

Tipo de artículo: investigación

Deficiencia fiscal: génesis de la desactualización tributaria en los municipios de sexta categoría en Colombia

Fiscal deficiency: genesis of tax deregulation in sixth-category municipalities in Colombia

Deficiência fiscal: gênese da desatualização tributária nos municípios da categoria sexta-feira na Colômbia

Leydi Tatiana Pabón Leal¹, Olga Patricia Medina Naranjo²
& Luis Alfredo Jiménez Rodríguez³

Revista En Contexto
Tecnológico de Antioquia,
Colombia

ISSN: 2346-3279

E-ISSN: 2711-0044

Periodicidad: Semestral

Enero - Junio 2026

encontexto@tdea.edu.co



Doi:

10.53995/23463279.1940

Recibido: 20/05/2025

Aprobado: 30/08/2025

Cómo citar:

Pabón Leal, C., Medina Naranjo, O. y Jiménez Rodríguez, L. (2026). Deficiencia fiscal: génesis de la desactualización tributaria en los municipios de sexta categoría en Colombia. *Revista En-Contexto*, 14(25) 181-199



Resumen: Objetivo: Analizar el impacto fiscal en el recaudo del municipio de Pamplona, Norte de Santander, y de otros municipios de sexta categoría en Colombia, derivado de la falta de actualización tributaria en la base gravable del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, tras la promulgación de la Ley 1819 de 2016.

Metodología: Se desarrolló una investigación documental de tipo exploratorio-retrospectivo con enfoque cuantitativo. La información fue recopilada a partir de fuentes oficiales y entidades públicas que divulgan datos financieros y fiscales de los gobiernos locales.

Resultados y discusión: En el municipio de Pamplona se observó que, una vez actualizada la normativa fiscal conforme a la Ley 1819 de 2016, los ingresos por impuesto de industria y comercio y su complementario

¹ MSc En Tributación, Esp. Tributaria, Contadora pública. Contacto: tatianapabon9509@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-9607-5913>

² MSc En Tributación, Esp. Revisora Fiscal, Contadora pública. Contacto: omedina132@hotmail.com Orcid: <http://orcid.org/0009-0002-3037-1016>

³ Doctor en Ciencias de la Gestión, Grupo de Investigación CORPIES, Universidad de Pamplona, Ocaña (Colombia). Contacto: luaf0115@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8656-9406>

aumentaron en un 25 % respecto a las vigencias anteriores. Este crecimiento no se había presentado en los cinco años previos, lo cual demuestra el impacto positivo de la actualización tributaria en la capacidad financiera y de gasto municipal.

Conclusiones: La limitada gestión fiscal de muchas entidades territoriales, especialmente las de sexta categoría, ha impedido que generen recursos propios suficientes para atender las necesidades de sus comunidades. Factores como el desconocimiento normativo, la falta de sistemas tributarios robustos, la escasez de recursos humanos capacitados y la ineficiencia operativa perpetúan su dependencia de los aportes del nivel central.

Aportes del investigador: Se resalta la necesidad de fortalecer la gestión tributaria mediante actualización normativa constante, control eficiente e inversión en talento humano especializado.

Palabras clave: Acuerdo municipal; Impuesto; Base gravable; Tarifa.

Abstract: Objective: To analyze the fiscal impact on the revenue of the municipality of Pamplona, Norte de Santander, and other sixth-category municipalities in Colombia, resulting from the lack of tax updating on the recordable base of the industrial and commercial tax and its supplementary notices and tables, following the promulgation of Law 1819 of 2016.

Methodology: A documentary investigation of an exploratory-retrospective type with a quantitative focus was developed. The information was collected from official sources and public entities that disclose financial and fiscal data from local governments.

Results and discussion: In the municipality of Pamplona, it was observed that, once the fiscal regulations were updated in accordance with Law 1819 of 2016, income for industrial and commercial taxes and their supplementary taxes increased by 25 % compared to previous periods. This increase has not been present in the previous five years, which demonstrates the positive impact of tax updates on municipal financial and spending capacity.

Conclusions: The limited fiscal management of many territorial entities, especially those of the sixth category, has prevented them from generating sufficient own resources to meet the needs of their communities. Factors such as normative ignorance, the lack of robust tax systems, the scarcity of trained

human resources and operational inefficiency perpetuate their dependence on central level contributions.

Researcher contributions: The need to strengthen tax management through constant regulatory updating, efficient control and investment in specialized human talent is highlighted

Keywords: Municipal agreement; Tax; Taxable base; Rate.

Resumo: Objetivo: Analisar o impacto fiscal no cálculo do município de Pamplona, Norte de Santander, e de outros municípios da categoria sexta na Colômbia, derivado da falta de atualização tributária na base gravável do imposto de indústria e comércio e sua complementaridade de avisos e tabelas, após a promulgação da Lei 1819 de 2016.

Metodologia: Foi desenvolvida uma investigação documental de tipo exploratório-retrospectivo com abordagem quantitativa. As informações foram coletadas de fontes oficiais e entidades públicas que divulgam dados financeiros e fiscais dos governos locais.

