

## **Los problemas del sistema tributario territorial colombiano: necesidad de una reforma estructural que mejore la productividad de los pueblos.**

### ***The problems of the Colombian territorial tax system: the need for structural reform to improve the productivity of the people***

Oscar Iván Leiva Bocanegra \*

#### ***Ensayo Académico***

Recibido el 18/05/2020; aceptado el 03/08/2020

#### **Introducción:**

Son innumerables los problemas que existen en el sistema tributario colombiano; por tal razón, en los últimos veinte años se han promulgado diez reformas al sistema fiscal nacional (actualizese, 2018). Sin embargo, poco se ha debatido en el campo legislativo y académico respecto al sistema tributario territorial. Prueba de ello, es que la última reforma fiscal dirigida a las entidades territoriales con el fin de reforzar sus finanzas públicas data del año 1983 con la expedición de la ley 14.

Con la entrada en vigencia de la constitución política de 1991, el Estado colombiano adoptó como estructura política y administrativa la descentralización (CPC, artículos 1, 285 y 286); en este orden de ideas, el sistema tributario no fue ajeno a ello, y en consecuencia, bajo la autonomía de los entes territoriales la máxima carta le asignó la responsabilidad de gestionar sus propios recursos derivados de los tributos (CPC, art. 287 numeral 3) dicha gestión, implica elementos como la reglamentación de los impuestos, la fiscalización, el cobro, control e inversión de los recursos públicos provenientes de los tributos territoriales.

La máxima carta manifiesta:

*“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (constitucion politica de colombia ,1991, art. 338)...”*

---

\* Contador Público y especialista en Gerencia tributaria, estudiante de derecho y maestrando en Contabilidad, docente catedrático de la Facultad de Economía y Administración adscrito al programa de Contaduría Pública de la Universidad Surcolombiana y Uniminuto sede Neiva, correo de contacto: [oscar.leiva@usco.edu.co](mailto:oscar.leiva@usco.edu.co)

Es decir, que por expreso mandato constitucional es competencia del poder legislativo crear mediante la promulgación de leyes, los tributos territoriales; sin embargo, los elementos impositivos pueden reglamentarse por el ente territorial teniendo en cuenta los límites que le impone la constitución y la ley.

Es allí, donde nace el primer problema del sistema tributario territorial, a saber, la promulgación de diversos estatutos impositivos con normatividad que en su mayoría carece de elementos como la simplicidad, claridad, publicidad, actualidad y competitividad.

Respecto a la simplicidad es preciso señalar, que esta consiste en que “la estructura tributaria debe ser simple, clara y debidamente divulgada. No obstante, esa simplicidad no debe obviar cierta complejidad cuando los requerimientos de equidad la demanden” (Espitia, 2017, pág. 53).

### **Desarrollo Argumentativo:**

De lo anterior se puede colegir varios aspectos; el primero de ellos consiste en que las disposiciones tributarias para cada ente territorial deben ser comprensibles y aplicables por los usuarios que detentan la información, es decir, el universo de sujetos pasivos de las cargas impositivas y la administración tributaria como agente fiscalizador de los impuestos.

Como segundo aspecto, el ordenamiento jurídico fiscal territorial debe gozar del principio de publicidad; ello consiste, en mostrarle al público en general a través de medios de comunicación oficiales (gaceta, pagina web, entre otros) el histórico de la normatividad tributaria y las disposiciones vigentes. Adicionalmente, no basta con la

publicación de dichos actos administrativos sino por el contrario, la administración debe propender por socializar y educar a sus contribuyentes.

Como tercer aspecto, la simplicidad del sistema fiscal no implica desconocer variables económicas, sociales y jurídicas que inciden en la definición de los elementos de los tributos, es decir, el sistema requiere un cierto grado de complejidad en donde se respeten los principios de equidad, eficiencia y progresividad. (Constitución Política de Colombia, art. 363).

Como ya se comentó líneas arriba, la claridad de las disposiciones tributarias está directamente relacionada con la simplicidad de las mismas; por tal razón, “las normas tributarias deben ser lo suficientemente claras y transparentes como para que el ciudadano conozca fácilmente cuáles son sus obligaciones tributarias y pueda, en su caso, liquidar el impuesto” (Derechoured, 2019).

