

Trabajo Final de Seminario de impuestos territoriales

**RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL EN LA ZONA RURAL DE LOS
MUNICIPIOS DE VALENCIA Y TIERRALTA, CÓRDOBA**

Estudiantes:

Mario Alberto Ramos Nisperuza

Vianney Junior Pérez

Tutor:

José Mauricio Herrera Martínez

Corporación Universitaria Uniremington

11 Marzo 2025

RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL EN LA ZONA RURAL DE LOS MUNICIPIOS DE VALENCIA Y TIERRALTA, CÓRDOBA

Para todos los municipios de Colombia, el impuesto predial se traduce como una fuente propia de ingresos significativos, este juega un papel importante en su autonomía fiscal y en el desarrollo de la financiación local. Por ende, existen obstáculos a la hora de su recaudación, sobre todo en las zonas rurales en Departamentos como Córdoba, donde diversos factores, socioeconómicos e institucionales influyen en su práctica (Bonet et al., 2018). A partir de este contexto, los municipios de Valencia y Tierralta no serían excepción, pues enfrentan dificultades en el cobro de sus impuestos, lo que justifica un análisis de su situación.

Aquí vamos a mirar como se encuentra el estado de la recaudación del impuesto predial en las zonas rurales de Valencia y Tierralta. Partimos de que ambos municipios comparten ciertas similitudes en el ámbito geográfico, social y económico, por otro lado, estos presentan sus propias dinámicas que afectan su sistema tributario. En este ensayo se busca profundizar en aquellos factores que determinan cómo se comporta el impuesto predial, que estrategias pueden ser implementadas para gestionar de mejor forma su recaudo y los obstáculos retos que enfrentan estos municipios para optimizar esta fuente de ingresos.

Este estudio es importante porque el impuesto predial no solo cumple una función recaudatoria, sino que también está diseñado como una herramienta de política pública con el potencial de influir en el ordenamiento territorial. Como menciona Jaramillo (2020), "el impuesto predial en zonas rurales trasciende su

función recaudatoria para convertirse en un mecanismo de gobernanza territorial que puede promover el uso eficiente del suelo y desincentivar prácticas especulativas o de acaparamiento" (p. 78). En este sentido, analizar el comportamiento del recaudo en Valencia y Tierralta permite identificar patrones que podrían aplicarse a otros municipios rurales del país.

Los municipios de Valencia y Tierralta están situados en la región del Alto Sinú, al sur del departamento de Córdoba. Ambos comparten condiciones geográficas similares, con zonas rurales donde predominan las actividades agropecuarias. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2018), Valencia tiene una población cercana a los 40,000 habitantes, mientras que Tierralta supera los 100,000, siendo uno de los municipios más extensos de Córdoba.

La economía local se basa principalmente en la ganadería extensiva y la agricultura tradicional, con una menor participación de actividades comerciales y de servicios, concentradas en las cabeceras municipales. Como destacan Vilorio-de-la-Hoz y Navarro (2021), "la estructura productiva en los municipios del Alto Sinú se caracteriza por una marcada dualidad entre grandes propiedades ganaderas y pequeñas unidades de agricultura familiar, lo que influye directamente en la distribución de la propiedad rural y, en consecuencia, en la base gravable del impuesto predial" (p. 45).

Históricamente, Valencia y Tierralta han sido territorios afectados por el conflicto armado, lo que ha generado dinámicas complejas de desplazamiento forzado, concentración de tierras y debilitamiento institucional. En este sentido,

Ibáñez y Moya (2020) señalan que "los municipios con mayor incidencia del conflicto armado presentan mayores dificultades para la actualización catastral y el recaudo efectivo de tributos territoriales" (p. 78). Como resultado, la capacidad fiscal de ambos municipios se ha visto comprometida, limitando la provisión de servicios públicos y el desarrollo de proyectos de inversión.