Resultados e discussão: No município de Pamplona foi observado que, uma vez atualizada a normativa fiscal em conformidade com a Lei 1819 de 2016, os ingressos por imposto de indústria e comércio e seu complemento aumentam em um 25 % em relação às vigilâncias anteriores. Este crescimento não foi apresentado nos cinco anos anteriores, o que demonstra o impacto positivo da atualização tributária na capacidade financeira e no gasto municipal.

Conclusões: A gestão fiscal limitada de muitas entidades territoriais, especialmente a sexta categoria, impediu que gerassem recursos próprios e suficientes para atender às necessidades de suas comunidades. Fatores como o desconhecimento normativo, a falta de sistemas tributários robustos, a escassez de recursos humanos capacitados e a ineficiência operacional perpetuam sua dependência dos transportes do nível central.

Aportes do investigador: Se realça a necessidade de fortalecer a gestão tributária por meio da atualização normativa constante, controle eficiente e inversão do talento humano especializado

Palavras-chave: Acordo Municipal; Imposto; Base Tributável; Taxa.

Códigos JEL: H71, H77, H83, K34

Introducción

A lo largo de la historia, el sistema tributario ha hecho parte de la vida de la humanidad. Desde sus inicios en los grandes imperios antiguos, ha evolucionado y mutado para lograr sostener el gasto público que requiere la sociedad. Cada nación de manera autónoma se ha encargado de establecer sus propias normas, reglas, principios y leyes en torno a las realidades económicas, sociales, políticas, culturales y religiosas que en cada una habita.

En este sentido, vale la pena recordar que la tributación es un gasto obligatorio o una transferencia de recursos del individuo al sector público, que se paga con base en criterios y sin tener en cuenta las ventajas específicas recibidas para lograr algunos de los objetivos económicos y sociales del país (Olaoye, Ogunleye y Solanke, 2018).

En Colombia el sistema tributario fue implementado por España durante la colonización a semejanza del aplicado en dicho país. El incremento de los impuestos para financiar sus actividades y las guerras que sostenía por la lucha de territorios hizo que los habitantes de las colonias se sublevaran en contra del régimen opresor y, una vez alcanzada la independencia, fueron abolidos algunos de estos impuestos.

Indudablemente, para entender lo que sucede hoy en día en el sistema tributario colombiano y la profundidad que ello representa, se hace necesario echar una mirada atrás y enriquecernos con lo que nos regala la historia, tal como lo afirman Fajardo y Suárez quienes recuerdan que:

Desde el grito de Independencia en 1810 hasta el momento en que ésta se consolida con la Batalla de Boyacá, se dictan cinco constituciones para Tunja, Antioquia, Cartagena y Mariquita; en todas ellas se establece la facultad del poder legislativo de asignar contribuciones que deban pagarse por los pueblos, el modo como deben cobrarse y sobre los ramos que deban imponerse... (Fajardo Calderón y Suárez Amaya, 2017)

Esta situación no fue fácil de sobrellevar, ya que el pueblo consideraba que habían logrado la independencia para no pagarlos.

Inicialmente, en Colombia los impuestos recayeron en las actividades de exportación, pero no fueron sostenibles en el tiempo dado que los mercados internacionales eran muy fluctuantes al verse afectados por eventos políticos, económicos y sociales adversos como la primera guerra mundial. Hacia el año 1918 se establece el impuesto sobre la renta con la finalidad de gravar las rentas generadas en Colombia, garantizando la existencia de recursos y evitando caer nuevamente en las crisis fiscales por las que venía atravesando el país.

Dentro de la evolución del sistema tributario colombiano nos encontramos con los impuestos territoriales, los cuales han evolucionado y se han transformado a la par de los impuestos nacionales para contribuir directamente con el sistema tributario nacional y, a su vez, con la atención del gasto en cada uno de los territorios, en búsqueda de un crecimiento económico, social y cultural.

No obstante, hay una realidad que no podemos desconocer y de la cual hemos sido testigos a través de los años y es la falta de credibilidad por parte de los contribuyentes en el fisco, en principios como la legalidad, la equidad, la eficiencia, la progresividad y que han llevado a que existan múltiples formas creadas desde la necesidad y la insatisfacción para generar mecanismos de evasión y elusión fiscal. No obstante, también hemos encontrado otras formas en que se configura la deficiencia fiscal del sistema tributario, generadas no solo por las conductas de los contribuyentes sino también por los administradores de los impuestos en eventos como el desconocimiento normativo de los mismos o la necesidad de usar los impuestos con un fin diferente para lo que les fue creado.

Desde este marco histórico podemos dar cuenta de que el sistema tributario colombiano ha sufrido constantes transformaciones y ha ido evolucionando, adaptándose a las nuevas necesidades; sin embargo, aún no se logra consolidar como un sistema eficiente que permita garantizar una estabilidad y seguridad jurídica para los contribuyentes.

Por lo anterior, se hace necesario analizar el impacto que genera a nivel fiscal conductas como la desactualización de las normas tributarias en las entidades territoriales, tomando como referencia a municipios de sexta categoría que corresponden a los municipios más pequeños y con menores ingresos a nivel nacional, lo cual nos conducirá a encontrar respuestas no solo de tipo cuantitativo sino también conductual en quienes ejercen cargos públicos y administrativos de dichos territorios.

