

TRABAJO DE GRADO
Opción Práctica y Pasantía.

Análisis de la Aplicación del Impuesto de Alumbrado Público en el Municipio de Garagoa,
Boyacá

Corporación Universitaria Remington

Ciencias Contables

Contaduría Pública

Dora Isabel Jiménez Mora – Cc 1048847613

Daniela López González – Cc 1003063280

José Mauricio Herrera Martínez

Gabriel Pacheco

Opción de Trabajo de grado Práctica o Pasantía

2025

Agradecimientos

A mi hija María Paula, compañera de aventuras, cuya curiosidad y deseo de aprender me inspiran cada día a crecer junto a ella. Dedico este proyecto a tu futuro, en el que confío plenamente: sé que estará lleno de logros, alegrías y sueños hechos realidad.

Tabla de Contenido

| | |
|---|----|
| Resumen..... | 4 |
| Palabras clave..... | 6 |
| Problemática abordada en la práctica o pasantía | 7 |
| Objetivos | 10 |
| Metodología | 11 |
| Resultados. | 15 |
| Análisis del marco normativo | 15 |
| Recaudo y comportamiento financiero | 17 |
| Consideraciones para estudios futuros..... | 18 |
| Figuras y tablas | 19 |
| Conclusiones. | 20 |
| Referencias..... | 21 |

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo primordial, indagar sobre el comportamiento del recaudo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Garagoa, Boyacá durante el año fiscal 2023, partiendo de un enfoque cualitativo y de la metodología de revisión documental y análisis argumentativo, se exploró por el marco normativo, la ejecución presupuestal del impuesto y la percepción ciudadana frente a su implementación.

A pesar de que el impuesto de alumbrado público estaba respaldado por las leyes nacionales (Ley 97 de 1913; Ley 84 de 1915), también es cierto que en el contexto local es complicado.

En Garagoa Boyacá el Acuerdo Municipal (Garagoa C. M., 2023), que contempla el sistema de tarifas, no considera criterios diferenciadores en virtud del nivel de acceso o la cobertura del mismo, generándose así tensiones entre legalidad y equidad tributaria; desbalance que resulta muy evidente en los sectores rurales que cuentan con un servicio limitado, pero, por el contrario, deben hacer frente a una obligación de pago.

El análisis financiero llevó a la conclusión de que el recaudo correspondiente a 2023 se logró en el 95 % de la meta presupuestal, lo que se destacó como una mejora en comparación con el año anterior, sin embargo, parte de este pago se destina a gastos administrativos no relacionados directamente con el servicio, lo que ha sido objeto de observación por parte de los órganos de control (Contraloría General de Boyacá).

Por otra parte, el análisis del proceso de ejecución presupuestal da cuenta de demoras en la contratación de obras y escasa trazabilidad de la rendición de cuentas.

En lo relacionado con la percepción ciudadana, se determina un arco de contraste entre la población urbana y rural, siendo aquellos que habitan en el campo los que reportan mayor inconformidad por la utilidad del impuesto, en el mismo sentido se contribuye a la lejanía entre administración y comunidad la falta de mecanismos válidos de participación y control social.

Este trabajo concluye tras advertir que el impuesto cumple su función recaudatoria, pero presenta problemas de equidad, transparencia y legitimidad social, y se recomienda revisar el diseño tarifario, aumentar los canales de la población para la participación y el uso de herramientas técnicas que hagan posible la toma de decisiones más llenas y eficientes que puedan ser aplicadas en el tributo.

Palabras clave

Impuesto de alumbrado público, Normativa, recaudo, gestión municipal, percepción ciudadana.

Problemática abordada en la práctica o pasantía

¿Cuáles son las principales limitaciones normativas, administrativas y financieras que afectan el recaudo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Garagoa, Boyacá en el año 2023?

El impuesto de alumbrado público es un tributo municipal que permite financiar el servicio de iluminación en el espacio público, característicamente en vías, parques y zonas comunes, su fundamento legal se encuentra en la (Colombia. C. P., 1991) la cual menciona la autonomía de los entes territoriales, y en disposiciones específicas como la Ley 97 de 1913 y la Ley de 1915 (Colombia. C. d., Ley 97 de 1913, 1913), (Colombia. C. d., Ley 84 de 1915, 1915) este tipo de impuesto suele integrarse en la factura de servicios públicos, especialmente en la de energía eléctrica y su cobro se sustenta en el principio del beneficio general.