Valencia tiene una extensión de aproximadamente 968 km², de los cuales el 95% corresponde a áreas rurales. Según datos del DANE (2018), el 62% de su población reside en zonas rurales, distribuidas en 16 corregimientos y 72 veredas. Esta dispersión poblacional supone un reto considerable para la administración tributaria municipal, que debe gestionar un amplio territorio con recursos limitados.

Por su parte, Tierralta es uno de los municipios más grandes del departamento, con una extensión de 5,079 km², de los cuales el 90% es rural. Su población rural equivale al 55% del total y se encuentra distribuida en 18 corregimientos y más de 230 veredas, muchas de ellas con problemas de acceso, especialmente en temporadas de lluvias (Secretaría de Planeación de Tierralta, 2020).

La estructura etaria de ambos municipios refleja una población mayoritariamente joven, con un 38% de habitantes menores de 18 años, lo que se traduce en una alta dependencia económica. Montoya Ruiz (2021) explica que "la estructura demográfica rural de municipios como Valencia y Tierralta se caracteriza por fenómenos de migración selectiva, donde la población económicamente activa tiende a desplazarse hacia centros urbanos en busca de oportunidades laborales, dejando en las zonas rurales una mayor proporción de

población infantil y adulta mayor" (p. 56). Este fenómeno impacta directamente en la capacidad contributiva de los habitantes rurales y, por ende, en el potencial de recaudación del impuesto predial.

El conflicto armado ha tenido un impacto significativo en estos municipios, afectando las dinámicas de propiedad rural. De acuerdo con la Unidad de Restitución de Tierras (2022), Valencia y Tierralta concentran alrededor del 42% de las solicitudes de restitución de tierras en el departamento de Córdoba, lo que evidencia la magnitud del despojo y el abandono forzado de predios rurales.

Suárez Montoya (2022) señala que "el conflicto armado no solo provocó desplazamiento y abandono de tierras, sino que también facilitó procesos de concentración irregular de la propiedad, dando lugar a la formación de latifundios ganaderos y agroindustriales, muchos de los cuales presentan irregularidades desde el punto de vista jurídico y catastral" (p. 89). Esta transformación de la propiedad rural, ocurrida principalmente entre 1990 y 2010, dejó secuelas que aún afectan la administración tributaria local.

En Valencia, cerca del 18% de los predios rurales tienen solicitudes de restitución en curso, mientras que en Tierralta esta cifra asciende al 25% (Unidad de Restitución de Tierras, 2022). Esta situación genera una alta incertidumbre jurídica sobre la titularidad de los terrenos, lo que dificulta la identificación precisa de los contribuyentes y complica los procesos de fiscalización y cobro del impuesto predial.

Los indicadores socioeconómicos de Valencia y Tierralta reflejan altos niveles de vulnerabilidad que afectan la capacidad contributiva de su población rural. Según el DANE (2021), el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en las zonas rurales de Valencia es del 68,5% y en Tierralta alcanza el 72,3%, cifras muy por encima del promedio departamental (56,7%) y nacional (39,8%).

Además, la Gobernación de Córdoba (2022) señala que más del 70% de los hogares rurales en ambos municipios tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, lo que evidencia dificultades en el acceso a servicios públicos, vivienda y educación. Este contexto plantea un reto para la política tributaria municipal, que debe encontrar un -equilibrio entre la necesidad de recaudar impuestos y la realidad económica de los contribuyentes.

Otro desafío clave es la informalidad en la propiedad rural. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2022), más de la mitad de los predios en Valencia (55%) y Tierralta (62%) carecen de títulos formales, presentan ocupaciones de hecho o conflictos de linderos. Esta situación no solo complica la gestión del impuesto predial, sino que también genera inseguridad jurídica, desincentivando el pago de tributos.