Objetivos y metodología

El estudio tiene como objetivo analizar el impacto fiscal que generó la falta de actualización de la base gravable del impuesto de industria y comercio, así como sus complementarios avisos y tableros en el municipio de Pamplona, Norte de Santander. La investigación se realizó con base en una revisión documental de enfoque investigativo exploratorio-retrospectivo, a través de una metodología cuantitativa que satisficiera la necesidad de analizar el impacto fiscal que generó la falta de actualización tributaria en Pamplona, en relación comparativa con algunos

de los municipios de sexta categoría en Colombia en los años 2017 a 2021. Al respecto, este método analítico permite desarrollar un proceso cognoscitivo que consiste en descomponer las partes del tributo en: hecho generador, sujeto activo, sujeto pasivo, base gravable y tarifa. Así, la investigación documental (Montoya Martínez, 2016) llevada a cabo, permite realizar un recorrido en la línea del tiempo, desde las políticas y la conducta de pago de los contribuyentes en Colombia.

Desarrollo

Análisis del Sistema Tributario Colombiano

El sistema tributario colombiano ha sido objeto de múltiples reformas en las últimas décadas, lo que lo ha convertido en uno de los más complejos y cambiantes de América Latina. Esta constante transformación responde a la necesidad de abordar diversos problemas coyunturales, como el aumento de la presión fiscal y la adaptación a las fluctuantes condiciones políticas, sociales y económicas del país. Sin embargo, estas reformas, aunque útiles en el corto plazo para resolver problemas específicos, han carecido de la solidez necesaria para implementar cambios estructurales que brinden estabilidad tanto a los contribuyentes como a las entidades encargadas del control y la fiscalización tributaria.

Las reformas tributarias recientes en Colombia han sido principalmente impulsadas por la necesidad de incrementar el recaudo fiscal, ya sea para enfrentar déficits fiscales, financiar proyectos de infraestructura o atender situaciones de emergencia económica. Empero, debido a la naturaleza de las reformas, centradas en problemas coyunturales y no en una reestructuración profunda del sistema, muchas veces estas medidas han generado incertidumbre e inestabilidad jurídica, tanto para los contribuyentes nacionales como para los inversionistas extranjeros, quienes a menudo se enfrentan a cambios frecuentes en las normativas fiscales.

Solamente en la última década Colombia ha experimentado hasta siete reformas tributarias, cada una de ellas enfocada en la atención de problemas puntuales, pero ninguna de ellas ha sido capaz de establecer un marco normativo tributario que proporcione la estabilidad y previsibilidad que los ciudadanos y las empresas requieren para planificar su actividad económica y cumplir con sus obligaciones fiscales de manera eficiente.

A continuación, podemos visualizar las reformas tributarias que han hecho parte de esta última década:

Tabla 1. *Histórico de reformas tributarias*

Histórico de las reformas tributarias en Colombia				
*Cifra de recaudo en billones				
Presidente	Ministro de Hacienda	Norma	Monto	Año
<i>Juan Manuel Santos</i>	Juan Carlos Echeverry	Ley 1430	6	2010
	Mauricio Cárdenas	Ley 1607	Neutra en recaudo	2012
	Mauricio Cárdenas	Ley 1739	12.5	2014
	Mauricio Cárdenas	Ley 1819	7.1	2016
<i>Iván Duque</i>	Alberto Carrasquilla	Ley 1943	7.5	2018
	Alberto Carrasquilla	Ley 2010	9	2019
	Juan Manuel Restrepo	Ley 2155	15.2	2021
<i>Gustavo Petro</i>	José Antonio Ocampo	Ley 2277	19.7	2022
	Ricardo Bonilla	En tramite	12	2024

Nota. Lugo, 2024.

La constante transformación del sistema tributario colombiano no solo genera incertidumbre a nivel nacional, sino que también impacta gravemente a las entidades territoriales (departamentos, municipios, distritos) que, en muchos casos, carecen de sistemas de gestión y control tributario efectivos. Esta falta de infraestructura administrativa y tecnológica para gestionar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a nivel local contribuye a la ineficiencia en el recaudo y a la evasión fiscal.

En este contexto, las entidades territoriales enfrentan una serie de desafíos que dificultan la implementación de políticas tributarias locales adecuadas. Por un lado, la falta de capacitación y recursos humanos capacitados limita su capacidad de monitorear, auditar y gestionar el cumplimiento tributario de manera eficiente. Por otro, muchas veces los sistemas de información y las plataformas tecnológicas disponibles en los gobiernos locales son obsoletas o insuficientes para gestionar y recolectar datos de manera eficaz, lo que resulta en un recaudo tributario inadecuado y en un alto nivel de evasión.

En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades territoriales, junto con una reforma tributaria más estructural y menos coyuntural, podría mejorar no solo la estabilidad fiscal del país, sino también la confianza de los ciudadanos y los inversionistas en el sistema tributario colombiano.

Impacto del sistema tributario colombiano en las entidades territoriales

Para hablar de las entidades territoriales en Colombia desde el ámbito fiscal, es necesario recordar la famosa pirámide de Kelsen. Esta permite observar la jerarquía de normas jurídicas y encontrar el sentido de los eventos que suceden en las entidades objeto de análisis. En esta organización encontramos que en un primer nivel se encuentra la Constitución Política, seguido de las leyes, los decretos, las ordenanzas y los acuerdos (estos últimos son los que rigen las entidades municipales y su promulgación está ligada a la ley). En tal sentido, como podemos ver, no hay acuerdo que no esté respaldado por una ley, lo cual permite en la descentralización de entidades territoriales mantener una unidad de criterio nacional, dejando tan solo unos cuantos espacios a libre albedrío de cada municipio.

