



TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

Título del trabajo

**La Planeación Tributaria como estrategia para el mejoramiento del recaudo
de los Ingresos de libre destinación en el Municipio de Palmira.**

Corporación Universitaria Remington.

Contaduría Pública.

Valentina Gómez Becerra

Tutora. Martha Lucia Pérez Santos.
Co – tutor: Néstor Amarís López.

Seminario de Grado.

2026.

Dedicatoria

Dedico este trabajo en primer lugar a Dios, por brindarme la sabiduría y la oportunidad de culminar esta etapa de mi formación profesional.

A mi familia por ser el pilar fundamental de mi vida, por su amor y por inspirarme a seguir adelante. Este logro también les pertenece, pues ha sido posible gracias a los valores y enseñanzas que me han brindado.

A todos aquellos que han hecho parte de mi formación y de este proceso, dedico con cariño este esfuerzo y la satisfacción de haber alcanzado una meta más.

Agradecimientos

Expreso mi más sincero agradecimiento a la institución y a cada uno de los docentes que hicieron parte de mi proceso de formación, por sus orientaciones y compartir sus experiencias, las cuales contribuyeron significativamente a mi crecimiento académico y profesional.

A mi madre por ser mi mayor ejemplo de esfuerzo y perseverancia. Gracias por su amor incondicional, por impulsarme a alcanzar mis metas y por acompañarme en cada paso de este camino.

A mi hermana por estar presente en los momentos más importantes de este proceso, brindándome siempre palabra de ánimo y motivación.

A mis abuelos por su cariño, enseñanzas y por ser fuente constante de inspiración, sus valores han sido fundamentales para llegar hasta este logro.

Finalmente, quiero expresar mi gratitud a una persona que, aunque hoy no hace parte de mi vida, estuvo presente durante una etapa importante de este proceso académico. Su apoyo y compañía en ese momento fue valioso y contribuyeron a que hoy pueda culminar esta meta. Por ello guardo un sincero reconocimiento por el papel que desempeñó durante este tiempo.

A todos quienes, de una u otra forma aportaron a mi crecimiento personal y profesional, mi más profundo agradecimiento.

Tabla de Contenidos

Resumen.....	5
Palabra clave.....	6
Pregunta orientadora de la búsqueda.....	7
Metodología de búsqueda de la información.....	7
Sustentación teórica de la pregunta.....	10
Conclusiones.....	22
Referencias.....	24

Resumen

La presente investigación analiza la planeación tributaria como estrategia estructural para fortalecer el recaudo de los Ingresos de Libre Destinación (ILD) en el municipio de Palmira, Valle del Cauca. La investigación aborda una problemática común en las entidades territoriales colombianas: la marcada dependencia financiera de las transferencias de la Nación a través del Sistema General de Participaciones (SGP).

Esta condición, sumada a un recaudo incipiente en rentas propias como el Impuesto Predial Unificado, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y el alumbrado público, restringe el potencial fiscal del municipio, limitando su autonomía financiera y su capacidad de inversión pública discrecional.

El objetivo general de la investigación es formular estrategias de planeación tributaria orientadas a optimizar la gestión y el recaudo de dichos ingresos locales. Metodológicamente, el estudio es de alcance descriptivo con enfoque cualitativo, sustentado en una rigurosa revisión documental de los instrumentos fiscales del municipio tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan de Desarrollo y el Estatuto Tributario Municipal, complementado con un análisis de la evolución histórica del recaudo frente al gasto público corriente.

Los hallazgos identifican variables críticas que ralentizan el recaudo, destacándose la desactualización catastral, los índices de evasión y elusión en el ICA, y una fragmentada cultura tributaria ciudadana. No obstante, se evidencian avances significativos por parte de la Secretaría de Hacienda en materia de modernización tecnológica, representados en la digitalización de trámites, la implementación del portal del contribuyente y la optimización de los mecanismos de retención en la fuente.

A partir del diagnóstico, se proponen líneas de acción estratégica enfocadas en la fiscalización basada en la administración del riesgo, la actualización catastral integral, la ampliación del sistema de retenciones de ICA, la simplificación de procesos y la educación tributaria. Finalmente, se concluye que una planeación fiscal estructurada y articulada con la modernización institucional es determinante para incrementar el recaudo endógeno, mitigar la dependencia de recursos externos y garantizar la sostenibilidad fiscal del municipio en el mediano y largo plazo.