El impuesto predial en Colombia ha evolucionado a lo largo del tiempo en respuesta a los cambios políticos y administrativos del país. Sus orígenes se remontan a la Ley 48 de 1887, que estableció un tributo sobre la propiedad raíz, y a la Ley 20 de 1908, que lo consolidó como fuente principal de financiación municipal (Iregui et al., 2018).

Un punto clave en su evolución fue la Reforma Constitucional de 1968, que otorgó a los municipios la facultad de fijar tarifas. Posteriormente, la Ley 14 de 1983 fortaleció las finanzas locales al vincular los avalúos catastrales con el valor comercial de los inmuebles y establecer tarifas entre el 4 y el 12 por mil anual (Congreso de Colombia, 1983).

En 1990, la Ley 44 simplificó el sistema tributario municipal al unificar diversos gravámenes sobre la propiedad inmueble. Como señala Quiñones Montealegre (2022), esta reforma buscó racionalizar la tributación y facilitar su gestión (p. 45). La Constitución de 1991 profundizó este proceso al otorgar mayor autonomía fiscal a los municipios.

Más recientemente, la Ley 1450 de 2011 introdujo tarifas diferenciadas y actualizó los mecanismos catastrales, mientras que el Decreto 148 de 2020 impulsó el catastro multipropósito, una herramienta clave para modernizar la gestión territorial y formalizar la propiedad (Ministerio de Justicia, 2020).

El municipio de Valencia enfrenta importantes desafíos en el recaudo del impuesto predial, derivados tanto de problemas estructurales como de limitaciones administrativas. Según la Contaduría General de la Nación (2022), el recaudo efectivo en la zona rural alcanza solo el 35% del potencial, una cifra inferior al promedio departamental del 48%.

Uno de los principales obstáculos es la desactualización catastral. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2021), el catastro rural en Valencia tiene un rezago de más de 10 años, lo que subvalora los predios y

reduce la base gravable del impuesto. A esto se suma la informalidad en la tenencia de la tierra, un problema extendido en la región. Rodríguez Takeuchi (2022) señala que alrededor del 45% de los predios presentan irregularidades en su titularidad, lo que genera incertidumbre sobre quién debe pagar el impuesto y dificulta su cobro.

Desde el punto de vista administrativo, la capacidad operativa del municipio es limitada. La Secretaría de Hacienda de Valencia (2021) informa que solo cuenta con dos funcionarios para gestionar el recaudo en un territorio de más de 40,000 hectáreas, lo que restringe la fiscalización y dificulta la implementación de estrategias efectivas de cobro.

El análisis del recaudo predial rural en Valencia entre 2015 y 2022 revela una tendencia irregular con estancamiento y caídas significativas. Según la Secretaría de Hacienda Municipal (2023), el recaudo pasó de 540 millones de pesos en 2015 a 590 millones en 2017, pero cayó en 2018 (512 millones) y se redujo aún más en 2019 (480 millones). La crisis por la pandemia de COVID-19 acentuó esta disminución, alcanzando su punto más bajo en 2020 (410 millones). Aunque en 2022 hubo una leve recuperación (495 millones), los ingresos siguen lejos del potencial estimado de 1,450 millones anuales (Dirección de Apoyo Fiscal, 2022).

Más allá de la pandemia, esta tendencia refleja deficiencias estructurales en la gestión del tributo. Como señala Martínez Quintero (2023), "los problemas en el recaudo predial responden a fallas en la planificación fiscal más que a factores coyunturales" (p. 78).

En términos per cápita, el impuesto predial rural en Valencia genera aproximadamente 18,000 pesos anuales por habitante, una cifra inferior al promedio departamental (27,000 pesos) y muy por debajo del promedio nacional para municipios de categoría 6 (45,000 pesos), según el Departamento Nacional de Planeación (2022). Esto evidencia la necesidad de reformas en la política tributaria municipal para fortalecer el financiamiento local.

