



**UNIREMINGTON®**  
CORPORACIÓN UNIVERSITARIA REMINGTON  
RES. 2661 MEN JUNIO 21 DE 1996

## **TRABAJO DE GRADO**

### **Opción Investigación o Proyecto de Grado**

# **Impacto de la autonomía fiscal en Colombia, un gran reto para la recaudación de impuestos municipales**

Corporación Universitaria Remington

Facultad Ciencias Contables

Contaduría Pública

Andrés Felipe Suaza Campuzano

Lina Marcela Ramírez Delgado

2024

## Tabla de Contenidos

Resumen.....	3
Palabras clave.....	4
Introducción .....	5
Marco teórico o de referencia .....	6
<b>Descentralización fiscal</b> .....	6
<b>Autonomía fiscal en Colombia</b> .....	7
Planteamiento del problema.....	8
Objetivos .....	9
Objetivo General.....	9
Objetivos específicos .....	10
Metodología .....	10
Resultados y Discusión.....	12
Conclusiones .....	13
Referencias.....	17

## Resumen

La autonomía fiscal en Colombia se refiere a la capacidad de gestión y recaudación tributaria de las entidades territoriales, como municipios, departamentos y distritos, permitiéndoles diseñar políticas fiscales según sus necesidades particulares. Este principio está consagrado en el Artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, que establece que las entidades son autónomas para administrar sus recursos, así como para crear y ejecutar tributos dentro de los límites legales. Sin embargo, esta autonomía ha generado una fragmentación normativa en los impuestos municipales, lo que dificulta la gestión tributaria y afecta la competitividad empresarial (Sánchez, 2003).

El presente estudio analiza el impacto de la autonomía fiscal en el desarrollo económico y social de los territorios, con énfasis en los desafíos que enfrentan las empresas debido a la diversificación de los estatutos tributarios municipales. Los hallazgos evidencian que, si bien la autonomía fiscal fortalece la descentralización, su implementación fragmentada dificulta la gestión eficiente de los tributos municipales, incrementando la carga administrativa para las empresas y limitando la capacidad recaudatoria de algunos municipios. Con este análisis, se busca contribuir al debate académico sobre estrategias para fortalecer la capacidad fiscal de las regiones, equilibrando la autonomía territorial con la eficiencia tributaria para garantizar un desarrollo más equitativo y sostenible en Colombia.

### **Palabras clave**

1. Constitución Política de Colombia
2. Autonomía fiscal
3. Descentralización
4. Impuestos municipales
5. Recaudo

## Introducción

Según el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, los municipios son autónomos para administrar, ejecutar y crear sus recursos con el fin de atender las necesidades específicas para cada territorio, siempre y cuando estén dentro de los límites legales establecidos en la ley colombiana, este es un pilar fundamental para la descentralización administrativa en Colombia, debido a esto, la autonomía fiscal en Colombia ha creado un sistema tributario muy diversificado, ya que por cada municipio o ente territorial existe un acuerdo municipal, lo que dificulta el control de sus tributos para aquellas empresas que desempeñan sus actividades económicas en varios municipios.

La falta de estandarización entre los distintos estatutos tributarios ha convertido el cumplimiento de las obligaciones fiscales municipales en un proceso engorroso y costoso para el sector empresarial. Este panorama no solo afecta la competitividad y sostenibilidad de las empresas, sino que también complica la gestión tributaria de los municipios, limitando su capacidad para recaudar ingresos de manera eficiente. "El desarrollo legal parece debilitar, antes que fortalecer, la autonomía de los entes territoriales, mostrando un retroceso en su capacidad para decidir sobre sus propios asuntos, en contravía de lo dispuesto en la Constitución Nacional" (Gaviria Mira, 2007, p. 441).

