

# LA FISCALIZACIÓN Y EL CONTROL, NUEVAS PERSPECTIVAS

## Compiladores:

Astelio Silvera Sarmiento©

## Autores:

Ana María Londoño López©, Dany Esteban Gallego Quiceno©, Eliana María González González©, Gabriel Alfonso Pacheco Martínez©, Harold Pérez Olivera©, Iván Darío Lara Herrera©, Jhennys Paola Becerra Ossa©, José Alexander Velásquez Ochoa©, Juan Fernando Correa Watcher©, Liliana Patricia Restrepo©, Luly Stephanie Ricardo Jiménez©, Margarita Rosa Miranda Villera©, María Mónica Torres Lance©, Ricardo Alonso Colmenares Flórez©, Ricardo Simancas Trujillo©, Roberto Morales Espinosa©, Víctor Higuera Ojito©.



SELLO EDITORIAL  
CORUNIAMERICANA



CORPORACIÓN UNIVERSITARIA  
**AMERICANA**  
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA

# LA FISCALIZACIÓN Y EL CONTROL, NUEVAS PERSPECTIVAS

**Compiladores:**

Astelio Silvera Sarmiento©

---

**Autores:**

Ana María Londoño López©, Dany Esteban Gallego Quiceno©, Eliana María González González©, Gabriel Alfonso Pacheco Martínez©, Harold Pérez Olivera©, Iván Darío Lara Herrera©, Jhennys Paola Becerra Ossa©, José Alexander Velásquez Ochoa©, Juan Fernando Correa Watcher©, Liliana Patricia Restrepo©, Luly Stephanie Ricardo Jiménez©, Margarita Rosa Miranda Villera©, María Mónica Torres Lance©, Ricardo Alonso Colmenares Flórez©, Ricardo Simancas Trujillo©, Roberto Morales Espinosa©, Víctor Higuera Ojito©.



**SELLO EDITORIAL**  
CORUNIAMERICANA



**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA**  
**AMERICANA**  
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA



**PRESIDENTE**

JAIME ENRIQUE MUÑOZ

**RECTORA NACIONAL**

ALBA LUCÍA CORREDOR GÓMEZ

**VICERRECTORA ACADÉMICA**

MARIBEL MOLINA CORREA

**VICERRECTOR DE INVESTIGACIONES**

ASTELIO SILVERA SARMIENTO

**ASESOR DE PUBLICACIONES**

CARLOS F. MIRANDA MEDINA

**COMITÉ CIENTÍFICO**

**HERNÁN JOSÉ HERNÁNDEZ BELAIDES**

Master en Fiscalidad Internacional, Universidad Internacional de La Rioja

**FRANCISCO HERNÁNDEZ CABALLERO**

Magíster en Economía Financiera, Universidad de Santiago de Chile

**YULEIDA ARIZA ANGARITA**

Doctoranda en Administración (Línea en Investigación Administrativa), Universidad Simón Bolívar

**PARES EVALUADORES**

**ALBERT YORDANO CORREDOR BUSTAMANTE**

Máster in Bussines Administration

Maestría en Administración en Negocios Internacionales

**DANIEL CATAÑO GÓMEZ**

Magíster en Derecho Internacional de Negocios

**GRUPOS DE INVESTIGACIÓN**

GRUPO DE INVESTIGACIÓN GISELA

(CATEGORÍA B - COL0081379)

TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA Y SOCIAL – TES

(CATEGORÍA D - COL0151223)

GRUPO DE INVESTIGACIÓN AGLAIA

(CATEGORÍA C - COL0081361)

# LA FISCALIZACIÓN Y EL CONTROL, NUEVAS PERSPECTIVAS

**Compiladores:**

Astelio Silvera Sarmiento©

---

**Autores:**

Ana María Londoño López©, Dany Esteban Gallego Quiceno©, Eliana María González González©, Gabriel Alfonso Pacheco Martínez©, Harold Pérez Olivera©, Iván Darío Lara Herrera©, Jhennys Paola Becerra Ossa©, José Alexander Velásquez Ochoa©, Juan Fernando Correa Watcher©, Liliana Patricia Restrepo©, Luly Stephanie Ricardo Jiménez©, Margarita Rosa Miranda Villera©, María Mónica Torres Lance©, Ricardo Alonso Colmenares Flórez©, Ricardo Simancas Trujillo©, Roberto Morales Espinosa©, Víctor Higuera Ojito©.



SELLO EDITORIAL  
CORUNIAMERICANA



CORPORACIÓN UNIVERSITARIA  
**AMERICANA**  
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA

658.15  
C822

Corporación Universitaria Americana. (2016). La fiscalización y el control, nuevas perspectivas. Astelio Silvera Sarmiento (Comp.). Barranquilla: Sello Editorial Coruniamericana. 2016. (Colección Libros Resultado de Investigación).

84 Páginas: 17 x 24 cm  
ISBN: 978-958-59080-7-9

1. ANÁLISIS FINANCIERO- 2. POLÍTICAS PÚBLICAS- 3. FISCALIZACIÓN

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA AMERICANA-CO /SPA /RDA  
SCDD 21 /CUTTER - SANBORN

©Corporación Universitaria Americana  
©Sello Editorial Coruniamericana  
ISBN: 978-958-59080-7-9

## LA FISCALIZACIÓN Y EL CONTROL, NUEVAS PERSPECTIVAS

### Compiladores:

©Astelio Silvera Sarmiento

### Autores:

©Ana María Londoño López, ©Dany Esteban Gallego Quiceno  
©Eliana María González González, ©Gabriel Alfonso Pacheco Martínez  
©Harold Pérez Olivera, ©Iván Darío Lara Herrera  
©Jhennys Paola Becerra Ossa, ©José Alexander Velásquez Ochoa  
©Juan Fernando Correa Watcher, ©Liliana Patricia Restrepo  
©Luly Stephanie Ricardo Jiménez, ©Margarita Rosa Miranda Villera  
©María Mónica Torres Lance, ©Ricardo Alonso Colmenares Flórez  
©Ricardo Simancas Trujillo, ©Roberto Morales Espinosa, ©Víctor Higuera Ojito

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma o por medios electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, u otra, sin la previa autorización por escrito de Sello Editorial Coruniamericana y del autor. Los conceptos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente corresponden con los de la Corporación Universitaria Americana y da cumplimiento al Depósito Legal según lo establecido en la Ley 44 de 1993, los Decretos 460 del 16 de marzo de 1995, el 2150 de 1995, el 358 de 2000 y la Ley 1379 de 2010.

### Sello Editorial Coruniamericana

Cra. 53 No. 64-142  
selloeditorialcoruniamericana@coruniamericana.edu.co

### Diagramación

Beatriz Meza Gallego

### Diseño Portada

José Luis Gómez

Barranquilla - Colombia  
1a edición, diciembre 2016

Printed and made in Colombia

## Contenido

---

|   |    |
|---|----|
| <b>Prólogo</b> .....  | 7  |
| <b>Utilización de los indicadores financieros en una muestra de empresas de la ciudad de Montería</b> .....                   | 9  |
| <i>Jhennys Paola Becerra Ossa</i>   |    |
| <i>María Mónica Torres Lance</i>  |    |
| <i>Margarita Rosa Miranda Villera</i>   |    |
| <i>Eliana María González González</i>   |    |
| <i>Luly Stephanie Ricardo Jiménez</i>   |    |
| <b>Impacto de las TIC en la gestión tributaria colombiana: avances hacia la modernización de la arquitectura fiscal</b> ..... | 27 |
| <i>Gabriel Alfonso Pacheco Martínez</i>   |    |
| <i>Ricardo Simancas Trujillo</i>  |    |
| <i>Víctor Higuera Ojito</i>   |    |
| <i>Roberto Morales Espinosa</i>   |    |
| <i>Harold Pérez Olivera</i>   |    |
| <b>Metodología para la evaluación de las políticas públicas en programas sociales en Medellín</b> .....                       | 47 |
| <i>Ana María Londoño López</i>  |    |
| <i>Dany Esteban Gallego Quiceno</i>   |    |
| <i>Liliana Patricia Restrepo</i>  |    |
| <i>Juan Fernando Correa Watcher</i>   |    |
| <i>Jhennys Paola Becerra Ossa</i>   |    |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL)</b>           |           |
| <b>de la elusión a la fiscalización en Colombia.....</b> | <b>63</b> |
| <i>José Alexander Velásquez Ochoa</i>                    |           |
| <i>Ricardo Alonso Colmenares Flórez</i>                  |           |
| <i>Iván Darío Lara Herrera</i>                           |           |
| <i>Gabriel Alfonso Pacheco Martínez</i>                  |           |

## **Prólogo**

---

Tengo el agrado de presentarles el libro *La fiscalización y el control, nuevas perspectivas*, el cual es el valioso resultado de investigación de un trabajo colaborativo entre tres grupos de investigación de diferentes áreas del conocimiento de la Corporación Universitaria Americana, alrededor de temas como la utilización de los indicadores financieros, la evaluación de políticas públicas y las entidades sin ánimo de lucro.

Los lectores de este texto encontrarán una interesante reflexión acerca de la elución a la fiscalización por parte de las entidades sin ánimo de lucro, las cuales han ido creciendo significativamente en Colombia y en donde vale la pena analizar con rigurosidad la gestión de las mismas.

Para aquellos que les atrae todo lo relacionado con los indicadores financieros, tendrán la oportunidad de conocer un estudio acerca del uso de éstos en una muestra de empresas de la ciudad de Montería. Finalmente encontrarán una valiosa propuesta para la implementación de una metodología que logre evaluar el impacto de las políticas públicas en programas sociales ejecutados en la ciudad de Medellín.

Los autores han centrado todo su esfuerzo en construir valiosos artículos y generar nuevo conocimiento a partir de trabajos investigativos realizados con rigurosidad, aplicando diversas técnicas, con lo cual se ha logrado llegar a interesantes conclusiones en el campo empresarial.