Los estudios sobre cultura tributaria en Valencia evidencian barreras significativas para el cumplimiento voluntario del impuesto predial. Según una encuesta de la Universidad de Córdoba (2022), el 68% de los propietarios rurales percibe que el pago del impuesto no se traduce en mejoras tangibles para sus comunidades, y el 73% considera que hay inequidad en la aplicación de tarifas y exenciones.

La relación entre los ciudadanos y el sistema tributario rural en Colombia presenta profundos desafíos de confianza y percepción. Según Montoya Restrepo (2022), existe una sensación generalizada de desconexión entre los impuestos pagados y los beneficios recibidos, lo que erosiona gravemente la cultura tributaria, especialmente en zonas rurales donde históricamente el Estado ha tenido una presencia débil o ineficaz.

La Secretaría de Hacienda Municipal (2022) complementa esta visión al reconocer que la resistencia al pago de impuestos trasciende lo meramente económico y se ancla en lo cultural, pues los ciudadanos no ven sus contribuciones transformadas en proyectos que consideren prioritarios para sus comunidades. Este panorama evidencia que cualquier estrategia efectiva debe ir

más allá de la simple recaudación, trabajando profundamente en reconstruir la confianza ciudadana y garantizar transparencia en el uso de los recursos públicos.

Al comparar los municipios vecinos, aunque Tierralta comparte rasgos regionales con Valencia, ha logrado avances notables en su gestión del impuesto predial rural. El DNP (2023) reporta un crecimiento constante en su eficiencia recaudatoria, elevándose del 32% en 2018 al 41% en 2022. Este progreso, aunque todavía insuficiente, se debe en parte al "Programa de Fortalecimiento Fiscal" implementado con la colaboración de la Federación Colombiana de Municipios.

Morales y Cárdenas (2023) resaltan una mejora significativa en los procesos administrativos de Tierralta mediante la implementación de un sistema de información geográfica que ha optimizado la identificación y seguimiento de los contribuyentes rurales.

Sin embargo, persisten importantes retos estructurales. La Contraloría Departamental de Córdoba (2022) ha puesto de manifiesto que más de la mitad de los predios rurales (52%) mantienen avalúos catastrales obsoletos, con un rezago promedio del 65%, lo que reduce drásticamente la base gravable y el potencial recaudatorio del municipio.

Un factor determinante en la realidad de Tierralta ha sido la construcción de la represa de Urrá, que ha reconfigurado tanto el uso del suelo como la estructura de propiedad rural. Vélez Torres (2021) observa que las tierras cercanas al proyecto hidroeléctrico experimentaron una significativa valorización que,

paradójicamente, no se ha incorporado al sistema tributario municipal debido a la persistente falta de actualización catastral.

CONCLUSIONES

El análisis del recaudo del impuesto predial en las zonas rurales de Valencia y Tierralta revela desafíos complejos que requieren estrategias diferenciadas. Aunque ambos municipios enfrentan problemas comunes como la desactualización catastral, la informalidad en la tenencia de la tierra y limitaciones institucionales, también presentan particularidades que exigen enfoques específicos.

Las experiencias implementadas demuestran que mejorar el desempeño recaudatorio es posible mediante estrategias focalizadas, pero su sostenibilidad depende de transformaciones más profundas en los ámbitos técnico, administrativo e institucional. Como señala Ramírez Castillo (2023), "el fortalecimiento del recaudo predial rural no debe concebirse únicamente como un objetivo fiscal, sino como parte de una estrategia integral de desarrollo territorial que vincule tributación, ordenamiento territorial y provisión de bienes públicos rurales" (p. 156).

Para lograr un sistema tributario más eficiente y equitativo en Valencia y Tierralta, se requiere un compromiso político sostenido, una articulación interinstitucional efectiva y la participación comunitaria en la definición de prioridades de inversión. Solo con este enfoque integral, el impuesto predial rural podrá convertirse en una herramienta clave para el desarrollo territorial y la reducción de brechas entre el campo y la ciudad en Córdoba.

