más optimistas. Uno de ellos expresa que, “si se implementara buenas estrategias, concientizando a la gente y que se lograra crear muchas más empresas en el municipio, se podría aumentar el recaudo a futuro” (Entrevista realizada FOTM5, noviembre de 2024).

El concejal reafirma lo expresado por los funcionarios de la oficina de tesorería, indicando lo siguiente: “Yo considero que sí, pero obviamente tratando de tener esa iniciativa de motivar y concientizar a las personas. Ha faltado continuidad en la dinamización de estrategias porque muchas personas ni siquiera saben en qué consiste el impuesto de Industria y Comercio” (Entrevista realizada a CM, noviembre de 2024).

Ello es así, porque la simple existencia de empresas, no garantiza un mejor comportamiento en el recaudo del ICA, si no se acompaña de la gestión pública administrativa.

En cuestión; la tabla 9, que relaciona la densidad empresarial (cantidad de habitantes por empresas), frente a la tasa de recaudo y el valor recaudado por ICA para la vigencia 2023, permite respaldar el anterior argumento.

### **Tabla 9**

*Densidad empresarial Vs tasa efectiva de recaudo y recaudo de ICA de los municipios del Departamento del Cauca para la vigencia fiscal 2023*

Municipio	Densidad empresarial	Tasa de recaudo	Recaudo ICA
Popayán	23,52	10,87	\$ 51.199.157.864
Almaguer	280,97	2,45	\$ 288.822.585
Argelia	58,48	0,8	\$ 157.183.755
Balboa	101,29	4,07	\$ 260.569.881
Bolívar	168,14	5,88	\$ 748.600.503
Buenos Aires	163,68	2,27	\$ 268.347.134
Cajibío	210,09	3,8	\$ 906.436.595
Caldono	197,57	2,54	\$ 489.737.325
Caloto	115,93	4	\$ 12.933.436.520
Corinto	58,12	9,12	\$ 264.629.596
El Tambo	181,89	1,84	\$ 422.532.041
Florencia	70,05	1,94	\$ 237.132.506
Guachené	82,71	5,77	\$ 16.384.434.736
Guapí	67,04	0,75	\$ 356.797.592
Inzá	241,07	0,88	\$ 967.109.796
Jambaló	372,24	0,05	\$ 162.116.696
La Sierra	100,70	2,56	\$ 188.530.791
La Vega	266,76	0,9	\$ 353.338.302
<b>López de Micay</b>	<b>107,82</b>	<b>0,02</b>	<b>\$ 80.220.000</b>
Mercaderes	125,83	2	\$ 141.573.460
Miranda	51,26	9,84	\$ 9.303.122.196
Morales	185,52	2,18	\$ 508.698.743
Padilla	111,83	10,61	\$ 69.173.796
Páez	182,92	0,12	\$ 745.258.123
Patía	49,98	2,78	\$ 964.407.304
Piamonte	53,92	1,03	\$ 351.800.634

Piendamó	53,30	3,33	\$ 1.245.913.684
Puerto Tejada	45,67	5,51	\$ 10.760.625.155
Puracé	189,38	1,47	\$ 684.601.739
Rosas	83,91	2,77	\$ 459.724.206
San Sebastián	366,80	0,34	\$ 202.069.895
Santander de Quilichao	38,86	3,98	\$ 12.711.299.571
Santa Rosa	162,24	7,64	\$ 265.999.495
Silvia	140,20	2,57	\$ 293.138.887
Sotará	251,41	6,61	\$ 46.284.765
Suárez	145,16	3,17	\$ 1.087.293.169
Sucre	266,17	2,3	\$ 114.226.353
Timbío	61,68	3,15	\$ 549.804.887
Timbiquí	105,88	0,02	-
Toribío	260,99	0,58	\$ 500.786.589
Totoró	251,37	2,54	\$ 373.163.407
Villa Rica	61,95	6,69	\$ 21.305.638.889

Nota: la densidad empresarial y la tasa efectiva de recaudo se toman del informe de medición del desempeño municipal, mientras que el recaudo del ICA se extrae del aplicativo CHIP de la Contaduría General de la Nación. *Fuente:* elaboración propia con base en el informe de medición del desempeño municipal vigencia 2016 – 2023 (DNP, 2024) y el aplicativo CHIP de la Contaduría General de la Nación (CGN, 2023).

Contrario a lo que se podría esperar, López de Micay, no es el municipio con la menor densidad empresarial; es decir, que no es el municipio con el menor número de empresas por habitantes. A este respecto, de los 42 municipios del departamento, el municipio de López de Micay (con una densidad empresarial de 107,82), se ubica en la posición 19; por encima de municipios como el Tambo (densidad empresarial de 181,89), ubicado en la subregión central del Departamento del Cauca, y municipios como Buenos Aires (163,68) y Toribio (260,99), los cuales tienen un mayor nivel de desarrollo económico y competitividad empresarial, dado que se ubican en la zona industrial del norte

del Departamento, influenciados además por su cercanía con Santiago de Cali (capital del Valle del Cauca).

Sin embargo; cuando se observa la tasa de recaudo o cuando puntualmente se revisan los valores recaudados por ICA, se encuentra que López de Micay se ubica en las últimas posiciones. Para el caso de la tasa de recaudo, López de Micay, junto al municipio vecino de Timbiquí, con quien comparte las mismas características, se ubica en la última posición (con una tasa de 0,002), mientras que con respecto al recaudo del ICA, si bien escala tres posiciones (con un recaudo para la vigencia de \$80.220.000), superando a Timbiquí (que no presenta datos), Sotará (\$46.284.765) y Padilla (\$69.173.796), claramente se deja ver su baja capacidad de recaudo, que para nada se relaciona con el número de empresas con que cuenta.