Este texto es sin duda una apuesta a la socialización de resultados de investigación, en donde la comunidad académica podrá encontrar elementos, casos e interesantes referentes, en las temáticas planteadas.

**Leidy Catalina Acosta Agudelo**

Máster International in Bussines Administration

Magíster en Administración de Negocios Internacionales

## ***Utilización de los indicadores financieros en una muestra de empresas de la ciudad de Montería\****

---

**Jhennys Paola Becerra Ossa<sup>1</sup>**  
**María Mónica Torres Lance<sup>2</sup>**  
**Margarita Rosa Miranda Villera<sup>3</sup>**  
**Eliana María González González<sup>4</sup>**  
**Luly Stephanie Ricardo Jiménez<sup>5</sup>**  
*Corporación Universitaria Americana*

---

\* Capítulo de libro resultado del proyecto de Investigación: Capacidades dinámicas para el desarrollo de la competitividad en las mipymes. Realizado por el Grupo de Investigación GISELA de la Corporación Universitaria Americana.

1. Magíster Pedagogía e Investigación en el Aula, Universidad de la Sabana – Unisabana. Docente de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín. [jbecerra@coruniamericana.edu.co](mailto:jbecerra@coruniamericana.edu.co)
2. Contadora Pública. Especialista en Revisoría Fiscal y Contraloría. Docente de la Corporación Universitaria Americana. [mtorresl@coruniamericana.edu.co](mailto:mtorresl@coruniamericana.edu.co)
3. Magíster en Economía, Universidad del Norte. [mmiranda@coruniamericana.edu.co](mailto:mmiranda@coruniamericana.edu.co)
4. Magíster en Administración de Negocios, Universidad Pontificia Bolivariana. Especialista en Mercadeo, Universidad Autónoma del Caribe. Docente de la Corporación Universitaria Americana. [egonzalez@coruniamericana.edu.co](mailto:egonzalez@coruniamericana.edu.co)
5. Magíster en Pedagogía e Investigación en el Aula, Universidad de la Sabana – Unisabana. Especialista en Gerencia del Talento Humano, Universidad Pontificia Bolivariana. Docente de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín. [academicomon@coruniamericana.edu.co](mailto:academicomon@coruniamericana.edu.co)

**RESUMEN**

Este capítulo presenta los resultados obtenidos en el estudio "*Utilización de los indicadores financieros en una muestra de empresas de la ciudad de Montería*". Se implementaron métodos cuantitativos y cualitativos para el procesamiento e interpretación de los resultados obtenidos. Se determinó el tamaño de la muestra bajo el método de muestreo aleatorio simple, teniendo como población 45 constructoras de Montería, de las cuales 38 fueron consultadas; encuesta, certificaciones de Cámara de Comercio y confirmaciones fueron los instrumentos de recolección de la información. Los principales usos que las empresas le dan a los indicadores financieros se representan de la siguiente manera: 35 % utilizan la información de los indicadores en la rotación de cartera, un 25 % para medir rentabilidad y otro 20 % en la rotación de activos fijos.

**Palabras clave:** Indicadores financieros, Sector construcción, Toma de decisiones.

**USE OF FINANCIAL INDICATORS IN A SAMPLE OF COMPANIES OF THE CITY OF MONTERIA****ABSTRACT**

This chapter displays the results of the study Use of financial indicators in a sample of companies in the city of Monteria. The project followed a mixed methodology for processing and interpreting the data. The sample size was determined following the method of simple random sampling, with a population of 45 building companies in Monteria, 38 of which were consulted. Data collection procedures included surveys, certifications from the Chamber of Commerce and confirmations. The main uses that companies give to financial indicators are: 35 % use the information on the portfolio turnover, 25 % to measure profitability and 20 % in fixed assets rotation.

**Keywords:** Financial indicators, Construction sector, Decision making.

## INTRODUCCIÓN

El proceso de transformación que trae consigo la globalización, el desarrollo económico, el surgimiento de nuevas empresas y de la tecnología, dificulta el sostenimiento y durabilidad en el tiempo de algunas organizaciones, es por esto que resulta importante ahora más que nunca tener claridad acerca de cómo se deben gestionar los recursos financieros para la toma de decisiones racionales, acordes con los objetivos y el estado económico de la empresa.

Por lo anterior, actualmente se observa una tendencia creciente en la objetivación de las mediciones que se realizan en las empresas bien sean del sector público o privado. Por ello, las organizaciones se preocupan por contar con información que les permita tomar decisiones más acertadas de acuerdo a su estado financiero real. Pero en algunas ocasiones se olvidan que no es suficiente recolectar información, sino que también es fundamental tomar el tiempo necesario para el procesamiento e interpretación de los resultados de las mediciones (Atehortúa, 2005). En esta tendencia encontramos la preparación de los indicadores financieros.

Correa, Castaño y Mesa (2010), manifiestan que los indicadores financieros forman parte fundamental en la estructura administrativa y financiera de las empresas, puesto que estos indicadores miden la capacidad organizacional, y reflejan cómo está operando la organización, dando a conocer de manera clara y oportuna el paso a seguir en cuanto al fortalecimiento económico. Los indicadores o razones financieras dentro de las empresas son utilizados para mostrar las relaciones que existen entre las diferentes cuentas de los estados financieros; estos se pueden ver o interpretar desde varios puntos de vistas, en el caso del inversionista le sirve para la predicción del futuro de la compañía, mientras que para la administración del negocio, le es útil ante la forma de anticipar las condiciones futuras y como punto de partida para la planeación de aquellas operaciones que hayan de influir sobre el curso de futuros eventos.

De igual forma se pueden utilizar los indicadores financieros para medir la gestión de las empresas en un sector en específico, en este trabajo su desarrollo se enfocará en la medición de herramientas financieras del sector de la construcción, los cuales permiten visionar la situación global de la empresa, control de las obras en curso, control de los costos de obra y productividad económica del personal (Gutiérrez, 2010).

La importancia de analizar el sector de la construcción radica en que este es considerado como uno de los líderes en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia, con un crecimiento superior al promedio de la economía y gran dinamizador del desarrollo y crecimiento económico nacional, además que se ha visto fortalecido por los diferentes programas de infraestructura y vivienda llevados a cabo por el Gobierno Nacional (Superintendencia de Sociedades, 2015).

En base a lo anterior surge la idea de indagar el uso que se le da a estas herramientas financieras dentro de las empresas constructoras de la ciudad de Montería, Córdoba, Colombia. Este tema resulta interesante debido a que los indicadores no se construyen de una lluvia de ideas o de actividades similares, sino que se definen en el marco del pensamiento estratégico de las organizaciones, ayudando a evaluar la eficacia, eficiencia y efectividad de los procesos, por tanto los resultados obtenidos ayudaron a aclarar qué tan organizadas y calculadoras en la parte financiera son las empresas del sector construcción encuestadas. La investigación se desarrolló bajo métodos cuantitativos y cualitativos de carácter inductivo y descriptivo, utilizando la fórmula que se basa en la metodología de muestreo aleatorio simple para poblaciones finitas (Aguilar-Barojas, 2005).

## **LITERATURA**

El trabajo realizado por Juárez (2011), inicialmente realiza un análisis entre la relación que existe en la gestión y rendimiento del recurso

humano y el rendimiento empresarial, a partir del uso de indicadores financieros (rentabilidad, crecimiento, ventas, medidas multidimensionales, entre otros) y no financieros (indicadores de rendimiento operacional: productividad, estabilidad de la plantilla, entre otros). Donde las prácticas de alto rendimiento afectan positivamente al recurso humano de las empresas.

Los indicadores financieros pueden reflejar hechos pasados de forma agregada y verse afectados por una amplia variedad de factores internos y externos, sin embargo, están directamente relacionados con la razón de ser de cada empresa, siempre y cuando se haga elección de los indicadores adecuados, proporcionando una visión correcta del funcionamiento de la empresa y permitiendo traducir la aplicación de prácticas de alto rendimiento a datos económicos, que puedan evaluar el impacto real de su aplicación y compararlos con los resultados obtenidos por otras empresas (Álvarez, Castañeda, Chalarca, Guzmán & Colmenares, 2016).

Adicionalmente, la autora realizó un análisis de 40 artículos académicos que contenían estudios de indicadores financieros, arrojando que los más usados eran 51 indicadores financieros, de los cuales el 63 % son indicadores de uso objetivo y 37 % son indicadores de uso subjetivo, donde los indicadores que más destacan son: resultados sobre ventas, rentabilidad de los activos de la empresa y rentabilidad financiera de la empresa (Juárez, 2011).

Nava (2009), en su trabajo menciona que el análisis financiero es la herramienta más efectiva y poderosa para evaluar el desempeño financiero y económico de una empresa y sobre todo si se hace un ejercicio detallado que le permitirá comparar sus resultados con empresas similares a ella, debido a que sus fundamentos y objetivos se enfocan en lo cuantitativo, que a su vez le permite una mayor visión ante la toma

de decisiones junto con la aplicación de técnicas sobre datos contables que son transformados, analizados e interpretados, permitiendo identificar los aspectos económicos y financieros que muestran realmente las condiciones en que opera la empresa con respecto al nivel de liquidez, solvencia, endeudamiento, eficiencia, rendimiento y rentabilidad, facilitando a su vez la toma de decisiones a nivel gerencial, económico y financiero.

Decisiones como la venta de una dependencia, variaciones en las políticas de créditos, en las políticas de cobro, en las políticas de inventario o expansión de la empresa, dependen del análisis financiero, el cual contempla principios y procedimientos que a partir de una transformación contable, económica y financiera, permiten comparar los resultados obtenidos, siendo una herramienta para el manejo gerencial de toda organización, en pro de prevenir situaciones contraproducentes, diagnosticar, evaluar la operación de la empresa y predecir el futuro (Nava, 2009).

