

“Análisis de la gestión financiera desde el enfoque de las capacidades, el caso de los Ingresos Tributarios en el municipio de Sabana de Torres, periodo 2017-2024”

Lelys Nathalia Vega Ortiz

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de pregrado

Programa de Administración Pública

Territorial Santander

2025

“Análisis de la gestión financiera desde el enfoque de las capacidades, el caso de los Ingresos Tributarios en el municipio de Sabana de Torres, periodo 2017-2024”

Monografía presentada para optar por el título de:

Administradora Pública

Presentada por:

Lelys Nathalia Vega Ortiz

Docente tutor:

Edgar Eduardo Guerrero Rodríguez

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de pregrado

Programa de Administración Pública

Territorial Santander

2025

 Escuela Superior de Administración Pública		FORMATO VALORACIÓN FINAL MONOGRAFÍA				
		DOCUMENTOS DE REFERENCIA: DC-M-DC-47				
Culminado el periodo para el desarrollo de la opción de grado, de acuerdo con el cronograma de actividades concertado y aprobado en el Proyecto, se consolida su evaluación con base en los siguientes aspectos:						
Nombre del estudiante:		Lelys Nathalia Vega Ortiz				
Nombre del asesor académico		Edgar Eduardo Guerrero Rodríguez				
Nombre del trabajo de grado:		Análisis de la gestión financiera desde el enfoque de las capacidades, el caso de los Ingresos Tributarios en el municipio de Sabana de Torres, periodo 2017-2024				
Junio 8 de 2025						
ASPECTOS PARA EVALUACIÓN		EVALUACIÓN POR RANGOS*				
		1	2	3	4	5
Oportunidad del estudiante para presentar Proyecto, informes de avance e informe final						X
Logro de objetivos específicos concertados en el Proyecto						X
Uso adecuado y pertinente de fuentes bibliográficas					X	
Aporte de conocimientos, competencias y habilidades del estudiante para el desarrollo del trabajo					X	
Actividad investigativa del estudiante para desarrollar el tema del trabajo de grado					X	
Receptividad del estudiante a las observaciones y aportes del asesor académico						X
Nivel de compromiso y responsabilidad del estudiante con el trabajo de grado						X
Buen uso de normas APA y verificación de normas de prevención de plagio					X	
*Equivalencia:		1. Muy Mal	2 Mal	3. Regular	4. Bien	5. Muy Bien
CONCEPTO FINAL TRABAJO DE GRADO:						
APROBATORIO		NO APROBATORIO				
X						
NOTA: 4,5						
*El resultado de la evaluación por rangos se hará equivalente a una evaluación numérica en la cual la nota de 3.0 en adelante, dará al trabajo de grado el concepto APROBATORIO.						
 Edgar Eduardo Guerrero Rodríguez						

Dedicatoria

Dedico este trabajo, a la mujer que inicio esta carrera, porque a pesar del cansancio, la duda y los días difíciles, nunca dejó de intentarlo. A quien se cayó muchas veces, pero siempre encontró la forma de levantarse; especialmente por no rendirse cuando parecía más fácil soltar todo.

Especialmente a mis hermanos, que me miran y siguen mis pasos. Para los que quiero que mi vida sea un ejemplo, espero que cuando lean esto, comprendan que con esfuerzo y perseverancia todo es posible.

También lo dedico a esa amiga, por ser el pilar que me sostuvo en cada paso; por su amor incondicional, sus palabras de aliento y su fe en mí cuando más lo necesitaba.

Este logro es el reflejo de cada sacrificio, cada noche de estudio y cada esfuerzo silencioso que hoy dan fruto.

Agradecimientos

Agradezco profundamente a Dios por haberme guiado en este proceso. A mi familia, por estar siempre a mi lado con palabras de aliento y paciencia en los momentos de mayor exigencia.

A mis docentes, por su paciencia, su dedicación a la hora de enseñarme, sus observaciones constructivas y su acompañamiento permanente durante este proceso académico y a cada persona que, con un gesto o palabra, aportó a este logro que hoy comparto con orgullo y gratitud.

CONTENIDO

Resumen	8
Abstrac	9
Introducción	10
1. Marco de referencia.....	13
1.1 Contexto del municipio	13
1.2 Antecedentes internacionales.....	16
1.3 Antecedentes nacionales	18
1.4 Marco Teórico	20
1.5 Marco Normativo	22
2. Metodología.....	24
2.1 Metodología de investigación	24
2.2 Tipo de investigación	24
2.3 Ruta metodológica	25
3. Objetivos	26
3.1 Objetivo General	26
3.2 Objetivos Específicos	26
4. Caracterización de las capacidades de la gestión financiera.....	27
4.1 La gestión financiera en el municipio de Sabana de Torres durante el periodo 2017-2024	27
4.2 Análisis histórico de los ingresos tributarios.	29

4.3 Estrategias para el fortalecimiento tributario a partir de las capacidades fiscales y la eficiencia de recaudo.....	33
5. Conclusiones.....	34
Referencias	35

Listado de Tablas

TABLA 2 MEDICIÓN DE DESEMPEÑO MUNICIPAL.....	14
TABLA 3. VARIABLES ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL.....	15
TABLA 4 RESUMEN DEL MDM E IDF DE SABANA DE TORRES (2023).....	16
TABLA 5. NORMATIVA LEGAL VIGENTE.....	23
TABLA 6. CARACTERIZACIÓN IMPUESTOS TRIBUTARIOS.....	28
TABLA 7. CARACTERIZACIÓN IMPUESTOS NO TRIBUTARIOS	29
TABLA 8 INGRESOS TRIBUTARIOS SABANA DE TORRES	30

Listado de Ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1 VISOR MDM POR COMPONENTES.....	14
--	----

Listado de Graficas

1 GRÁFICA COMPOSICIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES	31
2 GRÁFICA INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES	31

Resumen

El presente trabajo de grado tiene como propósito analizar las capacidades de la gestión financiera del municipio de Sabana de Torres durante el periodo 2017–2024, con el fin de proponer estrategias orientadas al fortalecimiento tributario a partir de las capacidades fiscales y la eficiencia de recaudo para la ejecución efectiva del plan de desarrollo municipal.

El análisis se centró en los principales ingresos tributarios, particularmente el Impuesto Predial Unificado (IPU) y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), los cuales reflejaron comportamientos fluctuantes a lo largo del periodo, con una tendencia decreciente en su participación relativa respecto al total de ingresos corrientes; pero, aun así, los ingresos tributarios reflejaron un incremento a lo largo de los años.

Esta dinámica responde a factores tanto internos como externos, tales como la ausencia de actualizaciones catastrales, limitaciones en los procesos de fiscalización, la informalidad económica, los efectos de la pandemia por COVID-19 y fenómenos climáticos adversos. Así mismo, se identificó que el municipio de Sabana de torres tiene una alta dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones, reflejando que en 2024 los ingresos no tributarios representaron el 66,88% de los ingresos corrientes, situación que limita la autonomía fiscal del ente territorial.

A partir del diagnóstico realizado, se plantean tres líneas estratégicas prioritarias: i) la modernización del catastro multipropósito para ampliar la base gravable del IPU, ii) el fortalecimiento institucional para una gestión eficiente del recaudo y recuperación de cartera vencida, e iii) incentivos tributarios dirigidos a promover la formalización empresarial y dinamizar el recaudo del ICA.

Estas propuestas buscan consolidar un sistema tributario más eficiente, equitativo y sostenible, que permita al municipio avanzar hacia una mayor autonomía fiscal y una gestión pública orientada al desarrollo territorial con sostenibilidad financiera.

Palabras clave: Gestión financiera, Autonomía fiscal, Ingresos tributarios, Recaudo.

Abstrac

The purpose of this thesis is to analyze the financial management capabilities of the municipality of Sabana de Torres during the 2017–2024 period, in order to propose strategies aimed at strengthening tax revenues based on fiscal capacities and collection efficiency for the effective implementation of the municipal development plan.

The analysis focused on the main tax revenues, particularly the Unified Property Tax (IPU) and the Industry and Commerce Tax (ICA), which showed fluctuating behaviors throughout the period, with a downward trend in their relative share of total current revenues. However, tax revenues nevertheless increased over the years.

This dynamic is due to both internal and external factors, such as the lack of cadastral updates, limitations in audit processes, economic informality, the effects of the COVID-19 pandemic, and adverse weather events. Likewise, it was identified that the municipality of Sabana de Torres is highly dependent on transfers from the General Participation System. In 2024, non-tax revenues represented 66.88% of current revenues, a situation that limits the fiscal autonomy of the territorial entity.

Based on the diagnosis, three priority strategic lines are proposed: i) modernization of the multipurpose cadastre to expand the taxable base of the IPU (Integrated Property Tax); ii) institutional strengthening for efficient collection management and recovery of overdue accounts; and iii) tax incentives aimed at promoting business formalization and streamlining ICA (Integrated Property Tax) collection.

These proposals seek to consolidate a more efficient, equitable, and sustainable tax system, allowing the municipality to move toward greater fiscal autonomy and public management oriented toward territorial development with financial sustainability.

Keywords: Financial management, Fiscal autonomy, Tax revenue, Collection.

Introducción

La gestión financiera en América Latina enfrenta actualmente desafíos estructurales, ya que, aunque presenta avances normativos en busca de la transparencia tributaria, se evidencian los desafíos en materia de recaudo, sostenibilidad de sus deudas y descentralización. Por lo tanto, se ha evidenciado que los países buscan una integración parcial de estándares internacionales y la metodología del Fondo Monetario Internacional (FMI) en las finanzas públicas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016)

A este propósito, se le suman algunos acontecimientos, cómo lo fue el Consenso de Washington¹, en el cual se presentaron recomendaciones que impactaron en la economía de los países. Por lo cual adoptaron políticas con las que fortalecieron las capacidades institucionales, mejorando la eficiencia en la recaudación tributaria, la reducción del gasto público y la optimización de los recursos fiscales para la disminución de la deuda externa (Peña, 2021).