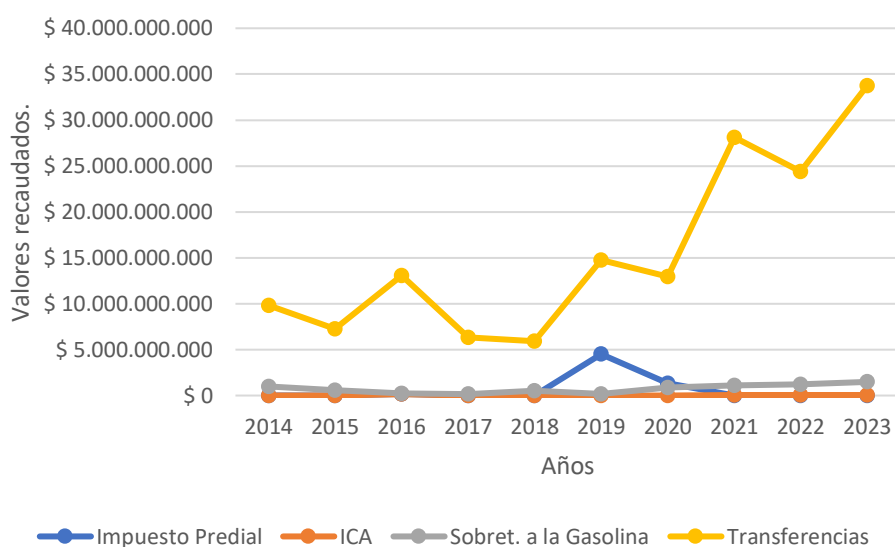
Ahora bien; cuando se revisan los informes de gestión, tratando de indagar por las acciones concretas que la administración municipal ha adelantado, para mejorar el recaudo del ICA, sólo se registran cifras relacionadas con los valores recaudados durante las respectivas vigencias, a excepción del periodo de gobierno 2016 – 2019, donde se encontró una serie de iniciativas a cargo de la oficina de tesorería, relacionadas con la implementación y adopción del RIT; censo a los diferentes establecimientos de comercio; identificación y seguimiento de empresas con actividades ocasionales y con domicilio principal en otras ciudades; reuniones con el sector empresarial y comercial del municipio para socializar y sensibilizar sobre el ICA; acompañamiento a los contribuyentes en el proceso de declaración y Pago del Impuesto de Industria y Comercio; actualización de los Software SOFTIPYC y SOFINDY, como herramientas esenciales para el funcionamiento de la Oficina de Recaudo; entre otras.

Coincidentalmente, se aprecia, que precisamente, este es el periodo administrativo que más recaudo se logra por concepto de ICA, alcanzando por primera vez, valores de dos y tres cifras que no se habían logrado anteriormente.

A pesar de esto, se reafirma que los niveles de recaudo en el municipio, tanto para ICA como para los demás impuestos son bajos, lo cual da cuenta del grado de dependencia fiscal que el municipio sostiene con respecto a las transferencias giradas por el nivel central, tal y como se puede evidenciar en la gráfica 10.

### Figura 12

*Comportamiento de los principales ingresos tributarios con relación a las transferencias nacionales*



*Fuente:* elaboración propia con base en la información reportada en el aplicativo

CHIP - CGN, 2023.

Como se puede apreciar, el peso que las transferencias nacionales tienen sobre los ingresos corrientes del municipio es elevado y cada vez se amplía más, sobre todo a partir del año 2018, lo que claramente pone de manifiesto el grado de dependencia con los recursos de la nación, corroborando con creces el argumento de Jiménez y Ruelas (2018),

quienes precisamente ponen en evidencia la creciente dependencia de los gobiernos locales con las transferencias giradas por los gobiernos centrales en América Latina.

A pesar de que el impuesto Predial, logra alcanzar valores cercanos a los cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000); los años de mayor recaudo, se asocian al pago que por compensación Predial afro e indígena, realiza el Ministerio de Hacienda (como sucedió en los años 2019 y 2020), lo que corrobora la dependencia con el nivel central inclusive, hasta para recaudar las rentas propias. Cuando no tiene lugar dicho pago, los valores recaudados por impuesto Predial, caen notablemente y el impuesto de Industria y Comercio termina siendo más representativo que este último, como se puede apreciar a partir del año 2021 (cuestión que no se había previsto); pero sobre todo, llama la atención que la Sobretasa a la gasolina, que tradicionalmente no ha sido la renta más representativa del municipio, sea la que presente el comportamiento más uniforme y consistente a lo largo del periodo analizado.

En este orden, los datos recabados, aunque en términos generales muestran bajos niveles de recaudo, dan cuenta también de una importante falta de uniformidad en el comportamiento de las principales rentas del Municipio, que pone de manifiesto las dificultades de gobernar impuestos como el de Industria y Comercio, lo cual incita a revisar el protagonismo institucional no solamente en su quehacer político-administrativo, sino también, a repensar el espacio territorial con miras a impulsar la competitividad regional, tratando de articular y mantener la continuidad y armonización de instrumentos de planificación y gestión como los Planes de Desarrollo, el Esquema de Ordenamiento Territorial y el rediseño y actualización normativa y procedimental del Estatuto Tributario a corto, mediano y largo plazo, brindando oportunidades para el crecimiento ordenado de la

población, el espacio físico y sus diferentes actividades socioeconómicas a nivel urbano y rural, proyectadas hacia el interior y exterior del País.

Ello podría seguramente, mejorar las condiciones territoriales y la capacidad institucional para organizar una estructura fiscal, que permita mejorar la administración y recaudo de sus tributos y rentas, y de este modo, generar ingresos propios aterrizados a la realidad territorial, que permita atender sectores como el de transporte público, vivienda y espacio público que demandan recursos que son cruciales para promover el desarrollo económico y social del territorio, pero que no son priorizados en el Sistema General de Participaciones (SGP).