Cárcaba (2001), habla que en el ámbito empresarial, el análisis financiero es un potente instrumento que permite evaluar la solvencia de liquidez de la empresa y futuras posibles evoluciones, resultando un instrumento útil para la toma de decisiones por parte de los usuarios, cubriendo necesidades que en ocasiones no se verían acaparadas con una simple consulta o revisión de los datos contables. Cuando se remonta el análisis de datos financieros más allá de una organización y llega a ámbitos de administraciones públicas, los objetivos necesariamente deben ampliar sus alcances, debido a que la información contable pública no solo debe facilitar la toma de decisiones a un sinnúmero de usuarios, también debe posibilitar a las entidades la rendición de cuentas acerca de los recursos que son manejados por estas, es decir, la "gestión financiera", a partir de la cual se hace la evaluación de los compromisos asumidos, el origen de la financiación, los fondos líquidos disponibles, la asignación de recursos de carácter público, de forma que la sociedad sea capaz de valorar

el uso de los recursos públicos en las acciones adoptadas en los ámbitos de gestión, finanzas y legalidad.

Por su parte, Morelos, De la Hoz y Fontalvo (2012), hacen una relación entre el comercio internacional, la importancia de las sociedades portuarias y los puertos como una de las principales puertas de exportación en donde consideran que los indicadores financieros, son una herramienta conformada por índices estadísticos de dos o más cifras, que se encargan de dar a conocer la evolución de las magnitudes de las empresas en el tiempo. Los indicadores financieros y la evaluación financiera se pueden analizar de forma horizontal, cuando se toma un indicador financiero y se evalúa con otros años; o vertical, cuando se toman varios años y se relacionan los indicadores ya sea de la misma empresa o de otras empresas.

Para este caso los indicadores utilizados fueron: liquidez, rentabilidad, endeudamiento, razón corriente, prueba ácida, capital neto de trabajo, rentabilidad bruta, rentabilidad operacional, rentabilidad neta y utilidad operacional. Pero de nada sirve tener estos datos si no se les realiza el adecuado análisis, es por esto que es importante una vez estimados los datos, realizar un análisis financiero de los objetivos perseguidos por la organización y esto solo se obtiene a partir de la respuesta de todos aquellos interrogantes que se puedan plantear a nivel financiero dentro de la organización (Morelos, De la Hoz & Fontalvo, 2012).

Bendezú y Vergiú (2007), plantean que la meta de las empresas es la maximización de las utilidades para los propietarios o accionistas, a partir del equilibrio entre los pasivos y el patrimonio que minimicen los niveles de riesgo, adicionalmente tratan de mantener niveles de liquidez adecuados que les permitan afrontar los compromisos que se les presenten a corto plazo; lo anterior según los autores se puede llevar a cabo de dos formas, una tradicional que consiste en el análisis de los

indicadores financieros siendo razones claras y fáciles de calcular, pero que tienen la debilidad de reducir su efectividad como instrumento de medición de riqueza, y la segunda forma es a partir del valor económico agregado, siendo una herramienta que trata de contrarrestar las limitaciones de los indicadores financieros al valorizar y evaluar el desempeño de gestión a partir de la creación de valor.

Castrillo, Castrillo, Delgado, Marcos y Morales (2009), realizan un análisis económico y financiero del sector de la construcción en Castilla y León (España), debido a que este sector ha sido considerado uno de los más dinámicos de la economía española, con una prolongada fase de crecimiento, la cual tuvo sus inicios a mediados de la década de los 90 hasta mediados del 2007, por los primeros rasgos de la crisis económica presentada. El sector de la construcción es considerado de gran importancia no solo por su incidencia directa sobre la actividad, también por el alto grado de influencia que tiene sobre los otros sectores de la economía, debido al alto contenido en consumos intermedios de su producción, y a su importancia en la generación de empleo, involucrando actividades como la construcción de edificios, promoción inmobiliaria, instalaciones eléctricas, acabados de edificios y construcción especializada (Méndez, Suárez, Echeverri, Rico & Ricardo, 2016).

La muestra para llevar a cabo esta investigación consistió en tomar dos muestras de empresas, una para España y otra para Castilla y León, bajo los siguientes criterios: empresas españolas con un total de activo mayor de dos millones de euros, cifra de negocios superior a un millón de euros, con más de diez trabajadores y con las cuentas no consolidadas. Con variables explicativas como solvencia a corto plazo (activo corriente/pasivo corriente), endeudamiento (pasivo/patrimonio neto), rotación de activos (inversa) (activo total/ventas), rotación del fondo de manobra (ventas/activo corriente-pasivo corriente), rentabilidad económica

(EBIT/activo total) y rentabilidad financiera (resultado/patrimonio neto), (Castrillo et al., 2009).

## **METODOLOGÍA**

### ***Método y muestra***

Esta investigación emplea métodos cuantitativos y cualitativos para el procesamiento e interpretación de los resultados obtenidos. El tipo de estudio es de carácter inductivo y descriptivo. Se determinó el tamaño de la muestra bajo el método de muestreo aleatorio simple. El muestreo aleatorio simple no solo asegura una muestra representativa, sino que también produce una estimación de la cantidad de una población y una especificación de la precisión (González & Bermúdez, 2010).

Para calcular el tamaño de la muestra, en esta investigación se utilizó la fórmula que se basa en la metodología de muestreo aleatorio simple para poblaciones finitas (Aguilar-Barojas, 2005).

Teniendo como referente la base de datos proporcionada por la Cámara de Comercio de Montería, Córdoba, son 45 las empresas que aplican a la finalidad del proyecto, lo que correspondería al total de la población  $N$ . Se tomó como nivel de confianza 95 % y un error de muestreo de 6 % = 0,06. En la tabla de distribución normal se busca el valor de  $Z$  que corresponde a un nivel de confianza del 95 %; este número corresponde a 1,96. Como no se tenían estimaciones adelantadas de las proporciones se utilizó asignación de mínima varianza, es decir,  $p = 0,5$  y  $q = 0,5$ .

$$n = \frac{Z^2 pq N}{(N-1)e^2 + Z^2 pq} \quad (1)$$

En donde:

$Z = 1,96$  (Nivel de confianza)

$p = 0,5$  (Probabilidad a favor)

$q = 0,5$  (Probabilidad en contra)

$N = 45$  (Población)

$e = 6 \%$  (Error de estimación)

$n = ?$  (Número de elementos)

Teniendo en cuenta la Fórmula 1 tenemos que son 38 empresas las cuales se deben indagar.

Las técnicas e instrumentos para la obtención de la información fueron:

*Encuestas.* Con el personal directivo de las empresas de Montería del sector de construcción, para obtener información acerca de la parte financiera y administrativa. De igual forma se aplicarán a los auxiliares contables, secretarias y a los Contadores Públicos.

*Certificaciones y confirmaciones.* Con las empresas que ejercen el control y vigilancia del sector comercial y organizacional para obtener los documentos que soporten la legalidad de su existencia, registro y control.

La organización, sistematización y análisis de los datos se hará una vez aplicadas las encuestas. Serán clasificadas y tabuladas acorde a cada objetivo específico propuesto, que permitan de tal forma la triangulación de los resultados con el establecimiento de patrones de comportamiento que hagan posible la explicación del fenómeno objeto de estudio.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

De las 38 empresas encuestadas del sector construcción de la ciudad de Montería, la Tabla 1 permite verificar que el 100 % de estas posee un Contador Público el cual se encarga de recopilar, organizar y clasificar la información financiera, reafirmando aún más la importancia que tiene el rol del Contador Público en las organizaciones (Correa, 2005).

Tabla 1. *¿Cuenta la empresa con un Contador Público?*

|       | Cantidad | Porcentaje |
|-------|----------|------------|
| Sí    | 38       | 100 %      |
| No    | 0        | 0 %        |
| Total | 38       | 100 %      |

Se pudo conocer por medio de las encuestas aplicadas que un 55 % de la población prepara los indicadores financieros y un 45 % de estas no las preparan (ver Tabla 2). Martínez (2011), resalta la importancia que tienen los indicadores financieros dentro de la organización, afirma que el uso de las herramientas financieras ubica a las empresas en un campo estratégico porque ayuda a conocer mejor la empresa y a planear con base a experiencias pasadas. Sumado a esto, Martínez (2003) ratifica que es importante tener en cuenta los indicadores financieros a la hora de analizar la salud de las empresas del sector corporativo.

Tabla 2. *¿Preparan indicadores financieros en la empresa?*

|       | Cantidad | Porcentaje |
|-------|----------|------------|
| Sí    | 21       | 55 %       |
| No    | 17       | 45 %       |
| Total | 38       | 100 %      |

Se ve la incursión del área contable con el área administrativa en la pregunta de quiénes preparan los indicadores financieros en las empresas y se obtuvo que el 14 % la administración, el 76 % contables y un 10 % entre el área contable y administrativa (ver Tabla 3). Estos resultados destacan el excelente trabajo desarrollado por el Contador Público, profesional integral con las capacidades necesarias para desenvolverse en cualquier área financiera y contable (Arévalo, Colocho & Ventura, 2001).

Tabla 3. *¿Quiénes preparan los indicadores financieros dentro de la empresa?*

|                           | Cantidad | Porcentaje |
|---------------------------|----------|------------|
| Administrativa            | 3        | 14 %       |
| Contable                  | 16       | 76 %       |
| Administrativa y Contable | 2        | 10 %       |
| Total                     | 21       | 100 %      |

Se observa en la Tabla 4 que la recurrencia de la gerencia o administración con la cual solicitan los indicadores financieros fue del 38 % una vez en el año, 29 % dos veces en el año y de 33 % más de tres veces en el año, lo cual evidencia la importancia que tienen los indicadores financieros, destacando el posible uso de estos en los procesos gerenciales; según Cárdenas (2014) los indicadores financieros apoyan a la gerencia en la toma de decisiones oportunas y adecuadas, lo que permite el uso eficiente de los recursos de las empresas.