Aunado a lo anterior y teniendo en cuenta el constante cambio que sufren las leyes fiscales en Colombia, los municipios también han tenido que irse adaptando a las permanentes reformas, donde, si bien no han sido cambios significativos, sí han sido sustanciales. Sin embargo, y como lo hemos identificado en varios municipios, por efectos de desconocimiento, desactualización y, por qué no decirlo, como estrategia política, se mantienen estatutos tributarios municipales amparados en leyes que ya han perdido vigencia, generando por demás déficit fiscales y problemas de recaudo para el propio fisco.

Por consiguiente, un término interesante fue el usado por Maria Juliana Castañeda de Casas, en su tesis de grado “La heteronomía fiscal de los municipios colombianos” (Casas Castañeda, 2022) al hablarnos de la “pereza fiscal” que bajo nuestro entendido se ajusta perfectamente a lo que vemos que ha venido ocurriendo en varios de los municipios en Colombia, donde no se han aprovechado factores como la autonomía fiscal y junto con ello los constantes cambios en materia legal y reglamentaria que han traído para las entidades territoriales posibilidades de crecimientos en el recaudo de sus tributos.

Esta conducta la hemos identificado en varios municipios de sexta categoría en algunos departamentos de Colombia, de donde hemos tomado algunas muestras de lo ocurrido posterior a la reforma tributaria del año 2016, la reconocida “Reforma Tributaria Estructural”, que como ya se ha mencionado anteriormente de estructural poco o nada tiene, ya que en menos de dos años se estaba hablando de una nueva reforma tributaria para el País.

De igual manera, de la mano de esta reforma vinieron cambios no solo nacionales sino importantes en materia de impuestos territoriales. En ella se aclararon temas sustanciales en materia de base gravable, sujetos pasivos, hechos generadores y algo fundamental y, no menos importante, la territorialidad del impuesto de

industria y comercio que, sin lugar a duda, es el alma de los impuestos territoriales en Colombia, puesto que grava la actividad industrial, comercial y de servicios desarrollada dentro de la jurisdicción de cada municipio.

Municipios de sexta categoría en Colombia

Para adentrarnos en el análisis del presente artículo, es importante recordar la Ley 617 del año 2000 (Ley 617, 2000) con la que nace la categorización de las entidades territoriales determinando una categoría especial y seis adicionales; para el caso analizaremos a los municipios de sexta categoría, los cuales son: “Todos aquellos distritos o municipios con una población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes” (Ley 617, 2000).

En Colombia, los municipios dependen principalmente de dos fuentes de financiamiento para llevar a cabo sus actividades y proyectos: los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y las rentas propias. Ambas fuentes son fundamentales para el funcionamiento de los gobiernos locales, pero presentan características y desafíos distintos.

Sistema General de Participaciones (SGP)

El SGP es un mecanismo de transferencia de recursos del nivel central (gobierno nacional) a los municipios y departamentos. Este sistema fue creado para garantizar una distribución más equitativa de los recursos entre las distintas regiones del país, permitiendo que los municipios puedan financiar servicios esenciales como salud, educación y agua potable, entre otros. El SGP es un recurso importante para los municipios, especialmente aquellos que no cuentan con suficientes rentas propias o cuya capacidad fiscal es limitada debido a su tamaño o localización geográfica.

Aunque el SGP es una fuente de ingresos crucial, también depende de la política fiscal y económica del gobierno central, lo que lo hace vulnerable a cambios en las decisiones del gobierno, como en el caso de reformas fiscales o ajustes presupuestarios. Esto significa que, en ocasiones, los recursos del SGP pueden ser insuficientes o inciertos, lo que genera dificultades en la planificación de proyectos y en el cumplimiento de las necesidades básicas de las poblaciones locales.

Rentas Propias

Las rentas propias de los municipios son aquellos recursos que los gobiernos locales recaudan mediante impuestos y otras contribuciones directas de los ciudadanos y empresas ubicadas en su jurisdicción. Algunos de los impuestos más comunes a nivel municipal incluyen:

Impuesto Predial: este impuesto se cobra sobre la propiedad inmobiliaria (terrenos y edificaciones), y es uno de los principales ingresos de los municipios. Sin embargo, su eficiencia depende de la capacidad del municipio para realizar catas actualizadas, administrar correctamente el registro de propiedades y evitar la evasión tributaria.

Impuesto de Industria y Comercio (ICA): se cobra sobre la actividad económica de las empresas, tanto grandes como pequeñas, que operan en el municipio. Este tributo es fundamental para las finanzas locales, pero puede estar sujeto a problemas de evasión, especialmente en municipios con un tejido empresarial informal.

Avisos y Tableros: está relacionado con la publicidad comercial y los letreros visibles al público. Aunque representa una fuente importante de ingresos, su recaudación depende de la capacidad del municipio para regular y controlar los espacios publicitarios.