Esta baja capacidad de generación de ingresos propios, termina viéndose reflejada en instrumentos de seguimiento y control como la Medición del Desempeño Municipal (MDM) a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual tiene como propósito principal medir, comparar y hacer seguimiento al desempeño de las entidades territoriales en la gestión de sus recursos, orientados a conseguir resultados de desarrollo económico y bienestar social. Dicho instrumento, establece los siguientes criterios para efectuar la medición: un rango de 0 – 45, determina un desempeño bajo; un rango de 45 – 55, determina un desempeño medio y un rango de 55 a 100 determina un desempeño alto (DNP, 2024).

**Tabla 10**

*Desempeño institucional de López de Micay, de acuerdo con la Medición del Desempeño*

*Municipal (MDM) 2016 - 2023*

Año	Componente de gestión	MDM	Promedio Nacional	Promedio Departamental	Inversión financiada con recursos propios (%)
2016	31.06	<b>31.13</b>	47.84	43.65	0.0
2017	26.71	<b>27.22</b>	49.04	44.67	0.0
2018	36.65	<b>36.41</b>	50.19	45.71	1.34
2019	56.32	<b>54.04</b>	54.42	50.29	17.77
2020	40.06	<b>41.80</b>	50.77	47.37	6.63
2021	49.24	<b>49.72</b>	51.38	46.45	16.85
2022	47.86	<b>48.10</b>	52.82	49.30	7.23
2023	47.38	<b>48.36</b>	55.54	51.27	12.69

*Nota:* aunque la metodología de la MDM, incorpora dos componentes que son: Resultados y Gestión; en esta tabla y por el propósito de la investigación, sólo se agrega el componente de gestión, los resultados de la MDM por vigencia, los promedios Nacional y Departamental y el porcentaje de la inversión financiada con recursos propios. *Fuente:* elaboración propia con base en el informe de medición del desempeño municipal vigencia 2016 – 2023 (DNP, 2024).

Como se puede apreciar en la tabla 10, de acuerdo con la metodología de la Medición del Desempeño Municipal, López de Micay ha tenido un desempeño que oscila entre bajo y medio; destacándose que a partir del 2019, que coincide con el último año del periodo de gobierno (2016 – 2019) que se logra aumentar el recaudo, se pasa de un bajo desempeño y se comienza a ubicar dentro del grupo de municipios con desempeño medio (a excepción del año 2020), aunque por debajo del promedio Nacional y departamental, con excepción de los años 2019 y 2021 que se logra superar el promedio departamental.

Con respecto al componente de gestión, que en un alto porcentaje incorpora la movilización de recursos propios y la ejecución de recursos, además del gobierno abierto y transparencia y el ordenamiento territorial, se puede apreciar un comportamiento similar, resaltando que, en el año 2019, se logra obtener un puntaje de 56.32, lo que indica un desempeño alto; sin embargo, cuando se revisa el porcentaje de inversión que se realiza con recursos propios, se encuentra que esta ni siquiera alcanza el 18%, lo que ratifica la baja capacidad que tiene el municipio en términos de gestión de ingresos tributarios como mecanismo para fortalecer la inversión socioeconómica local.

Conforme al estudio y análisis de las anteriores categorías, cabe señalar, que si bien el impuesto de Industria y Comercio en el municipio de López de Micay, termina siendo afectado negativamente por el factor geográfico que de acuerdo con la teoría económica regional (Barrios, 20221; Rodríguez & Medina, 2021; Mora & Cárdenas, 2021), determina las condiciones para atraer inversión empresarial y por lo tanto jalonar la competitividad; la sola existencia de industrias y empresas en el territorio, no garantiza un mejor desempeño fiscal, sino existe una capacidad de respuesta institucional en términos de una mejor organización burocrática, eficiencia administrativa y gestión del desarrollo territorial.

En tal sentido, resulta claro, que además de la falta de unidades de negocio y de la informalidad empresarial, la ineficiente planeación y gestión tributaria por parte de la administración pública, se convierte en un factor decisivo y relevante que notablemente incide en el comportamiento del recaudo del ICA, a pesar de que como lo insinuó el exasesor financiero del municipio, la gestión fiscal, puede verse limitada por cuestiones de tipo político; por ejemplo, que dependiendo de la coalición electoral que acompañe al dirigente, una vez se esté en el gobierno, el mandatario puede premiar (o dado el caso, castigar) a los empresarios y comerciantes liberando las presiones tributarias; o que el

mismo poder económico que ostentan ciertos grupos, sumado a su relacionamiento con grupos armados ilegales que respaldan su actividad económica, pueda frenar el accionar de la administración pública en la gestión del impuesto, en territorios tan marginados como López de Micay, donde la seguridad del mandatario de turno y sus funcionarios es demasiado franqueable, dado que la institucionalidad en sus distintos niveles, es incapaz de garantizarla. Sin embargo, al respecto no se encontraron mayores evidencias o argumentos.

## Conclusiones

Los impuestos son un instrumento fiscal indispensable, que permiten a las entidades territoriales asumir de mejor manera las responsabilidades derivadas del proceso de descentralización político-administrativa del estado, dado que contribuyen a ampliar y fortalecer la canasta de ingresos financiero que se necesita para soportar los gastos de funcionamiento y provisión de bienes, obras y servicios públicos que requiere la comunidad.

Dentro de dichos impuestos, el impuesto de Industria y Comercio (ICA), se ha convertido en la renta tributaria más importante para los municipios del País por sus niveles de recaudo; sin embargo, su usufructo y comportamiento, está ligado a una serie de fenómenos económicos, geográficos, político-institucionales, socioculturales y ambientales, que revelan las disparidades y asimetrías territoriales en razón de las ventajas naturales y capacidades institucionales, de unos municipios con otros, respecto a su administración y recaudo, como sucede con los municipios mejor ubicados hacia el centro de la dinámica económica, financiera y de decisión política a nivel nacional y regional (como Bogotá, Medellín, Cali, Popayán, etc.), frente a municipios que como López de Micay, se encuentran marginados al respecto.