Tabla 4. *¿Durante el año, con qué recurrencia la gerencia o administración solicitan los indicadores financieros?*

|               | Cantidad | Porcentaje |
|---------------|----------|------------|
| 1             | 8        | 38 %       |
| 2             | 6        | 29 %       |
| 3 en adelante | 7        | 33 %       |
| Total         | 21       | 100 %      |

Llama la atención los fines en los cuales utilizan estas empresas la información obtenida en los indicadores financieros, como muestra la Tabla 5, el 43 % utilizan la información para crear los planes estratégicos, es decir, para plasmar las actuaciones, un 32 % le da uso para licitaciones y un 25 % en procesos tributarios; según González y Bermúdez (2010) los gerentes en el proceso de toma de decisiones cuentan con instrumentos como los indicadores financieros, los cuales ayudan a constatar el resultado de un proceso y el logro y avance que pudo haber tenido una estrategia implementada.

Tabla 5. *¿Para qué fines utilizan la información de los indicadores financieros?*

|              | <b>Cantidad</b> | <b>Porcentaje</b> |
|--------------|-----------------|-------------------|
| Estratégicos | 11              | 52 %              |
| Licitaciones | 8               | 38 %              |
| Tributarios  | 2               | 10 %              |
| Otros        | 0               | 0 %               |
| Total        | 21              | 100 %             |

Se evidencia en la Tabla 6 que un 71 % del área contable utiliza la información de los indicadores o la tiene en cuenta para dar recomendaciones en cuanto a los pasos a seguir de la empresa y un 29 % no la tienen en cuenta, este resultado llama la atención ya que los indicadores financieros son un punto esencial dentro de las organizaciones; son estos los que nos guían en cuanto al paso a seguir financieramente, son una herramienta útil en cuanto a la medición de cómo está funcionando la empresa, permite medir no solo la rentabilidad sino además cómo se mueven todas las áreas de la organización, es decir, apunta o enmarca toda la organización (Suárez, Ferrer & Suárez, 2008), por tanto el hecho que un 29 % no los utilice o solicite resulta sorprendente.

Tabla 6. *¿El área contable utiliza los indicadores financieros?*

|       | <b>Cantidad</b> | <b>Porcentaje</b> |
|-------|-----------------|-------------------|
| Sí    | 15              | 71 %              |
| No    | 6               | 29 %              |
| Total | 21              | 100 %             |

Del total de empresas que preparan los indicadores financieros (55 %), el 95 % de ellas el gerente o administrador utilizan los indicadores financieros y solo un 5 % de éstas no la utilizan (ver Tabla 7), queriendo decir que las empresas que implementan las herramientas que nos ofrecen los indicadores financieros, son empresas que podrían tener más aceptación en cuanto a las estrategias implementadas en el desarrollo operativo de los negocios (Choo, 1999).

Tabla 7. *¿El gerente o administrador utilizan la información de los indicadores financieros?*

|       | Cantidad | Porcentaje |
|-------|----------|------------|
| Sí    | 20       | 95 %       |
| No    | 1        | 5 %        |
| Total | 21       | 100 %      |

Finalmente siguiendo con el objetivo de la investigación, identificar de manera puntual en qué procesos contables y tributarios se implementan los indicadores financieros, se pueden observar los resultados de las encuestas, en los cuales las empresas que elaboran los indicadores financieros, respondieron, como se observa en la Tabla 8, un 10 % para rotación de inventario, 35 % rotación de cartera, 20 % rotación activos fijos, 5 % tributarios, 25 % rentabilidad y un 5 % capacidad organizacional, es decir, son estas las ayudas que nos brindan los indicadores financieros, las cuales benefician de manera significativa a las empresas que las implementan en sus procesos administrativos y contables.

Tabla 8. *¿En qué proceso aplica los indicadores financieros?*

|                          | Cantidad | Porcentaje |
|--------------------------|----------|------------|
| Rotación de inventario   | 2        | 10 %       |
| Rotación de cartera      | 8        | 35 %       |
| Rotación activos fijos   | 4        | 20 %       |
| Tributarios              | 1        | 5 %        |
| Rentabilidad             | 5        | 25 %       |
| Capacidad organizacional | 1        | 5 %        |
| Total                    | 21       | 100 %      |

## CONCLUSIÓN

Cada día resulta de gran importancia dotar a las organizaciones de herramientas que contribuyan eficazmente en el proceso de toma de decisiones, dentro de este grupo se puede encontrar el análisis financiero, el cual es una herramienta gerencial y analítica clave en toda actividad

empresarial que determina las condiciones financieras en el presente, la gestión de los recursos financieros disponibles y contribuye a predecir el futuro de la empresa. El análisis de la información contable supone el estudio comparativo de la información recogida en los diferentes documentos contables elaborados por una entidad, pública o privada, con el objetivo de obtener conclusiones acerca de su situación económico-financiera (Cárcaba, 2001).

Resulta importante concientizar a los diferentes sectores sobre el empleo de nuevas y mejores herramientas de administración y la implantación de sistemas de control de gestión con el propósito fundamental de evaluar periódicamente la ejecución de las actividades de la organización, apoyando así la toma de decisiones y facilitando la gestión (Rincón, 2012).

Una de estas herramientas podrían ser los indicadores financieros, debido a que nos permiten identificar debilidades y fortalezas en cualquier empresa, evaluar su solidez, su estado económico actual y real, con el objetivo de sacar conclusiones, planear y tomar decisiones en un momento indicado para realizar inversión, financiación o endeudamiento.

El resultado más relevante de la investigación es que el 35 % de las empresas encuestadas utilizan la información de los indicadores financieros en la rotación de cartera, un 25 % para medir rentabilidad y otro 20 % en rotación de activos fijos, lo que ratifica aún más que los indicadores financieros apoyan a la gerencia en la toma de decisiones oportunas y adecuadas la cual permite el uso eficiente de los recursos de las empresas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar-Barojas, S. (2005). Fórmulas para el cálculo de la muestra en investigaciones de salud. *Salud en Tabasco*, 11(1-2), 333-8. Recu-

- perado de <http://drtesis.pe/wp-content/uploads/2014/10/teoria-del-calculodemuestra.pdf>
- Álvarez, B., Castañeda, L., Chalarca, C., Guzmán, W. & Colmenares, R. (2016). Alternativas de educación financiera para la dirección de Pymes en los estudiantes de Administración de Empresas. En A. Silvera (Eds.), *Pymes, gestión y clima organizacional* (pp. 5-23). Barranquilla, Colombia: Sello Editorial Coruniamericana.
- Arévalo, R., Colocho, G. & Ventura, A. (2001). *El profesional contable y su responsabilidad ante el surgimiento de la ley reguladora del ejercicio de la Contaduría Pública* (Tesis de pregrado). Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador.
- Atehortúa, F. (2005). *Gestión y auditoría de la calidad para organizaciones públicas*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Bendezú, C. & Vergiú J. (2007). *Los indicadores financieros y el Valor Económico Agregado (EVA) en la creación de valor*. Industrial Data, enero-junio, pp. 42-47.
- Cárcaba, A. (2001). El uso de indicadores financieros en el análisis de la información contable pública. Una aplicación a los Ayuntamientos Asturianos. *Revista Asturiana de Economía*, (21), 177-207.
- Cárdenas, E. (2014). *Los estados financieros y su incidencia en la toma de decisiones de la empresa PROCOINEEC Electricidad de la ciudad de Ambato en el año* (Tesis de pregrado). Universidad Técnica de Ambato, Ambato, Ecuador.
- Castrillo, L., Castrillo, M., Delgado, M., Marcos, S. & Morales, P. (2009). *Análisis económico-financiero del sector de la construcción en Castilla y León*. Castilla y León, España: Universidad de Burgos.
- Choo, C. (1999). *La organización inteligente: el empleo de la información para dar significado, crear conocimiento y tomar decisiones*. México: Universidad Iberoamericana.
- Correa, A. (2005). De la partida doble al análisis financiero. *Contaduría de la Universidad de Antioquia* 46, 169-194. Recuperado de file:///D:/copia%20c/Downloads/132359381.U%202%20Con-

ta3%20De%20la%20partida%20doble%20al%20análisis%20financiero.pdf

- Correa, A., Castaño, C. & Mesa, R. (2010). Desempeño financiero empresarial en Colombia en 2009: un análisis por sectores. *Perfil de Coyuntura Económica* 15, 149-170. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/pece/n15/n15a8.pdf>
- González, P. & Bermúdez, T. (2010). Fuentes de información, indicadores y herramientas más usadas por gerentes de Mipyme en Cali, Colombia. *Contaduría y Administración*, (232), 83-108. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-10422010000300005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422010000300005)
- Gutiérrez, M. (2010). Indicadores de gestión económico-financiera en la empresa constructora. *Directivos Construcción*, (238), 48.
- Juárez, A. (2011). Uso de indicadores financieros para evaluar el impacto de las prácticas de alta implicación. *Working Papers on Operations Management*, 2(2), 32-43.
- Martínez, O. (2003). Determinantes de fragilidad en las empresas colombianas. *Borradores de Economía*, Banco de la República, 259.
- Martínez, V. (2011). Red global de auditoría y control interno (Auditool). *Maquillaje de estados financieros, riesgo para los auditores*. Recuperado de <http://auditool.org/blog/fraude/556-estados-financieros-fraudulentos>
- Méndez, F., Suárez, M., Echeverri, C., Rico, J. & Ricardo, L. (2016). Importancia del clima organizacional para la competitividad de las Pymes. En A. Silvera (Eds.), *Pymes, gestión y clima organizacional* (pp. 84-105). Barranquilla, Colombia: Sello Editorial Coruniamericana.
- Morelos, J., De la Hoz, E. & Fontalvo, T. (2012). Análisis de los indicadores financieros en las sociedades portuarias de Colombia. *Entramado*, enero-junio, pp.14-26.
- Nava, M. (2009). Análisis financiero: una herramienta clave para una gestión financiera eficiente. *Revista Venezolana de Gerencia*, 14(48), 606-628.