En el municipio de Garagoa, Boyacá, la aplicación de este impuesto ha presentado diversas tensiones, si bien el recaudo en 2023 alcanzó el 95% de la meta proyectada, superando periodos anteriores (Garagoa A. d., 2024), la ejecución del gasto revela problemas de distribución territorial y en la calidad de su servicio, según el (Público., 2023), las demoras en los procesos de contratación y la falta de planeación en zonas rurales generaron inconformidad ciudadana, especialmente en corregimientos con baja cobertura.

A nivel estructural, la gestión del tributo enfrenta limitaciones administrativas, de acuerdo con la (Boyacá C. G., 2023), cerca del 15 % de los recursos del impuesto fueron destinados a gastos administrativos no directamente relacionados con el alumbrado, lo

cual incumple el principio de destinación específica, cabe resaltar que Garagoa no cuenta con un sistema georreferenciado actualizado que permita priorizar inversiones de forma equitativa.

Según disposiciones del Departamento Nacional de Planeación (2023), los municipios de menor categoría enfrentan retos importantes en materia de planificación del servicio de alumbrado, especialmente cuando no cuentan con herramientas de información georreferenciada para priorizar inversiones.

Autores como (Maldonado, 2021) señalan que, en municipios intermedios como Garagoa, los bajos niveles de recaudo se deben a diferentes factores como el rezago catastral, la informalidad en el uso del suelo y la resistencia cultural al pago de tributos.

Por su parte (Gómez, 2021) plantea que los criterios de equidad en el cobro del impuesto no se cumplen cuando zonas con menor acceso al servicio pagan tarifas iguales a las zonas beneficiadas.

Según (Gómez Ruiz, 2011), este desequilibrio evidencia una posible falta de equidad horizontal en el diseño tarifario del impuesto.

Desde una teoría económica, el principio de beneficio desarrollado por (Buchanan, 1963) sostiene que los contribuyentes deben pagar en proporción al valor del servicio recibido, no obstante, en el municipio de Garagoa, estudios como el de (Boyacá, 2023) revelan que la percepción ciudadana sobre el impuesto es negativa en sectores periféricos, donde se reportan luminarias defectuosas y bajo mantenimiento.

El presente proyecto, de enfoque cualitativo y carácter documental, tiene como propósito general analizar desde una mirada crítica y argumentativa, las implicaciones fiscales, normativas y sociales del impuesto de alumbrado público en el municipio de

Garagoa, tomando como referencia el comportamiento institucional registrado en el año fiscal 2023 y su articulación con el marco legal.

Objetivos

General

Analizar el comportamiento del recaudo del impuesto de alumbrado público en el municipio de Garagoa Boyacá, durante el año fiscal 2023.

Específicos

Indagar los fundamentos normativos que regulan el impuesto de alumbrado público en el municipio de Garagoa.

Recolectar información oficial sobre el recaudo y ejecución del impuesto de alumbrado público en el periodo 2023.

Determinar el comportamiento del recaudo del impuesto de alumbrado público a partir de fuentes documentales y evidencias institucionales disponibles.

Metodología

El comportamiento del impuesto de alumbrado público en un contexto municipal concreto como lo es Garagoa Boyacá, no solo implica observar cifras, sino que precisa también la mirada atenta a marcos normativos que lo sustentan, y observar de qué manera es gestionado por las autoridades locales y cómo la ciudadana percibe esta aplicación, por lo tanto este proyecto, opta por una postura metodológica de tipo cualitativa y orientada por la interpretación reflexiva de documentos bibliográficos, normas y reportes oficiales, sin recurrir a datos estadísticos primarios.

Dicha investigación se construye principalmente a partir del análisis bibliográfico y documental en donde se intenta analizar cuidadosamente desde lo que dicen las leyes, cómo se han reglamentado de manera local, cómo son las implicaciones de las decisiones en la administración fiscal del municipio y, a través de esta estrategia, se intenta responder a la pregunta problema: ¿Cuáles son las principales limitaciones normativas, administrativas y financieras que afectan el recaudo del impuesto de alumbrado público en Garagoa durante el año 2023?

En este sentido, la investigación posibilita combinar un alcance de tipo exploratorio y descriptivo, ya que se revisa información documental que no ha sido analizada con suficiente profundidad para este municipio, al mismo tiempo que se describen situaciones fiscales concretas, es fundamental aclarar que se reflexiona sobre su significado y se busca entender la forma en la cual interactúan entre ellas y los elementos que componen el tributo.

