

IMPACTO DE LOS PROCESOS DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL RECAUDO DEL
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL MUNICIPIO DE LEJANÍAS META



PAOLA ANDREA ROMERO ORJUELA



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO TRIBUTARIO
VILLAVICENCIO
2026

IMPACTO DE LOS PROCESOS DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL RECAUDO DEL
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN EL MUNICIPIO DE LEJANÍAS META

PAOLA ANDREA ROMERO ORJUELA

Artículo académico presentado como requisito para optar al título de Especialista en Derecho
Tributario

Asesor

Mg OSCAR FERNANDO QUIROGA SÁNCHEZ

Magíster en Derecho y Gestión Urbana

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO TRIBUTARIO

VILLAVICENCIO

2026

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O.P.

Rector General

P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O.P.

Vicerrector Académico General

P. Luis Antonio ALFONSO VARGAS, O.P.

Rector Seccional Villavicencio

P. Juan Francisco CORREA HIGUERA, O.P.

Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

Mg. Julieth Andrea SIERRA TOBÓN

Secretaria General Seccional Villavicencio

Mg. Julián Leonardo RIVEROS CRUZ

Decano de la Facultad de Derecho

Impacto de los procesos de fiscalización sobre el recaudo del impuesto de industria y comercio en el municipio de Lejanías Meta

Paola Andrea Romero Orjuela

Resumen

El Impuesto de Industria y Comercio- ICA, constituye uno de los tributos de mayor relevancia para los entes territoriales en Colombia, siendo una fuente de ingresos fundamental para municipios y distritos. Dada su importancia, el presente proyecto de investigación se centra en analizar el comportamiento del recaudo efectivo del ICA ante la presencia o ausencia de implementación de procesos de fiscalización tributaria, a partir de la siguiente pregunta central: ¿Cómo han influido los procesos de fiscalización sobre el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio del municipio de Lejanías?

Para abordar este interrogante, se utiliza una metodología histórico-Lógica y Jurídico Analítica. Se inicia identificando los antecedentes normativos del ICA, desde su positivización nacional con la Ley 14 de 1983 y las reformas tributarias, hasta las regulaciones locales establecidas en el Estatuto de Rentas del municipio de Lejanías (Meta).

Se realiza una comparación del comportamiento del recaudo antes y después de implementar proceso de fiscalización, tomando como referencia los informes de rendición de cuentas de la administración municipal (Periodos 2020-2023 y 2024-2027), pues dentro de los objetivos específicos se busca identificar el origen normativo, comparar los procesos con el recaudo, y analizar las consecuencias fiscales de estas acciones.

En cuanto a los resultados, se resalta el incremento del recaudo del ICA ante la implementación sistemática de procesos de investigación, fiscalización y determinación por parte de la administración municipal de lejanías, a partir de la vigencia 2024, concluyendo generalmente que el ejercicio activo de la potestad tributaria de control es efectivo para garantizar la equidad fiscal y generar un fortalecimiento significativo del fisco municipal.

Palabras claves: Impuesto, ICA, potestad, Recaudo, Fisco, Municipio, Tributación.

Abstract

The Industry and Commerce Tax (ICA) constitutes one of the most relevant levies for territorial entities in Colombia, serving as a fundamental source of income for both municipalities and districts. Given its importance, the present research project focuses on analyzing the effective collection behavior of the ICA, both in the presence and absence of implemented tax fiscalization processes, based on the following central question: How have fiscalization processes influenced the collection of the Industry and Commerce Tax in the municipality of Lejanías?

To address this question, a Historical-Logical and Legal Analytical methodology is employed. The study begins by identifying the normative background of the ICA, from its national positivization with Law 14 of 1983 and subsequent tax reforms, down to the local regulations established in the Revenue Statute of the municipality of Lejanías (Meta).

A comparison of collection behavior before and after the implementation of fiscalization processes is carried out, referencing the accountability reports from the municipal administration (Periods 2020-2023 and 2024-2027). The specific objectives seek to identify the normative origin, compare the processes with the collection data, and analyze the fiscal consequences of these actions.

Regarding the results, the research highlights the increase in ICA collection following the systematic implementation of investigation, fiscalization, and determination processes by the municipal administration of Lejanías, effective from the 2024 period. It is generally concluded that the active exercise of the tax authority power is effective in guaranteeing fiscal equity and generating a significant strengthening of the municipal treasury.

Keywords: Tax, ICA, Authority/Power, Collection/Revenue, Treasury/Fisc, Municipality, Taxation.

Introducción

El impuesto de Industria y Comercio (ICA), se erige como uno de los tributos propios con mayor peso en el fisco de los municipios de Colombia, constituyéndose un factor primordial para la sostenibilidad fiscal territorial, especialmente en las entidades de pequeña y mediana

categoría, como lo es Lejanías (Meta), en donde este gravamen es esencial para financiar servicios públicos y proyectos de inversión social.

A pesar de su trascendencia, la capacidad de recaudo sobre el ICA se encuentra desaprovechado, pues de acuerdo con la Contraloría General de la República (2022), el Estado deja de percibir anualmente entre el 35% y 45 % del potencial del ICA debido a omisiones y la debilidad en los proceso de control, reafirmando la necesidad de implementar la fiscalización tributaria, entendida como el conjunto de acciones administrativas orientadas a verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los sujetos pasivos. La implementación de programas estructurados de fiscalización genera incrementos sostenidos en el recaudo, que oscilan entre el 25% y 70% en los primeros años de ejecución (Ramírez y Gómez, 2023)

Aunado a lo anterior, la presente investigación surge de la necesidad de analizar el impacto al momento que se adoptaron cambios en la política tributaria en el municipio de Lejanías, pues la administración municipal ha modificado ha iniciado su gestión tributaria, pasando de un sistema pasivo a un sistema de implementación de proceso de investigación, fiscalización y determinación del ICA a partir de la vigencia 2024, creando la oportunidad de evaluar el impacto real de la potestad de control sobre los ingresos locales.