Aunque esta temática, ha sido abordada por muchos autores, se encuentran estudios muy generalizados, que no entran a especificar las dinámicas territoriales de municipios como López de Micay, donde se pone en evidencia que el ICA, precisamente no es la renta tributaria más representativa.

Los hallazgos encontrados en la presente investigación, revelan la existencia de una serie de factores que influyen en su recaudo, los cuales se relacionan con disposiciones normativas nacionales y locales que no se adecuan a las condiciones territoriales y que más

allá de la autonomía que tiene el municipio para implementar y administrar sus propios impuestos, se encuentra con normas inflexibles y poco adaptables, que revelan la dificultad en la aplicación de la normativa a la realidad territorial, lo cual, no posibilita la identificación y explotación de fuentes significativas de ingresos fiscales, así como el desarrollo de capacidades técnicas e institucionales que permitan la gestación de un sistema tributario robusto, eficiente y flexible.

Además de los factores que se logran evidenciar en la literatura, y que comúnmente se enfocan en la capacidad de gestión y eficiencia administrativa, se identifica la existencia de múltiples factores geográficos, económicos, sociales, políticas y ambientales, que no favorecen la creación, atracción y sostenimiento de empresas; entre estos se identifica: la falta de vías de comunicación y la articulación con el interior del País (que representa altos costos y riesgos en el transporte de las mercancías); el bajo nivel de ingresos de la población; la falta de incentivos económicos; el orden público y la violencia; la oferta de bienes y servicios públicos (entre los cuales se destaca la inestabilidad en el fluido eléctrico); la baja densidad poblacional, la falta de incentivos tributarios, las adversidades del clima (especialmente las fuertes y constantes lluvias); la falta de educación empresarial y financiera y la cultura de pago, que más allá de representar un aspecto negativo, se presenta como una oportunidad que tiene el municipio para mejorar su relacionamiento con los contribuyentes, con miras a que estos, efectivamente cumplan con sus obligaciones tributarias.

Existen diferentes factores que se identifican en la institucionalidad, que limitan el recaudo y la efectiva gestión tributaria, estos son: planificación tributaria ineficiente y falta de articulación entre los responsables de diseñar e implementar la política tributaria (alcalde, oficina de tesorería y Concejo municipal), débil organización burocrática y falta

de esfuerzo fiscal, falta de conocimiento normativo y visión restringida de los factores estructurales que a nivel local pueden incidir en el ICA. Mientras la institucionalidad se limita a señalar la cultura de pago y la falta de empresas y su informalidad como factores cruciales en el recaudo del ICA, los contribuyentes son capaces de identificar elementos de fondo que no favorecen el desarrollo empresarial, como condición esencial para la aplicación de dicho impuesto, dentro de los cuales se destaca el posicionamiento territorial estratégico, la capacidad de oferta de bienes y servicios públicos, las condiciones del clima, el nivel de ingresos y educación empresarial de la población, etc.

Se aprecia, que en la administración y recaudo de impuestos como el ICA, se presentan capacidades territoriales e institucionales desiguales, por lo cual se hace necesaria una mayor apuesta de integración territorial desde una postura intergubernamental; es decir, que entre el nivel nacional, departamental y municipal se diseñen y se articulen estrategias claras y pertinentes para interconectar a los territorios en la dinámica de desarrollo socioeconómico, de manera que los territorios marginados adquieran un mejor posicionamiento y adecuen su entorno para recepcionar capitales, atraer, crear y desarrollar empresa, capacitar y formar talento humano, así como desarrollar capacidades institucionales que posibiliten la formación de un sistema tributario más equitativo y justo a nivel territorial para impulsar el desarrollo socioeconómico de manera integral.

El recaudo de impuestos y la política de gestión tributaria no está enfocada en las realidades territoriales, por lo cual se recomienda al municipio mejorar sus competencias de gestión tributaria y financiera, fortaleciendo la articulación y colaboración institucional; estableciendo responsabilidades claras entre el personal administrativo; que más allá de las funciones de tesorería que básicamente se enfocan en la custodia de bienes, pagaduría y trámites contables, permita el estudio jurídico de las normas que rigen y facultan la

imposición tributaria, para actualizar el Estatuto Tributario con impuestos viables de implementar a nivel local, diseñando e implementando estrategias efectivas de recaudo (realizando alianzas interinstitucionales con el SENA, la ESAP, la DIAN y la Cámara de Comercio del Cauca por ejemplo) y gestionando con el nivel departamental y nacional iniciativas y recursos que permitan fortalecer las finanzas municipales.

### Referencias Bibliográficas

- Alcaldía Municipal de López de Micay. (2020 – 2023). Acuerdo No. 005 del 28 de mayo de 2020 - Plan de Desarrollo Municipal “Abracemos la Esperanza 2020 - 2023”. Municipio de López de Micay (Cauca).
- Alcaldía Municipal de López de Micay. (2020 – 2023). Acuerdo No. 015 del 30 de noviembre de 2020 – Estatuto Tributario Municipal. Municipio de López de Micay (Cauca).
- Alcaldía Municipal de López de Micay. (2016 -2019). Oficina de la Tesorería Municipal 2024. Informe de gestión 2016 – 2019. Municipio de López de Micay (Cauca).
- Alesina, A., Carrasquilla, A., & Echavarría, J. J. (2000). La descentralización en Colombia.
- Alfaro, Alain C.; Beltran, Lizetth A.; Palacios R., Jairo J.; Jiménez M., Michael A. 2019. Análisis del comportamiento del impuesto de industria y comercio en el período 2012 - 2015 en el Distrito Capital. <https://eds-p-ebsohost-com.bibliotecavirtual.unad.edu.co/eds/detail/detail?vid=1&sid=11a5ee6f-a994-4919-9f6c-66927f00a3cd%40redis&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZSZzY29wZT1zaXRl#AN=edsdoj.631b3417c58f42988516933db282e81c&db=edsdoj>
- Alomía R., Mayerlin M. & Orrego R., Diana B. 2020. Análisis al estatuto tributario de López de Micay Cauca. <https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/bitstream/handle/20.500.12746/5749/Tesis%20%20Mayerly%20y%20Diana%20evaluado%20js.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ávila S., Alieth. 2021. Diagnóstico del recaudo del impuesto de industria y comercio en los municipios de Yopal y Maní Departamento de Casanare, Vigencia 2014 - 2017. Universidad Externado de Colombia; Facultad de derecho - Maestría en derecho del