Adicionalmente, en tanto más claro y simple es el sistema tributario respetando los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad, más fácil y efectivo será la gestión de cobro y fiscalización para la administración; en consecuencia, la productividad de los entes territoriales mejorará en beneficio de los fines estatales.

Retomando el problema de publicidad de las normas tributarias locales, es menester, reseñar como primera medida, que estas se circunscriben en la reglamentación de leyes generales, y que en su aspecto formal corresponden a actos administrativos como: acuerdos, ordenanzas, decretos, resoluciones,

circulares y conceptos; los cuales, coexistiendo entre sí, forman el sistema u ordenamiento jurídico tributario territorial.

Como segundo aspecto, vale la pena resaltar la imposición legal que recae sobre los entes territoriales, de cumplir con el principio de publicidad respecto a los actos administrativos de contenido general, veamos lo que determina la ley:

**Artículo 65.** *“Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el diario oficial o en las gacetas territoriales, según el caso...”*

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación (ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011, art. 65).

De acuerdo con lo anterior, los estatutos rentísticos territoriales (de los municipios, distritos y departamentos) promulgados a través de (acuerdos y ordenanzas) con forme a la constitución y la ley; así mismo, los actos administrativos que reglamentan dichos estatutos tributarios territoriales, como por mencionar algunos: los (decretos y resoluciones que expide el gobierno territorial); al ser actos administrativos de contenido general y con efecto “erga omnes dentro de su

territorio”<sup>1</sup> deben cumplir la ritualidad del principio de publicidad.

Sin embargo, en la actualidad los municipios y departamentos no poseen una base de datos histórica, consolidada y ordenada que les permita a los contribuyentes consultar y aplicar las disposiciones fiscales vigentes; adicionalmente, no se evidencia una política pública clara a cerca de incentivar a la ciudadanía para el uso de las aplicaciones web ofertadas por el estado en dichos territorios; para el 2015 el estudio de cultura de uso de TIC en los colombianos para relacionarse con el estado - 2015, determinó que apenas el 32% de las personas y el 42,7% de las empresas Conoce, o había visto, leído u oído publicidad o divulgación sobre trámites y servicios que se ofrecen a través de aplicativos; concluyendo que:

*“Hace falta una mayor difusión de estos servicios en línea, así como también el desarrollo de herramientas de mercadeo a través del uso de redes sociales y campañas publicitarias que den a conocer los productos del Estado y permitan un posicionamiento organizacional y una visualización de los símbolos de las entidades públicas (Dirección de gobierno en línea MINTIC, 2015)...”*

Esta problemática lleva a plantearse el siguiente interrogante: ¿Cómo puede el contribuyente liquidar y pagar sus

---

<sup>1</sup> La expresión “Erga omnes” es una locución latina que se utiliza mucho en Derecho. Significa “frente a todos”. Por lo tanto, la expresión “efectos erga omnes” se refiere a algo que produce efectos frente a todos, frente a cualquiera. Para el caso de las normas tributarias territoriales estas tienen efecto frente a todos los contribuyentes en un territorio, espacio o jurisdicción específica, ya sea municipio, distrito o departamento.

impuestos sino conoce y no entiende las normas aplicables?

Respecto al problema de la actualización de las normas fiscales y la relación con la conveniencia sociopolítica y la competitividad empresarial que deben generar en los entes descentralizados vale la pena traer a colación que:

*“La normativa tributaria debe tener una cierta continuidad y no ser objeto de reformas frecuentes. Tales reformas no sólo hacen más compleja la regulación de los impuestos sino que además introducen un elevado grado de inseguridad jurídica para los ciudadanos (Derechoured, 2019)...”*

Adicionalmente, y bajo el imperio de la autonomía de los entes territoriales, estos deben precisar técnicamente los momentos oportunos para modificar sus sistemas fiscales internos. Para ello, es indispensable apoyarse en elementos como: variables económicas, sociales, fiscales, políticas públicas, condiciones culturales, hidrográficas, entre otras. En tal sentido, no tiene razón de ser, mantener un sistema fiscal territorial que viene aplicándose desde el año 1983 arrojando indicadores negativos respecto a la generación de ingresos por concepto de impuestos y la relación con su productividad.

Prueba de lo anterior, es que como lo recomienda el gobierno nacional:

El desempeño fiscal de los gobiernos territoriales es desigual, por lo cual, se requiere fortalecer las capacidades de las entidades territoriales, dando tratamientos diferenciados. Es necesario realizar un análisis de la situación fiscal de las Entidades descentralizadas integrado al

de las administraciones centrales, dado que algunas están generando déficit fiscal comprometiendo su sostenibilidad.