Por consiguiente, se emplea una metodología histórico-lógica y jurídico analítica, la cual combina el estudio de la evolución normativa del ICA (desde la ley 14 de 1983 hasta el acuerdo municipal 019 de 2022 de Lejanías) con el análisis comparativo del comportamiento del recaudo entre los periodos 2020-2023 (sin fiscalización) y 2024 -2025 (con fiscalización activa), utilizando como fuente principal los informes de rendiciones de cuentas que preliminarmente revelan un resultado positivo con el incremento significativo en el recaudo, que potencializa el objetivo del legislador al conferir potestades tributarias al orden territorial para optimizar el recaudo y fortalecer las finanzas públicas locales.

Metodología de análisis y recolección de datos

La metodología que sustenta el presente trabajo se define bajo un enfoque mixto, el cual permite integrar de manera coherente el análisis cualitativo de la evolución normativa con un estudio cuantitativo del comportamiento real del recaudo en el municipio de Lejanías, Meta. Para lograr esto se empleó de forma combinada los métodos histórico-lógico y jurídico-analítico. El primero permite realizar un seguimiento riguroso a la evolución del impuesto de Industria y

Comercio (ICA), siguiendo su trayectoria desde las bases nacionales sentadas por la ley 14 de 1983 hasta su aterrizaje y aplicación local mediante los diversos acuerdos expedidos por el municipio. El método jurídico- analítico se centra en examinar la potestad tributaria de control, evaluando el alcance real de las facultades de fiscalización que el poder legislativo le otorga a la administración municipal en su calidad de ente territorial.

En cuanto a la recolección de la información, el trabajo se nutre de fuentes normativas y doctrinales de alto impacto, analizando desde la base jerárquica de la Constitución Política de 1991 y leyes fundamentales como la 14 de 1983 y la ley 1819 de 2016, hasta la normativa propia territorial representada en los acuerdos municipales actualizados por el Concejo de Lejanías.

Finalmente, para el sustento fáctico del análisis del recaudo, es esencial la cuantificación de las cifras oficiales que reposan en los registros de ejecución presupuestal y los informes de rendición de cuentas, permitiendo así contrastar la norma con la realidad financiera del municipio durante el periodo 2020-2025, proporcionando una visión clara de la eficiencia administrativa en la gestión del tributo.

Pregunta problematizadora

¿Cómo han influido los procesos de fiscalización sobre el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) del municipio de Lejanías?

Objetivos

General

Analizar la eficacia de los procesos de fiscalización frente al recaudo del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en el municipio de Lejanías- Meta.

Específicos

Identificar el origen normativo del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), en el municipio de Lejanías.

Comparar los procesos de fiscalización con el Recaudo del Impuesto de industria y Comercio (ICA).

Analizar las consecuencias fiscales frente al recaudo del impuesto de industria y Comercio (ICA), a partir de la fiscalización.

Capítulo I: Antecedentes normativos del Impuesto de Industria y Comercio, en el municipio de Lejanías- Meta

1.1. Antecedentes normativos relevantes a nivel nacional

El análisis sobre el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio requiere como base su sustento jurídico y evolución, tanto en el ámbito nacional como en el local, lo cual resulta primordial para marcar las facultades tributarias de la administración municipal, que constituyen el objeto central de esta investigación.

De esta manera, el ejercicio de la potestad tributaria se materializa a través de la capacidad de control. El profesor Julio Roberto Piza Rodríguez (sf), en su artículo titulado "La función de fiscalización tributaria en Colombia", concibe la fiscalización no solo como un mero procedimiento, sino como un "instrumento sustantivo clave en el proceso de aplicación de las normas" que permite a la administración revisar la correcta aplicación de las normas tributarias por parte del contribuyente (p. 1). Esta aplicación normativa reconoce su evolución como un reflejo de la descentralización fiscal y la búsqueda constante de equilibrio entre la autonomía territorial y la necesidad de un sistema coherente.

En los comienzos del Impuesto de Industria y Comercio en Colombia, la capacidad impositiva de los municipios era restrictiva, ya que el Congreso de la República, con la promulgación de la Ley 97 de 1913, autorizó inicialmente al Concejo de Bogotá para gravar diversos establecimientos y actividades comerciales (art. 1). Esta facultad fue extendida a los demás municipios mediante la Ley 84 de 1915, sentando las bases legales de una autonomía fiscal más definida a nivel territorial.

Ante la necesidad de armonizar la legislación sobre el Impuesto de Industria y Comercio, surgió como un paso crucial y necesaria la promulgación de la Ley 14 de 1983, "Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", centrándose en

la regulación de las finanzas de las entidades territoriales y el desarrollo de principios para la determinación y administración de este tributo. Esta ley facultó a los concejos municipales para crear y administrar este tributo sobre las actividades industriales, comerciales y de servicios, bajo un límite de determinación con el propósito de limitar esta potestad, pues antes de esta ley, cada municipio cobraba de forma distinta, por lo que el legislador se vio en la necesidad de definir los elementos esenciales del tributo que rigen hoy, rezando en sus artículos 32 y 33:

Artículo 32º.- El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

Artículo 33º.- Modificado por el art. 342 de la Ley 1819 de 2016. El Impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior, con exclusión de: devoluciones, ingresos provenientes de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.

Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:

Del dos al siete por mil (2-7 x 1.000) mensual para actividades industriales, y

Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.

Los municipios que tengan adoptados como base del impuesto los ingresos brutos o ventas brutas podrán mantener las tarifas que en la fecha de la promulgación de esta Ley hayan establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo.

Es así como se evidencia implícitamente el hecho generador, ante la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios; la base gravable, determinada por los ingresos brutos del año inmediatamente anterior; y los sujetos pasivos, como aquellas personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho.

Teniendo en cuenta lo anterior, se podría deslindar la finalización de la definición y parámetros del Impuesto de Industria y Comercio; Sin embargo, fue en 1986 que se estableció formalmente lo que hoy conocemos como los elementos del tributo, pues con el Decreto-Ley 1333, conocido como el "Código de Régimen Municipal", se logró la unificación de gran parte de la legislación existente y se reguló la territorialidad de los tributos. Desde el artículo 195, se aborda la justificación del municipio competente del tributo de acuerdo con el lugar donde se entienden realizadas las actividades para efectos del Impuesto de Industria y Comercio, siendo la contextualización para los agentes económicos con operaciones en diferentes territorios del país.