Desde una perspectiva de la gestión tributaria Gómez & Dalmiro (2020) nos mencionan que para tener una gestión tributaria eficiente y mejorar las capacidades institucionales los países deben mejorar el proceso en el recaudo de sus impuestos, sugiriendo la modernización de los sistemas tributarios, con herramientas que permitan la correcta recopilación de datos y transparencia en los procesos. En cuanto a las capacidades institucionales se recomienda la capacitación continua para la implementación de nuevas tecnologías.

En concordancia, es necesario analizar cómo han los países han ido mejorando sus capacidades institucionales buscando lograr una autonomía financiera, para así evidenciar los alcances y delimitaciones del proceso de descentralización fiscal y cómo ha sido su acogida a las necesidades de cada territorio. Tal cómo se plantea en Descentralización y finanzas territoriales (2018) en el que Hernández y Barreto mencionan que Colombia ha logrado avanzar en la descentralización política, administrativa y fiscal, buscando disminuir el gasto público, descentralizar los recursos y procesos, buscando de esta manera promover el crecimiento económico regional.

Ahora, en Colombia se han ido generando cambios para el fortalecimiento de la gestión financiera pública, por lo cual han implementado reformas y nuevos sistemas de información que le apuntan a la eficiencia y transparencia. Pero, aun así, hay desafíos latentes en el territorio

¹ Conjunto de recomendaciones económicas por el FMI, el banco mundial y el departamento del Tesoro de Estados Unidos. En las cuales se incluyeron medidas para la liberación del comercio, la privatización de empresas y la reducción del papel del estado.

nacional como lo son la evasión fiscal, los parámetros presupuestales y la baja capacidad a nivel territorial para lograr consolidar una gestión financiera equitativa. (Función pública, 2023)

La gestión financiera representa una pieza clave en el desarrollo financiero de los territorios. Ya que, los recursos generados a lo largo del periodo sean de carácter endógenos o exógenos, son el apalancamiento para la financiación de los programas y proyectos encaminados al desarrollo social, educativo, de infraestructura, salud y entre otros de los municipios.

Por ello, en el texto de Cardona (2020) titulado *“Beneficios tributarios otorgados por las entidades territoriales en el marco del principio de autonomía territorial”* nos destaca que la autonomía territorial es fundamental para que las entidades territoriales puedan tener el control de sus recursos y tomar decisiones fiscales. Por lo tanto, la descentralización fiscal les brinda a los municipios las competencias y responsabilidades para que puedan gestionar directamente sus políticas tributarias, lo cual es un punto clave para que el municipio logre tener la autonomía financiera.

Ahora bien, la autonomía financiera les facilitara a los municipios la capacidad de invertir y distribuir los ingresos tributarios. Por ello, tendrán una capacidad institucional más eficiente y podrán priorizar los proyectos que beneficien directamente las comunidades. Los beneficios tributarios en el marco de la descentralización según Cardona, no solo se deben limitar a la exoneración o reducción, si no, que se pueden implementar incentivos fiscales para las empresas lo que puede contribuir al desarrollo económico local y al fortalecimiento de la competitividad entre territorios o mercados.

Según Cardona, los municipios al poder generar sus propios recursos mediante impuestos y beneficios tributarios pueden reducir su dependencia de las transferencias del gobierno. Esto les otorga mayor flexibilidad y control sobre su gestión financiera. Lo que debe ir en concordancia con la normativa constitucional y legal, así se establece que la responsabilidad de los municipios en la gestión de recursos públicos enfatiza la tributación, las transferencias y la sostenibilidad fiscal de los municipios. Por lo tanto, se hace necesario evaluar el cumplimiento de estas para que así los municipios no incurran en malas prácticas en el manejo de sus recursos.

Por lo tanto, la recaudación tributaria es uno de los pilares en la gestión financiera de los municipios. Así mismo, la identificación de los recursos generados internamente por ellos, a través de su capacidad para recaudar impuestos y tasas locales como el impuesto predial e industria y comercio; de la mano con el conocimiento de su dependencia de recursos exógenos lograra que los municipios identifiquen los recursos a destinar para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

Sintetizar la necesidad de desarrollar una buena gestión financiera municipal radica en la búsqueda de posibles riesgos fiscales y la capacidad de los municipios para sostenerse. Esto también, ayudará a crear acciones correctivas para asegurar que el municipio mantenga una estabilidad financiera a largo plazo, evitando compromisos financieros que pongan en riesgo el funcionamiento.

Por lo tanto, este documento se verá desarrollado en tres momentos, en primer momento la revisión documental de los antecedentes internacionales y nacionales, los cuales van entrelazados al presente tema de estudio junto a su enfoque teórico; en un segundo momento se realizara el desarrollo de los temas centrados que fundamentan los objetivos específicos y en una última instancia se expondrá la metodología propuesta y los resultados empíricos de la aplicación de instrumentos de evaluación al municipio de Sabana de Torres, con ello se propondrá la estrategia para el fortalecimiento tributario a partir de la eficiencia de recaudo.

La presente monografía tendrá sus análisis a partir de una metodología mixta. Este proceso nos permitirá dar estrategias para una mejor ejecución de los recursos disponibles, y también fortalecerá las bases para un desarrollo sostenible y un gobierno local transparente y eficiente.

En este sentido en el presente trabajo se realizará una caracterización de las capacidades de la gestión financiera del municipio Sabana de Torres analizando los ingresos corrientes obtenidos por el impuesto predial, de industria y comercio y otros en el periodo 2017-2024 según el objetivo propuesto. Dando respuesta a la pregunta de investigación: ¿cuál fue la gestión financiera en el municipio Sabana de Torres para el recaudo del impuesto predial y el de industria y comercio en el periodo 2017-2024? Enmarcándonos en la línea de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública Capacidad institucional.

1. Marco de referencia

1.1 Contexto del municipio

El municipio de Sabana de Torres está situado al noroccidente de Bucaramanga, se alcanza por carretera, aproximadamente a 110 km desde la capital del departamento, tomando la vía a Barrancabermeja y luego la desviación hacia la Fortuna, conocida como la Troncal del Magdalena (Ruta 45) o Ruta del Sol. Es uno de los municipios de importancia en la región, cuenta con una superficie de 1.163 Km². Asimismo, la densidad de la población es de 55,02 habitantes por Km².

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, en el Censo Nacional de Población y Vivienda (2018), en 2024 Sabana de Torres tenía 34,946 habitantes: 17,246 mujeres (49.4%) y 17,700 hombres (50.6%). Los habitantes de Sabana de Torres representaban el 1.5% de la población total de Santander en 2024.

El municipio se caracteriza por una diversidad de actividades económicas centradas en la producción ganadera, avicultora, pesca y la explotación petrolera. Es el principal productor de leche en Santander y el segundo productor en carne en el departamento de Santander.

Tabla 1 Caracterización municipio Sabana de Torres

Caracterización municipal	
Nombre	Sabana de Torres
Departamento	Santander
ubicación geográfica	Centro Oriente
Provincia	Yariguies
Superficie	1.163 km2
Categoría	Sexta
Código DANE	68655
Tamaño de la población	34.946
Distribución de la población	Rural 10.234 (29.55%)
	Urbana 24.622 (70,5%)
Tipología	3

Autoría Propia: Adaptada de Ficha técnica Terridata² corte 2024

La Medición de Desempeño Municipal³ de Sabana de Torres, con datos del año 2023 y actualización en octubre de 2024. Refleja según la escala de evaluación (Bajo: 0-45, Medio: 45-55, Alto: 55-100) que Sabana de Torres se encuentra en la categoría Alta, superando tanto el promedio nacional como el departamental.

² [Portal Territorial de Colombia](#)

³ La Medición de Desempeño Municipal (MDM) evalúa el rendimiento de los municipios en cuanto a su gestión y los resultados en el desarrollo, enfocándose en la mejora de la calidad de vida. Considera las capacidades iniciales de cada municipio y busca incentivar la inversión orientada a resultados, además de apoyar el diseño de políticas para fortalecer capacidades y reducir las brechas territoriales. [Microsoft Power BI](#)

