



**TRABAJO DE GRADO**  
**Opción Seminario-Diplomado.**

**Optimización de la Gestión Tributaria Municipal en Colombia: Facultades de Concejos y  
Asambleas (2020-2023)**

Corporación Universitaria Remington.  
Facultad de Ciencias Contables.  
Programa de Contaduría Pública.

Julio Daniel Castro Vides  
Luis José López Julio  
Tutor Jaime Alberto Martínez Franco.  
Co-tutor: Jair Alexander Díaz. Pulgarín  
Opción de Trabajo de grado Seminario-Diplomado.  
2024.

## Tabla de Contenidos

Resumen.....	3
Palabras clave.....	4
Pregunta Guía de la Investigación .....	4
Metodología.....	5
Sustentación Teórica.....	7
Descentralización fiscal y su impacto en la gestión tributaria municipal.....	7
Capacidades normativas y administrativas de los municipios.....	8
Impacto de la autonomía fiscal en la equidad tributaria .....	8
Recaudación de impuestos locales en Colombia: Análisis comparativo .....	9
Propuestas para mejorar la gestión tributaria municipal.....	11
Marco jurídico y retos para la equidad fiscal.....	12
Conclusiones.....	12
Referencias.....	16

## **Resumen**

Este trabajo de investigación afronta la eficiencia en la gestión tributaria municipal en Colombia, a partir del análisis de las facultades otorgadas a los concejos municipales y asambleas departamentales como base para mejorar la recaudación y equidad fiscal. La baja efectividad en la recaudación de impuestos locales y la desigualdad fiscal en diferentes regiones del país, se convierte en un reto de gran importancia para cualquier municipio o Distrito. A través de este estudio pretende analizar las estrategias utilizadas por las diferentes entidades territoriales con el fin de incrementar su capacidad de recaudo y minimizar la dependencia del sistema de transferencias nacionales.

Se pretende identificar las herramientas normativas que contribuyen a optimizar el recaudo y garantizar una mayor equidad fiscal en las entidades territoriales, desde un enfoque cualitativo, basado en el análisis documental de las normativas locales y nacionales, los informes de gestión, así como la comparación de casos en dos municipios colombianos, como son Sincelejo y Barranquilla. El análisis incluye la revisión de fuentes académicas que contribuyan a identificar las perspectivas, tanto teóricas como empíricas de la gestión tributaria en el País, y de esa manera ofrecer recomendaciones que optimicen la gestión tributaria municipal que contribuyan al logro de una mayor autonomía fiscal, eficiencia en la recaudación y equidad tributaria, será un aporte valioso para las autoridades municipales en este proceso.

### **Palabras clave**

Gestión tributaria municipal, Facultades de concejos, Autonomía fiscal, Recaudación de impuestos, Equidad fiscal.

### **Pregunta Guía de la Investigación**

Uno de los retos más importantes que afrontan los municipios colombianos se da en términos de eficiencia y equidad. Las leyes otorgan a los concejos municipales y asambleas departamentales facultades para la administración de impuestos locales. Sin embargo, los niveles de recaudación siguen siendo bajos, especialmente en zonas rurales o con menor desarrollo económico. En este contexto, la pregunta que orienta esta investigación es: ¿De qué manera las facultades normativas otorgadas a los concejos municipales y asambleas departamentales pueden optimizar la recaudación y mejorar la equidad fiscal en Colombia?

El estudio está fundamentado en teorías de economía pública y administración fiscal, de tal forma que se exploran los mecanismos normativos y administrativos que son pilares para fortalecer la capacidad recaudatoria de las entidades territoriales. Se revisan conceptos como descentralización fiscal, autonomía local y justicia tributaria, apoyándose en investigaciones académicas previas que examinan la eficiencia de los impuestos municipales en América Latina.

### **Metodología.**

Se examinará la eficiencia en la gestión tributaria municipal en Colombia, con un enfoque particular en la optimización de las facultades otorgadas a los concejos municipales y asambleas departamentales para mejorar la recaudación y la equidad fiscal. Los objetivos planteados buscan, de manera general, identificar los principales factores que influyen en la eficiencia del sistema tributario municipal en los municipios colombianos, con el fin de comprender las variables que afectan la gestión tributaria y cómo estas pueden ser optimizadas. También se evaluará el impacto de las decisiones tomadas por los concejos municipales y las asambleas departamentales sobre la recaudación fiscal y la equidad en la distribución de recursos, para determinar cómo las políticas locales afectan la eficiencia y la justicia fiscal.