Palabras clave

(Planeación tributaria, ingresos de libre destinación, recaudo tributario, gestión fiscal municipal. autonomía fiscal territorial)

Planteamiento del Problema:

Los municipios colombianos, en particular los de categoría intermedia como Palmira, enfrentan una tensión estructural entre sus necesidades de inversión y su capacidad real de generar ingresos propios. Aunque el territorio concentra una actividad económica significativa predominantemente comercial y de servicios, una parte considerable de su presupuesto continúa dependiendo de las transferencias nacionales, lo que reduce el margen de maniobra sobre los recursos de libre destinación, es decir, aquellos que la administración puede orientar según sus propias prioridades de gestión, sin las restricciones que aplican a las transferencias condicionadas.

Esta situación se agrava por varios factores identificables en la gestión tributaria local: la desactualización de la base catastral, que subestima el valor real

de los predios y, por tanto, el recaudo potencial del impuesto predial; los niveles de evasión y elusión en el impuesto de industria y comercio; una cultura tributaria ciudadana débil frente al cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales; y, hasta hace poco, un marco normativo tributario disperso, que solo fue actualizado de manera integral con la expedición del nuevo Estatuto Tributario municipal mediante el Acuerdo 034 de 2025.

Aunque la Secretaría de Hacienda ha venido impulsando un proceso de modernización de la gestión fiscal enmarcado en el programa de fortalecimiento de la gestión fiscal del municipio, cuyo objetivo es modernizar la Secretaría de Hacienda acercándola al ciudadano, persisten brechas entre el recaudo efectivo y el potencial recaudable, lo cual limita la disponibilidad de recursos de libre destinación para financiar inversión social, infraestructura y funcionamiento sin recurrir en exceso a endeudamiento o a la espera de giros nacionales.

Pregunta orientadora de la búsqueda

¿Cuáles son las estrategias para fortalecer la planeación tributaria y el recaudo de los ingresos de libre destinación del municipio de Palmira?

Objetivo General:

Proponer estrategias de planeación tributaria que contribuyan a fortalecer el recaudo de los ingresos de libre destinación en el municipio de Palmira.

Objetivos específicos:

- Analizar la planeación tributaria como estrategia.
- Revisar los ingresos de libre destinación del municipio de Palmira

- Diseñar una planeación tributaria para fortalecer el recaudo de los Ingresos de libre destinación en el Municipio de Palmira.

Metodología de búsqueda de la información

Para dar respuesta a la pregunta orientadora de este trabajo, se diseñó una estrategia de búsqueda de información en tres niveles: uno documental-normativo, orientado a las fuentes oficiales que rigen la gestión tributaria del municipio; uno académico-conceptual, orientado a construir el marco teórico; y uno comparativo, orientado a identificar experiencias de otros municipios colombianos con problemáticas similares.

Tabla 1.

Buscadores y fuentes consultadas

Tipo de fuente	Buscador / plataforma	Propósito
Motor de búsqueda general	Google	Ubicar información general, noticias y documentos sobre el tema
Repositorios académicos	Redalyc; repositorios institucionales de universidades (p. ej. RIDUM, U. de Manizales)	Consultar artículos científicos y trabajos de grado sobre planeación tributaria y experiencias de otros municipios
Institucional / normativa	Sitio web oficial de la Alcaldía de Palmira (palmira.gov.co)	Consultar el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Estatuto Tributario (Acuerdo 034 de 2025) y actos

		de la Secretaría de Hacienda
Normativa nacional	Secretaría del Senado, Función Pública, DNP	Verificar el texto vigente de las leyes citadas (617/2000, 819/2003, 1551/2012)
Control fiscal	Contraloría General de la República	Consultar el manual de cálculo de los ICLD

Fuente: Elaboración propia o la fuente.

Estrategia de búsqueda

- Búsqueda inicial amplia en Google, para dimensionar el estado del arte y ubicar antecedentes similares en otros municipios.
- Delimitación progresiva, agregando términos específicos del caso de estudio (Palmira, ICLD, Acuerdo 034 de 2025).
- Consulta en repositorios académicos (Redalyc y repositorios universitarios), para identificar estudios de caso comparables.
- Verificación en fuente oficial, contrastando toda cifra o dato normativo citado contra el documento primario.
- Rastreo por referencias (técnica de "bola de nieve"), revisando la bibliografía de los artículos hallados para identificar autores y casos adicionales.