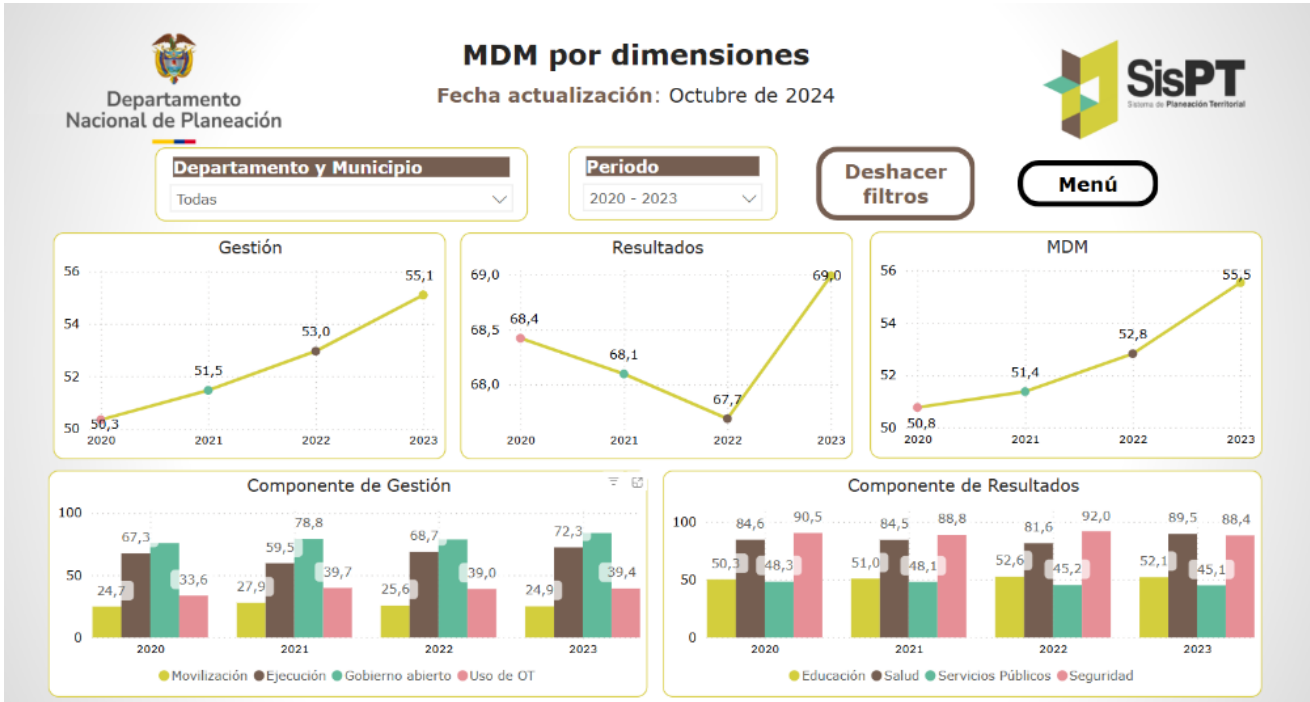
Tabla 2 Medición de Desempeño Municipal

Datos referentes	
Promedio Nacional	55,54
Promedio Departamental	58,98
Resultados del municipio de Sabana de Torres	
Gestión	63,09
Resultados	69,51
MDM	62,41

Autoría Propia: Adaptada de Visor medición de desempeño municipal corte 2024

Ahora bien, Sabana de Torres ha mejorado significativamente su desempeño municipal. Se aprecia que desde el 2020 el municipio ha reflejado avances notables en su gestión, con un aumento en su puntaje de 37,4 en 2020 a 63,1 en 2023. Los resultados han fluctuado, pero se han mantenido relativamente estables, alcanzando 62,41 en 2024.

Ilustración 1 Visor MDM por componentes



Por lo tanto, la información refleja que en el componente de gestión se presentaron variaciones en algunos indicadores, como la movilización y el gobierno abierto, aunque la ejecución ha tenido un crecimiento constante. En cuanto al componente de resultados, la educación y la salud han mostrado cifras positivas, mientras que los servicios públicos y la seguridad han experimentado descensos, siendo la seguridad el área con la mayor caída.

En resumen, Sabana de Torres ha logrado un avance destacado en su desempeño general, pero enfrenta desafíos en seguridad y servicios públicos, lo que requiere atención para mantener y consolidar su desarrollo municipal.

Con base en el Departamento Nacional de Planeación, (Índice de Desempeño Fiscal, 2023), el municipio de Sabana de Torres se encuentra en la posición del ranking 21 de ochenta y siete (87) municipios que conforman el grupo G1; en la vigencia 2022 y 2023 presenta indicadores de desempeño fiscal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 3. Variables Índice de Desempeño Fiscal

Variable	Indicador	Calificación	Santander	Calificación	Análisis
Dependencia de Transferencias	63.6	36.4	68.5	30.8	Menor dependencia que el promedio departamental, pero aún alta, limitando la autonomía fiscal.
Relevancia de la Formación Bruta de Capital (FBK) Fijo	34.2	34.2	26.2	32.8	Mayor inversión en infraestructura y bienes de capital en comparación con Santander.
Endeudamiento de Largo Plazo	56.6	43.4	17.6	82.4	Mayor endeudamiento que el promedio departamental, lo que podría representar un riesgo si no se maneja bien.
Ahorro Corriente	62.3	80.0	51.3	67.0	Buena capacidad de ahorro en comparación con otros municipios del departamento.
Balance Primario	6.8	80.0	11.0	57.9	El balance primario positivo indica un manejo adecuado de ingresos y gastos.
Holgura Fiscal	37.8	100.0	29.6	87.6	Mayor capacidad de maniobra financiera en comparación con el promedio departamental.
Capacidad de Programación y Recaudo de Ingresos	103.4	100.0	158.5	43.8	Excelente capacidad de recaudo, otorgando mayor autonomía financiera.
Capacidad de Ejecución de Inversión	95.7	100.0	92.3	91.0	Alta capacidad de inversión y buen nivel de ejecución presupuestal.
Bono Esfuerzo Propio	0.0	0.0	0.1	0.1	No se han obtenido recursos adicionales por este concepto.
Bono Catastro	0.0	0.0	0.0	0.0	No se han obtenido recursos adicionales por este concepto.
Dimensión de Gestión Financiera	100.0	Máxima	74.2	14.8	Control adecuado sobre la gestión de finanzas públicas.
Índice de Desempeño Fiscal (IDF)	63.8	-	58.2	-	Sabana de Torres está por encima del promedio departamental, aunque sigue en la categoría de "vulnerable".

Autoría Propia: Adaptado de Índice de Desempeño Fiscal⁴ (2023) DNP

⁴ [Información fiscal y financiera](#)

El presente informe evalúa el desempeño financiero del municipio de Sabana de Torres, con base en indicadores de gestión fiscal, dependencia de transferencias, endeudamiento, capacidad de inversión y ejecución presupuestal. Por lo cual, el desempeño fiscal del municipio ha mejorado ligeramente, pero aún se encuentra en una zona de vulnerabilidad. La dependencia de transferencias sigue siendo alta, aun así, tiene un buen manejo de sus finanzas, reflejando alta capacidad de ahorro, inversión y ejecución presupuestal.

Para dar continuidad, Sabana de Torres ha mostrado una mejora en su desempeño fiscal y administrativo. Sin embargo, su alta dependencia de transferencias y el deterioro del balance fiscal primario representan retos a futuro. Por lo tanto, Se recomienda fortalecer el recaudo propio y mejorar la eficiencia del gasto público.

Tabla 4 Resumen del MDM e IDF de Sabana de Torres (2023)

Indicador	Valor 2023	Análisis
Medición de Desempeño Municipal (MDM)	62,4 (Alto)	Mejora constante desde 2020, reflejando avances en gestión y servicios públicos.
Promedio Nacional MDM	55,54	Sabana de Torres supera el promedio nacional.
Promedio Departamental MDM (Santander)	58,98	Mejor desempeño en comparación con el promedio departamental.
Componentes del MDM		
- Gestión	63,1	Buen desempeño en administración pública.
- Resultados	69,5	Avances en la calidad de los servicios municipales.
- Dimensión de Gestión Financiera	100,0	Excelente manejo de recursos financieros.
Índice de Desempeño Fiscal (IDF)	43,8	Ligera mejora, pero aún en nivel vulnerable.
Ranking en Santander (IDF)	21 de 87 municipios	Posición intermedia en desempeño fiscal.
Clasificación IDF	Vulnerable (IDF entre 60 y 70)	Persisten riesgos financieros, especialmente por alta dependencia de transferencias.

Autoría Propia: Adaptado de Índice de Desempeño Fiscal y medición de desempeño municipal (2023)

Para abordar estos desafíos, se recomienda fortalecer el recaudo propio, mejorar la eficiencia del gasto público y aplicar estrategias de sostenibilidad fiscal que permitan reducir la vulnerabilidad financiera y garantizar una mayor estabilidad económica a largo plazo.

1.2 Antecedentes internacionales

Se plantean algunos antecedentes fundamentales para entender el contexto de la importancia de un diagnóstico de la gestión financiera en los municipios. A nivel internacional, se encuentran casos relevantes, entre estos está el estudio de Echeverría y Herazo (2024), en el cual analizaron como la educación fiscal influye directamente en la recaudación tributaria, la reducción de la evasión y a un cumplimiento de las obligaciones fiscales en los países de Latinoamérica.

En ese artículo los autores realizaron un análisis a través de un enfoque mixto en el cual evaluaron que tan efectivos son los programas educativos orientados para fomentar la responsabilidad tributaria. Basándose en que los países en su mayoría han atravesado por problemas de recaudo, generando resultados diferentes para cada uno, pero con variables constantes.

Hay varias investigaciones en las que relaciona la gestión financiera con efectos positivos o negativos en factores como la relación con la globalización y el buen recaudo tributario. Por ello, Castañeda (2016) en su artículo “La globalización y sus relaciones con la tributación, una constatación para América Latina y la OCDE” examina como la globalización puede afectar los sistemas fiscales de los países, dándole un enfoque a la competencia tributaria.

Por lo tanto, el autor por medio de la aplicación del índice de globalización de Dreher⁵, llega a la conclusión de que la globalización reduce la capacidad de recaudo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y América Latina, pero dando la distinción de que el recaudo tributario se ve afectado en diferente medida según su base tributaria, por lo que genera retos específicos según el sistema tributario de los diferentes países.

De igual forma, Murguía (2024) indaga como predecir la dinámica macroeconómica del Perú hasta el 2029. Por lo que abordó la investigación por medio de una metodología mixta, teniendo en cuenta indicadores como el Producto Bruto Interno (PBI), la Tasa de Inversión Total Privada (TITP), el Déficit de Ahorro del Gobierno (DAV), el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). Con lo cual se logró tener una visión detallada de cómo podrían evolucionar esos indicadores, por lo que el autor logro generar una herramienta que busca orientar al país en busca de crecimiento económico y una estabilidad fiscal en el país.

Por lo anterior, en América Latina, se deben implementar medidas encaminadas a una buena gestión financiera tributaria. En países como Ecuador, en el 2014 realizaron un estudio para analizar las razones económicas, políticas y administrativas del bajo recaudo del impuesto a la renta de las personas naturales y sociedades presentadas al Servicio de Rentas desde una visión de gestión financiera.