Referencias Bibliográficas

Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, D. (2018). *Descentralización fiscal y recaudo de impuestos municipales en Colombia: desafíos y oportunidades*. Banco de la República.

Congreso de Colombia. (1983). *Ley 14 de 1983*. Diario Oficial No. 36.432.

Contaduría General de la Nación. (2022). *Informe de gestión financiera municipal*. Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). *Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia 2021*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Análisis del recaudo predial en municipios de categoría 6 en Colombia*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Evaluación de eficiencia fiscal en municipios rurales*. Bogotá, Colombia.

Gobernación de Córdoba. (2022). *Condiciones socioeconómicas y necesidades básicas insatisfechas en el departamento de Córdoba*. Montería, Colombia.

Ibáñez, A., & Moya, A. (2020). *El impacto del conflicto armado en la administración de la tierra en Colombia*. Universidad de los Andes.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2021). *Diagnóstico catastral rural en Colombia*. Bogotá, Colombia.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2022). *Formalización de la propiedad y actualización catastral en municipios rurales*. Bogotá, Colombia.

Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2018). *Historia y evolución del impuesto predial en Colombia*. Banco de la República.

Jaramillo, J. (2020). *El impuesto predial como herramienta de gobernanza territorial en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

Martínez Quintero, P. (2023). *Desafíos en la planificación fiscal municipal: el caso del impuesto predial rural en Córdoba*. Universidad del Norte.

Ministerio de Justicia. (2020). *Decreto 148 de 2020: Implementación del catastro multipropósito en Colombia*. Diario Oficial No. 51.232.

Montoya Restrepo, C. (2022). *Cultura tributaria en el sector rural colombiano: una aproximación desde la percepción ciudadana*. Universidad de Antioquia.

Montoya Ruiz, L. (2021). *Estructura demográfica y migración en municipios rurales de Córdoba*. Universidad del Sinú.

Morales, D., & Cárdenas, F. (2023). *Estrategias de fortalecimiento fiscal en municipios rurales: evaluación del caso de Tierralta, Córdoba*. Fedemunicipios.

Quiñones Montealegre, S. (2022). *El sistema tributario municipal en Colombia: evolución y desafíos*. Universidad Externado de Colombia.

Ramírez Castillo, H. (2023). *Tributación y desarrollo territorial: una mirada al impuesto predial rural en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana.

Rodríguez Takeuchi, L. (2022). *Titulación de tierras y su impacto en la recaudación del impuesto predial en municipios rurales colombianos*. Universidad de los Andes.

Secretaría de Hacienda de Valencia. (2021). *Informe de gestión fiscal municipal*. Valencia, Córdoba.

Secretaría de Hacienda de Valencia. (2022). *Estrategias de recaudo predial en municipios rurales: informe de avance*. Valencia, Córdoba.

Secretaría de Hacienda de Valencia. (2023). *Análisis del recaudo predial 2015-2022*. Valencia, Córdoba.

Secretaría de Planeación de Tierralta. (2020). *Diagnóstico territorial y estrategias de desarrollo municipal*. Tierralta, Córdoba.

Suárez Montoya, R. (2022). *Concentración de tierras y conflicto armado en Córdoba: efectos sobre la tributación rural*. Universidad del Rosario.

Unidad de Restitución de Tierras. (2022). *Informe de solicitudes de restitución de tierras en Córdoba*. Bogotá, Colombia.

Universidad de Córdoba. (2022). *Percepción ciudadana sobre el impuesto predial en municipios rurales de Córdoba*. Montería, Colombia.

Vélez Torres, I. (2021). *Impacto de la represa de Urrá en la propiedad rural y la tributación municipal en Tierralta*. Universidad Nacional de Colombia.

Viloria-de-la-Hoz, J., & Navarro, E. (2021). *Estructura productiva y desigualdad en la tenencia de la tierra en el Alto Sinú, Córdoba*. Banco de la República.