- Rincón, R. (2012). Los indicadores de gestión organizacional: una guía para su definición. *Revista Universidad EAFIT*, 34(111), 43-59.
- Suárez, B., Ferrer, M. & Suárez, A. (2008). Indicadores de rentabilidad: herramientas para la toma de decisiones financieras en hoteles de categoría media ubicados en Maracaibo. *Revista de Ciencias Sociales*, 14(1).
- Superintendencia de Sociedades (2015). *Desempeño del sector de construcción edificaciones 2012-2014*. Informe. Bogotá. p. 4. Recuperado de: <http://www.supersociedades.gov.co/noticias/Documents/2015/EE4-%20Estudio%20construcci%C3%B3n%20edificaciones-%202015%20VII%2010.pdf>

## ***Impacto de las TIC en la gestión tributaria colombiana: avances hacia la modernización de la arquitectura fiscal\****

---

**Gabriel Alfonso Pacheco Martínez<sup>1</sup>**  
**Ricardo Simancas Trujillo<sup>2</sup>**  
**Víctor Higuera Ojito<sup>3</sup>**  
**Roberto Morales Espinosa<sup>4</sup>**  
**Harold Pérez Olivera<sup>5</sup>**  
*Corporación Universitaria Americana*

\* Este trabajo corresponde a un resultado del proyecto: Estrategias de disminución de la evasión fiscal como herramienta para la sostenibilidad de la paz de cara al posconflicto en Colombia, del Grupo de Investigación GISELA de la Corporación Universitaria Americana. Trabajo cooperativo del grupo AGLAIA.

- 1 Contador Público, Universidad de Medellín. Especialista en Gestión Financiera Empresarial, Universidad de Medellín. Maestrante en Contabilidad Internacional y de Gestión, Universidad de Medellín. Docente Investigador, Corporación Universitaria Americana, Grupo de Investigación GISELA. gpacheco@coruniamericana.edu.co
- 2 Publicista. Licenciado en Educación. Magíster en Gerencia de Mercadeo y Estudiante de Doctorado en Ciencias Económica, UCI México. Investigador Asociado (I) Colciencias. Líder del Grupo de Investigación GISELA, adscrito a la Corporación Universitaria Americana. rasimancas@coruniamericana.edu.co
- 3 Publicista. Licenciado en Educación. Magíster en Gerencia de Mercadeo y Estudiante de Doctorado en Ciencias Económica, UCI México. Investigador Asociado (I) Colciencias. Líder del Grupo de Investigación GISELA, adscrito a la Corporación Universitaria Americana. vhiguera@coruniamericana.edu.co
- 4 Economista. Magíster en Administración Concentración Desarrollo Internacional. Director Programa Negocios Internacional. Consultor en Negocios y Logística Internacional, Corporación Universitaria Americana. rmorales@coruniamericana.edu.co
- 5 Ingeniero Industrial. Candidato a Magíster Ingeniería Industrial, Universidad del Norte. Decano de la Facultad de Derecho, Corporación Universitaria Americana. hperez@coruniamericana.edu.co

## RESUMEN

Los compromisos y retos que enfrenta el actual sistema tributario colombiano están marcados por tres perspectivas de gran relevancia, primero, aumentar el recaudo tributario nacional a niveles de países desarrollados, segundo, garantizar la estabilidad fiscal, los planes y proyectos acordados en la agenda de paz, y tercero, la disminución de las brechas de inequidad, pobreza, atraso tecnológico y estructural así como los déficits del sector salud, estos aspectos demandan mejorar la arquitectura fiscal para lo cual la gestión tributaria que realice el Gobierno Central requerirá la implementación de estrategias no solo administrativas, operativas, sino tecnológicas, apalancándose en el uso de las TIC, por lo tanto este estudio ha sido realizado con la finalidad de analizar los impactos de las TIC en la gestión tributaria y cómo estos han contribuido a mejorar el recaudo fiscal. A partir del análisis cualitativo y cuantitativo con un enfoque analítico-descriptivo se abordan los resultados de las estadísticas de asistencia a los contribuyentes, el recaudo tributario por tipología de impuesto y los indicadores de gestión suministrados por la DIAN, lo cual arroja un aumento significativo en los contribuyentes inscritos en el RUT, la utilización de mecanismos electrónicos para presentar declaraciones tributarias y medios magnéticos, entre otros aspectos.

**Palabras clave:** Impacto de las TIC, Gestión tributaria y fiscal, Modernización fiscal, Recaudado tributario, Gobierno electrónico.

## IMPACT OF TIC ON TAX MANAGEMENT COLOMBIA: PROGRESS TOWARDS MODERNIZATION OF THE FISCAL ARCHITECTURE

### ABSTRACT

The commitments and challenges the current Colombian tax system faces are marked by three perspectives of great relevance: 1) increasing the national tax collection to levels of developed countries, 2) guaranteeing fiscal stability, the plans and projects agreed upon in the peace agenda, 3) the reduction of inequality, poverty, technological and structural backwardness as well as the health sector deficits; these aspects demand to improve the fiscal architecture for which the tax management from central government will require the implementation of not only administrative and operative strategies, but also technological ones, leveraging on the use of ICT; therefore this study has been carried out in order to analyze the impacts of ICT in tax management and how they have contributed to improve tax collection. Based on the qualitative and quantitative analysis with an analytical-descriptive approach, the results of the statistics of assistance to taxpayers, tax collection by type of tax and the management indicators provided by DIAN are presented, which yields a significant increase in taxpayers registered in RUT, the use of electronic mechanisms to present tax returns and magnetic means, among other aspects.

**Keywords:** Impact of ICT, Tax and fiscal management, Fiscal modernization, Tax collection, Electronic government.

## INTRODUCCIÓN

Conforme lo establecido en el artículo 4 del Decreto 1071 de 1999 la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –UAE DIAN– tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

Así mismo le corresponde a la alta administración tributaria colombiana la función misional de administrar los impuestos del orden nacional lo cual comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como las demás funciones reglamentadas por los Decretos 4048 del 22 de octubre de 2008 y 1321 del 26 de abril de 2011.

En este orden de ideas la DIAN, como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público juega un papel fundamental en la ejecución de las políticas relacionadas con la eficiencia en la política fiscal, la implementación de las reformas tributarias y la gestión aduanera. Estas políticas hacen parte de la estrategia transversal de buen gobierno, las cuales deben desarrollarse conforme al programa macroeconómico del Gobierno Nacional (DIAN, 2015).

En el último quinquenio los requerimientos de información y el volumen transaccional de la DIAN han venido en aumento, con lo cual la implementación de proyectos de reconversión tecnológica al interior de la administración tributaria han sido necesarios.

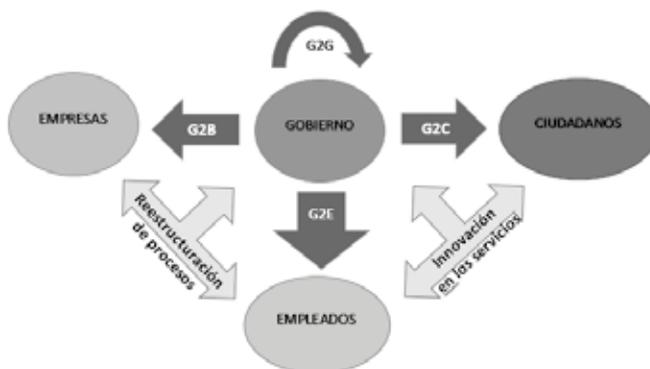
Por lo tanto existen tres razones para el cambio tecnológico en la administración tributaria como son: el deber de colaboración con la Hacienda Pública, el empleo de herramientas informáticas y telemáticas que

faciliten las labores de información y asistencia a los contribuyentes, por último el desarrollo de los derechos y garantías de los obligados tributarios en las relaciones de estos con la Administración Tributaria (Delgado et al., 2009).

Por su parte Naser y Concha (2011) afirman que el gobierno electrónico implica la transformación de paradigmas al interior del Gobierno, impactando la gestión gubernamental a través de la utilización intensiva de las TIC aunada con estrategias de gestión, planificación y administración como una nueva forma de gobierno.

La implementación de las TIC en la gestión pública puede traer grandes beneficios pues constituyen pilares fundamentales para la modernización y eficacia del Estado, ayudan al control, disminuyen costos y ayudan a la descentralización acercando el Gobierno a los ciudadanos (Naser & Concha, 2011).

En la interacción tecnológica del Gobierno se pueden presentar cuatro tipos de relaciones a saber: Gobierno a ciudadano (G2C), Gobierno a empresa (G2B), Gobierno a empleados (G2E) y Gobierno a gobierno (G2G), según Naser y Concha las relaciones entre estas partes pueden sintetizarse en el siguiente modelo relacional de servicios de la administración pública.



*Gráfica 1. Modelo relacional de servicios de la administración pública*  
Fuente: Naser y Concha, 2011

Para el cumplimiento de las funciones misionales de la administración tributaria la UAE DIAN ha venido construyendo su modelo de gestión para dar respuesta a su propósito misional e integrar los elementos necesarios para alcanzar la efectividad organizacional mediante la implementación y sostenimiento del Sistema de Gestión de Calidad y Control Interno (SGCCI).

En efecto, la DIAN establece su **Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado – MUISCA** que se desarrolla sobre la base de la administración tributaria y aduanera articulada, coordinada y ordenada, para el cumplimiento cabal de su función dentro del Estado.