Análisis que hicieron a través de la ley de Benford⁶, la cual utilizaron para detectar las irregularidades en las declaraciones del impuesto a la renta, logrando identificar anomalías o

⁵ El índice de globalización de Dreher es una herramienta creada por el economista Axel Dreher; la cual mide el grado de globalización de un país, desde una perspectiva económica, social y política, buscando proporcionar una medida más precisa y multidimensional de la influencia de la globalización en los países. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/corrigenda/41531703.pdf>

⁶ La ley de Benford es una herramienta matemática, que se usa en las investigaciones económicas y sociales. Dejando presente que una frecuencia numérica nos puede reflejar una distribución logarítmica específica, con lo cual se puede realizar un análisis preliminar de la evasión fiscal y fraudes tributarios como se presentó en el presente estudio.

manipulaciones en los datos; dejando como resultado que en Ecuador presentaban posibles inconsistencias y fraudes fiscales según lo expuesto por los autores. (Oña & Troncoso, 2018)

De esta manera, bajo un análisis cuantitativo los autores recomiendan que para garantizar una buena gestión en los resultados en un diagnóstico financiero se deben tener presente factores normativos y las características específicas de cada territorio en materia de tributos. Por lo que este estudio nos sugiere que la aplicación de la ley de Benford es un punto clave para entender la tributación de un territorio.

Ahora bien, los estudios revisados anteriormente muestran que es esencial un diagnóstico de las capacidades de la gestión financiera para la mejora del recaudo y la evasión fiscal, tanto en los municipios de Colombia como en América Latina. Por eso, la investigación de Echeverría y Herazo es crucial implementar programas educativos que promuevan la responsabilidad tributaria. El análisis de Castañeda nos demostró como la globalización afecta los sistemas fiscales según las características tributarias y normativas de cada país, lo que enfatiza la importancia de un diagnóstico que aborde los factores internos como externos.

Además, el estudio de Murguía resalta la necesidad de tener herramientas que anticipen cómo evoluciona la macroeconomía de un país para poder fortalecer la gestión financiera en los gobiernos a nivel local. Por último, el análisis de Oña y Troncoso realizado en Ecuador, en el cual utilizaron la Ley de Benford para detectar las irregularidades fiscales, demostrando que un buen método puede ser efectivo para la identificación de fraudes fiscales.

1.3 Antecedentes nacionales

Sobre el territorio nacional se han presentado diferentes investigaciones correspondientes a la temática abordada en la presente monografía. Estas aproximaciones aportan diferentes visiones y revelan aspectos importantes sobre el manejo fiscal y el recaudo en los territorios. A lo largo de este apartado se expondrán cuatro investigaciones, con el objetivo de dar un contexto acerca de la gestión financiera en Colombia.

Desde Guío, Sanabria & Sánchez (2023) en el cual se realiza un acercamiento general a la normativa vigente, y cómo por medio de la jurisprudencia se han desarrollado principios fundamentales en materia tributaria. En ella se aborda como primera medida una descripción de dichas normativas. Plantean que la misma tiene como finalidad el análisis del desarrollo jurisprudencial y teóricos de los principios de tributación.

En la cual, emplearon un enfoque cualitativo, mediante el cual analizaron el impacto y el alcance de los principios tributarios en la configuración de las leyes. Los autores llegaron a la conclusión de que, aunque la jurisprudencia y los principios constitucionales han logrado una

justicia tributaria, en Colombia los retos estructurales y políticos son un factor que impacta de manera negativa una buena reforma tributaria.

Por su parte, Espitia, Ferrari, Hernández, Isidro, González, Reyes, Villabona & Zafra (2017) retoman el análisis de una reforma tributaria en Colombia, la cual es necesaria destacando la ineficacia y desigualdad del sistema fiscal actual. Por lo que los autores se enfatizaron en la relación del sistema tributario nacional y los impuestos locales. Por lo cual, este trabajo nos genera una relación con la presente monografía cuando los autores evaluaron los aspectos a mejorar en el recaudo del impuesto Predial y el impuesto de industria y comercio, mejorando así la gestión financiera.

A continuación, los autores señalan que la descentralización no cumple con su finalidad de disminuir la desigualdad en materia de ingresos, por lo que aconsejan la actualización de los valores catastrales, con lo cual se verá reflejado el valor real de los inmuebles y así los municipios poder establecer tarifas basadas en el valor catastral y no en el estrato social; para el impuesto de industria y comercio exponen que se deberían simplificar tarifas y usar el ingreso bruto como base gravable.

Dejando así un punto de partida para una reforma tributaria, basada en relacionar los impuestos tributarios con los locales, la modernización de la estructura fiscal y el modo de incremento de las bases tributarias. Por lo que se busca una equidad fiscal la reducción de la evasión y un sistema eficiente que pueda financiar los servicios públicos y reducir la desigualdad fiscal en Colombia y sus municipios.

De igual forma, Serna, Echeverry, Gómez & Serna (2020) indaga sobre la estructura de los tributos territoriales, para la mitigación del riesgo medioambiental y desarrollo sostenible. En su estudio contemplaron que el sistema tributario de Manizales se compone por el impuesto predial, el ICA y las contribuciones por valorización. Por lo tanto, los autores proponen que los tributos locales deben ser el motor para un buen desarrollo sostenible.

Aconsejando que, los tributos territoriales representan un papel fundamental en los proyectos que promuevan el desarrollo sostenible y mitiguen el riesgo ambiental. Por lo que se propone reformas y la implementación de impuestos e incentivos fiscales para alinear la tributación local con los objetivos de sostenibilidad.

Por ello, se trae a colación una investigación generada por Pérez & Rodríguez (2022) en el cual indagaron el recaudo del impuesto predial en Cartagena, con el fin de identificar patrones y desigualdades en comportamiento tributario de los contribuyentes. Mediante estudios cuantitativos los autores respaldan que las desigualdades sociales en Cartagena reflejan un índice alto de evasión. Por lo tanto, se sugiere que para una mejora en el recaudo de este tributo se deben

proponer políticas orientadas a mejorar la educación fiscal, la actualización catastral y promover un sistema tributario equitativo.

En resumen, estas investigaciones han trazado antecedentes importantes para generarnos una visión para el estudio del recaudo tributario y una buena gestión financiera en los municipios, en este caso en Sabana de Torres Santander. La primera es que demuestran la importancia de abordar el recaudo a nivel local de una normativa y regulatoria, pues la idea de progreso en los procesos va de la mano con la organización de los gobiernos nacionales y locales.

Por otra parte, otorgan un contexto específico para poder realizar un mejor recaudo predial y el ICA teniendo presente el contexto social y económico en los territorios. Por último, otorgan algunas luces sobre lo que puede ser el futuro de una adecuada gestión financiera en el municipio de Sabana de Torres, teniendo en cuenta que este municipio se destaca por su mejora en el recaudo de estos impuestos, un detalle que llama la atención y funciona como un argumento de esta investigación.

1.4 Marco Teórico

El marco teórico de esta investigación se basa en el enfoque de las capacidades institucionales en las entidades públicas, abordando aspectos relacionados con la mejora continua, autonomía financiera y el impacto de la gestión tributaria para el recaudo de los ingresos corrientes municipales. Esta perspectiva teórica proporciona una base sólida para analizar y comprender la dinámica de las finanzas públicas municipales de Sabana de Torres para el recaudo del impuesto predial y del ICA durante el período 2017-2024.

En síntesis, el concepto de capacidad institucional ha sido abordado de diferentes maneras y tienen un recorrido histórico que ha abarcado diferentes perspectivas según los diferentes autores. Por lo que es pertinente traer a relucir el concepto desarrollado por:

Rosas (2019), la capacidad institucional está relacionada con varias dimensiones de análisis: “los individuos participantes en las agencias involucradas; las políticas de personal y sistemas de recompensas, la capacidad financiera y física de las agencias; la estructura organizacional interna y la distribución de funciones; las relaciones interorganizacionales y el sistema de leyes, reglas, normas y «reglas de juego»” (p. 94).

Por consiguiente, las capacidades institucionales en una entidad pública pueden impactar en la implementación de los estatutos tributarios de los municipios, para el caso del presente trabajo impactan en la eficiencia de la recaudación de los impuestos causados en el municipio.

Ahora bien, el estudio desde la teoría de las capacidades institucionales resalta la importancia de la rendición de cuentas y con ello poder ver el impacto en el desarrollo de los

territorios, se recalca también que los municipios deben generar estrategias fiscales que se adapten a sus necesidades.

Para comprender la ampliación del tema teórico de las capacidades en las finanzas públicas, es esencial primero definir qué son las finanzas públicas, las cuales se refieren a la administración de los recursos financieros del Estado, incluyendo los ingresos (principalmente impuestos) y los gastos para financiar programas y servicios públicos.

En consecuencia, las capacidades institucionales representan la habilidad de los gobiernos locales para manejar el presupuesto, recaudar impuestos, gestionar la deuda y garantizar la eficiencia y transparencia en la asignación de los recursos.

En el contexto de los municipios colombianos, según lo mencionado por Sanabria (2019) estas capacidades son cruciales para lograr la autonomía fiscal y proveer servicios esenciales como salud, educación e infraestructura. Sin estas capacidades, los municipios no podrían cumplir adecuadamente con sus responsabilidades, lo que podría derivar en mala administración, e ineficiencia o dependencia excesiva de transferencias como es el caso de Sabana de Torres.

Ampliando esta teoría, se observa que:

- Mejorar la capacidad administrativa de los municipios mejora la gestión de los recursos, permitiendo una mejor provisión de servicios públicos.
- Fortalecer la capacidad de recaudación fiscal es esencial para reducir la dependencia de transferencias intergubernamentales y alcanzar una mayor autonomía fiscal, lo que ayuda a gestionar riesgos económicos locales.
- La transparencia y la rendición de cuentas son cruciales para incrementar la confianza ciudadana y asegurar el cumplimiento de las normativas fiscales.