En 1987, se presenta un hito que marca las bases del anticipo, pues en la Ley 43, el legislador autorizó a los concejos municipales "para establecer un título de anticipo del impuesto de industria y comercio, una suma hasta del cuarenta por ciento (40%) del monto del impuesto determinado por los contribuyentes en la liquidación privada, la cual deberá cancelarse dentro de los mismos plazos establecidos para el pago del respectivo impuesto".

La promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991 simboliza un precedente fiscal de alta relevancia al fortalecer el principio de autonomía territorial, otorgándoles a las entidades territoriales la facultad de administrar sus propios recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la Constitución y la ley (art. 287, numeral 3; art. 313, numeral 4; art. 338). Esto ratifica la potestad impositiva de los municipios y distritos, a la par del desarrollo de los principios fundamentales del sistema tributario, tales como la legalidad, equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad, los cuales han sido pilares trascendentales para la interpretación y desarrollo del actuar administrativo.

A partir de la Constitución de 1991, la legislación ha continuado ajustando y precisando aspectos del Impuesto de Industria y Comercio, pero relativamente con la expedición de la Ley 1819 de 2016, "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones", se introduce, además de la compilación de la normatividad anterior aplicable al Impuesto de Industria y Comercio, la territorialidad del mismo, definiendo con mayor claridad en qué municipios se debe pagar el impuesto cuando una empresa tiene presencia en varios lugares, lo cual es vital para el análisis del recaudo en municipios en desarrollo como Lejanías:

ARTÍCULO 343. Territorialidad del impuesto de industria y comercio. El impuesto de industria y comercio se causa a favor del municipio en el cual se realice la actividad gravada, bajo las siguientes reglas:

Se mantienen las reglas especiales de causación para el sector financiero señaladas en el artículo 211 del Decreto-ley 1333 de 1986 y de servicios públicos domiciliarios previstas en la Ley 383 de 1997.

1. *En la actividad industrial se mantiene la regla prevista en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990 y se entiende que la comercialización de productos por él elaborados es la culminación de su actividad industrial y por tanto no causa el impuesto como actividad comercial en cabeza del mismo.*
2. *En la actividad comercial se tendrán en cuenta las siguientes reglas:*
 - a) Si la actividad se realiza en un establecimiento de comercio abierto al público o en puntos de venta, se entenderá realizada en el municipio en donde estos se encuentren;
 - b) Si la actividad se realiza en un municipio en donde no existe establecimiento de comercio ni puntos de venta, la actividad se entenderá realizada en el municipio en donde se perfecciona la venta. Por tanto, el impuesto se causa en la jurisdicción del municipio en donde se convienen el precio y la cosa vendida;
 - c) Las ventas directas al consumidor a través de correo, catálogos, compras en línea, televentas y ventas electrónicas se entenderán gravadas en el municipio que corresponda al lugar de despacho de la mercancía;
 - d) En la actividad de inversionistas, los ingresos se entienden gravados en el municipio o distrito donde se encuentra ubicada la sede de la sociedad donde se poseen las inversiones.
3. *En la actividad de servicios, el ingreso se entenderá percibido en el lugar donde se ejecute la prestación del mismo, salvo en los siguientes casos:*
 - a) En la actividad de transporte el ingreso se entenderá percibido en el municipio o distrito desde donde se despacha el bien, mercancía o persona;
 - b) En los servicios de televisión e Internet por suscripción y telefonía fija, el ingreso se entiende percibido en el municipio en el que se encuentre el suscriptor del servicio, según el lugar informado en el respectivo contrato;

- c) En el servicio de telefonía móvil, navegación móvil y servicio de datos, el ingreso se entiende percibido en el domicilio principal del usuario que registre al momento de la suscripción del contrato o en el documento de actualización. Las empresas de telefonía móvil deberán llevar un registro de ingresos discriminados por cada municipio o distrito, conforme la regla aquí establecida. El valor de ingresos cuya jurisdicción no pueda establecerse se distribuirá proporcionalmente en el total de municipios según su participación en los ingresos ya distribuidos. Lo previsto en este literal entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2018.

En las actividades desarrolladas a través de patrimonios autónomos el impuesto se causa a favor del municipio donde se realicen, sobre la base gravable general y a la tarifa de la actividad ejercida.

1.2 Antecedentes normativos relevantes a nivel local

Tras analizar el marco impositivo nacional, corresponde examinar la evolución del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en la jurisdicción de Lejanías, Meta, donde la territorialidad definida en la Ley 1819 de 2016 cobra especial relevancia para evitar la fuga de recursos hacia otros municipios. Es fundamental precisar que la autonomía tributaria del municipio se materialice a través de los acuerdos expedidos por el Concejo Municipal, los cuales reglamentan los elementos del tributo en el territorio de conformidad con los principios de descentralización y suficiencia fiscal.

Para efectos de esta investigación, se hace necesario anunciar una limitación en la reconstrucción histórica del archivo normativo local. Si bien el ICA tiene sustento legal nacional desde 1913 y 1983, la memoria documental del municipio de Lejanías presenta un vacío respecto a los actos administrativos expedidos con anterioridad a la década de los noventa. Debido a la inexistencia de los registros físicos o digitales en el archivo municipal sobre la normatividad tributaria previa a 1998, se toma como partida los acuerdos municipales disponibles desde dicho año.

Así las cosas, el desarrollo normativo del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en el municipio de Lejanías ha estado marcado por una progresiva adaptación a las reformas tributarias nacionales y por la necesidad local de fortalecer los mecanismos de control fiscal. La trazabilidad

documental efectuada para este estudio inicia con la expedición del Acuerdo Nro. 017 del 10 de septiembre de 1998. Este estatuto representó el primer esfuerzo integral de codificación moderna en el municipio, derogando disposiciones dispersas anteriores y adoptando formalmente los lineamientos de la Ley 97 de 1913, Ley 14 de 1983 y el Decreto-Ley 1333 de 1986 como marco sustantivo. En su encabezado o invocación de facultades, el Concejo Municipal de Lejanías fundó su competencia en las leyes mencionadas, otorgando seguridad jurídica al recaudo.