La dependencia de estos impuestos genera retos significativos para los municipios, como la elevada evasión fiscal, la informalidad económica en muchas localidades y la ineficiencia en los procesos de gestión tributaria. A menudo, los municipios no cuentan con la infraestructura administrativa adecuada para gestionar y recaudar estos tributos de manera eficiente, lo que impide que logren maximizar sus ingresos locales.

Desafíos y Oportunidades

El sistema de financiación de los municipios, aunque basado en un equilibrio entre el SGP y las rentas propias, enfrenta varios desafíos:

Ineficiencia en la recaudación local: como se mencionó, muchos municipios no tienen los recursos ni las herramientas adecuadas para gestionar el cobro de impuestos. La falta de sistemas de gestión tributaria adecuados y la escasa capacitación del personal encargado de la fiscalización agravan este problema.

Desigualdad entre municipios: existen grandes disparidades en las capacidades fiscales de los municipios. Los municipios con economías más fuertes y más

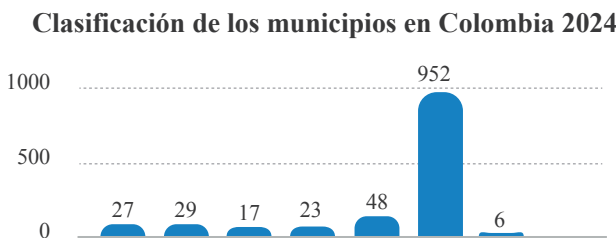
actividades comerciales tienen mayores ingresos propios, mientras que los de zonas rurales o menos desarrolladas dependen más del SGP. Esto crea una desigualdad en el acceso a servicios públicos y en la capacidad de los municipios para llevar a cabo proyectos de infraestructura y desarrollo.

Volatilidad del SGP: el monto de los recursos que los municipios reciben del SGP está condicionado a las políticas fiscales nacionales y al nivel de los recursos disponibles en el presupuesto nacional. En tiempos de crisis económica o recortes presupuestarios, estos fondos pueden verse reducidos, afectando los proyectos y servicios en las localidades.

Para mejorar la estabilidad fiscal y la capacidad de los municipios, es esencial fortalecer su autonomía financiera mediante el diseño de políticas fiscales locales más eficaces y una mejor gestión tributaria. Además, la implementación de tecnologías de información y comunicación (TIC) podría ayudar a mejorar los procesos de fiscalización y recaudo, reduciendo la evasión y mejorando la eficiencia del sistema tributario municipal.

De esta manera, los municipios de sexta categoría en Colombia representan más del 86% como lo podemos apreciar en la siguiente grafica.

Figura 1. *Comparativo de clasificación de los municipios en Colombia*



Fuente: Contaduría General de la Nación, 2024.

Frente a este escenario, es preciso mencionar que, a pesar de la autonomía territorial de la que gozan estas entidades, su dependencia del sector central es un factor determinante a la hora de evaluar el grado de esfuerzo fiscal que realizan para generar un incremento en los ingresos propios del municipio, cuando se habla de esfuerzo fiscal, se busca establecer si la entidad territorial está realizando esfuerzos para aumentar el recaudo de impuestos o si, por el contrario, su financiación proviene en una mayor proporción de los ingresos del nivel central.

A esto, es necesario resaltar la investigación de Delgado Ruiz, Cardenas Pinzón y Fuentes López (2020) donde se concluyó lo siguiente:

En la evolución del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal en Colombia se ha venido asignando a los entes territoriales una serie de competencias y responsabilidades que antes asumía el gobierno central, más aquellas que han surgido por el devenir histórico del país. Y para asumir estos compromisos, el marco legal vigente dispuso el traslado de una serie de recursos provenientes de los ingresos públicos del nivel central al local, bajo el denominado régimen de transferencias; sin embargo, este esquema de transferencias convirtió la mayor parte de los municipios en dependientes del gobierno nacional, habida cuenta de que la mayoría de ellos (87.9 %), de acuerdo con su capacidad de generación de rentas propias, se encuentran clasificados como de sexta categoría (según la Ley 617 del 2000), por su bajo nivel de tributación, que reside particularmente en los impuestos predial, industria y comercio, y la sobretasa a los combustibles, gravámenes de escaso recaudo debido al atraso en la actualización catastral, la estrechez económica local y la baja comercialización de combustibles que existe en esas jurisdicciones.

Sin lugar a duda, los municipios de sexta categoría enfrentan una serie de desafíos significativos en términos de capacidad fiscal y tributaria, lo que les impide aprovechar plenamente las oportunidades de desarrollo económico que existen a nivel nacional. La falta de infraestructura administrativa, la baja formalización de la economía y la dependencia de recursos transferidos dificultan la creación de un sistema tributario robusto. Para mejorar la situación es esencial implementar reformas que fortalezcan la capacidad fiscal local, promuevan la formalización de la economía y ajusten la distribución de los recursos nacionales, con el fin de reducir las desigualdades y fomentar un desarrollo más equilibrado y sostenible en todo el país.

Comportamiento del impuesto de industria y comercio en Pamplona-Colombia

Con la promulgación de la Ley 1819 (Ley 1819, 2016) se esperaba que los municipios se apropiaran y adoptaran dentro de sus estatutos municipales los cambios que había traído la ley, cambios que aplicarían a partir del año 2017 y que redundaría en mayores ingresos para estas entidades territoriales, pues con el solo hecho de modificar la base gravable del impuesto de industria y comercio, pasando de gravar el promedio de ingresos brutos en el año a gravar la totalidad de los ingresos brutos anuales, representaría un incremento inmediato en el recaudo.