Estado con énfasis en derecho tributario.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/b96257cb-4b8d-4cdb-a886-f0b80019ca71>

Bach. Vidarte, M. Noé L. 2015. La recaudación de impuestos municipales y su relación con el desarrollo sostenible del Distrito de Aramango (Perú).

<https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/3111/TESIS%20NOE%202016%20IMP%20MUNICIPALES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Bardhan, Pranab. (2002). Decentralization the goverment and development. The Journal

Barrios Ordoñez, Jesús Fernando. 2021. Perfiles de la economía regional en colombia (2005 - 2020). En: Las Finanzas Públicas Territoriales en Colombia. Editorial UPTC. <https://repositorio.uptc.edu.co/handle/001/8389>

Benavides C., Adriana & Mejía C., Neira A. 2015. Análisis del Recaudo del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros en el Municipio de Santander de Quilicha Cauca, de acuerdo a la Política Fiscal en los años 2008 – 2011.

<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/server/api/core/bitstreams/96eed748-e7a4-4b59-bfcc-6aa0b45fc17e/content>

Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso.

Bonilla G., Ricardo. 2021. Perfiles de la economía regional en colombia (2005 - 2020). En: Las Finanzas Públicas Territoriales en Colombia. Editorial UPTC.

<https://repositorio.uptc.edu.co/handle/001/8389>

Calderón, C. (2018). Elementos de Hacienda Pública, p 15-25.

[https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10063/LBR\\_2018\\_06.pdf?sequence=1](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10063/LBR_2018_06.pdf?sequence=1)

Barón Colmenares, M. (enero-junio,2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana.

- Revista Diálogos de Saberes, (48) 133-154. Universidad Libre (Bogotá).  
<https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4718>
- Capello, R. (2006). La economía regional tras cincuenta años: desarrollos teóricos recientes y desafíos futuros. *Investigaciones Regionales= Journal of Regional Research*, (9), 171-194. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2387917>
- Carrión, F. (2003). La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada. *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, OEA y Parlamento Andino.
- Constitución política de Colombia. Gacetas Asamblea Constituyente de 1991;  
<http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Contaduría General de la Nación. 2023. Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)
- Corte Constitucional, Sentencia C-219/97, 1997. TRIBUTO-No es susceptible de dominio/PODER TRIBUTARIO-Facultad impositiva.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-219-97.htm>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. 2024.  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2024. Desempeño territorial.  
<https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Cepal.
- Fiscal Policies and Small Businesses in Florida. Department of Public Administration, Steven J. Green School of International and Public Affairs, Florida International

Francos V., Maria H. & Cristancho E., Felipe A. 2012. chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/6517/651769469010.pdf

Función Pública. Decreto Ley 624 de 1989.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6533>

Función Pública. Ley 14 de 1983.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>

Función Pública. Ley 49 de 1990.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6545>

Función Pública. Decreto Ley 1333 de 1986.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234>

Función Pública. Ley 617 de 2000.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>

Función Pública. Ley 1551 de 2012.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>

Función Pública. Ley 2294 de 2023.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

Gobernación del Cauca (2020 – 2023). Ordenanza 032 del 11 de junio de 2020: Plan

Departamental de Desarrollo “42 Motivos para Avanzar”.

<https://cauca.gov.co/NuestraGestion/Normatividad/Ordenanza%2032%20de%202020.pdf>

Guo, Hai (David) and Cheng, Shaoming. 2018. Untargeted Incentives and

Entrepreneurship: An Analysis of Local. <https://web-p-ebsohost->

com.bibliotecavirtual.unad.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=9&sid=d49abdbd-f0ca-4fd3-8e9f-5c159064c3f2%40redis

- Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). Metodología de la investigación. (Sexta). <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-Metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>
- Jiménez, Juan P. & Ruelas, Ignacio. 2018. La autonomía tributaria subnacional en América Latina. [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/92\\_09.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/92_09.pdf)
- Kosciuczyk, Vera. 2012. El aporte de la Economía Conductual o Behavioural Economics a las Políticas Públicas: una aproximación al caso del Consumidor real. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.palermo.edu/economicas/PDF\\_2012/PBR7/PBR\\_02VeraKosciuczyk.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.palermo.edu/economicas/PDF_2012/PBR7/PBR_02VeraKosciuczyk.pdf)
- Lechner, N. (2014). El debate sobre Estado y Mercado. Estudios - Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba, 31, p. 157-180. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-15682014000100012](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-15682014000100012)
- Guerrero Orozco, Omar (2009). La formulación de principios en la administración pública. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 16 (49), 15-35. [http://www.omarguerrero.org/articulos/principios\\_convergencia2.pdf](http://www.omarguerrero.org/articulos/principios_convergencia2.pdf)
- López, Luis Fernando. (1995). *Intervencionismo de Estado y economía en Colombia*. Bogotá, D.C. – Colombia: D´VINNI EDITORIAL LTDA.
- Lozano, Ch., Angie M.; Jiménez R., Claudia V. & Gómez C., Laura M. 2021. Comportamiento del Impuesto de Industria y Comercio en Colombia del 2015 – 2020. <https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/484c51df-a277-4098-9e66-cca512686ea7>

Martínez Bencardino, Ciro. 2012. Estadística y Muestreo. ECOE Ediciones Ltda., décimo tercera edición. Colección: Textos Universitarios. Bogotá, D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2014. Sistema de Ingresos Públicos Centrales. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\_CLUSTER-205884#:~:text=Los%20ingresos%20tributarios%20o%20impuestos,sus%20funciones%20de%20cometido%20estatal.