Criterios de inclusión y exclusión

- Inclusión: documentos oficiales vigentes de la Alcaldía de Palmira, normas nacionales en vigor, artículos indexados en Redalyc, trabajos de grado con autor, año e institución identificables.

- Exclusión: blogs no especializados, fuentes sin autor identificable, normativa derogada, contenido duplicado entre plataformas.

Sustentación teórica de la pregunta

Analizar la planeación tributaria como estrategia.

La planeación tributaria puede entenderse como el conjunto de estrategias y acciones que un sujeto sea un contribuyente o una entidad administradora del tributo diseña de manera anticipada para organizar su actividad económica o su gestión fiscal, con el propósito de cumplir de forma eficiente las obligaciones tributarias dentro del marco legal vigente Parra (2014) la concibe como el conjunto de estrategias que las organizaciones adoptan de manera anticipada para desarrollar sus actividades económicas buscando el mayor rendimiento posible al menor costo tributario. En la misma línea, otros autores la describen como un instrumento orientado a optimizar los recursos destinados al cumplimiento de las obligaciones tributarias, previendo los montos a pagar y planteando estrategias de manejo de esos recursos.

Si bien la literatura tradicional aborda la planeación tributaria desde la perspectiva del contribuyente que busca optimizar su carga fiscal dentro del marco legal, para efectos de esta investigación el concepto se traslada a la perspectiva de la administración tributaria territorial: la planeación tributaria se entiende como el proceso mediante el cual el municipio anticipa, diseña y ejecuta estrategias de fiscalización, actualización de la base gravable, simplificación de trámites y cultura tributaria, con el fin de maximizar el recaudo efectivo de sus rentas propias dentro del marco constitucional y legal que rige su autonomía fiscal.

Parra Escobar, A. (2008). *Planeación tributaria y organización empresarial* (5ª ed.). Legis, la concibe como el conjunto de estrategias que las organizaciones adoptan de manera anticipada para desarrollar sus actividades económicas, buscando el mayor rendimiento posible al menor costo tributario dentro del marco legal.

Rivas Coronado, N., & Vergara Hernández, S. (2000). *Planificación tributaria: conceptos, teoría y factores a considerar*. Editorial Magril. destacan que la planificación tributaria es un proceso sistémico y metódico, que debe seguir un orden riguroso diagnóstico, diseño de alternativas, evaluación y elección para alcanzar los mejores resultados.

Ugalde Prieto y García Escobar (2010) señalan la importancia de distinguir la planificación tributaria legítima de la elusión y la evasión, considerando que el límite entre ellas está dado, en gran medida, por el propósito que guía al contribuyente.

La planeación tributaria es el proceso mediante el cual una persona, empresa o entidad organiza y anticipa sus decisiones económicas y fiscales, con el fin de cumplir de la manera más eficiente posible con sus obligaciones tributarias, dentro del marco de la ley.

En términos sencillos: no es evadir impuestos (eso es ilegal), sino planear con anticipación cómo se van a manejar los recursos, los tiempos de pago, los beneficios tributarios disponibles y las obligaciones fiscales, para evitar sanciones, aprovechar los mecanismos legales existentes y tomar decisiones informadas antes de que ocurran los hechos económicos que generan el tributo.

- Es anticipada se hace antes de que ocurra el hecho generador del impuesto, no después.
- Es legal se apoya en las normas vigentes y en los beneficios o incentivos que la propia ley permite (a diferencia de la evasión, que es ilegal, o la elusión agresiva, que bordea la ley).
- Es estratégica y metódica sigue un proceso: diagnóstico de la situación actual diseño de alternativas evaluación de opciones elección e implementación de la estrategia más conveniente.
- Busca un objetivo concreto en el sector privado normalmente busca reducir la carga tributaria; en el sector público (que es tu caso, con el municipio de Palmira) busca lo contrario: fortalecer y optimizar el recaudo de manera eficiente.

La planeación tributaria en el sector público se entiende como la forma en que la administración municipal (Secretaría de Hacienda) planea, organiza y ejecuta estrategias fiscalización, actualización catastral, digitalización, educación tributaria, etc. para mejorar el recaudo efectivo de sus ingresos propios (de libre destinación), en lugar de depender únicamente de las transferencias de la Nación.