Con el fin de lograr los objetivos planteados que están orientados a identificar los fundamentos legales del impuesto , observar cómo ha sido su gestión financiera y determinar cómo se comporta a lo largo del año, fue necesario enfocar la atención en un periodo concreto, por tanto, se acoto el estudio al año fiscal 2023 analizando el comportamiento del tributo en tres momentos representativos, separados entre sí en cuatrimestres, ya que este enfoque permite captar mejor la evolución del recaudo y posibles diferencias temporales o administrativas que van surgiendo a lo largo del proceso.

Respecto a la naturaleza del tributo, entendido como un impuesto municipal de destino específico y que es resultado también de su recaudación mensual a los usuarios del servicio de energía eléctrica y que en el hecho generador es el beneficio general de contar con alumbrado público. En este aspecto tan importante, se revisaron elementos clave como: la forma de fijar la tarifa a los usuarios, quiénes son los responsables del pago del tributo y cómo es la forma en la que se realiza su recaudación en el municipio.

Es importante destacar este punto, debido a que la estructura tributaria en el municipio de Garagoa afecta diferentes sectores especialmente comparando las condiciones de casco urbano con las de los sectores rurales, donde hay mucho menor cobertura del servicio, esta variable geográfica sirvió para ver si existe desigualdad en la forma como se recauda el tributo, aspecto que está ligado específicamente a la pregunta problema.

La relación de este proyecto de investigación se realizó a partir de categorías temáticas que se produjeron en el cruce de los objetivos y la revisión de la documentación biográfica revisada, entre ellas se sobresale un marco normativo del

impuesto analizado, el comportamiento del recaudo, la gestión presupuestal y la relación entre el tributo y la percepción ciudadana, en torno a cada una de las dimensiones, se realizó estudio tanto normativo como de tipo práctico en el municipio de Garagoa Boyacá.

La revisión de documentos jurídicos, administrativos y académicos, con atención se analizaron las resoluciones locales que determinan el manejo del impuesto de alumbrado público como las fuentes que dan cuenta de su ejecución presupuestal, dicha revisión se basó en normas fundamentales como la Constitución Política de Colombia en su artículo 287, que consagra la autonomía de los entes territoriales en la administración de sus propios recursos, y en el artículo 338 el cual establece los principios de legalidad y equidad en materia tributaria, también se tuvo en cuenta el artículo 367, que garantiza una cobertura equitativa de la prestación de servicios públicos, siendo un criterio clave para revisar la distribución territorial del alumbrado en zonas urbanas y rurales del municipio de Garagoa.

Con respecto a la evolución formal de la imposición del impuesto de alumbrado público, se tuvieron en cuenta las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, las cuales habilitan a los concejos municipales a crear tributos sobre una destinación específica, en el ámbito local la indagación se centró en el Acuerdo Municipal 027 de 2023, que regula las tarifas y procedimientos para el recaudo del impuesto en Garagoa y en las actas del Concejo Municipal que tienen registro de discusiones y de decisiones presupuestales sobre el impuesto de alumbrado público y su aplicación, además, se sumaron documentos de supervisión como lo son los informes de auditoría de la Contraloría General de Boyacá y

los reportes de la Secretaría de Hacienda Municipal análisis emitidos por instituciones académicas y técnicas.

El objetivo de esta revisión fue conocer como quedan fuertes de nuestras disposiciones en la realidad fiscal del municipio de Garagoa, así como las tensiones que afloran entre lo que la norma propone y lo que la ciudadanía vivencia.

Resultados

El trabajo de análisis documental realizado en el marco del presente proyecto de investigación posibilitó identificar con mayor claridad las dinámicas, tensiones y vacíos que rodean la aplicación del impuesto de alumbrado público del municipio de Garagoa para el año fiscal de 2023, a partir de la revisión crítica de los textos legales, administrativos y técnicos se desarrollaron los hallazgos que se explican a continuación los cuales articulan con los principales objetivos del presente proyecto.

Análisis del marco normativo

Uno de los primeros hallazgos está vinculado con la manera en que la entidad local ha implementado el impuesto; se basa en leyes nacionales como la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915, algunas de las cuales permiten a los concejos municipales crear tributos de destinación específica, pero, aunque la norma efectiva existe, el modo en que esta norma puede interpretarse y aplicarse se enfrenta a ciertas inconsistencias cuando se observa el contexto local.