Bajo la vigencia del Acuerdo 017 de 1998, el municipio definió los elementos estructurales del tributo, concentrándose en la clasificación detallada de actividades y sus tarifas. Específicamente en sus artículos 139, 140 y 141, se inició una escala tarifaria por millaje que oscilaba entre el 5 y 7 por mil para actividades industriales, del 5 al 9 por mil para actividades comerciales y del 5 al 10 por mil para actividades de servicios, de la siguiente manera:

Artículo 139. Tarifas Para La Actividad Industrial. A las actividades industriales se les liquidara el gravamen de industria y comercio, y se les fijara como base mínima de promedio mensual de declaración las siguientes tarifas y sumas:

Tabla 1. Tarifas para actividades industriales en el municipio de Lejanías, Meta en 1998

Actividad Industrial	tarifa	Promedio Mínimo
Producción de alimentos y bebidas. Producción de calzado, cueros y otros materiales. Fabricación de prendas de vestir, pantas generadoras de energía eléctrica, pasteurizadoras o fábricas de productos lácteos, edición impresión y conexas.	5 x 1.000	1.200.000
Fabricación de alimentos para animales. Fabricación de muebles de madera o metálicos. Fabricación de puertas y ventanas y demás elementos de ornamentación. Fabricación de prefabricados para construcción.	5 x 1.000	1.200.000
Fabricación y ensamble de maquinaria y equipo industria Metalmecánica. Fabricación de productos químicos, trilladoras de café y cereales, industria y productos minerales no metálicos.	7 x 1.000	1.500.000
Fabricación de cabinas y carrocerías para vehículos automotores.	7 x 1.000	1.500.000
Las demás actividades industriales	7 x 1.000	1.500.000

Nota: Esta tabla demuestra las tarifa de cada actividad industrial establecida en el Acuerdo Municipal 017 de 1998, el cual refleja los inicios de la adopción de impuestos sobre estas actividades, adaptado del Acuerdo Municipal 017, 1998.

Artículo 140. Tarifas Para La Actividades Comerciales. Las actividades comerciales se les liquidara gravamen de industria y comercio, se establecerá como base mínima mensual de declaración de acuerdo a las tarifas, y las sumas que se anotan a continuación.

Tabla 2. Tarifas para actividades comerciales en el municipio de Lejanías, Meta en 1998

Actividades Comerciales	Tarifa	Promedio Mínimo
Droguerías, perfumería, graneros, venta de verduras. Venta de pollos, carne y pescado, expendio de leche, cacharrerías.	5 x 1.000	1.900.000
Ferreterías, ventas de maderas y materiales de construcción, veterinarias, venta de máquina y equipo, y equipo agrícola.	8 x 1.000	2.000.000
Venta de cigarrillos, rancho y licores. Venta de joyas, relojes y piedras preciosas.	7 x 1.000	1.500.000
Venta de electrodomésticos, motocicletas, bicicletas, automóviles y repuestos.	8 x 1.000	1.750.000
Venta de combustible líquido sobre el margen bruto de comercialización, fijado por el gobierno nacional.	9 x 1.000	1.800.000
Las demás actividades comerciales	7 x 1.000	1.500.000

Nota: Esta tabla demuestra la tarifa de cada actividad industrial establecida en el Acuerdo Municipal 017 de 1998, el cual refleja los inicios de la adopción de impuestos sobre estas actividades, adaptado del Acuerdo Municipal 017, 1998.

Artículo 141. Tarifas Para La Actividad De Servicio. Las actividades de los servicios, que a continuación se describen quedaran gravadas con las siguientes tarifas, y base mínima mensual de declaración:

Tabla 3. Tarifas para actividades de servicios en el municipio de Lejanías, Meta en 1998

Actividad De Servicios	Tarifas	Promedio Mínimo
Servicio de restaurantes, cafeterías, heladerías, fuentes de soda, loncherías (Sin venta de licores dentro del establecimiento), peluquerías y salones de belleza. Clubes Sociales	6 x 1.000	1.600.000
Estudios fotográficos, sitios de recreación, Montallantas, Lavado de carros, taller de ornamentación, cooperativas diagnosticcentros y lavanderías.	5 x 1.000	1.800.000
Talleres de servicio mecánico, servicios de depósito y bodegas, talleres de ornamentación, aparcaderos, salas de cine, alquiler de películas (audiovisuales) engrase y cambio de aceite y clubes sociales.	6 x 1.000	1.500.000
Restaurantes, cafeterías, heladerías, fuentes de soda, discotecas, estaderos, bares, cafés, cantinas mixtas (con venta de licores para consumo dentro del establecimiento), funerarias	10 x 1.000	1.800.000
Casas de empeño, intermediación comercial, agencias de arrendamiento de bienes inmuebles, agencias de distribución de venta de formularios de apuestas permanentes, juegos permitidos y chance.	8 x 1.000	1.750.000
Contratistas de construcción y urbanización (descontando el valor neto de operaciones).	10x1.000	2.250.000
Clínicas y consultorías para la salud de las personas.	5 x 1.000	1.800.000
Casa de huéspedes y alojamiento.	8 x 1.000	2.250.000
Administración de bienes inmuebles.	7 x 1.000	1.500.000

Actividad De Servicios	Tarifas	Promedio Mínimo
Urbanizadores.	7 x 1.000	1.500.00
Servicios de Consultoría Profesional e Interventoría.	8 x 1.000	1.750.000
Servicios de Publicidad.	6 x 1.000	1.250.000
Explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y Metales preciosos, según valor en boca de mina.	10 x 1.000	2.000.000
Servicio de parabólica y SAI	10 x 1.000	2.000.000
Servicio de Transporte terrestre y aéreo	10 x 1.000	2.000.000
Las demás actividades.	7 x 1.000	1.500.000

Nota: Esta tabla demuestra la tarifa de cada actividad de servicios establecida en el Acuerdo Municipal 017 de 1998, el cual refleja los inicios de la adopción de impuestos sobre estas actividades, adaptado del Acuerdo Municipal 017, 1998.