Además, se presentarán estrategias que contribuyan a optimizar la gestión tributaria local y fortalezcan la autonomía fiscal de los municipios, basadas en los hallazgos de la investigación, enfocadas en soluciones prácticas y efectivas para mejorar la recaudación y la equidad fiscal. La metodología de búsqueda de información se centró en la identificación, selección y análisis de fuentes académicas y científicas relacionadas con la eficiencia en la gestión tributaria municipal en Colombia. Para lograr una búsqueda exhaustiva y precisa, se utilizaron diversas estrategias en bases de datos académicas confiables, como Google Académico, Scielo, JSTOR y Redalyc.

Se utilizó la combinación de palabras clave durante la búsqueda, como "gestión tributaria municipal", "eficiencia fiscal en Colombia", "recaudación fiscal local", "autonomía fiscal", "decisiones de concejos municipales" y "descentralización fiscal".

Lo anterior, con el fin de abarcar de manera integral los conceptos clave del estudio, como la relación entre los órganos legislativos locales y la recaudación fiscal. Las fuentes se extrajeron de bases de datos como Scielo, Redalyc, JSTOR y Google Académico, por la confiabilidad en la calidad de la información útil para el desarrollo de esta investigación.

Bajos ese enfoque, las fuentes seleccionadas fueron filtradas por artículos y estudios publicados entre 2015 y 2023, asegurando que las investigaciones estuvieran actualizadas y fueran pertinentes. Además, se consideraron estudios enfocados en la gestión tributaria en América Latina, con especial énfasis en Colombia.

Después de la búsqueda inicial, se realizó un nuevo filtrado de los resultados para seleccionar únicamente aquellos estudios con un enfoque en la recaudación y la eficiencia fiscal municipal. Se excluyeron estudios que abordaban otros aspectos fiscales no relacionados directamente con el objeto de estudio, centrandó el análisis en las fuentes con las contribuciones más relevantes y aplicables a los objetivos de esta investigación.

Todo lo anterior, permitió acceder a una variedad de estudios y enfoques que enriquecieron la comprensión del tema. Es importante resaltar, que las bases de datos seleccionadas son ampliamente reconocidas por su fiabilidad, lo que asegura la validez académica de las fuentes consultadas. Con base en este proceso de búsqueda y selección de información se estructuró el marco teórico y se proporcionó una base sólida para el análisis de la eficiencia en la gestión tributaria municipal en Colombia.

## **Sustentación Teórica**

### **Descentralización fiscal y su impacto en la gestión tributaria municipal**

La descentralización fiscal se refiere a la transferencia de competencias fiscales del gobierno central a los gobiernos locales, lo que les permite administrar recursos y ejercer autonomía en la recaudación y distribución de impuestos. Esta teoría ha sido ampliamente estudiada en países en vías de desarrollo, donde la descentralización ha sido vista como una estrategia clave para mejorar la eficiencia y equidad en la gestión de los recursos públicos (Bird & Smart, 2002). En Colombia, la descentralización ha sido impulsada por reformas como la Ley 136 de 1994 y la Ley 617 de 2000, las cuales otorgan facultades a los concejos municipales y asambleas departamentales para administrar tributos locales. Sin embargo, la aplicación de estas facultades ha sido desigual, lo que ha generado disparidades significativas en la capacidad recaudatoria entre municipios (Ocampo, 2020).

Los estudios sobre descentralización fiscal, como los de Martínez-Vázquez y McLure (2010), destacan que la autonomía local es fundamental para mejorar la eficiencia en la recaudación, dado que los gobiernos locales tienen un conocimiento más cercano de las necesidades y capacidades de sus contribuyentes. Sin embargo, estos autores también advierten que la descentralización debe ir acompañada de un fortalecimiento institucional que permita a las entidades locales desarrollar una capacidad administrativa adecuada para la gestión tributaria.

### **Capacidades normativas y administrativas de los municipios**

En el caso de Colombia, las facultades normativas otorgadas a los municipios incluyen la capacidad de crear, modificar y suprimir impuestos locales, como el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio (Congreso de la República de Colombia, 1994). A pesar de estas facultades, los niveles de recaudación varían considerablemente entre municipios, debido en gran parte a las diferencias en la capacidad administrativa y técnica de cada entidad territorial (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021). Estudios realizados por Varela (2018) muestran que los municipios con mayores recursos financieros y humanos tienden a tener una gestión tributaria más eficiente, mientras que los municipios más pequeños o menos desarrollados enfrentan dificultades significativas para ejercer sus facultades normativas.