El presente trabajo de grado tiene como objetivo analizar el impacto de esta diversificación tributaria derivada de la autonomía fiscal en Colombia, destacando las implicaciones para las empresas y los entes territoriales. Asimismo, se busca identificar los principales desafíos asociados a este sistema y proponer estrategias que permitan equilibrar la

autonomía territorial con la necesidad de simplificar y armonizar las obligaciones fiscales, contribuyendo así al desarrollo económico y social del país. "El sistema tributario colombiano presenta desafíos estructurales que dificultan la consolidación de un modelo eficiente y equitativo. La fragmentación en la administración de los tributos locales genera barreras para la inversión y el cumplimiento tributario, afectando la competitividad y el desarrollo económico regional" (Salamanca Daza, 2022, p. 56).

Este análisis se desarrolla a partir de una revisión documental y un estudio de casos prácticos con el propósito de ofrecer un aporte significativo al debate sobre la política fiscal en Colombia.

### **Marco teórico o de referencia**

El presente marco teórico se centra en los fundamentos conceptuales y normativos de la autonomía fiscal en Colombia, así como en sus implicaciones para el desarrollo económico y social. Para ello, se analizan teorías de la descentralización fiscal, estudios sobre fragmentación tributaria y su impacto en la competitividad empresarial, con base en literatura académica y normativa vigente.

#### **Descentralización fiscal**

Durante el siglo veinte en Colombia el gobierno nacional era el encargado de recaudar y administrar todos los impuestos del territorio nacional, ya que contaba con un sistema fiscal centralizado; bajo este método se encontraron diferentes falencias en el recaudo y distribución de los impuestos, reflejando ineficacia tributaria.

En vista de esto el gobierno busca alternativas para el recaudo de los impuestos creando dos instituciones encargadas de este proceso, esta decisión convierte a estas entidades como entes centralizados del recaudo, volviendo a mismo punto de partida de la toma de esta decisión.

Para década de los ochenta el gobierno nacional continúa con la necesidad de descentralizar los tributos, buscando la participación activa de las personas con los mismos, bajo la administración del presidente Betancur, se estable la ley 14 de 1983, la cual tiene como objetivo aumentar el nivel de recaudo municipal y departamental, surgió por deterioro en las finanzas del gobierno nacional y un aumento en el gasto público. En resumen, el gobierno buscaba “reducir la distancia entre el ciudadano y su gobernante con el fin de fortalecer el vínculo de responsabilidad política local e inducir el uso eficiente de los recursos” (Wiesner, 1992 p.103).

Al inicio de la década de los noventa el gobierno continuaba con una crisis política e institucional por tanto convoco una Asamblea Nacional Constituyente, donde se expidió la nueva y actual Constitución Política de Colombia en 1991, la cual busca una manera más eficiente del recaudo de los impuestos, por tal motivo se aumentaron las responsabilidades de las entidades territoriales.

### **Autonomía fiscal en Colombia**

La autonomía fiscal es la capacidad que tienen las entidades descentralizadas, como los municipios y departamentos, para tomar decisiones propias en ciertos ámbitos, particularmente en la administración de sus recursos y la regulación de tributos locales. Para este informe, nos enfocaremos en los tributos municipales. Aunque estas entidades gozan de libertad, como lo establece el Artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, dicha autonomía está limitada

por los lineamientos establecidos en la ley. En este sentido, la creación de acuerdos municipales relacionados con los impuestos debe ajustarse a las disposiciones legales vigentes. Es importante destacar que, aunque los municipios pueden elaborar sus propios estatutos tributarios, la facultad de crear impuestos nacionales es exclusiva del Congreso de la República, según lo estipulado en el Artículo 338 de la Constitución.

La autonomía fiscal en Colombia no solo representa una herramienta de descentralización, sino también un mecanismo para promover el desarrollo económico local, al permitir que municipios y departamentos generen y administren sus propios recursos. Sin embargo, esta autonomía enfrenta retos significativos debido a la diversidad en la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales. Según Sánchez, (2003) señala que "La autonomía fiscal no puede verse como un fin en sí misma, sino como un medio para el logro de otros fines. Éste es un elemento indispensable de la democracia liberal y un instrumento para lograr una eficiente asignación de recursos públicos". Esto resalta que la autonomía fiscal debe ser entendida como una herramienta dentro de un sistema más amplio de gestión pública, cuyo éxito depende de su capacidad para contribuir a una distribución eficiente de los recursos, más allá de los límites normativos o estructurales que puedan condicionar su ejercicio.