Parágrafo: Crese la categoría B, para las actividades de servicios, similares, para la cual la tarifa sería un punto menos. Ejemplo:

Si la tarifa A es del 5x1.000, la tarifa B, seria 4x1.000

Es relevante notar que, para la época, el municipio ya implementaba una base mínima de promedio mensual de declaración, buscando asegurar un recaudo base frente a la posible subdeclaración de ingresos.

Posteriormente, el Concejo Municipal introdujo ajustes mediante el Acuerdo No. 002 del 14 de febrero de 2001. Este acto administrativo no solo modificó la estructura tarifaria para adaptarla a la realidad económica del momento, sino que introdujo un cambio procedimental significativo: la incorporación del anticipo sobre el impuesto de ICA. Esta figura, positivada a nivel nacional en el artículo 47 de la Ley 43 de 1987, fue integrada a la normativa local en el artículo 116 del mencionado acuerdo, permitiendo al municipio percibir recursos de manera anticipada al periodo gravable anual, fortaleciendo así la liquidez de las arcas públicas.

Esta tendencia hacia el fortalecimiento fiscal se consolidó con la expedición del Acuerdo No. 019 de 2006, el cual rigió a partir del 1 de enero de 2007. Este estatuto fue más allá de la simple fijación de tarifas, profundizando en la clasificación del sector servicios (donde actividades como la explotación de canteras y el transporte se mantuvieron en el tope del 10 por mil) y perfeccionando el régimen de sanciones y fiscalización.

A partir de este hito, la evolución normativa continuó con los Acuerdos 025 de 2012, 013 de 2018 y el vigente 019 de 2022, representando en cada uno de ellos un esfuerzo sostenido por transitar desde una administración empírica y fragmentada hacia un modelo de gestión tributaria alineada con los estándares nacionales de fiscalización, pues, en el Acuerdo 019 de 2006, aún

mantenía una estructura tarifaria basada en descripciones de actividades muy generales, pero fue con la llegada del Acuerdo 025 de 2012 cuando se produjo una modificación técnica: se eliminó la discrecionalidad en la interpretación de las actividades comerciales y se dio paso a una clasificación más cercana a los establecidos nacionalmente en la época.

El cambio más radical con el Acuerdo 013 de 2018, el cual modificó sustancialmente lo que el acuerdo de 2006 establecía sobre el lugar de pago. En 2006 y 2012, la territorialidad era ambigua; en 2018, bajo el mandato de la Ley 1819 de 2016, se incorporaron reglas explícitas sobre la venta por catálogo, servicios de transporte y servicios públicos, impidiendo que el recaudo se "fugara" hacia otros municipios.

Aunado a ello, el estatuto de Rentas del 2006 estaba diseñado para un modelo de declaración física y presencial, con un régimen simplificado basado en topes de ingresos muy básicos. Por el contrario, el acuerdo vigente de 2022 deroga estas figuras tradicionales para adoptar el Régimen Simple de Tributación y el Sistema Preferencial (Art. 86), integrando la contabilidad municipal con los reportes de la DIAN. Esta transición de 2006 a 2022 representa el paso de una "recaudación manual" basada en promedios mínimos, a una "gestión tributaria inteligente" basada en el cruce de información y la armonización con el sistema fiscal nacional, lo que impacta directamente en la eficiencia del recaudo objeto de este estudio.

Estos textos representan el tránsito hacia la modernidad tributaria, donde el enfoque del municipio migró de una simple lista de tarifas a un sistema complejo que integra la territorialidad del impuesto, el régimen de retenciones y la armonización con el Régimen Simple de Tributación. En suma, la línea de tiempo normativa de Lejanías demuestra un esfuerzo sostenido por transitar desde una administración empírica y fragmentada hacia un modelo de gestión tributaria alineada con los estándares nacionales de fiscalización.

Capítulo II: Recaudo previo y posterior a la implementación de proceso de fiscalización sobre el Impuesto de Industria y Comercio.

El presente capítulo examina la evolución del recaudo del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en el municipio de Lejanías (Meta), analizando el tránsito de un modelo de administración pasiva a uno de gestión activa. Este estudio enfatiza el impacto generado por la implementación de procesos estructurados de fiscalización y gestión de cobro administrativo a

partir de la vigencia 2023, hito que marca la madurez de la potestad tributaria local. En este sentido, resulta esencial comprender cómo las transformaciones en las prácticas administrativas han influido en la eficiencia del sistema tributario, no solo en términos cuantitativos, sino también en la construcción de una cultura de cumplimiento fiscal que fortalece la autonomía municipal.

De acuerdo con la evidencia documental de la gestión fiscal, el periodo anterior a 2023 se caracterizó por la inexistencia de procesos formales de fiscalización. En esta etapa, predominó un recaudo esencialmente voluntario basado en declaraciones espontáneas, donde la administración municipal actuaba como receptor pasivo de información. A partir de la vigencia 2023, en concordancia con las facultades del Acuerdo Municipal 019 de 2022, se inició una gestión de cobro que se intensificó progresivamente hacia 2024 y 2025, incorporando herramientas de determinación oficial y coacción legal tales como emplazamientos para declarar, notificaciones masivas (personales, electrónicas y por edicto), acuerdos de pago y actos administrativos de cobro coactivo.

En el lapso de las vigencias gravadas 2020-2022, el recaudo del ICA respondió a una "dinámica inercial" del mercado local postpandemia. Según los registros de ejecución presupuestal, en el año 2020 el recaudo alcanzó los \$151.130.146, lo que representó una ejecución del 167,92% frente a una meta conservadora de \$90.000.000. No obstante, esta sobre ejecución no fue producto de una estrategia persuasiva, sino de la autoliquidación voluntaria.

La debilidad institucional de este periodo se evidencia en la ausencia de ingresos por sanciones e intereses de mora. La falta de control efectivo generaba una percepción de bajo riesgo de investigación, permitiendo que el universo de contribuyentes (especialmente omisos y contratistas) operara bajo un esquema de informalidad sin consecuencias pecuniarias por la extemporaneidad o la inexactitud en sus declaraciones.