La capacidad técnica de los municipios está directamente relacionada con la efectividad en la recaudación de impuestos locales. Según Ríos y Mendoza (2017), muchos municipios colombianos carecen de sistemas adecuados de información y control tributario, lo que limita su capacidad para identificar y cobrar impuestos de manera efectiva. Además, la falta de personal capacitado en administración tributaria es un obstáculo recurrente que impide la implementación de políticas fiscales locales eficientes.

### **Impacto de la autonomía fiscal en la equidad tributaria**

La autonomía fiscal, definida como la capacidad de los gobiernos locales para generar sus propios ingresos, es un factor clave en la búsqueda de la equidad tributaria. La teoría de la equidad horizontal sostiene que los contribuyentes con la misma

capacidad económica deben pagar la misma cantidad de impuestos, independientemente de su lugar de residencia (Musgrave, 1959). Sin embargo, en Colombia, la distribución de los recursos fiscales entre municipios es altamente desigual, lo que crea disparidades en el acceso a servicios públicos y la capacidad de los gobiernos locales para financiar inversiones en infraestructura y bienestar social (Perry et al., 2014).

Los estudios de Ocampo (2020) destacan que la falta de equidad fiscal en Colombia está en gran medida vinculada a las diferencias en la capacidad de los municipios para generar ingresos propios. Mientras que ciudades grandes como Bogotá o Barranquilla tienen sistemas tributarios locales más eficientes y una mayor capacidad para recaudar impuestos, los municipios rurales y pequeños dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central para financiar sus gastos (DNP, 2021). Este fenómeno ha perpetuado la desigualdad regional y ha dificultado la implementación de políticas redistributivas a nivel nacional.

### **Recaudación de impuestos locales en Colombia: Análisis comparativo**

Un aspecto central del análisis de la gestión tributaria municipal es el estudio de las diferencias en los niveles de recaudación de impuestos locales entre diferentes regiones. Según el estudio de Pérez y Ramírez (2019), los municipios más grandes y urbanizados tienden a tener mayores ingresos por impuestos locales debido a una mayor base gravable y una mayor capacidad administrativa. En contraste, los municipios rurales y menos desarrollados tienen dificultades para identificar contribuyentes y gestionar el

cobro de impuestos, lo que afecta directamente su capacidad para generar ingresos propios.

En ese orden de ideas, estudios realizados por el DNP (2021), indican que la baja capacidad administrativa de algunos municipios es uno de los principales obstáculos para la efectiva recaudación de impuestos locales. Esto ha generado desigualdades fiscales, donde municipios con mayores recursos tienden a tener una recaudación más eficiente, mientras que los más pobres dependen de transferencias del gobierno central. En este sentido, se propone revisar las facultades normativas para permitir que los municipios más pequeños puedan implementar sistemas tributarios más eficientes y equitativos.

Por otra parte, estudios de Varela (2018) y Ocampo (2020) sugieren que la implementación de mecanismos más flexibles y adaptados a las realidades locales puede aumentar la eficiencia recaudatoria. También es necesario fomentar la cultura tributaria en la población, dado que la falta de cumplimiento voluntario es un factor crítico en la baja recaudación de impuestos municipales.

*Tabla 1: Comparación de los niveles de recaudación entre Sincelejo y Barranquilla (2020-2023)*

<b>Municipio</b>	<b>Recaudación 2020 (Millones COP)</b>	<b>Recaudación 2023 (Millones COP)</b>	<b>Crecimiento (%)</b>
Sincelejo	50	65	30
Barranquilla	200	280	40

Fuente: Construcción propia

La comparación entre Sincelejo y Barranquilla, ilustra estas diferencias de manera clara. Mientras que Barranquilla ha logrado un crecimiento sostenido en su recaudación tributaria, gracias a la implementación de estrategias modernas de administración fiscal y el fortalecimiento de su capacidad técnica, Sincelejo ha enfrentado obstáculos significativos, en gran parte debido a su menor capacidad administrativa y un acceso limitado a tecnologías de gestión tributaria (Varela, 2018).