Angélica Rosas (2019) destaca que la capacidad institucional no solo implica recursos materiales, sino también la habilidad de las instituciones para coordinar y responder aquellas demandas sociales y políticas. Esta capacidad se ve influida tanto por factores internos como la estructura organizativa y el nivel de capacitación que tengan los funcionarios y externos como el contexto político, económico y social.

Este enfoque teórico proporciona un marco valioso para mejorar la eficiencia, transparencia y capacidad de respuesta de las instituciones encargadas de las finanzas públicas. Por lo tanto, invertir en mejorar las capacidades institucionales asegura que las entidades públicas sean agentes de cambio capaces de adaptarse a los desafíos económicos, sociales y políticos; lo cual es esencial para fortalecer las finanzas públicas y la gestión de los recursos.

Para finalizar, se recalca que la teoría de las capacidades institucionales nos aporta como futuros profesionales de administración pública, un enfoque práctico para desarrollar las herramientas para la mejora continua de la capacidad institucional en los municipios y la eficiencia administrativa en el manejo y recaudo de recursos públicos.

1.5 Marco Normativo

El marco normativo del sistema tributario en Colombia se estructura a partir de disposiciones constitucionales y legales que otorgan a los municipios y distritos la autonomía para administrar y regular sus tributos, en concordancia con los principios de legalidad, equidad, eficiencia y progresividad.

La Constitución Política establece las bases de la autonomía fiscal y la potestad tributaria de las entidades territoriales, reconociendo su facultad para establecer, modificar y administrar impuestos dentro de los límites fijados por la ley. En desarrollo de estos principios, se han expedido múltiples normas que regulan los principales tributos municipales, como el Impuesto Predial Unificado (IPU) y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA).

Así mismo, los decretos 1333 y 1222 de 1986, junto con el Estatuto Tributario Nacional, han contribuido a consolidar el régimen tributario aplicable a los entes territoriales. A nivel municipal, cada administración adopta y adapta estas disposiciones mediante sus propios estatutos tributarios, como es el caso del Acuerdo 035 de 2018 del municipio de Sabana de Torres, el cual establece la actualización en lineamientos específicos para la administración, fiscalización y control de los tributos en el municipio de Sabana de Torres.

Adicionalmente el municipio de Sabana de Torres presentó las siguientes actualizaciones al estatuto tributario establecido en el acuerdo 035 de 2016 para así compilar, reglamentar, actualizar e incorporar normas de carácter Nacional, tanto en su parte normativa, sustancial y procedimental. Iniciando por el acuerdo no. 21 de 2018, una segunda actualización por medio del acuerdo 033 de 2019, en una tercera actualización por medio del acuerdo no. 002 de 2020 en el cual se conceden incentivos tributarios por pronto pago sobre el impuesto predial unificado para la vigencia fiscal del año dos mil veinte y por último el acuerdo no. 004 de 2020 por el cual se modifica el estatuto tributario del municipio de sabana de torres, Santander.

Tabla 5. Normativa legal vigente

CATEGORIA	NORMATIVA	DESCRIPCION
Impuesto Predial Unificado (IPU)	Constitución Política (Art. 317)	Los municipios y distritos administran el impuesto predial.
	Ley 44 de 1990	Unifica el impuesto predial y otorga autonomía a los municipios para fijar tarifas.
	Ley 1450 de 2011	Establece límites al incremento del impuesto predial.
	Ley 1819 de 2016	Introduce el catastro multipropósito para mejorar la actualización catastral.
	Decreto 1333 de 1986	Contiene normas sobre la administración del impuesto predial.
	Estatutos Tributarios Municipales	Permiten a los municipios definir tarifas y mecanismos de recaudo dentro de los límites legales.
Impuesto de Industria y Comercio (ICA)	Constitución Política (Art. 338)	Permite que los municipios fijen tributos dentro de los límites legales.
	Ley 14 de 1983	Establece las bases del ICA y su administración por parte de los municipios.
	Ley 1819 de 2016	Introduce el régimen simple de tributación como alternativa al ICA.
	Ley 2010 de 2019	Modifica aspectos del ICA y permite su recaudo a través de la DIAN en el régimen simple.
	Decreto 1333 de 1986	Define normas generales sobre los tributos municipales, incluyendo el ICA.
	Estatutos Tributarios Municipales	Determinan tarifas y procedimientos específicos en cada municipio.
Legislación Nacional	Constitución Política (Art. 287, 338, 363)	Regula la autonomía tributaria de los entes territoriales y establece los principios de equidad, eficiencia y progresividad en el sistema tributario.
	Código de Régimen Departamental y Municipal (Decretos 1333 y 1222 de 1986)	Regulan el régimen tributario de municipios y departamentos.
	Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989)	Compila las normas tributarias del nivel nacional.
Leyes Claves en Materia Tributaria	Ley 383 de 1997	Fortalece la lucha contra la evasión tributaria.
	Ley 788 de 2002	Reforma la estructura tributaria y establece el Sistema General de Participaciones.
	Ley 1430 de 2010	Modifica el régimen del ICA y otras normas tributarias.
	Ley 2277 de 2022	Modifica impuestos nacionales y fortalece la fiscalización tributaria.
	Ley 2099 de 2021	Implementa herramientas tecnológicas para mejorar la gestión tributaria.
Normativa Municipal en Sabana de Torres	Acuerdo 035 del 2016 y las modificaciones realizadas.	Modifica el Estatuto Tributario del municipio, regulando la administración y control de los impuestos municipales.

Autoría Propia: Fuentes normativa vigente

2. Metodología

2.1 Metodología de investigación

La metodología de investigación que se utilizó en esta monografía tuvo un enfoque cualitativo y cuantitativo. Para el enfoque cualitativo se realizó un recuento del proceso de obtención de recursos para el municipio de Sabana de Torres mediante los datos proporcionados por el grupo de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública. Para esto, se analizan e identifican los ingresos del municipio de Sabana de Torres desde el año 2017 al 2024.

Lo anterior, con el fin de caracterizarlos y lograr así el análisis de sus comportamientos. Al mismo tiempo, el enfoque cuantitativo, refleja la recolección y el análisis de datos para contestar una o varias preguntas de investigación.

Por lo tanto, son analizados los reportes del CUIPO⁷, el cual fue alimentado por los integrantes del grupo de investigación de la ESAP, con datos obtenidos a través del consolidador de Hacienda e Información Pública- CHIP de la Contaduría General de la Nación para la información de ingresos y gastos durante el periodo 2017- 2024; también se obtuvo información primaria de la encuesta por la realizada a los integrantes de la alcaldía de Sabana de Torres en cabeza de su tesorero municipal, en los cuales se obtiene el estado actual de la aplicación de los instrumentos de medición e indicadores financieros del municipio.

2.2 Tipo de investigación

El tipo de investigación utilizada es de tipo descriptiva – aplicada. La investigación descriptiva, utiliza el método de análisis y busca señalar en el objeto de estudio, sus características y propiedades. La cual nos permite ordenar, agrupar, o sistematizar los indicadores involucrados en el presente trabajo, para Nicomedes (2018), su objetivo principal es recopilar datos e informaciones. De igual forma, la investigación aplicada, vincula la investigación en aplicar los conocimientos que se adquieren, y requiere indispensablemente un marco teórico, según Vargas (2009), se identifica por buscar esa utilización a favor de resolver los objetivos y de esta forma implementar y sistematizar los resultados de la investigación.

⁷ CUIPO es la sigla de Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario. Es un registro de la ejecución presupuestal que se realiza a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)

2.3 Ruta metodológica

- ✓ **Identificación de fuentes de información:** Se recolectó la información de documentos por medio de artículos de revista, libros y /o documentos científicos que apoyaran el desarrollo de investigación en base a la línea de investigación capacidades institucionales. También de fuentes oficiales como la Alcaldía de Sabana de Torres, el Ministerio de Hacienda y el DNP.
- ✓ **Plan de recolección de datos:** La información se recolectó a través de buscadores académicos como Redalyc, Scielo, Dialnet y las bases de datos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), enfocándose en la caracterización de las capacidades de la gestión financiera del municipio de Sabana de Torres. Además, se consultaron páginas oficiales de las entidades mencionadas, obteniendo datos sobre los ingresos propios, el Sistema General de Participaciones (SGP), el nivel de deuda y la ejecución de recursos entre 2017 y 2024. También se incluyeron los resultados del proceso de medición obtenidos por el grupo de investigación “Territorio, Innovación y Desarrollo” de la ESAP territorial Santander.
- ✓ **Análisis de la Información:** Se realizó un análisis de tipo cualitativo y cuantitativo conocer la evolución de los principales ingresos corrientes del municipio de Sabana de Torres, en el periodo comprendido entre el 2017 a 2024.
- ✓ **Elaboración de conclusión y recomendaciones:** Se realiza la conclusión de acuerdo con el análisis en base a la información fiscal y se proponen estrategias para el fortalecimiento fiscal y financiero con base a los tributos analizados.

3. Objetivos

3.1 Objetivo General

Realizar la caracterización de las capacidades de la gestión financiera del municipio Sabana de Torres periodo de gobierno (2017-2024); con el propósito de proponer alternativas de fortalecimiento fiscal y financiero que faciliten la ejecución del plan de desarrollo.

3.2 Objetivos Específicos

- ✓ Caracterizar los principales ingresos tributarios del municipio de Sabana de Torres en el periodo 2017 - 2024
- ✓ Realizar el análisis histórico de la ejecución de los ingresos tributarios en periodo de análisis.
- ✓ Proponer estrategias para el fortalecimiento fiscal y financiero con base a los tributos analizados.

4. Caracterización de las capacidades de la gestión financiera

4.1 La gestión financiera en el municipio de Sabana de Torres durante el periodo 2017-2024

Para entender la estructura financiera del municipio de Sabana de Torres, se hace pertinente analizar la composición de los ingresos y su clasificación dentro del marco normativo colombiano.