Revisar los ingresos de libre destinación del municipio de Palmira

Revisar el comportamiento histórico de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) del municipio de Palmira durante el periodo [define el rango de años], considerando su composición por rentas (predial unificado, industria y comercio, alumbrado público, sobretasa a la gasolina, entre otras) y su participación frente al total de ingresos corrientes municipales.

Diagnosticar la situación actual de la gestión de planeación tributaria adelantada por la Secretaría de Hacienda del municipio de Palmira, en cuanto a sus procesos, instrumentos y capacidad institucional para el fortalecimiento del recaudo.

Identificar los factores internos y externos de carácter normativo, administrativo, tecnológico y sociocultural que inciden negativamente en el recaudo efectivo de los ICLD, tales como la desactualización catastral, la evasión y elusión en el ICA, las limitaciones de fiscalización y la baja cultura de pago voluntario.

Analizar el marco normativo y los instrumentos de gestión fiscal vigentes en el municipio (Estatuto Tributario, Marco Fiscal de Mediano Plazo, Plan de Desarrollo) frente a las buenas prácticas de planeación tributaria territorial.

Formular estrategias de planeación tributaria orientadas a optimizar el recaudo de los ingresos de libre destinación, con base en los hallazgos de los objetivos anteriores.

Marco normativo que los sustenta

Este concepto no es doctrinal sino legal, y tiene su origen en varias normas que debes citar directamente:

Constitución Política, artículo 320 faculta a la ley para establecer categorías de municipios según su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica.

Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012 reglamenta esa categorización, estableciendo los ICLD como uno de los cuatro criterios (junto con población, importancia económica y situación geográfica).

Ley 617 de 2000 (Ley de Racionalización del Gasto) es la norma central para tu tema, porque establece límites al gasto de funcionamiento en relación con los ingresos corrientes de libre destinación de municipios y departamentos, buscando que el gasto sea consistente con la capacidad real de generación de recursos propios de la entidad territorial.

Resolución CGR 0115 de 2022 adopta el "Manual de Cálculo de los ICLD y de los Límites de Gasto Ley 617 de 2000" (versión 3.0), que define la metodología oficial de cálculo.

Entre mayor sea el recaudo efectivo de ICLD (vía impuesto predial, ICA, alumbrado público, etc.), mayor autonomía tiene el municipio para financiar su funcionamiento e inversión sin depender de transferencias nacionales ni verse forzado a incumplir los límites de gasto de la Ley 617 de 2000, lo cual, en última instancia, es exactamente la justificación de por qué la planeación tributaria importa para Palmira.

Diseñar una planeación tributaria para fortalecer el recaudo de los Ingresos de libre destinación en el Municipio de Palmira.

La propuesta se estructura en cinco líneas de acción, articuladas entre sí y derivadas directamente de los factores negativos identificados en el diagnóstico (objetivos 2 y 3) y del marco normativo analizado (objetivo 4).

Línea 1: Fiscalización basada en riesgo

Objetivo de la línea reducir la evasión y elusión, principalmente en el impuesto de industria y comercio (ICA).

Estrategia Segmentación de contribuyentes por nivel de riesgo de incumplimiento.

Actividades Cruce de bases de datos (Cámara de comercio, DIAN, Régimen Mercantil) para identificar contribuyentes no declarantes o sub declarantes.

Indicador Número de contribuyentes fiscalizados o número de contribuyentes identificados en riesgo.

Responsable secretaria de hacienda y subsecretaria en rentas

Plazo corto plazo (0-6 meses)

Estrategia Fortalecimiento de la retención en la fuente de ICA

Actividades Porcentaje de recaudo de ICA vía retención frente al recaudo total de ICA

Indicador Ampliar el listado de agentes retenedores (grandes entidades financieras)

Responsable secretaria de Hacienda

Plazo Mediano plazo (6-12 meses)

Estrategia Auditorias tributarias focalizadas

Actividades Planes anuales de fiscalización por sector económico (comercio, servicios e industria)

Indicador Numero de auditorías realizadas o número de auditorías programadas

Responsable secretaria de Hacienda

Plazo Continuo

Línea 2: Actualización catastral

Objetivo de la línea: incrementar el recaudo potencial del impuesto predial unificado, corrigiendo el rezago entre el valor catastral y el valor comercial real de los predios.

Estrategia Actualización catastral multipropósito.