De acuerdo con la evidencia documental de la gestión fiscal, se evidencia el recaudo entre 2020-2025 y la gestión de cobro realizada desde el 2023 así:

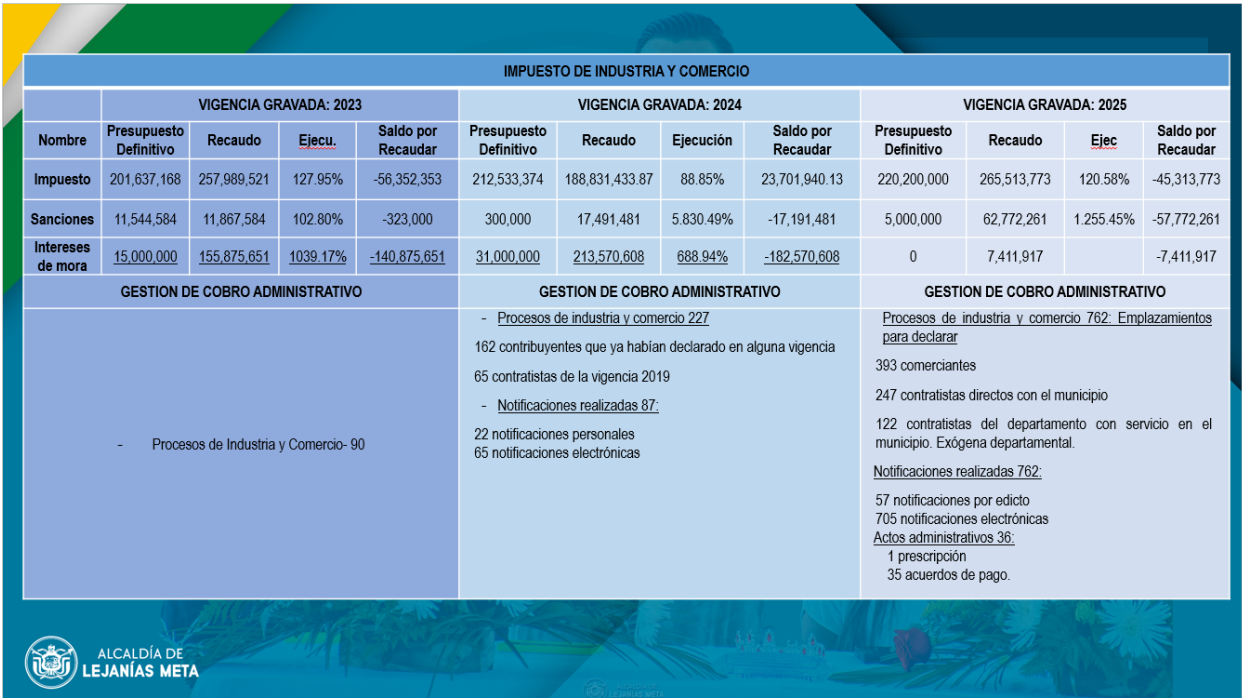
Tabla 4. *Resumen del recaudo sobre el Impuesto de Industria y Comercio en el municipio de Lejanías, Meta, periodo 2020-2025.*

Vigencia	Concepto	Presupuesto Definitivo (Meta)	Recaudo Efectivo	% Ejecución	Saldo (Sobreejecución)
2020	ICA Principal	\$90.000.000	\$151.130.146	167.9%	-\$61.130.146
	Sanciones/Int.	\$0	\$0	0%	\$0
2021	ICA Principal	\$140.000.000	\$185.340.643	132.3%	-\$45.340.643

Vigencia	Concepto	Presupuesto Definitivo (Meta)	Recaudo Efectivo	% Ejecución	Saldo (Sobreejecución)
2022	Sanciones/Int.	\$0	\$0	0%	\$0
	ICA Principal	\$160.000.000	\$210.450.900	131.5%	-\$50.450.900
	Sanciones/Int.	\$0	\$0	0%	\$0
2023	ICA Principal	\$201.637.168	\$257.989.521	127.9%	-\$56.352.353
	Sanciones	\$11.544.584	\$11.867.584	102.8%	-\$323.000
	Intereses	\$1.800.000	\$1.996.177	110.8%	-\$196.177
2024	ICA Principal	\$212.533.374	\$188.831.434	88.8%	\$23.701.940
	Sanciones	\$300.000	\$17.491.481	5.830%	-\$17.191.481
	Intereses	\$1.000.000	\$4.767.893	476.7%	-\$3.767.893
2025	ICA Principal	\$220.200.000	\$265.513.773	120.5%	-\$45.313.773
	Sanciones	\$5.000.000	\$62.772.261	1.255%	-\$57.772.261
	Intereses	\$1.000.000	\$32.222.062	3.222%	-\$31.222.062

Nota: Esta tabla de elaboración Institucional, está basada en Ejecuciones Presupuestales 2020-2024 del municipio de Lejanías, Meta, que representa el recaudo generado y comparado con la meta establecida para cada vigencia fiscal, entregado por la Secretaría de Hacienda y Financiera con fines exclusivos de investigación científica como consecuencia del habeas data interpuesto a nombre propio.

Figura 1. Recaudo y gestión tributaria sobre el Impuesto de Industria y comercio 2023-2025.



Nota. Esta figura de elaboración Institucional, utilizada por el Municipio de Lejanías, Meta para la exposición pública de rendición de cuentas 2025 ante el Concejo Municipal, describe el impacto en el recaudo como consecuencias de la gestión del cobro administrativo, entregada por la Secretaría de Hacienda y Financiera con fines exclusivos de investigación científica como consecuencia del habeas data interpuesto a nombre propio.

Así las cosas, se esclarece los motivos del recaudo sobre los intereses moratorios y las sanciones tributarias, pues en el período anterior a 2023 se caracterizó por la inexistencia de procesos formales de fiscalización. En esta etapa, predominó un recaudo esencialmente voluntario basado en declaraciones espontáneas, donde la administración municipal actuaba como receptor pasivo de información. Esta dinámica, reflejaba una falta de proactividad institucional que limitaba la capacidad de detectar y corregir omisiones tributarias.