### **Planteamiento del problema**

La autonomía fiscal en Colombia, consagrada en la Constitución de 1991, ha sido un pilar fundamental del modelo de descentralización. Esta facultad permite a los municipios diseñar y

administrar sus propios estatutos tributarios, con el objetivo de atender las necesidades particulares de sus territorios. Sin embargo, esta diversidad normativa ha generado un sistema tributario altamente fragmentado, en el cual los 1.103 municipios del país cuentan con regulaciones y procedimientos distintos para el cobro y administración de impuestos locales.

Esta situación afecta particularmente a las empresas, especialmente aquellas que operan en múltiples municipios, al enfrentarse a un entorno tributario complejo, variable y difícil de gestionar. La variedad en los estatutos tributarios implica que las empresas deben dedicar recursos significativos a entender y cumplir con las exigencias fiscales de cada jurisdicción, lo que incrementa sus costos administrativos y dificulta su operación. Además, la falta de estandarización complica la fiscalización, propicia errores y genera incertidumbre jurídica.

El presente informe busca analizar cómo la autonomía fiscal, en su actual modelo, contribuye a estas dificultades. Se indagará en las consecuencias prácticas que tiene el sector empresarial y se explorarán posibles alternativas para equilibrar la autonomía territorial con la necesidad de simplificar las obligaciones tributarias, promoviendo un entorno más favorable para el desarrollo económico del país.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar el impacto que tiene la autonomía fiscal en Colombia, enfocándonos en la segmentación del sistema tributario municipal, identificando los principales desafíos que enfrentan las empresas para dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales, buscando proponer

estrategias que les permita integrar la autonomía fiscal simplificando y buscando la mayor eficiencia del sistema tributario.

### **Objetivos específicos**

1. Examinar el marco normativo que regula la autonomía fiscal en Colombia.
2. Identificar los principales desafíos que enfrentan las empresas al cumplir con los impuestos municipales.
3. Evaluar el impacto de la segmentación tributaria municipal.

### **Metodología**

En este trabajo de grado se empleará una metodología de enfoque cualitativo, basada principalmente en un análisis documental. Este enfoque resulta adecuado para examinar el impacto de la autonomía fiscal en Colombia, considerando que el tema implica el estudio de normativas, teorías económicas y estudios de caso sobre descentralización y fiscalidad territorial.

La metodología seleccionada permite un abordaje integral del tema al combinar el análisis normativo con el estudio teórico. Esto no solo facilitará la comprensión de los fundamentos legales de la autonomía fiscal, sino también de sus implicaciones prácticas en la administración local y el entorno empresarial. Además, el enfoque cualitativo es ideal para

abordar los retos y oportunidades que surgen en un contexto donde la diversidad territorial juega un papel fundamental.

## **Resultados y Discusión**

La revisión documental permitió identificar aspectos clave en la aplicación de la autonomía fiscal en Colombia, particularmente en lo relacionado con la presentación de los tributos municipales. Aunque existe un marco legal que respalda la descentralización fiscal, los municipios adoptan enfoques variados en sus modelos de recaudo y presentación tributaria.

Por un lado, varios municipios han logrado implementar procesos estandarizados que se alinean con las leyes colombianas. Estos municipios presentan un esquema más eficiente, con acuerdos municipales que ofrecen similitudes significativas. Esto beneficia especialmente a los contribuyentes que operan en múltiples jurisdicciones, ya que pueden utilizar un modelo unificado que reduce los costos administrativos y el riesgo de errores en el cumplimiento fiscal.

Sin embargo, en contraste, se evidenció que otros municipios aún mantienen procesos desactualizados y fragmentados. Esta situación incrementa la complejidad para los contribuyentes, quienes deben adaptarse a requisitos locales poco claros o incluso contradictorios. Esto no solo dificulta el cumplimiento tributario, sino que también desincentiva la inversión empresarial en esas regiones, reforzando desigualdades económicas entre municipios.