Actividades Gestionar convenio con la Agencia Nacional de Tierras / IGAC para la actualización catastral integral.

Indicador Porcentaje de créditos con avalúo actualizado.

Responsable secretaria de Hacienda y secretaria de Planeación.

Plazo Largo plazo (1-2 años).

Estrategia Depuración de la base predial.

Actividades Identificar predios no incluidos en la base catastral (construcciones no declaradas, predios rurales).

Indicador Numero de predios incorporados a la base.

Responsable secretaria de Hacienda.

Plazo Mediano plazo (6-12 meses).

Estrategia Incentivos al pago anticipado del predial.

Actividades Descuentos por pronto pago dentro del calendario tributario.

Indicador Porcentaje de recaudo del predial en primer trimestre del año.

Responsable secretaria de Hacienda.

Plazo corto plazo (0-6 meses).

Línea 3: Cultura y educación tributaria

Objetivo de la línea: fortalecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de la ciudadanía.

Estrategia Campañas de educación tributaria ciudadana.

Actividades Jornadas informativas, pauta digital, ferias tributarias en comunas y corregimientos.

Indicador Número de contribuyentes alcanzados por campaña.

Responsable secretaria de Hacienda y comunicaciones.

Plazo Continuo.

Estrategia Programa contribuyente responsable

Actividades Reconocimiento público o beneficios menores (turnos preferenciales información prioritaria) a contribuyentes cumplidos.

Indicador Número de contribuyentes inscritos al programa.

Responsable secretaria de Hacienda.

Plazo Medio plazo (6-12 meses).

Estrategia Articulación con instituciones educativas.

Actividades Charla sobre cultura tributaria en colegios y universidades del municipio.

Indicador Número de instituciones educativas vinculadas.

Responsable secretaria de Hacienda y secretaria de Educación.

Plazo Largo plazo (1-2 años).

Línea 4: Modernización tecnológica y digitalización

Objetivo de la línea: simplificar trámites y reducir la evasión por fallas operativas o desconocimiento de canales de pago.

Estrategia Fortalecimiento del portal de autoliquidación y pago en línea.

Actividades Ampliar medios de pago (PSE, billeteras digitales, corresponsales bancarios).

Indicador Porcentaje de recaudo realizado por canales digitales.

Responsable secretaria de Hacienda y dirección de TIC.

Plazo Medio plazo (6-12 meses).

Estrategia Interoperabilidad de base de datos

Actividades Integrar la información predial de ICA y de industria y comercio en un sistema único de información tributaria.

Indicador Numero de sistemas integrados.

Responsable secretaria de Hacienda y dirección de TIC.

Plazo Largo plazo (1-2 años).

Estrategia Notificaciones automatizadas

Actividades Envío de recordatorios de pago por SMS o correo electrónico antes del vencimiento.

Indicador Porcentaje de reducción de la mora tributaria

Responsable secretaria de Hacienda.

Plazo Corto plazo (0-6 meses).

Línea 5: Fortalecimiento normativo e institucional

Objetivo de la línea: garantizar que la estructura tributaria del municipio se mantenga actualizada y armonizada con la normativa nacional.

Estrategia Revisión periódica del estatuto tributario municipal.

Actividades Evaluar anualmente la vigencia del Acuerdo 034 de 2025 frente a reformas tributarias

Indicador Número de ajustes normativos realizados o requeridos.

Responsable secretaria de Hacienda y Concejo Municipal

Plazo Continuo

Estrategia Capacitación al talento humano de la secretaria de Hacienda

Actividades Formación en normativa tributaria y herramientas de fiscalización

Indicador Número de funcionarios capacitados

Responsable secretaria de Hacienda y Talento humano

Plazo Medio plazo (6-12 meses).

La propuesta de planeación tributaria diseñada para el municipio de Palmira se articula en cinco líneas de acción complementarias entre sí; fiscalización, actualización catastral, cultura tributaria, modernización tecnológica y fortalecimiento institucional, orientadas a atacar de manera integral los factores que actualmente limitan el recaudo efectivo de los ingresos de libre destinación. La implementación gradual y articulada de estas líneas permitiría al municipio incrementar su autonomía fiscal y reducir su dependencia de las transferencias nacionales, en coherencia con lo establecido en la Ley 617 de 2000 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025-2035.