Sin embargo, esta situación no ocurrió en todos los municipios, en municipios como Pamplona-Colombia, el cambio generado con la Ley 1819 solo fue adoptado hasta el año 2021 con la aprobación del acuerdo municipal (Acuerdo 028, 2021), el cual derogó los efectos del acuerdo 027 del año 2005 (Acuerdo 027, 2005), periodo

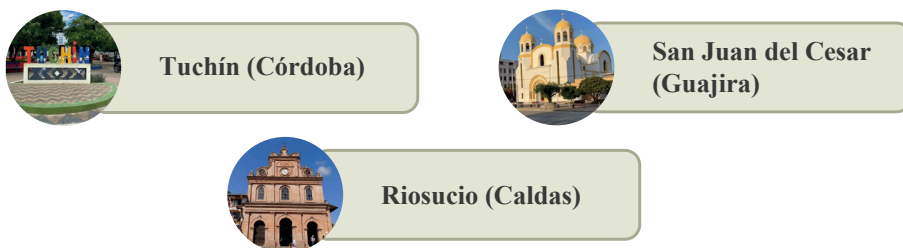
durante el cual los contribuyentes siguieron liquidando sus impuestos sobre la base gravable anterior, que para el caso corresponde al promedio de los ingresos brutos anuales, dicha situación fue corregida hasta el año 2021, es decir, aplicable para el periodo gravable 2022 y viendo resultados del cambio de dicha medida en los dineros recaudados en el 2023.

Frente a esta situación podemos denotar la falta de esfuerzo fiscal por parte de la administración municipal en búsqueda de mayores ingresos ante la inobservancia de la actualización que había traído la Ley 1819 de 2016, situación que se replica en muchos más municipios de Colombia y que beneficia solo algunos pocos y que afecta la debida gestión fiscal que deben realizar las entidades territoriales.

Resultados y discusión

En términos de “pereza fiscal” o la falta de “esfuerzo fiscal” de las entidades territoriales, en especial de las pertenecientes a municipios de sexta categoría, es necesario analizar las cifras de recaudo generadas a partir de cambios estructurales importantes, como lo fue la entrada en vigencia de la Ley 1819 del 2016, tomando como punto de referencia el municipio de Pamplona y tres municipios adicionales con características similares en población y recaudo, analizando datos desde el 2018 donde empiezan a evidenciarse los cambios que trajo consigo la Ley y hasta el año 2023. Los municipios objeto de análisis son los siguientes:

Figura 2. *Municipios de sexta categoría comparable a Pamplona*



Fuente: elaboración propia, 2024.

Para este análisis se tomó como base la información reportada ante la Contaduría General de la Nación (Contaduría General de la Nación, 2024), que es la entidad encargada de consolidar la información contable y presupuestal de todos los entes territoriales de Colombia y cuya información se encuentra dispuesta para que cualquier ciudadano la consulte; de estos reportes logramos extraer la información del recaudo percibido desde el año 2017 hasta el año 2023, lo que nos permitirá

evidenciar en cifras el comportamiento de estas entidades frente a los cambios sustanciales que introdujo la Ley 1819 de 2016 en materia de impuesto de industria y comercio, y su complementario avisos y tableros.

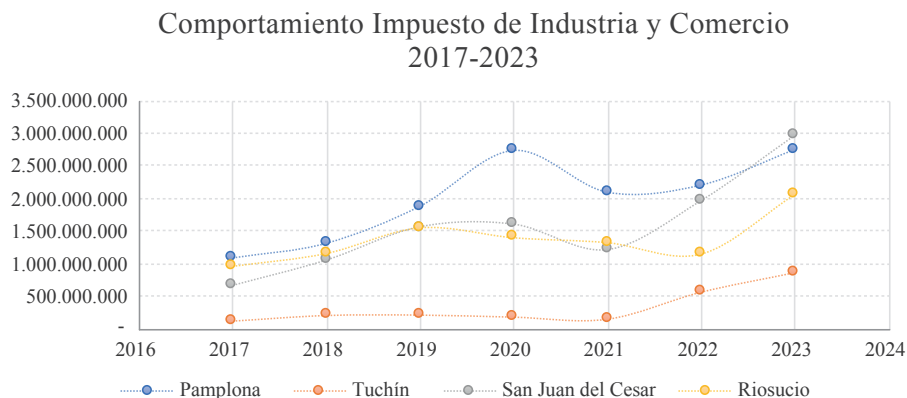
A continuación, podemos apreciar una tabla comparativa con los recaudos recibidos en cada vigencia por los municipios sujetos a análisis, así como los periodos en cual se mantuvo con la normatividad anterior:

Tabla 2. *Comparativo de recaudos de impuesto de industria y comercio en municipios de sexta categoría objeto*

Tabla de recaudo							
Impuesto de industria y comercio y su complementario avisos y tableros							
Municipio	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pamplona	1,077,962,291	1,303,018,187	1,872,094,962	2,731,992,391	2,089,512,772	2,198,607,736	2,744,331,329
Tuchín	117,993,090	202,686,502	209,256,503	177,921,060	146,355,045	554,590,415	849,932,798
San Juan del Ce	654,549,950	1,043,817,836	1,555,973,597	1,596,151,803	1,204,499,345	1,956,225,214	2,959,911,756
Riosucio	963,340,785	1,158,418,202	1,548,566,944	1,397,814,119	1,323,167,598	1,149,234,495	2,054,648,436
Periodo con normatividad anterior							

Nota. Elaboración propia, 2025.