Estos hallazgos refuerzan la necesidad de fomentar una mayor armonización normativa entre los municipios. Si bien la autonomía fiscal es un principio fundamental consagrado en la Constitución, su implementación requiere esfuerzos que equilibren la independencia local con la necesidad de eficiencia y uniformidad en la gestión tributaria.

## Conclusiones

Este estudio permite el análisis de la autonomía fiscal en Colombia desde la época del marco legal, su impacto en la Administración Fiscal de la Ciudad y los problemas que las empresas encuentran al cumplir con las obligaciones fiscales.

En primer lugar, el marco legal, ajustando la autonomía fiscal en Colombia, se ha demostrado que la constitución política de 1991 en el arte. 287 establece la autonomía de las organizaciones territoriales para administrar sus propios recursos e impuestos en los límites legales. Esta disposición tiene como objetivo descentralizar la administración fiscal y promover el desarrollo local, lo que permite a las ciudades y departamentos aceptar políticas fiscales de acuerdo con sus necesidades específicas. “La descentralización fiscal no solo permite una mayor eficiencia en la administración de los recursos públicos, sino que también fortalece la rendición de cuentas y la capacidad de los gobiernos locales para atender las necesidades de sus comunidades” (Tamayo Tobón, 2024, p. 4).

"El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances han sido objeto de interpretaciones y desarrollos normativos que han redefinido progresivamente la capacidad de los entes territoriales para gestionar sus propios recursos. Aunque la Constitución de 1991 consagró el derecho de las entidades territoriales a administrar sus rentas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha tendido a reducir este margen de acción, equiparando la autonomía fiscal con un grado máximo de descentralización, lo que ha derivado en un mayor control estatal sobre la asignación y uso de los recursos transferidos. Como resultado, la autonomía territorial, que en principio fue concebida como un mecanismo para fortalecer la descentralización y el desarrollo regional, se ha visto limitada por la centralización normativa y financiera, restringiendo así la

capacidad de los gobiernos locales para definir sus propias políticas fiscales" (Sánchez Torres, 2003, p. 173).

Sin embargo, la evaluación de documentos muestra que, aunque las reglas se proporcionan sobre la base de las pautas generales, en la aplicación de la autonomía fiscal, la uniformidad en diferentes ciudades, creando un sistema fiscal discreto y complicado. Además, se ha revelado que la falta de mecanismos efectivos de la armonía fiscal ha obstaculizado la unión de un sistema fiscal urbano efectivo. La falta de regulaciones más obvias relacionadas con los límites y la escala de la autonomía financiera ha llevado al hecho de que cada urbana de sus propias regulaciones fiscales sin la coordinación correcta con el resto del país. Por lo tanto, algunas ciudades han logrado implementar modelos fiscales efectivos y normales, mientras que otras conservan programas obsoletos que afectan la transparencia y la acumulación, lo que lleva a la distribución de recursos estatales de manera desigual. "La autonomía fiscal de los departamentos descentralizados territorialmente en Colombia ha sido tema de debate por la grave crisis que se evidenció por la pandemia del Covid-19, aunado a la difícil situación que atraviesan los entes territoriales para tomar decisiones que fomenten el desarrollo y la protección de los asociados" (Piraquive & Gutiérrez, 2022, p. 8).

Con respecto a la determinación de los principales problemas que enfrentan las empresas en el proceso de implementación de impuestos urbanos, se ha demostrado que la diversificación de las regulaciones fiscales ha creado un entorno financiero muy complicado. Las empresas que trabajan en algunas ciudades deben asignar recursos adicionales para seguir diferentes reglas en cada jurisdicción, lo que aumenta los costos administrativos y reduce la competitividad. Este problema es aún más grave en el caso de las empresas que son medianas y medianas, en la que la

capacidad financiera y la operación de la carga fiscal son diferentes, lo que puede conducir a informal o limitar la expansión de los nuevos mercados.

Del mismo modo, la falta de estandarización de los procesos fiscales ha llevado a mayores certificados de incertidumbre legal para las empresas. La coexistencia de muchas regulaciones locales dificulta explicar y aplicar términos financieros que pueden conducir a errores de acuerdo con los requisitos fiscales y, en algunos casos, en sanciones. La situación no solo afecta a las empresas, sino también a las ciudades, porque la alta complejidad fiscal puede obstaculizar las inversiones privadas y limitar el crecimiento económico local. Para reducir estos efectos, es importante reconocer las estrategias fiscales que permiten a las empresas cumplir sus tareas más completas y justas.