A partir de la vigencia 2023, en concordancia con las facultades del Acuerdo Municipal 019 de 2022, se inició una gestión de cobro que se intensificó progresivamente hacia 2024 y 2025, incorporando herramientas de determinación oficial y coacción legal tales como emplazamientos para declarar, notificaciones masivas (personales, electrónicas y por edicto), acuerdos de pago y actos administrativos de cobro coactivo. Esta transición no solo representó un cambio operativo, sino también un fortalecimiento de la autoridad tributaria, alineado con los principios constitucionales de eficiencia y suficiencia fiscal establecidos en la Constitución Política de Colombia de 1991.

En el lapso de las vigencias gravadas 2020-2022, el recaudo del ICA respondió a una "dinámica inercial" del mercado local postpandemia. Según los registros de ejecución presupuestal, en el año 2020 el recaudo alcanzó los \$ 151.130.146, lo que representó una ejecución del 167,92% frente a una meta conservadora de \$ 90.000.000. No obstante, esta sobre ejecución no fue producto de una estrategia persuasiva, sino de la autoliquidación voluntaria. Este fenómeno se explica por el contexto económico de recuperación tras la crisis sanitaria, donde los contribuyentes, motivados por la reactivación de actividades, cumplieron con sus obligaciones tributarias de manera espontánea, sin necesidad de intervenciones administrativas intensas.

Desde la perspectiva contable-tributaria, la debilidad institucional de este período se evidencia en la ausencia de ingresos por sanciones e intereses de mora. La falta de control efectivo generó una percepción de bajo riesgo de investigación, permitiendo que el universo de contribuyentes (especialmente omisos y contratistas) opere bajo un esquema de informalidad sin consecuencias pecuniarias por la extemporaneidad o la inexactitud en sus declaraciones. Esta situación no solo afectaba la equidad del sistema, sino que también limitaba la capacidad del municipio para financiar servicios públicos esenciales, como infraestructura y desarrollo social, en un territorio como Lejanías, donde la dependencia de recursos propios es crítica para el progreso local.

El análisis técnico de la tabla permite identificar tres hallazgos críticos para la investigación, los cuales revelan patrones significativos en la evolución del recaudo del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en el municipio de Lejanías (Meta). Estos hallazgos no solo cuantifican el desempeño fiscal, sino que también ilustran cómo las estrategias administrativas han influido en la eficiencia tributaria, alineándose con los principios de legalidad y eficiencia previstos en la Constitución Política de Colombia de 1991 (art. 338). A continuación, se detallan los principales hallazgos, basados en datos presupuestales y de ejecución, que evidencian una transformación profunda en la gestión tributaria local.

2020-2022:

En este período, las metas establecidas en el Presupuesto Definitivo eran notablemente bajas. El hecho de que en 2020 se recaudara un 167% de lo previsto, con una meta de solo \$90 millones, indica que el municipio subestimaba su capacidad de recaudo y no ejercía control efectivo sobre el universo de contribuyentes. Esta subestimación refleja una falta de planificación estratégica, donde no se presupuestaban sanciones ni intereses porque no existía la intención administrativa de perseguir el incumplimiento. Desde una perspectiva legal, esta inercia contrasta con las obligaciones constitucionales de las entidades territoriales para administrar eficientemente sus recursos (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 287), lo que permitía una informalidad tributaria que afectaba la equidad y la suficiencia fiscal en un municipio en desarrollo como Lejanías.

2024-2025:

El dato estadísticamente más impactante ocurre en 2024 y 2025. En 2024, el municipio presupuestó 300.000 en sanciones, pero recaudo más de 17 millones, logrando una ejecución del 5.830%. Para 2025, la meta de sanciones se aumentó 5 millones, pero el recaudo efectivo por fiscalización disparó la cifra a 62,7 millones (1,255% de ejecución). Esta sobre ejecución no es casual, sino el resultado de una gestión proactiva que detectó evasión previamente invisible. Interpretación Legal: Esto demuestra que la gestión de cobro superó con creces cualquier previsión técnica inicial, evidenciando que los procesos de fiscalización (emplazamientos y actos administrativos) detectan una masa de evasión que no estaba mapeada en el presupuesto. En términos legales, estas acciones se sustentan en el Acuerdo Municipal 019 de 2022, que faculta al municipio para implementar mecanismos de control tributario, incluyendo sanciones por

extemporaneidad o inexactitud, conforme a la Ley 1819 de 2016, la cual fortalece la lucha contra la evasión fiscal.

Compensación del Recaudo en 2024:

Es interesante notar que en 2024 el recaudo del ICA Principal estuvo por debajo de la meta (88.8%). Sin embargo, la gestión de fiscalización compensó esta caída a través de los intereses y sanciones. Esto sugiere que, ante una posible desaceleración de la actividad comercial, la administración tributaria compensó el ingreso corriente mediante el cobro de cartera morosa, garantizando la estabilidad de las finanzas municipales. Esta estrategia refleja una madurez administrativa, donde los ingresos accesorios (intereses de mora y sanciones) actúan como amortiguadores fiscales, en línea con los principios de progresividad e irretroactividad del sistema tributario colombiano (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 338).

Conclusión de Gestión

El presupuesto definitivo de 2025 para el conjunto de ICA y accesorios era de aproximadamente 226 millones, pero el recaudo total gestionado cerró en 360 millones. Esta diferencia de \$134 millones de pesos de sobre ejecución es atribuible exclusivamente a la efectividad de los 762 procesos de fiscalización y las notificaciones electrónicas masivas implementadas en la última vigencia. Esta cifra no solo supera las expectativas, sino que valida la transición hacia un modelo activo, donde herramientas como notificaciones por edicto y acuerdos de pago han optimizado la recuperación de recursos, fortaleciendo la autonomía fiscal del municipio.

En resumen, la evolución del recaudo en Lejanías ilustra cómo la transición hacia una gestión activa, impulsada por reformas normativas y prácticas administrativas, ha transformado el panorama tributario. Este cambio no es meramente técnico, sino que refleja un compromiso con la modernización fiscal, asegurando que el ICA cumpla su rol como fuente sostenible de ingresos para el municipio, en armonía con el marco legal nacional y local. Esta transformación no solo beneficia las finanzas públicas, sino que también promueve una cultura de cumplimiento entre los

contribuyentes, contribuyendo al desarrollo integral de un territorio estratégico como Lejanías, Meta.