El modelo adoptado por la entidad se sustenta en su compromiso misional (Recaudo, Servicio y Control) y se enmarca en el principio de la Integralidad y el sistema de Gestión de Calidad y Control Interno, lo cual implica un gerenciamiento coordinado y equilibrado de los aspectos organizacionales de la entidad, sus procesos, recursos, talento humano e información, soportado en procesos tecnológicos, con lo cual se podrá garantizar la efectiva aplicación del sistema tributario potenciando la lucha contra el fraude fiscal y facilitar al contribuyente el cumplimiento adecuado de sus obligaciones (Rovira, 2011, p.393).

No obstante la adhesión de Colombia al grupo de países miembros de la OCDE pone en manifiesto la necesidad imperante de avanzar en el mejoramiento de la arquitectura fiscal y en la gestión tributaria del país.

## **MÉTODO**

**Diseño.** El presente estudio fue realizado utilizando un enfoque analítico descriptivo a partir de los resultados presentados en las estadísticas nacionales de la DIAN en cuanto al recaudo tributario, asistencia al contribuyente y los informes de gestión de la entidad.

**Participantes.** La investigación actual se enmarca dentro de la línea de investigación “Hacienda pública y fiscalización” del Programa de Contaduría Pública de la Corporación Universitaria Americana, Grupo de Investigación GISELA.

**Instrumentos.** A través del análisis documental y estadístico de los resultados observados por el periodo 2004 a 2010 se presentan en este trabajo los resultados del impacto de las TICS en la gestión tributaria nacional realizada por la UAE (Unidad Administrativa Especial) DIAN, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## **RESULTADOS**

El cumplimiento de las funciones misionales de la máxima autoridad tributaria en Colombia la UAE DIAN se ha visto beneficiada por los importantes avances en la gestión fiscal de los impuestos, la atención a los contribuyentes y la presentación de servicios informáticos electrónicos en los últimos años. A continuación se describen los avances en cuanto al volumen de contribuyentes atendidos, la emisión de mecanismos electrónicos de firma digital, la presentación de las declaraciones en forma virtual, el reporte de medios magnéticos, la gestión de asistencia a los contribuyentes y la gestión en el recaudo tributario.

### **1. Contribuyentes inscritos en el Registro Único Tributario (RUT)**

Durante el periodo 2004 a 2015 el volumen de contribuyentes inscritos se ha incrementado en razón de un 9 % interanual motivado por las diferentes reformas tributarias; en la Tabla 1 se muestran los resultados por tipo de impuesto.

Tabla 1. Contribuyentes inscritos al RUT por tipo de impuesto

| Concepto                                     | Periodo   | Total     | Acumulado  | % Variación | TACC* |
|--|-----------|-----------|------------|-------------|-------|
| Total inscritos al RUT                       | 2004-2010 | 7,888,675 | 7,888,675  | -           | 9 %   |
|  | 2011      | 1,033,477 | 8,922,152  | 13 %        |       |
|  | 2012      | 1,002,061 | 9,924,213  | 11 %        |       |
|  | 2013      | 1,019,048 | 10,943,261 | 10 %        |       |
|  | 2014      | 1,339,606 | 12,282,867 | 12 %        |       |
|  | 2015      | 966,456   | 13,249,323 | 8 %         |       |
| Total inscritos por Impuesto de Renta        | 2004-2010 | 1,941,446 | 1,941,446  | -           | 12 %  |
|  | 2011      | 113,144   | 2,054,590  | 6 %         |       |
|  | 2012      | 123,273   | 2,177,863  | 6 %         |       |
|  | 2013      | 153,304   | 2,331,167  | 7 %         |       |
|  | 2014      | 1,087,700 | 3,418,867  | 47 %        |       |
|  | 2015      | 454,967   | 3,873,834  | 13 %        |       |
| Total inscritos por IVA régimen común        | 2004-2010 | 727,506   | 727,506    | -           | 7 %   |
|  | 2011      | 61,702    | 789,208    | 8 %         |       |
|  | 2012      | 63,820    | 853,028    | 8 %         |       |
|  | 2013      | 73,280    | 926,308    | 9 %         |       |
|  | 2014      | 76,080    | 1,002,388  | 8 %         |       |
|  | 2015      | 71,273    | 1,073,661  | 7 %         |       |
| Total inscritos por IVA régimen simplificado | 2004-2010 | 5,852,482 | 5,852,482  | -           | 8 %   |
|  | 2011      | 794,048   | 6,646,530  | 14 %        |       |
|  | 2012      | 778,082   | 7,424,612  | 12 %        |       |
|  | 2013      | 773,129   | 8,197,741  | 10 %        |       |
|  | 2014      | 509,784   | 8,707,525  | 6 %         |       |
|  | 2015      | 677,668   | 9,385,193  | 8 %         |       |
| Total inscritos por Usuarios Aduaneros       | 2004-2010 | 121,179   | 121,179    | -           | 7 %   |
|  | 2011      | 14,440    | 135,619    | 12 %        |       |
|  | 2012      | 13,754    | 149,373    | 10 %        |       |
|  | 2013      | 11,304    | 160,677    | 8 %         |       |
|  | 2014      | 11,568    | 172,245    | 7 %         |       |
|  | 2015      | 10,503    | 182,748    | 6 %         |       |

Fuente: Cálculos propios con base en las Estadísticas de Gestión Asistencia al Cliente, UAE DIAN

\* TACC: Tasa Anual de Crecimiento Constante

## 2. Emisión y utilización de mecanismo de firma digital

Desde el año 2006 la UAE DIAN comenzó a utilizar la firma electrónica en las declaraciones e información exógena que los contribuyentes obligados, responsables y agentes retenedores deberían presentar, lo cual constituye un avance importante en la gestión tecnológica de la entidad. En la Tabla 2 se muestra el total de mecanismos digitales emitidos durante el periodo 2006 a 2015.

Tabla 2. *Emisión de mecanismos de firma digital*

| 1         | Total   | Acumulado | % Variación | TACC* |
|-----------|---------|-----------|-------------|-------|
| 2006-2010 | 162,520 | 162,520   | -           | 31 %  |
| 2011      | 23,609  | 186,129   | 15 %        |       |
| 2012      | 198,864 | 384,993   | 107 %       |       |
| 2013      | 142,482 | 527,475   | 37 %        |       |
| 2014      | 154,194 | 681,669   | 29 %        |       |
| 2015      | 130,288 | 811,957   | 19 %        |       |

Fuente: Cálculos propios con base en las Estadísticas de Gestión Asistencia al Cliente, UAE DIAN

\* TACC: Tasa Anual de Crecimiento Constante

## 3. Presentación de declaraciones virtuales a través de los SIE-DIAN

Los contribuyentes declarantes que a partir de 2006 comenzaron a utilizar los SIE (Servicios Informáticos Electrónicos) de la DIAN han visto la practicidad y ahorro de tiempo y costos monetarios por compras de formularios, dado que hasta 2006 los formularios se compraban y presentaban de manera litográfica. En la Tabla 3 se resume el volumen de declaraciones presentadas de forma virtual durante el periodo 2006-2015.

Tabla 3. *Declaraciones Tributarias presentadas virtualmente*

| 1         | Total     | Acumulado  | % Variación | TACC* |
|-----------|-----------|------------|-------------|-------|
| 2006-2010 | 8,190,081 | 8,190,081  | -           | 25 %  |
| 2011      | 3,354,590 | 11,544,671 | 41 %        |       |
| 2012      | 4,297,014 | 15,841,685 | 37 %        |       |
| 2013      | 4,814,654 | 20,656,339 | 30 %        |       |
| 2014      | 5,013,023 | 25,669,362 | 24 %        |       |
| 2015      | 5,703,023 | 31,372,385 | 22 %        |       |

Fuente: Cálculos propios con base en las Estadísticas de Gestión Asistencia al Cliente, UAE DIAN

\* TACC: Tasa Anual de Crecimiento Constante

#### 4. Presentación de Información Exógena a través de los SIE-DIAN

Dentro de las obligaciones formales contempladas por el ordenamiento jurídico tributario colombiano se encuentra la de reportar a través de los medios magnéticos la información contemplada en los artículos 631 del ET y subsiguientes. En la Tabla 4 se presentan la cantidad de reportes realizados durante el periodo 2006-2015.

Tabla 4. *Medios magnéticos presentados*

| 1         | Total     | Acumulado | % Variación | TACC* |
|-----------|-----------|-----------|-------------|-------|
| 2006-2010 | 2,911,696 | 2,911,696 | -           | 22 %  |
| 2011      | 760,229   | 3,671,925 | 26 %        |       |
| 2012      | 1,124,346 | 4,796,271 | 31 %        |       |
| 2013      | 1,485,666 | 6,281,937 | 31 %        |       |
| 2014      | 1,696,299 | 7,978,236 | 27 %        |       |
| 2015      | 1,731,060 | 9,709,296 | 22 %        |       |

Fuente: Cálculos propios con base en las Estadísticas de Gestión Asistencia al Cliente, UAE DIAN

\* TACC: Tasa Anual de Crecimiento Constante

#### 5. Gestión de asistencia a los contribuyentes

Una de las funciones primordiales de la máxima administración tributaria ha sido la atención de las dudas, inquietudes y sugerencias de los contribuyentes y ciudadanos colombianos, por lo que la UAE DIAN ha implementado estrategias multicanal para su atención tanto vía presencial, telefónica, chat, entre otras. Las Tablas 5, 6 y 7 resumen lo anterior.