Se debe fortalecer el desempeño fiscal de las entidades territoriales a través de: (...) Estrategias para el incremento los ingresos propios (Departamento nacional de planeación de Colombia, 2018)

El segundo problema del sistema tributario colombiano en general, es la carencia de personal en dos vías: la primera de ellas respecto a la cantidad de funcionarios públicos que actúen en beneficio de los fines esenciales del estado a través del recaudo, cobro y fiscalización de los tributos; prueba de ello, lo constituye la creación nuevos cargos públicos para la dirección especializada contra delitos fiscales en la fiscalía general de la Nación, cuya función principal es la investigación y judicialización de los delitos fiscales o tributarios y las demás conductas delictivas conexas o relacionadas (Ley 210 de 2019, Art. 132).

En lo que concierne, a los funcionarios de las administraciones tributarias territoriales, vale la pena reseñar que en Colombia existen 1.123 municipios, de los cuales 5 corresponden a Distritos, y 32 departamentos, es decir, 1.155 entes territoriales (Datos Abiertos, 2018) los cuales aplican sistemas tributarios independientes, y a su vez, poseen una variedad de contribuyentes con características disimiles. En este orden de ideas, para el 2020 el 85% (987 municipios) se encuentran categorizados en la sexta o última posición, de conformidad con los lineamientos de la ley 617 de 2000 (Contaduría general de la Nación, 2020); lo cual, significa que sus ingresos corrientes de libre destinación

fluctúan por debajo de un nivel deseado, obligando al gobierno central a cubrir sus déficit presupuestales con transferencias del sistema general de participaciones. En otras palabras más del 80% de los entes descentralizados son “pobres”<sup>2</sup> y no gozan de finanzas públicas sanas ni auto sostenibles que puedan generar riqueza y progreso en la sociedad.

Siguiendo la línea, al ser entes financieramente pobres, carecen de personal idóneo y cualificado para liderar la gestión de cobro, fiscalización y control de los tributos territoriales; aunado a ello, la planta de personal de las alcaldías y gobernaciones no son suficientes para cubrir la demanda de contribuyentes y en la praxis se evidencia que la selección del personal se ve permeada por ideologías y poderes políticos mas no por elementos meritocraticos.

Como tercer y ultima problemática que aqueja la productividad de los entes descentralizados en relación al recaudo impositivo; es la carente cultura tributaria y de valores en beneficio de lo público que permea a los ciudadanos.

Si bien es cierto, la idiosincrasia del no pago de impuestos se escapa de un aspecto formal (norma o ley), si está asociada a la percepción del contribuyente a cerca de la administración e inversión que realizan los dirigentes políticos con los recursos públicos provenientes del recaudo tributario; en tal sentido:

La cultura tributaria es vista como una política fundamental en varios países

---

<sup>2</sup> Entiéndase por entes descentralizados pobres, aquellos Municipios que dependen ostensiblemente de las transferencias del gobierno nacional, para poder ejecutar las políticas públicas y los planes de desarrollo en beneficio de la sociedad, es decir, que su autogestión tributaria es insuficiente.

iberoamericanos. Sin embargo, el objetivo principal de los programas de cultura tributaria difiere de país a país. Para algunos lo más importante es aumentar la base de contribuyentes, mientras que para otros aumentar el recaudo. Las estrategias a las que acuden son dinámicas, casi todas enfocadas en la población más joven (futuros contribuyentes) a través de programas de educación fiscal (Bonilla, 2014, pág. 21).

Para el caso colombiano, no existe una política pública a largo plazo y de impacto liderada a través del ministerio de hacienda y crédito público, las cámaras de comercio, la DIAN y las administraciones tributarias territoriales; en beneficio de incrementar el recaudo, acercar a los contribuyentes, educar a las futuras generaciones, transmitir los beneficios por el pago de los impuestos, entre otras bondades. Por el contrario, el estado colombiano llevado por el afán de mejorar sus índices de recaudo fiscal ha optado como estrategia en los últimos años, por la promulgación de una serie de amnistías tributarias; las cuales, desmotivan al contribuyente responsable e incentivan al omiso a seguir incumpliendo.