Figura 3. *Comportamiento recaudo impuesto de industria y comercio 2017-2023*



Fuente: elaboración propia, 2024.

Como se puede apreciar en la figura, una vez las entidades territoriales incorporan en sus estatutos el cambio introducido por la Ley 1819 de 2016 en cuanto a la modificación de la base gravable del impuesto de industria y comercio, el cambio en las cifras es inmediato, lo que deja ver claramente que la falta de gestión fiscal por parte de las entidades territoriales impacta sus finanzas internas y con ello el crecimiento económico de sus territorios.

Pamplona se encuentra dentro de los municipios que más tiempo le tomó incorporar dentro de su normativa los cambios traídos por la Ley 1819 de 2016, manteniendo una base gravable inferior a la establecida por la ley por aproximadamente cinco (5) años, costándole no solo recursos, sino la posibilidad de incrementar el gasto público y con ello la calidad de vida de sus habitantes.

A continuación, se relaciona el comportamiento en términos de recaudo de lo que consideramos representa el resultado de la “pereza fiscal” en el municipio de Pamplona.

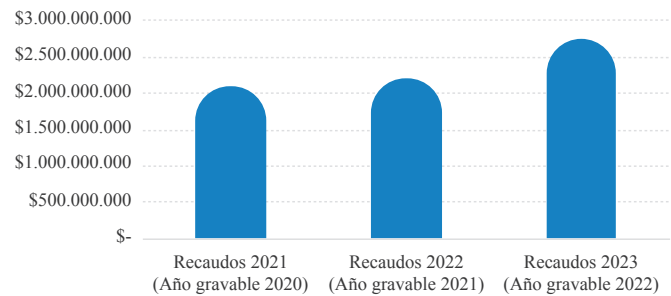
Tabla 3. *Índices de recaudo anuales 2021-2023*

Recaudo impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros 2021-2023		
Recaudos 2021 (Año Gravable 2020)	Recaudos 2022 (Año Gravable 2021)	Recaudos 2023 (Año Gravable 2022)
\$ 2,089,512,772	\$ 2,198,607,736	\$ 2,744,931,329

Nota. Elaboración propia con datos Contaduría General de la Nación, 2024.

Figura 4. *Comparativo de recaudo anuales 2021-2023*

Comportamiento Industria y Comercio Pamplona - Colombia
2021 - 2023



Fuente: elaboración propia con datos de Contaduría General de la Nación, 2024.

Evidentemente, los índices de recaudo percibidos por el municipio de Pamplona en el año 2023 aumentaron como consecuencia de la adopción del nuevo estatuto tributario municipal mediante el Acuerdo 028 de 2021, incrementando su capacidad en términos de autosostenibilidad fiscal territorial, generando nuevas oportunidades de inversión, que es el fin último de los tributos.

El comportamiento del recaudo que estamos viendo en el municipio de Pamplona sería el mismo que podrían presentar municipios como Chitagá o Mutiscua, que en relación con Pamplona cuenta con unos ingresos más bajos y una economía menos dinámica, pero cuyo impacto también podrían ser significativos si se dieran a la tarea de actualizar sus estatutos tributarios, ya que hasta el momento no han sido actualizados, lo cual para los contribuyentes puede ser muy atractivo e incluso llevarlos a crear estrategias que puedan convertirse en evasivas o fraudulentas.

Según la teoría de la evasión fiscal, las personas y las empresas pagan impuestos evadiendo una parte específica de ellos. En ese sentido, pagar impuestos es una conducta obligada para los contribuyentes, porque creen que si no pagan impuestos serán castigados por el Estado (Mannan, Farhana y Chowdhury, 2021); por otra parte, citando al autor (D'Souza, 2016) en sus aportes a la teoría de la evasión fiscal, indica que los contribuyentes evaden su impuesto sobre la renta en beneficio de sus intereses debido a un comportamiento egoísta. Si es posible, los contribuyentes pretenden evadir completamente sus impuestos. La razón por la que no lo hacen, es porque la posibilidad de no ser descubiertos por las autoridades es casi nula. Además, se presume que el gobierno utiliza los impuestos y multas recaudadas de aquellos evasores fiscales para fines que no tienen nada que ver con los contribuyentes. Por lo tanto, considerando los intereses del Estado, cuando el ingreso esperado de la evasión fiscal es mayor que su costo, los contribuyentes tienden a evadir sus impuestos.

Aunado a lo anterior, la falta de fiscalización efectiva y la escasa capacidad de gestión tributaria en los municipios colombianos crean un ambiente propicio para la evasión fiscal. La escasez de personal calificado, la politización de las administraciones tributarias, los sistemas de información ineficientes y la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno contribuyen a que el sistema tributario sea más vulnerable a la evasión. Para superar estos desafíos, es fundamental invertir en la modernización tecnológica, la capacitación del personal y la mejora de la coordinación interinstitucional.