Ministerio de Salud. Resolución Número 8430 de 1993. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.minsalud.gov.co/sites/r/id/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/RESOLUCION-8430-DE-1993.pdf

Montecinos, Egon. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista Eure, Vol.31 No.93, 73-88.

Mora T., Oliver M. & Cárdenas S., José M. 2021. Perfiles de la economía regional en Colombia (2005 - 2020). En: Las Finanzas Públicas Territoriales en Colombia. Editorial UPTC. <https://repositorio.uptc.edu.co/handle/001/8389>

Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy. (1992). Hacienda Pública. Teórica y Aplicada.

Oates, Wallace. (1999). An essay on fiscal federalism. Journal of economic literature, Vol.

Observatorio Fiscal Pontificia Universidad Javeriana. (S.F). Los impuestos son la principal fuente de ingreso de un Estado.

<https://www.ofiscal.org/tributacion#:~:text=Los%20impuestos%20son%20la%20principal,se%20alado%20en%20nuestra%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica> of economics perspectives Vol.16 No.4, 185-205.

- Ortega Lomelín, R. (1988). El nuevo federalismo. La descentralización. In El nuevo federalismo. La descentralización (pp. 562-562).
- Porto, Alberto. 2003. La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3522>
- Quiñonez Montealegre, Antonio. 2009. El impuesto de industria y comercio como un impuesto sobre la renta local. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca. <https://gedos.usal.es/handle/10366/18283>
- Restrepo A., Karen D. & Urrego C., Jenny M. 2015. Impuesto de Industria y Comercio, incidencia de los beneficios fiscales en el desarrollo económico y social en los municipios de Itagüi y Envigado. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/tgcontaduria/article/view/26662/20780081>
- Rodríguez A., Edilbeto & Medina M., Rolando. 2021. Perfiles de la economía regional en Colombia (2005 - 2020). En: Las Finanzas Públicas Territoriales en Colombia. <https://repositorio.uptc.edu.co/handle/001/8389>
- Romo, Manuel R.; Chauca M., Pablo M. & Gómez M., Rodrigo. 2010. Las transferencias condicionadas y el efecto de pereza fiscal: el caso del gobierno municipal de Morelia, Michoacán, México. [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/106536169/37\\_67-libre.pdf?1697127236=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLAS\\_TRANSFERENCEAS\\_CONDICIONADAS\\_Y\\_EL\\_EF.pdf&Expires=1710352548&Signature=V-8ik76G5~FHbsZELqHN9LkfiBcAO6rPiE3T-Q5wSy4zUnAbs-JNlDqeKdbPme0oTCCAdQJHv2ONJfQHTRCcNI0QcuMi1cd9VCu0HWmvW~OAvGPR1cAEegqgr5mkwTdhufeLi5Iwjaj-L0hHxZ1PRQogaT0tWWOyvaFTssN6-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/106536169/37_67-libre.pdf?1697127236=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLAS_TRANSFERENCEAS_CONDICIONADAS_Y_EL_EF.pdf&Expires=1710352548&Signature=V-8ik76G5~FHbsZELqHN9LkfiBcAO6rPiE3T-Q5wSy4zUnAbs-JNlDqeKdbPme0oTCCAdQJHv2ONJfQHTRCcNI0QcuMi1cd9VCu0HWmvW~OAvGPR1cAEegqgr5mkwTdhufeLi5Iwjaj-L0hHxZ1PRQogaT0tWWOyvaFTssN6-)

vPxgwDvotNHHtdxHe4lhLxKdh30iFG659v63ZJkdKYdRzh5gqbb1wE7uOxdN5K  
 IY4QWo6AB6kx0A8O0H9HzNxWAD3ADYhgt0M-  
 Ls7oULMQTMduBVelOavGjwFbLP1SN6zfc28h6HyWF7qOczx-  
 tcWgK6Dwcl53MIVKuzr8WK7qNA\_\_&Key-Pair-  
 Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

Salinas, Jo., y Solorio, I. (2022). Rastreo de procesos e inferencia causal en los métodos cualitativos de la ciencia política. *Estudios Políticos*, 55, 59-82.

<https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/81770/71834>

Sanz, J. (2011). Guía práctica 8. La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas. *Ivàlua*. [https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia8\\_Evaluacion\\_cualitativa\\_ivalua.pdf](https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia8_Evaluacion_cualitativa_ivalua.pdf)

Stiglitz, Joseph. (1997). *La Economía del Sector Público*. Segunda Edición. Barcelona: University, USA". <https://web-p-ebsohost-com.bibliotecavirtual.unad.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=9&sid=d49abdbd-f0ca-4fd3-8e9f-5c159064c3f2%40redis>

Suárez M., Ronal R. 2014. Análisis de la política pública de acueducto y saneamiento básico por parte de la Unidad Municipal de Acueducto y Saneamiento Básico de López de Micay (UMSPDLM). <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://repositorio.unicauca.edu.co:8080/bitstream/handle/123456789/9224/An%C3%A1lisis%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20p%C3%ABblica%20de%20acueducto%20y%20saneamiento%20b%C3%A1sico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Universidad Nacional de Colombia. (28/10/2020). López de Micay, el lugar más lluvioso del planeta. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/lopez-de-micay-el-lugar-mas-lluvioso-del-planeta/>

Wendling, Wayne R. 1981. Issues Related to Tax Exemptions for Commerce and Industry. W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

[https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1148&context=up\\_press](https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1148&context=up_press)

Willems Sas, Bell David and Houston John. 2021. Starting from scratch? A new approach to subnational public finance. <https://web-p-ebsohost-com.bibliotecavirtual.unad.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=9&sid=3b278d88-bcfd-4c2b-89c3-85543fddd112%40redis>

Yáñez, José. 1991. Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas locales. <https://estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1402/2369>

## Apéndices

### Apéndice A

*Encuesta aplicada a los contribuyentes del ICA*

#### Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD



#### Encuesta sobre los factores que inciden en el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de López de Micay (Cauca)

Encuesta dirigida a los comerciantes y empresarios que realizan algún tipo de actividad económica mercantil con o sin establecimiento de comercio en la jurisdicción territorial y que se encuentran registrados en el RIT municipal (Registro de Información Tributaria).