Por mencionar algunos ejemplos, mediante la reforma tributaria de 2016, se establecieron condiciones especiales de pagos para los sujetos pasivos y contribuyentes que se encontraban en mora por obligaciones correspondientes a los períodos gravables o años 2014 y anteriores, otorgando descuentos en intereses y sanciones hasta en un 60%. (Ley 1819 de 2016, art. 356). Dicha situación ayudo a incrementar el recaudo de los entes territoriales para la vigencia fiscal 2017; Por otra parte, en el año 2019, bajo el fenómeno de la reviviscencia normativa de la ley 1819 de



2016, se retomó ciertos descuentos que favorecen a los contribuyentes y sujetos pasivos morosos (Ley 2010 de 2019, art. 120). En este orden de ideas, es evidente que en la actualidad no existe una política pública fiscal dirigida a los entes territoriales de Colombia, de forma tal, que les garantice sostenibilidad, productividad y progreso económico a sus pueblos sino que ella consiste meramente en otorgar amnistías y descuentos para incrementar el recaudo a corto plazo, lo que permite ver a la administración pública como ineficiente.

Sin embargo, tal parece, que el estado colombiano ha aceptado el problema tributario territorial y es consciente de que se requiere una reforma fiscal estructural, es así, como se creó la Comisión de estudio del sistema tributario territorial cuya finalidad se simplifica en la proposición de nuevas políticas públicas fiscales, lo que se traduce, en un escenario a corto plazo, en una reforma tributaria con enfoque territorial. (Ley 2010 de 2019, art. 125).

### Conclusiones

Para concluir, podríamos sintetizar que los problemas del sistema tributario territorial orbitan en tres dimensiones fundamentales ya decantadas líneas arriba: la proliferación de diferentes sistemas tributarios para cada ente descentralizado, la carencia de personal en dos vías: respecto al déficit de funcionarios que laboran en las administraciones y a la falta de idoneidad y capacidad profesional para realizar sus obligaciones de cobro, fiscalización y control de los tributos; y por último, la débil cultura tributaria que irradia a todos los ciudadanos colombianos aunado a la frágil estrategia estatal para fortalecerla.

Por lo anterior, es imperante que el gobierno nacional, el poder legislativo, los entes territoriales, los sectores económicos, académicos, sociales y demás agremiaciones se unan para trabajar mancomunadamente en búsqueda de la reforma estructural del sistema tributario territorial que tanta falta le hace al país.

### Referencias Bibliográficas

Actualicese. (25 de julio de 2018). *actualicese*. Obtenido de actualicese: <https://actualicese.com/diez-reformas-tributarias-en-las-ultimas-dos-decadas-en-colombia/>

Bonilla. (2014). *La cultura tributaria como herramienta de política fiscal, con énfasis en la experiencia de Bogotá*. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/44456/45744>

Constitucion Politica de Colombia . (20 de julio de 1991). Diario oficial. *gaceta constitucional*. Bogota DC, Colombia.

Contaduria General de la Nacion . (2020). *Contaduria general de la Nacion* . Obtenido de Contaduria general de la Nacion.

<http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/productos/categorizacion-dep-mun/>

Datos Abiertos. (01 de agosto de 2018). *Datos Abiertos*. Obtenido de <https://www.datos.gov.co/Mapas-Nacionales/Departamentos-y-municipios-de-Colombia/xdk5-pm3f>

Departamento nacional de planeacion de Colombia. (agosto de 2018). *Departamento nacional de planeacion de*

Colombia. Obtenido de  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Presentaci%C3%B3n%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202017.pdf?Web>

Derechoured. (21 de junio de 2019).  
*Derechoured*. Obtenido de Derechoured:  
<https://derechoured.com/libro/hacienda-publica/6435-los-principios-tributarios>

Dirección de gobierno en línea MINTIC.  
(diciembre de 2015). *Estudio de cultura de uso de TIC en los colombianos para relacionarse con el estado -2015*.  
Obtenido de  
[https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-7913\\_culturadigital\\_2015.pdf](https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-7913_culturadigital_2015.pdf)

Espitia, F. H. (2017). *Sobre la reforma tributaria estructural que se requiere en Colombia: reflexiones y propuestas*.  
Obtenido de  
<http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v19n36/0124-5996-rei-19-36-00149.pdf>  
ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (18 de enero de 2011). Diario oficial . Bogota DC, Colombia.