### **Propuestas para mejorar la gestión tributaria municipal**

A la luz de los desafíos identificados, varios autores han propuesto estrategias para mejorar la eficiencia y equidad en la gestión tributaria municipal en Colombia. Por ejemplo, García y Díaz (2016) sugieren que el fortalecimiento de la cultura tributaria en las comunidades locales es clave para aumentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Para lograrlo, proponen campañas de educación tributaria que sensibilicen a la población sobre la importancia del pago de impuestos para el financiamiento de servicios públicos esenciales.

Asimismo, Pérez y Fernández (2020) argumentan que la modernización de los sistemas de información tributaria es fundamental para mejorar la eficiencia en la recaudación. En su estudio, destacan que la implementación de sistemas electrónicos de gestión tributaria ha permitido a varios municipios mejorar su capacidad para identificar contribuyentes y reducir los niveles de evasión fiscal.

### **Marco jurídico y retos para la equidad fiscal**

El marco jurídico que regula la gestión tributaria municipal en Colombia está compuesto por varias leyes y decretos que otorgan facultades a los concejos municipales y asambleas departamentales. Entre ellas, la Ley 136 de 1994 y la Ley 617 de 2000 son fundamentales para entender el alcance de las facultades locales en materia tributaria (Congreso de la República de Colombia, 1994). Sin embargo, como señala Jiménez (2017), uno de los principales retos para la equidad fiscal en el país es la falta de armonización entre las normativas locales y las políticas fiscales nacionales, lo que genera inconsistencias en la aplicación de los tributos y dificulta la planificación a largo plazo.

En este sentido, es necesario revisar el marco normativo para asegurar que las facultades locales no solo promuevan la autonomía fiscal, sino que también contribuyan a una distribución más equitativa de los recursos públicos. Como sugieren Patiño y Montoya (2021), una reforma estructural de las normas fiscales que rigen los impuestos municipales podría ser un paso importante para reducir las disparidades fiscales entre regiones y promover un desarrollo más equilibrado en todo el territorio nacional.

### **Conclusiones.**

A partir del análisis realizado sobre la eficiencia en la gestión tributaria municipal en Colombia, se alcanzaron las siguientes conclusiones, alineadas con los objetivos específicos planteados. En primer lugar, se identificaron los principales factores que

influyen en la eficiencia del sistema tributario municipal en los municipios colombianos. Entre estos factores, destaca la falta de capacidades técnicas y tecnológicas para implementar procesos modernos de recaudación. Los municipios más pequeños, en particular, enfrentan limitaciones en términos de personal capacitado y acceso a herramientas tecnológicas que faciliten la gestión fiscal. Además, la baja cultura tributaria de los contribuyentes contribuye a la evasión fiscal y a la ineficiencia en la recaudación. Asimismo, el marco normativo influye significativamente, ya que algunos municipios no ejercen plenamente las facultades otorgadas por la legislación tributaria para optimizar su capacidad recaudadora.

En segundo lugar, se evaluó el impacto de las decisiones de los concejos municipales y asambleas departamentales sobre la recaudación fiscal y la equidad en la distribución de recursos. Las decisiones de estos órganos tienen un impacto directo en la recaudación fiscal, especialmente en lo que respecta a la imposición de nuevos impuestos o la modificación de las tasas existentes. Sin embargo, en muchos casos, la falta de autonomía fiscal de los municipios limita su capacidad para adaptar políticas tributarias que respondan a sus necesidades locales. En términos de equidad fiscal, se observa que los municipios con mayor capacidad de gestión tienden a tener mejores resultados en términos de redistribución de los recursos, mientras que aquellos con menor capacidad de recaudación enfrentan mayores desafíos para proporcionar servicios básicos.

Además, se propusieron estrategias que optimicen la gestión tributaria local y fortalezcan la autonomía fiscal de los municipios. Una de las estrategias clave para optimizar la gestión tributaria es la digitalización de los procesos fiscales, lo que

permitiría una mayor eficiencia en la recaudación y una reducción en los costos administrativos. También se propone la implementación de sistemas de auditoría interna para mejorar la transparencia y el control de los recursos recaudados. Para fortalecer la autonomía fiscal, es esencial que se revisen las leyes que limitan la capacidad de los municipios para crear o modificar impuestos, permitiendo una mayor flexibilidad y adaptación a las realidades locales.