Buenos días/tardes:

Apreciado comerciante/empresario, esta encuesta se realiza en el marco de la tesis de investigación “Análisis de la gestión tributaria del impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de López de Micay”, dentro del programa de Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). El propósito es conocer su opinión sobre los factores que inciden en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio. Este es un ejercicio meramente académico, en el cual se garantiza la seguridad de sus datos y el manejo confidencial de la información. Su participación es totalmente voluntaria y en caso en que no lo desee, no será obligado a responder los interrogantes de la presente encuesta. Teniendo en cuenta lo anterior, si desea participar, se le agradece su colaboración y se le invita a responder las preguntas con total sinceridad, adelantándole, que su nombre no será expuesto en el análisis de los datos.

Firma del Encuestado \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

#### A. Información sociodemográfica del encuestado.

1	Nombre completo	
	Género	
	Edad	
	¿A qué grupo étnico pertenece?	1. Afrocolombiano ( ) 2. Indígena ( ) 3 Mestizo ( ). 4. Otro ( ), ¿Cuál? _____
	Lugar de nacimiento	
	Lugar de residencia	
	Actividad económica	
	¿Cuenta con establecimiento de comercio dentro del municipio?	1. SI ( ) 2. NO ( )

¿Si su respuesta es SI, en qué zona se encuentra ubicado su establecimiento comercial?	1. Casco urbano ( ) 2. Zona rural ( )
--	---------------------------------------

**B. Información sobre el conocimiento, declaración y pago del impuesto de industria y comercio.**

2. ¿Sabe usted qué es un impuesto? (Si su respuesta es SI, pase a la siguiente pregunta, de lo contrario, pase a la pregunta 4)

1. SI ( ) 2. NO ( )

3. ¿Podría indicarnos en qué consiste?

\_\_\_\_\_

4. ¿Qué impuestos conoce usted que se paguen en el municipio?

\_\_\_\_\_

5. ¿Alguna vez usted ha pagado algún impuesto al municipio? (Si su respuesta es SI, pase a la siguiente pregunta, de lo contrario pase a la pregunta 7)

1. SI ( ) 2. NO ( )

6. ¿Cuáles de los siguientes impuestos usted ha pagado al municipio?

1. Impuesto predial ( ) 2. Impuesto de Industria y Comercio ( ) 3. Impuesto de delineación urbana ( ) 4. Otro ( ) Cuál \_\_\_\_\_

7. ¿Sabe usted que es el impuesto de Industria y comercio?

1. SI ( ) 2. NO ( )

8. ¿Puede indicarnos en qué consiste?

\_\_\_\_\_

9. ¿Alguna vez usted ha declarado el impuesto de industria y comercio? (Si su respuesta es NO, pase a la siguiente pregunta, de lo contrario salte a la pregunta número 11)

1. SI ( ) 2. NO ( )

10. ¿Por qué no lo ha declarado? (Al responder esta pregunta, salte a la pregunta número 14).
1. Porque se le olvidan las fechas para hacerlo ( )
  2. Porque no sabe cómo hacerlo ( )
  3. Porque el trámite es muy dispendioso ( )
  4. Otro (mencionarlo) \_\_\_\_\_
11. ¿Cuándo ha declarado, usted ha pagado el impuesto de industria y comercio? (Si su respuesta es SI, continúe con la siguiente pregunta, de lo contrario salte a la pregunta número 13).
1. SI ( ) 2. NO ( )
12. ¿Considera que el valor que ha pagado es justo, o se ajusta a los ingresos generados por su actividad económica?
1. Muy justo ( ) 2. Justo ( ) 3. Poco justo ( ) 4. Injusto ( ) 5. Muy injusto ( )
  6. NS/NR ( )
13. ¿Por qué no lo ha terminado pagando? ( )
1. Ingresos económicos insuficientes para cumplir con la obligación ( )
  2. Olvido de la fecha de pago ( )
  3. No está de acuerdo con el monto a pagar ( )
  4. Trámite engorroso ( )
  5. Otro (mencionarlo) \_\_\_\_\_
14. ¿Conoce usted el estatuto Tributario? (Si su respuesta es SI, responda la siguiente pregunta, de lo contrario pase a la pregunta 16)
1. SI ( ) 2. NO ( )
15. ¿Es fácil para usted acceder a él?
1. SI ( ) 2. NO ( )
16. ¿Considera usted que es importante o necesario contribuir con el pago de sus impuestos al municipio?
1. SI ( ) 2. NO ( )
- ¿Por qué?
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

**C. Información sobre las condiciones económicas, sociales, políticas y territoriales.**

17. ¿Usted cree que en López de Micay es fácil o difícil crear y sostener un negocio o empresa?

1. Muy fácil ( ) 2. Fácil ( ) 3. Poco fácil ( ) 4. Poco difícil ( ) 5. Difícil ( )  
6. Muy difícil ( ) 7. No Sabe/No Responde ( )

18. ¿Qué factores territoriales, económicos, sociales, políticos o ambientales cree usted, que pueden influir para que un negocio o empresa llegue, se cree y desarrolle sus actividades económicas en el municipio de López de Micay? (Puede marcar más de una respuesta).