Conclusiones

La deficiencia fiscal de nuestras entidades territoriales se encuentra ligada a diversas variables pasando desde los constantes cambios normativos en búsqueda de cambios estructurales que terminan siendo coyunturales, hasta la ineficiencia y falta de recursos operativos y humanos en estas entidades, lo que representa un grave escenario para una eficiente gestión fiscal de recursos y con ello una mejor calidad de vida para los habitantes de nuestros territorios.

Alejados de una eficiente gestión fiscal, no se observa que haya entidades que realicen control fiscal en materia de normatividad sobre estas entidades territoriales, lo cual imposibilita detectar los posibles focos de evasión y elusión, ocasionando a su vez que se deban destinar más recursos desde el nivel central para atender el gasto público de los territorios, generando una mayor dependencia del gobierno nacional.

Sin lugar a duda, los municipios de sexta categoría representan la mayor participación en el territorio nacional, municipios con economías pequeñas y con una gran dependencia del sector central, con deficientes sistemas de gestión y control fiscal que poco contribuyen con la generación de ingresos propios para que sean autosostenibles en el tiempo.

El municipio de Pamplona es el claro ejemplo de lo que representa en términos de pérdida fiscal la falta de actualización normativa como variable determinante en el incremento del recaudo de los ingresos de libre destinación, evidentemente el municipio dejó de percibir ingresos como consecuencia de no haber actualizado la base gravable del impuesto de industria y comercio, tal como lo indicó la Ley 1819 de 2016 y solo se hizo cinco años después de actualizada la norma.

Es esencial que las entidades territoriales cuenten con sistemas más robustos y eficientes para la gestión tributaria, que les permitan no solo recaudar de manera efectiva los impuestos locales, sino también garantizar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales, lo cual redundaría en una mayor equidad y una mejor distribución de los recursos públicos. Asimismo, sería fundamental que el gobierno nacional brinde apoyo técnico y financiero a las administraciones locales para fortalecer sus capacidades en este ámbito, buscando una mayor armonización entre las políticas fiscales nacionales y locales, lo que podría reducir la brecha entre territorios y promover una mayor eficiencia en la recolección de tributos, conduciéndolos hacia una economía autónoma y más descentralizada, con posibilidades de una mejor gestión del gasto público y con un mayor impacto en sus territorios.

Referencias

- Acuerdo 027. (2005). *Estatuto único de rentas para el municipio de Pamplona*. Concejo Municipal de Pamplona. <https://bit.ly/3QmFN7i>
- Acuerdo 028. (2021, 3 de diciembre). *Estatuto único de rentas para el municipio de Pamplona*. Concejo Municipal de Pamplona. <https://bit.ly/3Qk5MMD>
- Casas Castañeda, M. J. (2022). *La heteronomía fiscal de los municipios colombianos*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.57998/bdigital.handle.001.12472>
- Contaduría General de la Nación. (2024a). *Categorización subsidiaria de departamentos, distritos y municipios*. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>
- Contaduría General de la Nación. (2024b). *Consulta de informe ciudadano, contable y presupuestal*. CHIP. https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf
- Delgado Ruiz, S. T., Cárdenas Pinzón, J. I. y Fuentes López, H. J. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): Entre la autonomía y la dependencia. *Apuntes del Cenes*, 39(69), 137-167. <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10444>
- D'Souza, E. (2016). *A theory of tax evasion in developing countries* (Working Paper No. 2016-03-37). Indian Institute of Management. http://vslir.iima.ac.in:8080/jspui/bitstream/11718/20262/1/WP_2016_03_37.pdf
- Fajardo Calderón, C. L. y Suárez Amaya, D. C. (2017). Evolución de los impuestos. *Criterio Libre*, 15(26), 24-42. <https://doi.org/10.18041/1900-0642/criteriolibre.2017v15n26.1199>
- Ley 617. (2000, 6 de octubre). *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, la Ley 60 de 1993 y se dictan otras disposiciones tendientes a fortalecer la descentralización*. Congreso de la República de Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/LEY_617_DE_2000.pdf
- Ley 1819. (2016, 29 de diciembre). *Por la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=68189>

- Lugo, R. C. (2024, 16 de septiembre). Colombia suma más de 10 reformas tributarias en últimos 20 años y cuatro gobiernos. *La República*. <https://www.larepublica.co/especiales/reforma-tributaria-2024/colombia-suma-mas-de-10-reformas-tributarias-en-ultimos-20-anos-y-cuatro-gobiernos-3952802>
- Mannan, K. A., Farhana, K. M. & Chowdhury, O. (2021). Social network and tax evasion: Theoretical model and empirical evidence in Bangladesh. *The Cost and Management*, 49(2), 14-32. <https://bit.ly/4i1LAe3>
- Montoya Martínez, M. D. (2016, 16-18 de noviembre). *La investigación documental: Aportes a procesos históricos y políticos educativos* [Ponencia]. V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, Mendoza, Argentina. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8517/ev.8517.pdf
- Olaoye, C. O., Ogunleye, S. A. & Solanke, F. T. (2018). Tax audit and tax productivity in Lagos state, Nigeria. *Journal of Accounting and Management*, 8(1), 9-22. <https://bit.ly/411NV1R>