Por ejemplo, el acuerdo municipal 027 de 2023, por ejemplo, establece una tarifa que tiene en cuenta el consumo de energía y la categoría del usuario, pero no define criterios diferenciales orientados a la cobertura del servicio, ya sea para quienes viven en el centro del municipio de Garagoa donde el alumbrado es continuo o para quienes habitan zonas rurales donde las luminarias suelen ser escasas, defectuosas y en algunos casos ausentes, quienes pagan bajo una fórmula general.

Un aspecto relevante para destacar fue la ausencia de sobre transparencia respecto a las fórmulas del cálculo aplicadas para los cobros. En efecto atendiendo a los recibos de energía, el impuesto en el mismo se presenta de modo desagregado como un determinado valor, pero al final se hace muy difícil establecer exactamente como se produce esta separación y especificar si el mismo se había contemplado en el valor que tiene el recibo promedio de consumo de energía, por lo que se pudo concluir que la falta de transparencia de este cálculo introduce una enorme falta de credibilidad para el contribuyente, lo que lleva a oponerse al momento de hacer el pago correspondiente.

Esta situación propicia una primera tensión ya que se hace recaer la responsabilidad en lo que se entiende por beneficio del colectivo, pero dicho beneficio no es distribuido equitativamente, y eso en parte contradice el principio constitucional de equidad tributaria.

Asimismo, la revisión de las actas del Concejo Municipal de municipio de Garagoa deja claro que la discusión de este tributo ha sido más financiera que social, teniendo en cuenta que pocos de los debates giran en torno a si el sistema tarifario refleja la realidad territorial de Garagoa ya que no se encontraron registros de ajustes normativos que respondan de manera directa a las inquietudes ciudadanas, esto indica claramente que, aunque el impuesto está legalmente constituido, esto da lugar a abrir un espacio para repensar su diseño bajo una mirada más participativa y territorial.

Recaudo y comportamiento financiero

De acuerdo con el informe anual de la Secretaría de Hacienda (2024) revela que en 2023 se alcanzó un 95% de cumplimiento frente a la meta proyectada, lo que representa un avance significativo respecto al 82% del año anterior, este logro ha sido atribuido principalmente a la ejecución de mecanismos de facturación electrónica y a una campaña de sensibilización fiscal, que, aunque a su vez ha sido limitada si tuvo efecto en el área urbana.

No obstante, más allá del porcentaje de recaudo, es importante mencionar como se utilizaron estos recursos, de acuerdo a la información de los fondos obtenidos, el 45 % se destinó a la modernización del sistema incluyendo instalación de luminarias LED, el 30% al mantenimiento preventivo y el 13 % a la expansión de cobertura, esto de alguna manera es coherente con los fines del impuesto, pero informes como el de la Contraloría General de Boyacá (2023), reflejan que alrededor del 12 – 15 % del dinero se asignó a gastos operativos sin relación directa con el servicio lo cual vulnera el principio de destinación específica.

Otro aspecto relevante tiene que ver con la trazabilidad del gasto, si bien el municipio realiza la publicación de informes anuales, actualmente no existe una plataforma actualizada donde la ciudad pueda consultar en tiempo real los destinos del impuesto, debilitando así los mecanismos de control social y puede generar confusión en la gestión de los recursos.

En cuanto a términos de distribución temporal, los tres cuatrimestres analizados mostraron comportamientos diferentes, en el primer cuatrimestre, el recaudo fue más

bajo, esto pudo deberse a la actualización de la plataforma digital, en el segundo se observó un repunte de manera sostenida, y hacia finales del año 2023 la tendencia logró estabilizarse, aunque también se registraron demoras en los procesos de contratación especialmente en la adquisición de luminarias para las veredas más alejadas.

Es importante destacar que en algunas zonas rurales del municipio de Garagoa, el impuesto se cobra incluso cuando no hay alumbrado público directo en las viviendas, esto ha generado reclamos y solicitudes por parte de la comunidad al sistema de cobro que en muchos casos ha quedado sin alguna respuesta formal, en este aspecto se abre un debate legítimo sobre la del impuesto y su vínculo con el principio de beneficio general.