1. Nivel de ingresos de la población (Capacidad de compra) ( )  
2. Vías de comunicación y articulación con el interior del País ( )  
3. Densidad territorial (concentración de la población) ( )  
4. Orden público y violencia ( )  
5. Incentivos tributarios ( )  
6. Incentivos económicos (créditos, subsidios, etc) ( )  
7. Oferta de bienes y servicios públicos locales (seguridad, internet, comunicación telefónica, infraestructura, etc) ( )  
8. Otros ( ) Menciónelo: \_\_\_\_\_

19. ¿La actividad económica de su negocio o empresa, la desarrolla solamente en el municipio de López de Micay o la extiende a otros municipios, ciudades o el exterior?

1. Sólo en el municipio de López de Micay ( ) 2. Se extiende a otros municipios, ciudades y el exterior ( )

#### **D. Información sobre la gestión Pública.**

20. ¿Alguna vez la administración municipal lo ha requerido para que declare y pague el impuesto de industria y comercio?

1. SI ( ) 2. NO ( )

21. ¿Sabe usted si los formularios y procedimiento para declarar y pagar el impuesto de industria y comercio se encuentran en línea?

1. SI ( ) 2. NO ( )

22. El trámite para declarar y pagar el impuesto de industria y comercio es:

1. Muy fácil ( ) 2. Fácil ( ) 3. Poco fácil ( ) 4. Poco difícil ( ) 5. Difícil ( ) 6. Muy difícil ( ) 7. NS/NR ( )

23. ¿Lo han invitado a alguna jornada de sensibilización sobre el impuesto de industria y comercio programada por la alcaldía municipal?

1. SI ( ) 2. NO ( )

24. ¿Ha asistido?: 1. SI ( ) 2. NO ( ) (Si su respuesta es SI, salte a la pregunta 22, si es NO, conteste la siguiente)

25. Si no ha asistido, ¿cuáles son sus razones?

1. Disponibilidad de tiempo ( ) 2. No le interesa ( ) 3. Se olvida ( ) 4. Otro ( )  
¿Cuál? \_\_\_\_\_

26 ¿A usted le han ofrecido algún tipo de incentivo o beneficios para ponerse al día con la obligación de pagar el impuesto de industria y comercio? (Si su respuesta es SI, pase a la siguiente pregunta, de lo contrario salte a la 28)

1. SI ( ) 2 NO ( )

27. Qué incentivo o beneficios le han ofrecido (menciónelos):

---

---

28. ¿Considera usted que las obras, inversiones y beneficios sociales que ofrece la administración pública a la comunidad, justifica el cobro de impuestos?

1. SI ( ) 2. NO ( )

¿Por qué):

---

---

---

¡Gracias por su colaboración y valiosa información!

## Apéndice B

*Entrevista aplicada a los funcionarios de la oficina de tesorería municipal*

**Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial.  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas – FCJP.  
Universidad Nacional Abierta y a Distancias – UNAD.**



### **Entrevista semiestructurada sobre los factores que inciden en el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de López de Micay (Cauca)**

Entrevista dirigida a los funcionarios del área de hacienda de la alcaldía municipal de López de Micay.

**Introducción:**

Estimados funcionarios del área de hacienda, esta entrevista se realiza en el marco de la tesis de investigación “**Análisis de los factores que inciden en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de López de Micay**”, dentro del programa de Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)”, la cual tiene como propósito conocer su opinión sobre los factores que inciden en el recaudo de dicho impuesto en el municipio. Este es un ejercicio estrictamente académico, en el cual se les agradece su colaboración y se le invita a participar de acuerdo con las consideraciones manifiestas en el Formato de Consentimiento Informado.

Lugar: Alcaldía municipal - Casco urbano.

Fecha: \_\_\_\_\_

<b>Pregunta</b>	<b>Respuesta</b>	<b>Nombre del funcionario que responde la pregunta</b>	<b>Cargo</b>
A. Conocimiento del ICA y proceso de recaudo.			
¿Podría decirme cuáles son los impuestos a cargo del área de hacienda?			
¿Para ustedes el ICA es un impuesto relevante? ¿Cómo han visto su comportamiento?			
¿Puede describirme como es el proceso que adelanta la dependencia para identificar los contribuyentes y lograr que estos declaren y paguen el impuesto?			

B. Conocimiento de la normativa.			
¿Considera usted que la normativa local que cobija la administración del ICA, favorece o no, la eficiencia en el proceso de recaudo? ¿Por qué?			
¿Considera usted que la normativa nacional que crea el ICA, favorece o no su administración y recaudo en López de Micay? ¿Por qué?			
C. Limitaciones y factores de incidencia.			
¿Cuáles considera usted que han sido las limitaciones, ventajas u oportunidades que se le presentan a la administración municipal en el recaudo del ICA?			
¿Cuáles considera usted que son los factores que facilitan o dificultan el recaudo del ICA en términos generales?			
D. Gestión pública.			
¿Qué acciones se han implementado desde el área de hacienda para mejorar la eficiencia y la eficacia en el proceso de administración y recaudo del ICA?			
¿La alcaldía ha realizado jornadas de sensibilización a los contribuyentes sobre el pago del ICA? ¿recuerda cuando fue la última vez que se realizó?			
¿La alcaldía cuenta con escenarios de sensibilización y formación permanente o periódicas hacia los contribuyentes? ¿Si su respuesta es sí, cual (es) son?			
¿La alcaldía ofrece algún tipo de descuento para incentivar la creación de empresas, por pronto pago o por algún otro concepto?			

¿Si su respuesta es sí, cuál (es) son?			
La alcaldía da a conocer a la comunidad los valores recaudados y/o las obras que se realizan por el pago de impuestos?			
¿Cree usted que los niveles de recaudo por concepto del ICA podrían llegar a aumentar significativamente en el municipio? ¿De qué manera?			

¡Gracias por su colaboración y valiosa información