Tabla 5. *Personas atendidas en el Canal Telefónico 2010-2015*

| 1    | Mes     | Total  | Acumulado | % Variación |
|------|---------|--------|-----------|-------------|
| 2010 | Enero   | 30,302 | 30,302    | -           |
|      | Febrero | 36,529 | 66,831    | 121 %       |
|      | Marzo   | 43,158 | 109,989   | 65 %        |
|      | Abril   | 68,562 | 178,551   | 62 %        |
|      | Mayo    | 61,521 | 240,072   | 34 %        |
|      | Junio   | 61,371 | 301,443   | 26 %        |
|      | Julio   | 54,977 | 356,420   | 18 %        |

| <b>1</b> | <b>Mes</b> | <b>Total</b> | <b>Acumulado</b> | <b>% Variación</b> |
|----------|------------|--------------|------------------|--------------------|
|          | Agosto     | 64,356       | 420,776          | 18 %               |
|          | Septiembre | 35,631       | 456,407          | 8 %                |
|          | Octubre    | 27,993       | 484,400          | 6 %                |
|          | Noviembre  | 30,227       | 514,627          | 6 %                |
|          | Diciembre  | 25,110       | 539,737          | 5 %                |
| 2011     | Enero      | 33,245       | 33,245           | -                  |
|          | Febrero    | 47,443       | 80,688           | 143 %              |
|          | Marzo      | 62,708       | 143,396          | 78 %               |
|          | Abril      | 55,567       | 198,963          | 39 %               |
|          | Mayo       | 52,429       | 251,392          | 26 %               |
|          | Junio      | 48,234       | 299,626          | 19 %               |
|          | Julio      | 41,606       | 341,232          | 14 %               |
|          | Agosto     | 64,384       | 405,616          | 19 %               |
|          | Septiembre | 36,920       | 442,536          | 9 %                |
|          | Octubre    | 29,516       | 472,052          | 7 %                |
|          | Noviembre  | 33,614       | 505,666          | 7 %                |
|          | Diciembre  | 29,351       | 535,017          | 6 %                |
| 2012     | Enero      | 46,298       | 46,298           | -                  |
|          | Febrero    | 52,433       | 98,731           | 113 %              |
|          | Marzo      | 54,229       | 152,960          | 55 %               |
|          | Abril      | 61,429       | 214,389          | 40 %               |
|          | Mayo       | 77,103       | 291,492          | 36 %               |
|          | Junio      | 63,665       | 355,157          | 22 %               |
|          | Julio      | 69,644       | 424,801          | 20 %               |
|          | Agosto     | 84,966       | 509,767          | 20 %               |
|          | Septiembre | 57,151       | 566,918          | 11 %               |
|          | Octubre    | 54,145       | 621,063          | 10 %               |
|          | Noviembre  | 61,549       | 682,612          | 10 %               |
|          | Diciembre  | 43,046       | 725,658          | 6 %                |
| 2013     | Enero      | 80,922       | 80,922           | -                  |
|          | Febrero    | 103,719      | 184,641          | 128 %              |
|          | Marzo      | 104,198      | 288,839          | 56 %               |
|          | Abril      | 117,130      | 405,969          | 41 %               |

| <b>1</b> | <b>Mes</b> | <b>Total</b> | <b>Acumulado</b> | <b>% Variación</b> |
|----------|------------|--------------|------------------|--------------------|
|          | Mayo       | 103,964      | 509,933          | 26 %               |
|          | Junio      | 97,516       | 607,449          | 19 %               |
|          | Julio      | 112,280      | 719,729          | 18 %               |
|          | Agosto     | 128,896      | 848,625          | 18 %               |
|          | Septiembre | 95,068       | 943,693          | 11 %               |
|          | Octubre    | 88,095       | 1,031,788        | 9 %                |
|          | Noviembre  | 69,671       | 1,101,459        | 7 %                |
|          | Diciembre  | 54,083       | 1,155,542        | 5 %                |
| 2014     | Enero      | 73,467       | 73,467           | -                  |
|          | Febrero    | 76,339       | 149,806          | 104 %              |
|          | Marzo      | 76,287       | 226,093          | 51 %               |
|          | Abril      | 71,365       | 297,458          | 32 %               |
|          | Mayo       | 95,313       | 392,771          | 32 %               |
|          | Junio      | 72,849       | 465,620          | 19 %               |
|          | Julio      | 131,015      | 596,635          | 28 %               |
|          | Agosto     | 118,673      | 715,308          | 20 %               |
|          | Septiembre | 114,109      | 829,417          | 16 %               |
|          | Octubre    | 80,312       | 909,729          | 10 %               |
|          | Noviembre  | 74,355       | 984,084          | 8 %                |
|          | Diciembre  | 66,468       | 1,050,552        | 7 %                |
| 2015     | Enero      | 114,951      | 114,951          | -                  |
|          | Febrero    | 122,066      | 237,017          | 106 %              |
|          | Marzo      | 115,516      | 352,533          | 49 %               |
|          | Abril      | 108,379      | 460,912          | 31 %               |
|          | Mayo       | 111,188      | 572,100          | 24 %               |
|          | Junio      | 103,066      | 675,166          | 18 %               |
|          | Julio      | 116,162      | 791,328          | 17 %               |
|          | Agosto     | 133,261      | 924,589          | 17 %               |
|          | Septiembre | 153,940      | 1,078,529        | 17 %               |
|          | Octubre    | 116,356      | 1,194,885        | 11 %               |
|          | Noviembre  | 72,152       | 1,267,037        | 6 %                |
|          | Diciembre  | 47,329       | 1,314,366        | 4 %                |

Fuente: Cálculos propios con base en las Estadísticas de Gestión Asistencia al Cliente, UAE DIAN

Tabla 6. Llamadas atendidas en el Canal telefónico 2010-2015

| <b>1</b> | <b>Mes</b> | <b>Total</b> | <b>Acumulado</b> | <b>% Variación</b> |
|----------|------------|--------------|------------------|--------------------|
| 2010     | Enero      | 30,302       | 30,302           | -                  |
|          | Febrero    | 36,529       | 66,831           | 121 %              |
|          | Marzo      | 57,479       | 124,310          | 86 %               |
|          | Abril      | 75,795       | 200,105          | 61 %               |
|          | Mayo       | 61,521       | 261,626          | 31 %               |
|          | Junio      | 61,371       | 322,997          | 23 %               |
|          | Julio      | 54,977       | 377,974          | 17 %               |
|          | Agosto     | 64,356       | 442,330          | 17 %               |
|          | Septiembre | 45,027       | 487,357          | 10 %               |
|          | Octubre    | 33,154       | 520,511          | 7 %                |
|          | Noviembre  | 32,150       | 552,661          | 6 %                |
|          | Diciembre  | 30,639       | 583,300          | 6 %                |
| 2011     | Enero      | 33,245       | 33,245           | -                  |
|          | Febrero    | 47,443       | 80,688           | 143 %              |
|          | Marzo      | 62,708       | 143,396          | 78 %               |
|          | Abril      | 55,567       | 198,963          | 39 %               |
|          | Mayo       | 53,866       | 252,829          | 27 %               |
|          | Junio      | 48,234       | 301,063          | 19 %               |
|          | Julio      | 41,606       | 342,669          | 14 %               |
|          | Agosto     | 64,384       | 407,053          | 19 %               |
|          | Septiembre | 36,920       | 443,973          | 9 %                |
|          | Octubre    | 42,333       | 486,306          | 10 %               |
|          | Noviembre  | 33,614       | 519,920          | 7 %                |
|          | Diciembre  | 29,610       | 549,530          | 6 %                |
| 2012     | Enero      | 46,298       | 46,298           | -                  |
|          | Febrero    | 52,433       | 98,731           | 113 %              |
|          | Marzo      | 54,229       | 152,960          | 55 %               |
|          | Abril      | 84,700       | 237,660          | 55 %               |
|          | Mayo       | 79,410       | 317,070          | 33 %               |
|          | Junio      | 114,497      | 431,567          | 36 %               |
|          | Julio      | 161,963      | 593,530          | 38 %               |
|          | Agosto     | 169,270      | 762,800          | 29 %               |

|      |            |         |           |       |
|------|------------|---------|-----------|-------|
|      | Septiembre | 69,383  | 832,183   | 9 %   |
|      | Octubre    | 55,906  | 888,089   | 7 %   |
|      | Noviembre  | 65,366  | 953,455   | 7 %   |
|      | Diciembre  | 45,987  | 999,442   | 5 %   |
| 2013 | Enero      | 80,922  | 80,922    | -     |
|      | Febrero    | 103,719 | 184,641   | 128 % |
|      | Marzo      | 104,198 | 288,839   | 56 %  |
|      | Abril      | 259,439 | 548,278   | 90 %  |
|      | Mayo       | 133,795 | 682,073   | 24 %  |
|      | Junio      | 101,317 | 783,390   | 15 %  |
|      | Julio      | 194,577 | 977,967   | 25 %  |
|      | Agosto     | 213,232 | 1,191,199 | 22 %  |
|      | Septiembre | 174,405 | 1,365,604 | 15 %  |
|      | Octubre    | 90,188  | 1,455,792 | 7 %   |
|      | Noviembre  | 426,530 | 1,882,322 | 29 %  |
|      | Diciembre  | 311,799 | 2,194,121 | 17 %  |
| 2014 | Enero      | 73,888  | 73,888    | -     |
|      | Febrero    | 77,230  | 151,118   | 105 % |
|      | Marzo      | 79,733  | 230,851   | 53 %  |
|      | Abril      | 92,348  | 323,199   | 40 %  |
|      | Mayo       | 111,913 | 435,112   | 35 %  |
|      | Junio      | 73,461  | 508,573   | 17 %  |
|      | Julio      | 82,297  | 590,870   | 16 %  |
|      | Agosto     | 84,336  | 675,206   | 14 %  |
|      | Septiembre | 79,337  | 754,543   | 12 %  |
|      | Octubre    | 80,701  | 835,244   | 11 %  |
|      | Noviembre  | 74,470  | 909,714   | 9 %   |
|      | Diciembre  | 66,767  | 976,481   | 7 %   |
| 2015 | Enero      | 122,738 | 122,738   | -     |
|      | Febrero    | 123,919 | 246,657   | 101 % |
|      | Marzo      | 116,708 | 363,365   | 47 %  |
|      | Abril      | 111,961 | 475,326   | 31 %  |
|      | Mayo       | 122,302 | 597,628   | 26 %  |
|      | Junio      | 111,657 | 709,285   | 19 %  |

|  |            |         |           |      |
|--|------------|---------|-----------|------|
|  | Julio      | 117,622 | 826,907   | 17 % |
|  | Agosto     | 134,810 | 961,717   | 16 % |
|  | Septiembre | 154,669 | 1,116,386 | 16 % |
|  | Octubre    | 122,574 | 1,238,960 | 11 % |
|  | Noviembre  | 75,319  | 1,314,279 | 6 %  |
|  | Diciembre  | 52,999  | 1,367,278 | 4 %  |