Para el impacto del segmento de impuestos de la ciudad, se encuentra que la autonomía del impuesto, aunque es mejorar la descentralización y gestionar efectivamente los recursos locales, ha marcado una profunda diferencia entre las ciudades. Las personas con mayor potencial administrativo han logrado modernizar su sistema fiscal y optimizar la recolección, mientras que otros, con menos recursos y menos capacidad técnica, demora, complican su estabilidad financiera. Las diferencias en las capacidades de gestión fiscal causan desigualdad en la distribución de recursos, afectando el desarrollo de la región y ampliando la brecha entre las ciudades con alto y bajo consumo.

Además, la fragmentación del sistema fiscal ha impedido la implementación de políticas fiscales coordinadas en todo el país. La falta de criterios comunes entre las ciudades evita la unión de estrategias efectivas para recaudar y gestionar los impuestos locales, amenazan la efectividad de todo el sistema fiscal. Para combatir este problema, es importante establecer una

política armoniosa que le permita mantener la autonomía fiscal de las ciudades, pero es parte de los marcos legales estructurados y coordinados.

La implementación de la tecnología en la administración fiscal, la capacitación de funcionarios de la ciudad y la promoción de contratos interdisciplinarios puede ser la estrategia principal para aumentar la efectividad de la recolección y garantizar un desarrollo más realista en todas las regiones del país. La autonomía fiscal en Colombia es un mecanismo importante de fortalecimiento territorial, pero la implementación es un problema que debe resolverse mediante una política integral. Es necesario encontrar un equilibrio entre la independencia financiera de las ciudades y la armonía de sus regulaciones fiscales para evitar recaudar y garantizar un entorno favorable para la inversión y el desarrollo económico. La cooperación entre el gobierno nacional, las organizaciones territoriales y el sector privado será la clave para superar las barreras y la consolidación de un sistema fiscal efectivo, honesto y más estable.

## Referencias

- Gaviria Mira, J. J. (2007). *La autonomía fiscal de los entes territoriales desde la Constitución de 1991: Análisis legal y jurisprudencial*. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 37(107), 441-483. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2479716.pdf>.
- Iregui, A. R. (2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*.  
<https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf> .
- Piraquive, J. A. (2022). *Existencia de autonomía fiscal de los departamentos colombianos en la descentralización territorial en la normativa vigente desde la Constitución Política de 1991*. *Universidad La Gran Colombia*.  
<https://repository.ugc.edu.co/server/api/core/bitstreams/60625700-88db-411d-bf90-3d74973a1210/content>.
- Rojas, F. (1987). *Corrientes doctrinarias sobre el gasto público en Colombia, 1960-78*, *Economía Colombiana 190-191*, *Revista de la Contraloría General de la República*, *Febrero-Marzo*, p.40-45.
- Ruiz, S. T. (2020). *Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia*. <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10172> .
- Salamanca Daza, F. (2022). *Los retos de la administración tributaria al inicio del siglo XXI*. *Revista de Derecho Fiscal, Universidad Externado de Colombia*, 15(1), 55-65.  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/download/2695/2340/8996>.

Sánchez Torres, C. A. (2003). *El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia. Estudios Socio-Jurídicos*, 5(1), 172-210.

<http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v5n1/v5n1a05.pdf>.

Sanchez, C. (2003). *El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991.*

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-05792003000100005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792003000100005)

.

Tamayo Tobón, C. E. (2024). *Descentralización y autonomía territorial: El camino hacia adelante. Valor Público, Universidad EAFIT.*

<https://www.eafit.edu.co/escuelas/economiayfinanzas/valorpublico/Documents/Descentralizaci%C3%B3n%20y%20autonom%C3%ADa%20territorial.pdf>.

Vargas, J. A. (1997). *Características de la descentralización Colombiana, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Reformas de Política Pública 49, Santiago de Chile.*