En el contexto colombiano, el fortalecimiento del recaudo tributario municipal ha sido objeto de diversos estudios de caso a nivel de trabajos de grado, dado que buena parte de los municipios especialmente los de categorías quinta y sexta comparten problemáticas similares: dependencia de las transferencias nacionales, evasión, desactualización catastral y baja cultura tributaria.

En el ámbito de la actualización catastral y el impuesto predial, Barbosa Quiroga (2023) analizó el caso del municipio de Bolívar (Santander), encontrando que sus ingresos tributarios representaban apenas el 6% frente al 94% proveniente de transferencias y subvenciones del Gobierno nacional, y que la última actualización catastral del municipio se había realizado en 2010, a pesar de que la ley exige actualizarla cada 5 años. A partir de este diagnóstico, la autora propuso el modelo de gestores catastrales asociativos como alternativa viable para pequeños municipios que no pueden asumir individualmente el costo de la actualización.

En cuanto al impuesto de industria y comercio (ICA), Burbano Trujillo (2023) estudió el municipio de Patía (Cauca), un caso especialmente similar al de Palmira por su vocación comercial. La autora encontró que, si bien la mayoría de los comerciantes reconocían ser responsables del tributo, solo una minoría lo pagó

efectivamente, atribuyendo el incumplimiento principalmente a la falta de recursos y al desconocimiento de la normativa tributaria, y propuso como estrategias de mejora las campañas de concientización, la ampliación de alternativas de pago y la implementación de pagos electrónicos.

A nivel de otros municipios y ciudades colombianas, se destacan también los siguientes antecedentes

- **Pineda Borbón (2019)**, en su estudio sobre el municipio de Puerto Salgar (Cundinamarca), evaluó el sistema de fiscalización del ICA en un municipio de categoría similar a Palmira, aportando elementos comparativos sobre buenas prácticas de fiscalización.
- **Stanfor Sinisterra (2020)**, en su investigación sobre el Distrito de Buenaventura, identificó los factores que inciden en la evasión del ICA por parte de comerciantes, en un contexto de informalidad económica comparable al de otras regiones del Valle del Cauca.
- **Arenas Ortiz y Giraldo Jiménez (2020)** analizaron el impacto fiscal de la actualización del Estatuto Tributario del municipio de Medellín sobre el recaudo del ICA, mostrando cómo una reforma normativa oportuna puede modificar sustancialmente el comportamiento del recaudo.
- **Arias García y García (2017)** estudiaron específicamente la evasión del ICA en el municipio de Cali, relacionándola con la ausencia de una cultura de aporte tributario individual y colectivo, derivada de la percepción ciudadana sobre el Estado y sus instituciones un antecedente particularmente relevante por la cercanía geográfica con Palmira.

Conclusiones.

Luego de recorrer el diagnóstico, el análisis normativo y el diseño de la propuesta, es posible responder a esa pregunta de manera concreta, y no solo enunciarla como punto de partida.

En primer lugar, el comportamiento de los ingresos de libre destinación del municipio confirmó que Palmira, como la mayoría de las entidades territoriales del país, sigue dependiendo en buena medida de las transferencias nacionales, mientras que el recaudo de sus rentas propias predial e industria y comercio, principalmente no logra todavía cerrar la brecha entre lo recaudado y lo recaudable. Esta constatación fue el punto de partida real para entender por qué la pregunta orientadora tiene sentido, no se trata de que el municipio carezca de fuentes de ingreso, sino de que esas fuentes no se están aprovechando en su totalidad.

En segundo lugar, al identificar los factores que explican esa brecha de desactualización catastral, evasión del ICA, débil fiscalización y baja cultura de pago, quedó claro que el problema no responde a una sola causa, sino a un conjunto de fallas que se refuerzan entre sí. Por eso la respuesta a la pregunta orientadora no podía limitarse a una sola estrategia, sino que exigía una respuesta múltiple y articulada.

En tercer lugar, el análisis del marco normativo mostró que el municipio ya cuenta con las herramientas legales necesarias para actuar el Estatuto Tributario recientemente actualizado, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la Ley 617 de 2000, lo cual significa que las estrategias propuestas no requieren nuevas facultades legales, sino una mejor gestión de las que ya existen.