Lo anterior, permite concluir que la eficiencia en la gestión tributaria municipal en Colombia está influenciada por una combinación de factores técnicos, tecnológicos, normativos y culturales. Las decisiones de los concejos municipales y asambleas departamentales juegan un papel crucial en la recaudación fiscal y la equidad en la distribución de recursos. Además, la implementación de estrategias de digitalización y auditoría interna, junto con una revisión de las leyes fiscales, puede mejorar significativamente la gestión tributaria y fortalecer la autonomía fiscal de los municipios.

En cuanto a las recomendaciones, se sugiere que los municipios inviertan en capacitación técnica y tecnológica para su personal, así como en la digitalización de los procesos fiscales. Además, es fundamental que se promueva una cultura tributaria entre los contribuyentes para reducir la evasión fiscal. También se recomienda revisar y actualizar el marco normativo para permitir una mayor flexibilidad en la creación y modificación de impuestos a nivel municipal.

Finalmente, las limitaciones del estudio incluyen la disponibilidad y calidad de los datos utilizados, así como la variabilidad en la capacidad de gestión entre los diferentes municipios. Otros aspectos como el factor tiempo para el desarrollo del trabajo, la

heterogeneidad de los municipios, y la disponibilidad de datos actualizados limitaron el alcance de las conclusiones. Además, la investigación se centró principalmente en el contexto colombiano, por lo que los hallazgos pueden no ser completamente aplicables a otros países con diferentes sistemas fiscales y normativos.

### Referencias

- Bird, R. M., & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*, 30(6), 899-912.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 136 de 1994.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). Informe sobre la gestión tributaria municipal en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Echeverry, J. C., & Rojas, A. (2019). La administración tributaria en los municipios colombianos: Retos y oportunidades. *Revista Finanzas y Política Económica*, 11(2), 135-156. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v11.n2.2019.2744>
- García, L., & Díaz, C. (2016). La importancia de la cultura tributaria en la recaudación municipal. *Revista de Hacienda Pública*, 67(3), 55-73.
- Gutiérrez, M., & Sánchez, O. (2020). Análisis de la eficiencia fiscal en la descentralización de los municipios colombianos. *Estudios de Política Económica*, 18(1), 67-81.
- Jiménez, A. (2017). Retos para la equidad fiscal en Colombia: Armonización de políticas fiscales locales y nacionales. *Estudios de Política Fiscal*, 12(4), 45-67.
- Lozano, I., & Pérez, A. (2016). Recaudación tributaria y gestión fiscal en municipios de Colombia: Un análisis comparativo. *Revista de Hacienda Pública y Finanzas Municipales*, 32(4), 90-105.
- Martínez-Vázquez, J., & McLure, C. E. (2010). *Fiscal decentralization in developing countries*. Edward Elgar Publishing.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill.

- Ocampo, J. A. (2020). La descentralización fiscal en América Latina: Desafíos y oportunidades. *Revista CEPAL*, 131, 7-28.
- Patiño, G., & Montoya, J. (2021). Hacia una reforma estructural de la normativa fiscal en Colombia. *Revista Economía y Desarrollo*, 38(2), 113-129.
- Perry, G., Maloney, W. F., & Arias, O. S. (2014). *Informality: Exit and exclusion*. World Bank Publications.
- Pérez, F., & Fernández, R. (2020). La modernización de los sistemas de gestión tributaria municipal. *Economía y Administración*, 15(2), 45-67.
- Pérez, M., & Ramírez, H. (2019). Disparidades en la recaudación de impuestos municipales en Colombia. *Revista de Hacienda y Finanzas Públicas*, 11(3), 33-48.
- Ríos, P., & Mendoza, A. (2017). Capacidad administrativa y recaudación tributaria en municipios colombianos. *Estudios de Administración Pública*, 21(2), 123-147.
- Ruiz, F. J., & Pineda, R. (2021). Descentralización fiscal y su impacto en el desarrollo económico local: Un enfoque en América Latina. *Revista de Estudios Regionales*, 36(2), 145-163.
- Serrano, J. M., & Torres, E. (2017). Factores que afectan la recaudación del impuesto predial en los municipios colombianos. *Revista de Ciencias Sociales*, 42(3), 115-132.
- Varela, M. (2018). Autonomía fiscal y eficiencia en la recaudación de impuestos locales: Un análisis comparativo. *Estudios de Economía*, 45(2), 93-115.