Los fundamentos teóricos que sustentan el análisis de los ingresos municipales de Sabana de Torres se basan en la teoría de las finanzas públicas⁸, en la que se hace la distinción entre los ingresos tributarios, como lo es el impuesto predial y el del ICA, y no tributarios, como tasas y contribuciones. Asimismo, la teoría del federalismo fiscal⁹ establece la distribución de competencias tributarias a nivel municipal, conforme a la Constitución Política de Colombia.

Este escrito centra su atención en los ingresos tributarios obtenidos a través del impuesto predial y el ICA, por ello, se trae a colación la normativa vigente, la cual impacta de manera directa al municipio de Sabana de Torres. Es importante destacar que, en materia tributaria, las leyes más recientes suelen prevalecer sobre las anteriores, en la medida en que las modifican o complementan. Por lo tanto, las disposiciones actuales del Impuesto Predial Unificado y del ICA están principalmente regidas por la ley 1819 de 2016 y la ley 2010 de 2019.

Así mismo, la gestión fiscal en el municipio de Sabana de Torres se rige por (MFMP) y las modificaciones realizadas en donde se establecen las normas y procedimientos para la recaudación de los tributos locales, garantizando el cumplimiento de las obligaciones fiscales y su sostenibilidad financiera.

Igualmente, el marco fiscal de mediano plazo (MFMP)¹⁰ está alineado con las metas fiscales del gobierno nacional y local, y establece las proyecciones de ingresos y gastos del municipio a mediano plazo para la recaudación y así asegurar la sostenibilidad fiscal, la eficiencia en la gestión de los recursos y el fortalecimiento de los servicios públicos.

En el siguiente cuadro se resume los principales ingresos tributarios del municipio de Sabana de Torres con las características del Impuesto Predial Unificado (IPU) y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA).

⁸ Estudia la intervención del Estado en la economía a través de la recaudación de ingresos (impuestos y otros tributos), la asignación del gasto público y la estabilidad financiera.

⁹ Esta teoría sostiene que los gobiernos locales y regionales deben contar con ingresos propios (impuestos, tasas y contribuciones) y acceso a transferencias del gobierno central para financiar sus funciones.

¹⁰ Es una herramienta de planificación financiera que el municipio de Sabana de Torres utiliza para orientar sus decisiones fiscales y mejorar la gestión tributaria a lo largo del tiempo

Tabla 6. Caracterización impuestos tributarios

Impuesto	Impuesto Predial Unificado (IPU)	Impuesto de Industria y Comercio (ICA)
Sujetos Pasivos	Propietarios, poseedores o usufructuarios de bienes inmuebles en el municipio.	Personas naturales o jurídicas que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios.
Base Gravable	Valor catastral del inmueble (determinado por la oficina de catastro).	Ingresos brutos generados por la actividad económica durante un período fiscal.
Tarifa	Puede ser diferenciada según tipo de propiedad (rural o urbana), dependiendo su avalúo. Para predios rurales del 7.0 x1000 hasta 11x1000. Para predios urbanos dependiendo su estrato y tipo de inmueble tarifa desde el 8x1000 hasta 16x1000.	Establecida por el municipio, varía según tipo de actividad económica. Tarifas progresivas desde 7x1000 hasta 10x1000 y tarifas especiales para el sector financiero así: corporación de ahorro y vivienda 5x1000 y demás entidades financieras 7x1000.
Período de Pago	Anual, con descuentos por pronto pago y exoneraciones para ciertos sectores.	Mensual o Bimestral.
Exoneraciones y Descuentos	Descuentos por pronto pago y exoneraciones para sectores específicos.	Descuentos por pronto pago, especialmente para microempresas.
Objetivo	Recaudar fondos para obras públicas y servicios básicos (agua, alcantarillado, infraestructura vial).	Financiar servicios públicos, infraestructura y fomentar la formalización económica.

Autoría Propia: Estatuto tributario y MFMP del municipio de Sabana de Torres

Ahora bien, Los impuestos no tributarios en Sabana de Torres, están orientados al financiamiento de los servicios específicos que benefician directamente a la comunidad; para el caso específico de Sabana de Torres como el aseo y el uso de espacios públicos. Además, regulan ciertas actividades urbanísticas como el uso del suelo y la construcción; los ingresos no tributarios asociados suelen ser las licencias urbanísticas.

En las actividades comerciales reguladas, en el municipio de Sabana de Torres son la apertura, funcionamiento y regulación de establecimientos de comercio y la realización de actividades económicas, en busca de garantizar la seguridad, el orden público, la salubridad y la convivencia ciudadana. Los ingresos no tributarios aquí incluyen derechos de matrícula, permisos, multas, entre otros.

La regulación busca un crecimiento ordenado y sostenible del municipio, garantizando la seguridad, la infraestructura y el bienestar de los habitantes. para un desarrollo significativo del municipio.

En Sabana de Torres, para el 2024 los ingresos no tributarios representaron el 66,88% de los ingresos corrientes, con una representación significativa del 96,20% de las transferencias referente al 100% de los ingresos no tributarios y un 1,60% referente a multas y sanciones. Los otros ingresos no tributarios se ven reflejados en los relacionados en la siguiente tabla.

Tabla 7. Caracterización impuestos no tributarios

No Tributarios	Descripción	Objetivo
Contribuciones	Son cobradas para financiar obras públicas específicas. Se aplica a los predios ubicados en áreas beneficiadas directamente por la obra.	Financiar proyectos de infraestructura urbana que beneficien a las zonas específicas del municipio.
Tasas y derechos	Tasas que se cobran por servicios públicos o actividades que requieren una regulación, como la recolección de basuras, el servicio de alcantarillado, o el uso de espacios públicos para eventos.	Financiar el costo de servicios municipales específicos, como aseo, alcantarillado, y uso de espacios públicos.
Derechos Administrativos	Se aplican por la expedición de licencias, permisos o registros administrativos. Ejemplos incluyen licencias de construcción, permisos de uso de suelo.	Regular actividades y operaciones dentro del municipio, asegurando el cumplimiento de la normativa local.
Multas y Sanciones	Son impuestas como penalizaciones por infracciones a las normativas municipales, como las infracciones de tránsito, violaciones a las normas urbanísticas o de medio ambiente, o incumplimiento de regulaciones comerciales.	Asegurar el cumplimiento de las leyes municipales.
Intereses de Mora	Se aplican sobre los tributos que no se paguen a tiempo, como el Impuesto Predial o el ICA, entre otros.	Incentivar el cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales y compensar el retraso en los pagos.
Venta de Bienes y Servicios	Se refiere a los ingresos que genera el municipio por la venta de bienes públicos, como terrenos o materiales, y servicios específicos.	Generar ingresos adicionales para el municipio a través de la venta de bienes y la prestación de servicios públicos o comerciales.
Transferencias	Las transferencias para el municipio de Sabana de Torres son los recursos económicos que recibe de la Nación y el Departamento, siendo una fuente de ingresos vital, especialmente las provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y las regalías.	Financiar servicios públicos esenciales, promover la equidad social y fomentar el desarrollo territorial.

Autoría Propia: Estatuto tributario y MFMP del municipio de Sabana de Torres

4.2 Análisis histórico de los ingresos tributarios.

El análisis realizado a lo largo de la investigación se fundamentó en teorías económicas, las cuales reflejan la evolución de los ingresos tributarios y su comportamiento durante el periodo 2017 al 2024 en el municipio de Sabana de Torres, para así, desarrollar el objetivo de realizar el análisis histórico de la ejecución de los ingresos tributarios a pesos constantes de un año base y su evolución en términos reales.

Por ello, la teoría del valor del dinero en el tiempo¹¹ permite visualizar el ajuste de los ingresos tributarios a precios constantes mediante el Índice de Precios al Consumidor (IPC), facilitando comparaciones reales en el tiempo. Por su parte, el análisis de series temporales en

¹¹ La Teoría del Valor del Dinero en el Tiempo, tuvo como uno de sus principales exponentes a Irving Fisher, quien en *The Theory of Interest* (1930) explicó la relación entre dinero, interés e inflación. Esta teoría establece que el dinero disponible hoy es más valioso que en el futuro, debido a su potencial de inversión y rentabilidad.

finanzas públicas¹² ayuda a identificar tendencias y ciclos económicos que influyen en la recaudación municipal.

El principal propósito de recopilar estas teorías económicas en el desarrollo de la investigación es la identificación de las tendencias en la recaudación del impuesto predial y del ICA. Igualmente, la (Ley 819 de 2003) regula la sostenibilidad fiscal y la planeación presupuestal de mediano plazo, implementando el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para proyectar ingresos y gastos. Estas normativas regulan la aplicación de la responsabilidad financiera y exige a las entidades territoriales adoptar estrategias para la sostenibilidad financiera.

Por ello, se trae a colación los impuestos que conforman los ingresos tributarios del periodo de estudio en el municipio de Sabana de Torres, y su porcentaje de representación.