Con base en esos tres hallazgos, la respuesta final a la pregunta orientadora se concreta en la propuesta de planeación tributaria diseñada con cinco líneas de acción fiscalización basada en riesgo, actualización catastral, cultura tributaria, modernización tecnológica y fortalecimiento normativo e institucional que, actuando de manera conjunta y sostenida en el tiempo, constituyen la estrategia que el municipio de Palmira necesita para fortalecer tanto su planeación tributaria como el recaudo efectivo de sus ingresos de libre destinación.

En definitiva, la pregunta que dio origen a esta investigación queda respondida no con una fórmula única, sino con un conjunto de acciones interdependientes que, implementadas de manera continua y no como esfuerzos aislados de una administración en particular, pueden traducirse en mayor autonomía fiscal para el municipio y en más recursos disponibles para atender las necesidades reales de su comunidad.

REFERENCIAS

- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991).
- Congreso de Colombia. (1994). Ley 136 de 1994.
- Congreso de Colombia. (2000). Ley 617 de 2000, "por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994... y se dictan otras normas tendientes a fortalecer la racionalización del gasto público territorial".
- Congreso de Colombia. (2012). Ley 1551 de 2012.
- Contraloría General de la República. (2022). Resolución 0115 de 2022, Manual de Cálculo de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y de Límites de Gasto Ley 617 de 2000 (versión 3.0).
- chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://palmira.gov.co/wp-content/uploads/2026/02/Resolucion-Calendarios-Tributarios-2026-Firmado-2.pdf
- chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://palmira.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/Marco-Fiscal-Mediano-Plazo-2025-2035.pdf
- Ramírez-Casco, A., et al. La planificación tributaria como herramienta para cumplir la relación fiscal en la gestión empresarial. Revista Polo del Conocimiento. <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/1317/html>
- Garizabal, L. E., Barrios, I. P., Bernal, O., & Garizabal, M. E. (2020). Estrategias de planeación tributaria para optimizar impuesto de los contribuyentes. Revista Espacios, 41(8), 1. <https://www.revistaespacios.com/a20v41n08/20410801.html>
- Bosque Cumbal, M. B. (2019). La planificación tributaria como instrumento idóneo para maximizar los beneficios económicos: caso sociedades del subsector exportador de chocolate en el Ecuador [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Repositorio UASB. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6861/1/T2941-MPTFI-Bosque-La%20planificacion.pdf>
(Cita a Ugalde, R. y García, J. sobre la importancia de la planificación tributaria)
- Ruiz Salgado, M. V., Sanandrés Álvarez, L. G., & Ruiz Salgado, M. A. (2023). Planificación tributaria como herramienta eficaz para [la gestión empresarial]. Revista Penta ciencias, Editorial Alema.

<https://www.editorialalema.org/index.php/pentaciencias/article/download/612/830/1389>

(Cita a Rivas Coronado, N. y Vergara Hernández, S.; y a Martínez Gómez y Carrasco Fenech, 2020)

Posligua San Martín, M. A. (2024). Planificación tributaria y su incidencia financiera en personas naturales. *Revista Religación*, Vol. 5, N.º 9 (2024).

<https://runas.religacion.com/index.php/about/article/download/171/286/506>
(Cita a Cursgüen, 1998, citado por Mena Trujillo et al., 2019; y a Samuel Vergara)

Alcaldía de Palmira. (2025). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025-2035*. Secretaría de Hacienda, Municipio de Palmira.
<https://palmira.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/Marco-Fiscal-Mediano-Plazo-2025-2035.pdf>

Alcaldía de Palmira. (2025). Acuerdo 034 de 2025 – Estatuto Tributario del Municipio de Palmira. Concejo Municipal de Palmira.
(Citado a través de la Resolución de Calendarios Tributarios 2026)
<https://palmira.gov.co/wp-content/uploads/2026/02/Resolucion-Calendarios-Tributarios-2026-Firmado-2.pdf>

Alcaldía de Palmira. (s.f.). Secretaría de Hacienda – Funciones y organigrama.
<https://palmira.gov.co/transparencia/informacion-de-la-entidad/organigrama/secretaria-de-hacienda/>

Barbosa Quiroga, A. B. (2023). Gestión en el recaudo del impuesto predial en el municipio de Bolívar (Santander), a partir del Modelo de Gestor Catastral que pretende adoptar la Asociación de Municipios de la Provincia de Vélez. *Revista de Derecho Fiscal*, (22), 229-252.
<https://www.redalyc.org/journal/6843/684374925010/html/>