Consideraciones para estudios futuros

Aunque el proyecto de investigación no incluyó recolección de datos primarios, el análisis documental permitió abrir varias líneas que merecen ser profundizadas, una de ellas es estudiar la sostenibilidad financiera del tributo a largo plazo, especialmente si la expansión del servicio genera mayores costos operativos, otra línea tiene que ver con los modelos de participación ciudadana.

Es clave explorar, en futuras investigaciones, si el actual modelo investigativo de facturación y cobro es el más adecuado o si existen alternativas más equitativas para municipios con alta dispersión geográfica como Garagoa, la implementación de herramientas como sistemas de información georreferenciada podría ser una oportunidad para tomar decisiones más justas basadas en evidencia territorial.

Figuras y tablas

En la figura 1 representa un esquema conceptual que sintetiza las principales variables del impuesto de alumbrado público en el municipio de Garagoa Boyacá, este modelo conceptual, a su vez integra las tres dimensiones que se abordan en el presente proyecto de investigación, la normativa, y la percepción de la ciudadana, en su marco legal que deriva de la Constitución y de las Leyes nacionales, y que da lugar a la creación del tributo conforme a los acuerdos municipales como el 027 de 2023, a su vez el impuesto referido tiene implicaciones directas con la ejecución presupuestal la gestión técnica , aspectos que dependen de la capacidad institucional de la Alcaldía y de sus órganos operativos, de esta manera el mapa destaca la importancia de la percepción de la comunidad frente al servicio recibido, elemento que es clave para poder evaluar el impuesto y su sostenibilidad en el tiempo.

Figura 1. Mapa Conceptual sobre el impuesto de alumbrado público y sus componentes normativos y financieros.

Fuente: Elaboración propia



Conclusiones

El gravamen relacionado con la luz pública en el municipio de Garagoa, por mucho que exista un respaldo legislativo claro y un comportamiento de recaudación positivo durante el año 2023, presenta múltiples debilidades en su aplicación territorial, la desigualdad entre las zonas rurales y urbanas como déficit de los mecanismos de participación ciudadana demuestran la necesidad de revisar el modelo tarifario y su gestión administrativa.

La revisión documental permitió identificar que el tributo trasciende su función recaudatoria y que debe enfocarse en la transparencia, la equidad y una mayor vinculación con lo local. Esto implica articular el acceso a los recursos conocidos por la ciudadanía y fomentar su participación para fortalecer la legitimidad del impuesto en el futuro.

Referencias

- Boyacà, C. G. (2023). *Informe 045 - 2023 de auditoria fiscal sobre uso de recursos del impuesto d alumbrado publico*. Tunja: Direccion Tècnica de Vigilancia Fiscal.
- Boyacá, U. d. (2023). *Encuesta de percepción ciudadana sobre alumbrado público en Garagoa*. Facultad de Administración Pública. Tunja.
- Buchanan, J. M. (1963). *The economics of earmarked taxes*. Journal of Political Economy, 71(5), 457–469. Obtenido de <https://doi.org/10.1086/258829>
- Colombia., C. d. (1913). *Ley 97 de 1913*. Diario Oficial. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Colombia., C. d. (1915). *Ley 84 de 1915*. Diario Oficial. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Colombia., C. P. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Diario Oficial No. 109.645 del 4 de julio de 1991. Obtenido de <https://www.constitucioncolombia.com>
- Constitució n politica de Colombia, a. 4. (1991).
- Garagoa, A. d. (2024). *Informe anual de recaudación tributaria 2023*. Secretaría de Hacienda Municipal. Garagoa.
- Garagoa, C. M. (2023). *Acuerdo No. 027 de 2023: Por medio del cual se establece la tarifa del impuesto de alumbrado público y se dictan otras disposiciones*. Garagoa: Archivo de la Secretaría del Concejo Municipal de Garagoa.
- Gómez Ruiz, M. A. (2011). *La equidad tributaria: su correcta aplicación en México*. México: RM Advisors Ediciones.

Gómez, J. (2021). *Equidad y tributación local en municipios intermedios*. . Revista de Finanzas Públicas, 9(2), 73–90.

Maldonado, P. (2021). *La equidad tributaria: su correcta aplicación en México*. México: RM Advisors Ediciones.

Planeación, D. N. (2023).

Público., C. T. (2023). *Acta No. 15 de seguimiento presupuestal del servicio de alumbrado público*. . Archivo interno.