Tabla 8 Ingresos tributarios Sabana de Torres

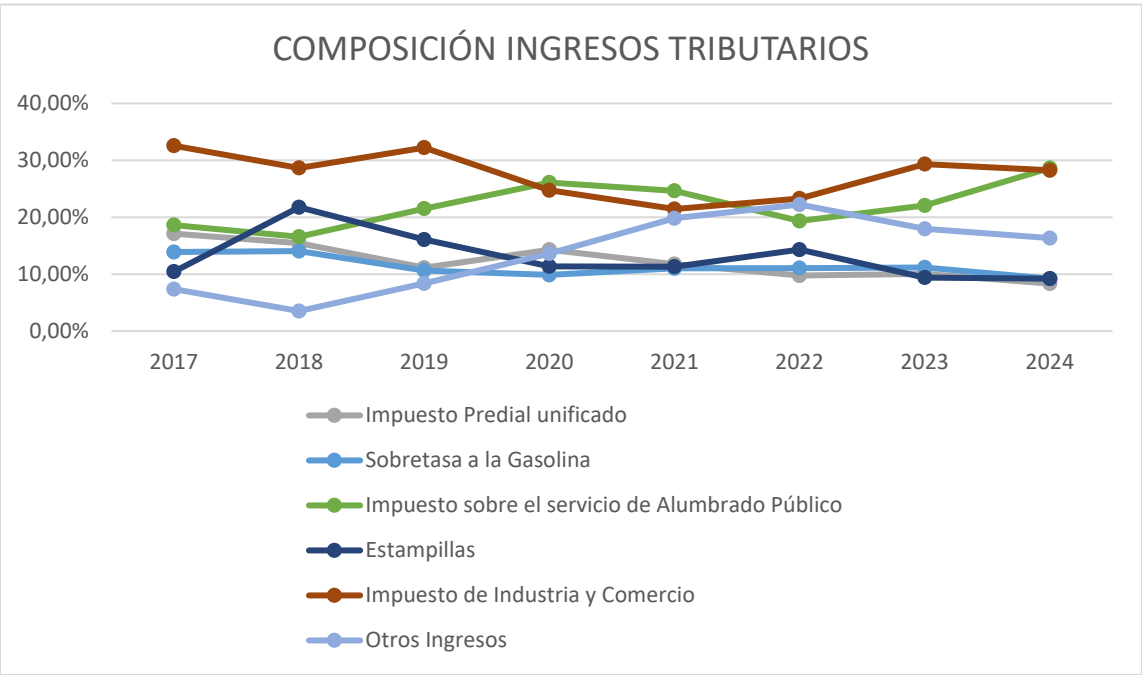
IMPUESTOS	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
impuesto predial unificado	17.12%	15.45%	11.13%	14.30%	11.76%	9.75%	10.06%	8.34%
sobretasa a la gasolina	13.88%	14.05%	10.64%	9.86%	11.02%	11.07%	11.18%	9.21%
impuesto sobre el servicio de alumbrado público	18.63%	16.57%	21.53%	26.11%	24.65%	19.34%	22.06%	28.64%
estampillas	10.44%	21.76%	16.09%	11.37%	11.31%	14.31%	9.41%	9.21%
impuesto de industria y comercio	32.56%	28.66%	32.23%	24.75%	21.45%	23.29%	29.33%	28.26%
otros ingresos	7.36%	3.51%	8.38%	13.62%	19.81%	22.24%	17.96%	16.34%
pesos corrientes	\$ 7,550,493	\$ 7,870,546	\$ 9,865,508	\$ 10,853,342	\$ 12,131,439	\$ 14,274,776	\$ 15,552,429	\$ 19,195,970

Autoría Propia: datos recopilados del CUIPO del municipio de Sabana de Torres

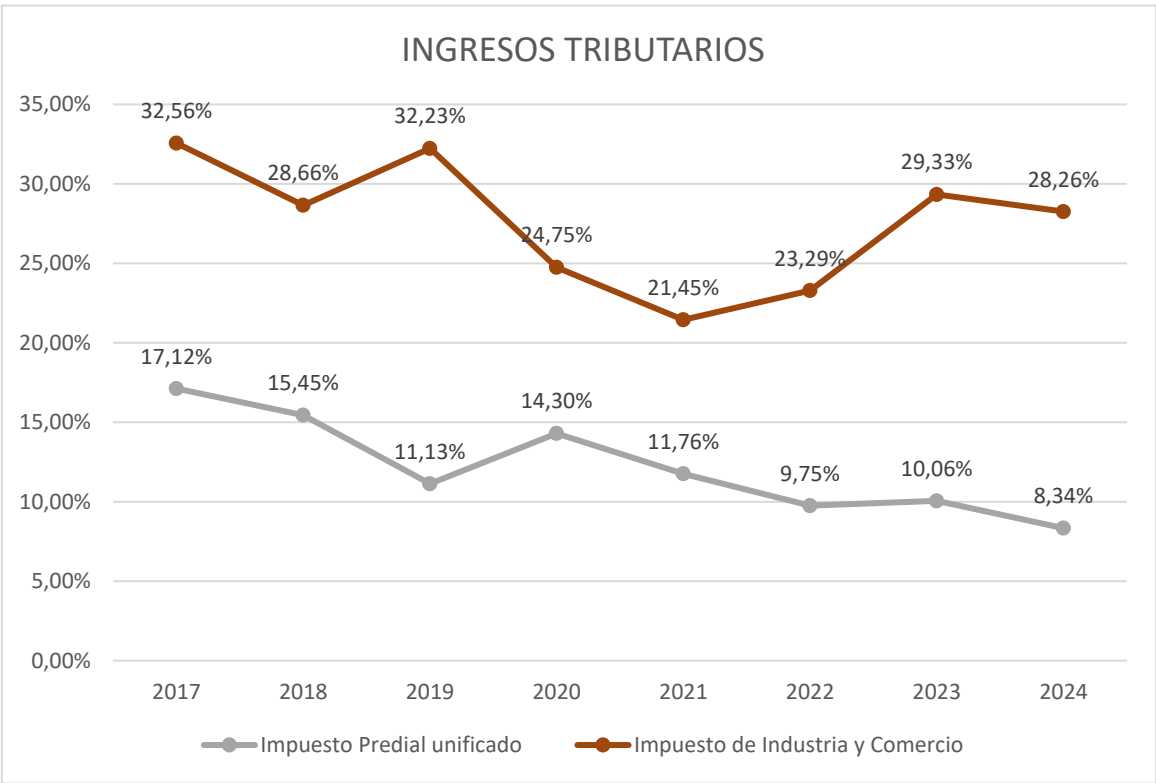
Como se observa en la tabla 8, durante el período de 2017 a 2024, los ingresos tributarios del municipio de Sabana de Torres mostraron una tendencia general al alza. En 2017, los ingresos corrientes eran de \$7.550.493, y para 2024, habían aumentado a \$19.195.970. Hubo un aumento significativo en los ingresos corrientes, pero el reflejo porcentual nos genera los siguientes datos:

¹² El Análisis de Series Temporales en Finanzas Públicas es una metodología basada en principios estadísticos y econométricos para estudiar la evolución de datos financieros. Se emplea para identificar tendencias y ciclos económicos que influyen en la recaudación de ingresos.

1 Gráfica Composición ingresos tributarios municipio de Sabana de Torres



2 Gráfica Ingresos Tributarios Municipio de Sabana de Torres



Por otro lado, el Impuesto Predial Unificado, basado en el avalúo catastral y las tarifas municipales, ha mostrado una caída porcentual notable el impuesto predial unificado, que representaban el 17,12% en 2017, pero luego disminuyeron significativamente hasta el 8,34% en 2024. Los Otros Ingresos, por otro lado, mantuvieron porcentajes variables en su recaudo a lo largo de los años, mostrando una tendencia a la baja.

Esta disminución sugiere varias causales, información reflejada por el informe de gestión de la Alcaldía municipal de Sabana de Torres (2023) donde se enfatiza que el Acuerdo No. 035 de 2016 ya establecía las tarifas; pero aún así no hubo una actualización catastral masiva posterior, por lo que el porcentaje del predial tiende a disminuir.

Por otra parte, los municipios pueden otorgar beneficios tributarios a ciertos sectores o situaciones. En Sabana de Torres realizaron la tercera actualización del estatuto tributario por medio del acuerdo no. 002 de 2020 en el cual se conceden incentivos tributarios por pronto pago sobre el impuesto predial unificado para la vigencia fiscal del año 2020, lo que podría haber contribuido a reducir el recaudo total del predial.

Ahora bien, se debe tener presente que el municipio de Sabana de Torres tiene una economía fuertemente ligada a los sectores de la agricultura, la ganadería, los hidrocarburos y el comercio a lo largo de la Ruta del Sol. Aún así, ha experimentado fluctuaciones significativas en sus ingresos tributarios entre 2017 y 2024

A lo largo de este periodo analizado, el Impuesto de Industria y Comercio ha sido la principal fuente de ingresos tributarios para el municipio de Sabana de Torres, a pesar de las fluctuaciones a lo largo de los años. Pero se observa una baja en su recaudo, ya que, en el 2017 representaban el 32,56% y en el 2024 bajo al 28,26%.

Una de los factores externos más relevantes en el de la dinámica económica local para el periodo 2020-2021, que muestra una baja del ICA al 24,75% y 21,45% respectivamente, se alinea directamente con la pandemia generada por el COVID-19. Por lo tanto, las restricciones, cierres de negocios y la disminución del consumo afectaron drásticamente la actividad comercial, industrial y de servicios, resultando en menores ingresos declarados por las empresas y, por ende, un menor recaudo del ICA, lo que golpea directamente al municipio.

Otro factor externo fueron las olas invernales, la cual afectó al municipio en el 2022 como según lo reportado por la alcaldía de Sabana de Torres en el informe de gestión, lo que afectó directamente la producción agropecuaria y la infraestructura, impactando la capacidad de pago de los contribuyentes.

Ahora bien, la gestión municipal representa un fenómeno interno para la variabilidad del Impuesto Predial y el ICA. Ya que, en ella se incluyen la fiscalización, la actualización catastral y eficiencia en el cobro. Reflejando el aumento en el recaudo de otros ingresos, en el proceso recuperación de cartera y los ingresos de capital como la venta de activos o préstamos.

Es importante destacar que, aunque el porcentaje del predial ha disminuido y el del ICA se ha mantenido en el rango, no necesariamente significa que se recaude menos en pesos, porque según lo reflejado en la tabla 8; el total de ingresos tributarios de Sabana de Torres creció significativamente de \$7.5 millones en 2017 a \$19.1 millones en 2024.