Capítulo III: Consecuencia Fiscal con ocasión al recaudo del Impuesto de Industria y Comercio y su fiscalización.

A partir del análisis comparativo realizado en los capítulos anteriores, se evidencia que la implementación de procesos de fiscalización en el municipio de Lejanías no solo ha sido un cambio de forma en la administración, sino una transformación en la gestión con repercusiones fiscales directas. El impacto se manifiesta en el fortalecimiento del flujo de caja, la reducción de la brecha de omisión y la validación de la potestad para la determinación del tributo.

La consecuencia más inmediata de la fiscalización es el fortalecimiento del fisco municipal y eficiencia en el recaudo, iniciada bajo el Acuerdo Municipal 019 de 2022, es el incremento exponencial de los ingresos no tributarios asociados al impuesto principal, específicamente sanciones e intereses, mientras que en el periodo 2020-2022 el recaudo por estos conceptos era nulo (0% de ejecución), para la vigencia 2024 y la proyección 2025 el recaudo efectivo por sanciones supero las metas presupuestadas.

Esto demuestra que la fiscalización actúa como un mecanismo de corrección en el sistema tributario local, ya que al aplicar los artículos 343 de la ley 1819 de 2016 y las facultades de control territorial, el municipio logro captar recursos de contribuyentes omisos que bajo el régimen de autoliquidación voluntaria no figuraban en el radar del fisco. Fiscalmente implica que el municipio ha dejado de depender exclusivamente de la dinámica inercial del mercado para pasar a una gestión de ingresos basada en la vigilancia del cumplimiento normativo.

Así mismo, el impacto generado en la equidad tributaria por la disminución de la evasión es de carácter cualitativa, reflejando la mejora en la distribución de la carga tributaria, pues la fiscalización mediante el cruce de información y las notificaciones masivas (762 procesos registrados), permite identificar a los sujetos pasivos con capacidad contributiva real que eludían su obligación.

Lo anterior, materializa el principio de equidad vertical y horizontal al observarse en los datos de 2024, que a pesar de una ligera desaceleración en el recaudo principal (88.8% de cumplimiento), la gestión de cartera y el cobro de interese compensaron el déficit, cerrando con

un superávit de gestión, indicando que la fiscalización otorga resiliencia a las finanzas públicas, incluso en los periodos de baja actividad económica teniendo en cuenta que la recuperación de impuestos de vigencias anteriores garantiza la sostenibilidad de la inversión social en el municipio.

Conclusiones

Finalmente, la transición de un “recaudo manual” a una gestión tributaria, apoyada de actos administrativos de investigación, determinación oficial y cobro coactivo es resumida en el posicionamiento principal de la institucionalidad, provocando en el contribuyente un riesgo real frente al incumplimiento, lo cual es esencial para reducir los costos de la administración tributaria a largo plazo.

Es así, que el resultado pleno ante la ejecución de la autonomía fiscal, protegida por la constitución de 1991 en su artículo 287 y 339, se refleja cuando el ente territorial no solo adopta el tributo, sino que tiene la capacidad técnica de cobrarlo, validando que el ejercicio activo de la potestad tributaria de control es la única vía para que municipio de sexta categoría alcancen la suficiencia necesaria para su desarrollo autónomo.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia de 1991.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Concejo Municipal Lejanias Meta. (1998). Acuerdo Municipal 017 de 1998. Por el cual se expide el Estatuto de Rentas Tributarias del Municipio de Lejanias – Meta.
- Concejo Municipal Lejanias Meta. (2001). Acuerdo Municipal 002 de 2001. Por el cual se expide el Estatuto de Rentas Tributarias del Municipio de Lejanias – Meta.
- Concejo Municipal Lejanías Meta. (2012). Acuerdo Municipal 025 de 2012. Por el cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Lejanías y se dictan otras disposiciones.
<https://lejaniasmeta.micolombiadigital.gov.co/normatividad/estatuto-tributario-municipal-acuerdo-no-025-de-2012-856639>

Concejo Municipal Lejanias Meta. (2018). Acuerdo Municipal 013 de 2018. Por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Lejanías Meta". <https://www.lejanias-meta.gov.co/documentos-del-concejo/acuerdo-municipal-n-013-de-2018>

Concejo Municipal Lejanias Meta. (2022). Acuerdo Municipal 019 de 2022: Por el cual se expide el Estatuto de Rentas Tributarias del Municipio de Lejanias – Meta y se dictan otras disposiciones. <https://lejaniasmeta.micolombiadigital.gov.co/normatividad/acuerdo-municipal-no-019-del-30-de-noviembre-de-2022>

Congreso de la República de Colombia. (1913). Ley 97 de 1913. Que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019426>

Congreso de la República de Colombia. (1915). Ley 84 de 1915. Por la cual se reforman y adicionan las Leyes 4ª y 97 de 1913. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1628014>

Congreso de la República de Colombia. (1983). Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>

Congreso de la República de Colombia. (1986). Decreto-Ley 1333 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html

Congreso de la República de Colombia. (1987). Ley 43 de 1987. Por la cual se regulan varios aspectos de la Hacienda Pública en materia de presupuesto, crédito público interno y externo, impuestos directos e indirectos, se conceden y precisan unas facultades extraordinarias, se establece una inversión forzosa y se dictan otras disposiciones. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1598173>

□ Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>

Contraloría General de la República. (2022). Auditoría al recaudo y fiscalización de tributos territoriales en Colombia: Informe de hallazgos sobre evasión en impuestos municipales.

- Subdirección de Control Fiscal Territorial. <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal-territorial/publicaciones/informes-de-auditoria>
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Resultados Índice de Desempeño Fiscal 2022*. [Presentación de diapositivas]. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/informacion-fiscal-y-financiera.aspx
- Piza Rodríguez, J. R. (2014). La función de fiscalización tributaria en Colombia. Universidad Externado de Colombia. *Centro de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia*, 235-275. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/3934/4227>
- Ramírez, L. F., & Gómez, A. M. (2023). Fiscalización y rendimiento del ICA en municipios colombianos: Un análisis empírico. *Revista de Derecho Fiscal*, 145-168.