4.3 Estrategias para el fortalecimiento tributario a partir de las capacidades fiscales y la eficiencia de recaudo

Ahora bien, para proponer estrategias para el fortalecimiento tributario a partir de las capacidades fiscales y la eficiencia de recaudo en Sabana de Torres debe centrarse en la eficiencia del recaudo y la optimización de la aplicación de la base tributaria.

Para ello, es clave implementar incentivos, actualizar el catastro y aplicar estrategias de fiscalización. Estas acciones permitirán aumentar el recaudo del impuesto predial y del ICA, así mismo, disminuir la dependencia de transferencias nacionales, garantizando un sistema tributario más equitativo y sostenible. Para mejorar su capacidad fiscal, Sabana de Torres se recomienda enfocarse en tres pilares estratégicos:

1. **Modernización integral del catastro multipropósito:** por lo que llevar a cabo una actualización catastral masiva y permanente aumentará la base gravable del Impuesto Predial Unificado al reflejar el valor real de los inmuebles, y también mejorará la planificación territorial.
2. **Incentivos tributarios estratégicos para la gestión eficiente de cartera:** Por lo que deben ser diseñados para promover la inversión y el pronto pago, en lo que se aplicaran descuentos graduales. Complementariamente, se deberá fortalecer la oficina de cobranza para recuperar deudas tributarias atrasadas mediante procesos persuasivos y coactivos eficientes.
3. **Incentivos y formalización para el sector comercial en Sabana de Torres:** esta estrategia busca ir más allá de los descuentos por pronto pago del Impuesto de Industria y Comercio (ICA). Consiste en ofrecer incentivos específicos para la formalización, como exenciones temporales del ICA o descuentos en tarifas para nuevos negocios, o para empresas que generen empleo local.

5. Conclusiones

El análisis de los ingresos tributarios del municipio de Sabana de Torres entre 2017 y 2024 revela la preponderancia del Impuesto de industria y comercio y el Impuesto Predial Unificado como las principales fuentes de recursos propios. En promedio, el ICA aportó anualmente \$5.424 millones y el IPU \$1.600 millones en miles de pesos. Sin embargo, para 2024, el ICA representó el 28.64% del total de ingresos tributarios, mientras que el IPU cayó significativamente al 8.34%.

En Sabana de Torres, para el 2024 los ingresos no tributarios representaron el 66,88% de los ingresos corrientes, con una representación significativa del 96,20% de las transferencias referente al 100% de los ingresos no tributarios y un 1,60% referente a multas y sanciones. Desde esta visión es acertado decir que la inversión social en el municipio objeto de estudio depende de un alto porcentaje de las transferencias del SGP y otras transferencias nacionales, lo que limita la autonomía y la capacidad de gestión de la administración local.

Pero también es importante tener en cuenta que se deben buscar estrategias para un mayor fortalecimiento del recaudo de recursos propios como un medio para en forma permanente se revise la recuperación de ingresos de otras vigencias y de esta forma ir depurando la cartera morosa, de esta forma se logra mayor nivel de autonomía y la administración tendrá mayor margen de maniobra en su cumplimiento de las metas del plan de desarrollo y una gestión fiscal más exitosa.

Ante este panorama, es imperativo que el municipio de Sabana de torres genere medidas enfocadas a superar el impacto generado en lo fiscal las medidas adoptadas en el marco de la emergencia desatada por la pandemia del COVID-19, revisando las medidas transitorias y procurar la concertación con los contribuyentes que no cancelaron sus impuestos a tiempo y así celebrar acuerdos de pago.

De la interpretación de la información recopilada y analizada, para el desarrollo de la presente monografía, desde el análisis de la gestión financiera del municipio, las estrategias centradas en la modernización catastral, la fiscalización inteligente y los incentivos estratégicos, son fundamentales para cimentar la confianza ciudadana y asegurar mayores recursos propios para la inversión social y el desarrollo sostenible del municipio de Sabana de Torres.

Referencias

- Acuerdo 021 de 2018. (s.f.). *por medio el cual se modifica el estatuto tributario de Sabana de Torres Santander*. Obtenido de Concejo municipal de Sabana de Torres: [https://municipioscolombia.co/Santander/SabanadeTorres/acuerdo%20035%20de%202016%20\(1\)%20sabana%20de%20torres.pdf](https://municipioscolombia.co/Santander/SabanadeTorres/acuerdo%20035%20de%202016%20(1)%20sabana%20de%20torres.pdf)
- Alcaldía Municipal de Sabana de Torres. (2023). *Acta de informe de gestión preliminar*. Obtenido de periodo 2020-2023: <https://www.sabanadetorres-santander.gov.co/control/acta-de-informe-de-gestion-preliminar--20202023>
- Angelica, R. (2019). *Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de analisis*. Obtenido de Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal Vol. 19, N° : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7618614>
- Cardona, J. (2020). *Beneficios tributarios otorgados por las entidades territoriales en el marco del principio de autonomía territorial*. Obtenido de Revista de Derecho Fiscal n.º 17 pp. 247-310: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/6578>
- Catañeda, V. (2016). *La globalización y sus relaciones con la tributación, una constatación para América Latina y la OCDE*. Obtenido de Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá - Facultad de Ciencias Económicas - Escuela de Economía.: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/62587>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. Obtenido de Unidas, Copyright © Naciones: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/05fb24b2-d548-4c8b-972b-ed8431bfc8ba/content>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Censo Nacional de población y Vivienda*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Oferda de financiación a entidades territoriales y su articulación*. Obtenido de Distribución de recursos territoriales: https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-inversiones-seguimiento-

evaluacion/direccion-programacion-inversiones-publicas/Paginas/distribucion-de-recursos-territoriales.aspx

Echeverria, C., & Erazo, J. (2024). *La educación fiscal: su impacto en la recaudación y el cumplimiento tributario*. Obtenido de Revista Conrado, 20(96), 167-181.: <http://scielo.sld.cu/pdf/rc/v20n96/1990-8644-rc-20-96-167.pdf>

Espitia, J., Ferrari, C., Hernandez, G., Hernandez, I., Gonzalez, J., Reyes, L., . . . Zafra, G. (2017). *Sobre la reforma tributaria estructural que se requiere en Colombia*. Obtenido de Revista de Economía Institucional, vol. 19, n.º 36, primer semestre/2017, pp. 149-174: <https://doi.org/10.18601/01245996.v19n36.06>.

Función publica. (2023). *Informe de seguimiento a la Gestión Financiera 1º de enero al 31 de octubre*. Obtenido de Oficina de Control Interno Proceso Evaluación Independiente Versión 1: <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/36802178/informe-final-seguimiento-gestion-financiera-2023.pdf/306ea2c4-7f60-1b38-5588-6e8b7872b4a9?t=1702675728339>

Gomez, J., & Moran, D. (2020). *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Macroeconomía del Desarrollo, N° 215 (LC/TS.2020/125) (CEPAL): <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/98857a8e-ad37-4f1b-9d0d-2acc73172136/content>

Guerrero, F., Sanabria, S., & Cubides, P. (2023). *La justicia tributaria en el ordenamiento jurídico colombiano*. Obtenido de El Ágora USB. 23(2), 459-476.: <http://www.scielo.org.co/pdf/agor/v23n2/1657-8031-agor-23-02-459.pdf>

Hernández, A. B. (2018). *Descentralización y finanzas territoriales*. Obtenido de Cuadernos de Fedesarrollo. No. 59.: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3555>

Indice de Desempeño Fiscal. (2023). *Departamento nacional de Planeación*. Obtenido de https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/informacion-fiscal-y-financiera.aspx

Ley 617 de 2000. (s.f.). *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421*

- de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas pa.* (Gestión normativa) Obtenido de Congreso de la República: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>
- Ley 819 de 2003. (s.f.). *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.* (Gestión normativa) Obtenido de Congreso de la república: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13712>
- MFMP. (s.f.). *Actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2034.* Obtenido de Secretaria general y de Hacienda : <https://www.sabanadetorres-santander.gov.co/normatividad/actualizacion-marco-fiscal-de-mediano-plazo-del-municipio?q=marco%20fiscal>
- Murguía, J. (2024). *Perspectivas macroeconómicas al 2029: Perú.* Obtenido de Revista Sociedad y Economía: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572024000100003
- Nicomedes, E. (2018). *Tipos de Investigación.* Obtenido de Universidad Santo Domingo de Guzmán: <http://repositorio.usdg.edu.pe/handle/USDG/34>
- Oña, A., & Troncoso, S. (2018). *Encontrando datos anómalos en la tributación. Aplicación de la ley de Benford en el impuesto a la renta en Ecuador.* Obtenido de versión On-line ISSN 1852-4222: https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42222018000200004&lang=es
- Peña, J. (2021). *Las políticas de competencia en America Latina Post- Consenso de Washington.* Obtenido de Universidad Adolfo Ibañez Investigaciones Ceco: <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2021/03/Julian-Pena.pdf>
- Perez, D., & Rodriguez, H. (2022). *Análisis espacial del pago del impuesto predial en la ciudad de Cartagena.* Obtenido de Entramado vol.18, No I: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8279555>
- Rosas, A. (2019). *Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis.* Obtenido de Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal Litoral, Universidad Nacional:

<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/8482>

Sanabria, P. (2019). *Las Capacidades Institucionales de los Municipios Colombianos*. Obtenido de Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos. Actualidad, Brechas y Perspectivas. Editora FGV, Sao Paulo: Fundacao Getulio Vargas: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE- México

Serna, D., Echeverry, L., Gomez, J., & Serna, C. (2020). *Estructura de los tributos territoriales en la ciudad de Manizales, su incidencia en los procesos de mitigación del riesgo medioambiental y el desarrollo sostenible*. Obtenido de Semestre Económico, 23 (54) pp. 335-346 ISSN (en línea): 2248-4345: <https://doi.org/10.22395/seec.v23n54a16>

Vargas, Z. (2009). *La investigación aplicada: una forma de conocer las realidades con evidencia científica*. Obtenido de Revista educación: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44015082010>