Fuente: Cálculos propios con base en las Estadísticas de Gestión Asistencia al Cliente, UAE DIAN

Tabla 7. Gestión del chat 2010-2015

| Concepto                             | Periodo | Total   | Acumulado | %Variación |
|--------------------------------------|---------|---------|-----------|------------|
| Chats entrantes                      | 2010    | 161,194 | 161,194   | -          |
|                                      | 2011    | 242,607 | 403,801   | 151 %      |
|                                      | 2012    | 355,601 | 759,402   | 88 %       |
|                                      | 2013    | 397,087 | 1,156,489 | 52 %       |
|                                      | 2014    | 501,563 | 1,658,052 | 43 %       |
|                                      | 2015    | 621,274 | 2,279,326 | 37 %       |
| Chats atendidos                      | 2010    | 84,615  | 84,615    | -          |
|                                      | 2011    | 117,034 | 201,649   | 138 %      |
|                                      | 2012    | 137,642 | 339,291   | 68 %       |
|                                      | 2013    | 267,838 | 607,129   | 79 %       |
|                                      | 2014    | 379,009 | 986,138   | 62 %       |
|                                      | 2015    | 548,378 | 1,534,516 | 56 %       |
| Chats abandonados                    | 2010    | 76,579  | 76,579    | -          |
|                                      | 2011    | 125,573 | 202,152   | 164 %      |
|                                      | 2012    | 217,959 | 420,111   | 108 %      |
|                                      | 2013    | 129,249 | 549,360   | 31 %       |
|                                      | 2014    | 122,554 | 671,914   | 22 %       |
|                                      | 2015    | 72,896  | 744,810   | 11 %       |
| % eficacia chats atendidos/entrantes | 2010    | 52 %    | 52 %      |            |
|                                      | 2011    | 48 %    | 50 %      |            |
|                                      | 2012    | 39 %    | 45 %      |            |
|                                      | 2013    | 67 %    | 52 %      |            |
|                                      | 2014    | 76 %    | 59 %      |            |
|                                      | 2015    | 88 %    | 67 %      |            |

|                                  |      |          |  |      |
|----------------------------------|------|----------|--|------|
| Promedio conversación en minutos | 2010 | 00:05:14 |  | -    |
|                                  | 2011 | 00:05:22 |  | 3 %  |
|                                  | 2012 | 00:04:55 |  | -8 % |
|                                  | 2013 | 00:08:10 |  | 66 % |
|                                  | 2014 | 00:07:41 |  | -6 % |
|                                  | 2015 | 00:08:10 |  | 6 %  |

Fuente: Cálculos propios con base en las Estadísticas de Gestión Asistencia al Cliente, UAE DIAN

## 6. Gestión del recaudo tributario de los impuestos nacionales

Uno de los compromisos de Colombia para ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es el aumento del recaudo tributario como participación del PIB (Producto Interno Bruto), el cual de 2010 a 2015 pasó del 12,9 % al 15,4 %. En la Tabla 8 se presenta la distribución del recaudo por tipo de impuesto y en la Tabla 9 se presenta el total.

Tabla 8. *Recaudo tributario por tipo de impuesto, cifras en miles de millones de pesos corrientes*

| Impuesto | Periodo | Total     | Acumulado  | % Variación | TACC* |
|----------|---------|-----------|------------|-------------|-------|
| Renta    | 2010    | \$ 28,115 | \$ 28,115  | -           | 7 %   |
|          | 2011    | \$ 34,820 | \$ 62,936  | 124 %       |       |
|          | 2012    | \$ 45,729 | \$ 108,665 | 73 %        |       |
|          | 2013    | \$ 46,359 | \$ 155,024 | 43 %        |       |
|          | 2014    | \$ 39,440 | \$ 194,464 | 25 %        |       |
|          | 2015    | \$ 41,382 | \$ 235,846 | 21 %        |       |
| IVA      | 2010    | \$ 31,362 | \$ 31,362  | -           | 6 %   |
|          | 2011    | \$ 37,659 | \$ 69,021  | 120 %       |       |
|          | 2012    | \$ 39,579 | \$ 108,600 | 57 %        |       |
|          | 2013    | \$ 37,336 | \$ 145,936 | 34 %        |       |
|          | 2014    | \$ 41,912 | \$ 187,848 | 29 %        |       |
|          | 2015    | \$ 45,032 | \$ 232,881 | 24 %        |       |
| GMF*     | 2010    | \$ 3,225  | \$ 3,225   | -           | 13 %  |
|          | 2011    | \$ 5,070  | \$ 8,295   | 157 %       |       |
|          | 2012    | \$ 5,468  | \$ 13,763  | 66 %        |       |

|                      |      |           |           |       |      |
|----------------------|------|-----------|-----------|-------|------|
|                      | 2013 | \$ 5,898  | \$ 19,661 | 43 %  |      |
|                      | 2014 | \$ 6,453  | \$ 26,113 | 33 %  |      |
|                      | 2015 | \$ 6,741  | \$ 32,855 | 26 %  |      |
| CREE*                | 2010 | \$ -      | \$ -      | -     | 70 % |
|                      | 2011 | \$ -      | \$ -      | -     |      |
|                      | 2012 | \$ -      | \$ -      | -     |      |
|                      | 2013 | \$ 2,960  | \$ 2,960  | -     |      |
|                      | 2014 | \$ 12,918 | \$ 15,878 | 436 % |      |
|                      | 2015 | \$ 14,539 | \$ 30,417 | 92 %  |      |
| Arancel              | 2010 | \$ 4,865  | \$ 4,865  | -     | 1 %  |
|                      | 2011 | \$ 4,387  | \$ 9,253  | 90 %  |      |
|                      | 2012 | \$ 3,958  | \$ 13,210 | 43 %  |      |
|                      | 2013 | \$ 4,237  | \$ 17,447 | 32 %  |      |
|                      | 2014 | \$ 4,396  | \$ 21,844 | 25 %  |      |
|                      | 2015 | \$ 5,070  | \$ 26,914 | 23 %  |      |
| Patrimonio y Riqueza | 2010 | \$ 2,235  | \$ 2,235  | -     | 16 % |
|                      | 2011 | \$ 4,448  | \$ 6,683  | 199 % |      |
|                      | 2012 | \$ 4,392  | \$ 11,075 | 66 %  |      |
|                      | 2013 | \$ 4,456  | \$ 15,531 | 40 %  |      |
|                      | 2014 | \$ 4,361  | \$ 19,893 | 28 %  |      |
|                      | 2015 | \$ 5,545  | \$ 25,437 | 28 %  |      |
| Gasolina y ACPM      | 2010 | \$ -      | \$ -      | -     | 8 %  |
|                      | 2011 | \$ -      | \$ -      | -     |      |
|                      | 2012 | \$ -      | \$ -      | -     |      |
|                      | 2013 | \$ 2,737  | \$ 2,737  | -     |      |
|                      | 2014 | \$ 2,981  | \$ 5,717  | 109 % |      |
|                      | 2015 | \$ 3,419  | \$ 9,136  | 60 %  |      |
| Consumo              | 2010 | \$ -      | \$ -      | -     | 13 % |
|                      | 2011 | \$ -      | \$ -      | -     |      |
|                      | 2012 | \$ -      | \$ -      | -     |      |
|                      | 2013 | \$ 1,257  | \$ 1,257  | -     |      |
|                      | 2014 | \$ 1,745  | \$ 3,002  | 139 % |      |
|                      | 2015 | \$ 1,825  | \$ 4,826  | 61 %  |      |

|       |      |        |          |      |       |
|-------|------|--------|----------|------|-------|
| Otros | 2010 | \$ 387 | \$ 387   | -    | -14 % |
|       | 2011 | \$ 185 | \$ 572   | 48 % |       |
|       | 2012 | \$ 101 | \$ 672   | 18 % |       |
|       | 2013 | \$ 203 | \$ 875   | 30 % |       |
|       | 2014 | \$ 108 | \$ 983   | 12 % |       |
|       | 2015 | \$ 152 | \$ 1,135 | 15 % |       |

Fuente: Cálculos propios con base en las Estadísticas de recaudo anual por tipo de impuesto 1970-2015, UAE DIAN

\* TACC: Tasa Anual de Crecimiento Constante

Tabla 9. Recaudo tributario total, cifras en miles de millones de pesos corrientes

| Concepto                       | Periodo | Total      | Acumulado  | % Variación | TACC* |
|--------------------------------|---------|------------|------------|-------------|-------|
| Total Recaudo Tributario Bruto | 2010    | \$ 70,190  | \$ 70,190  | -           | 10 %  |
|                                | 2011    | \$ 86,569  | \$ 156,759 | 123 %       |       |
|                                | 2012    | \$ 99,226  | \$ 255,985 | 63 %        |       |
|                                | 2013    | \$ 105,443 | \$ 361,428 | 41 %        |       |
|                                | 2014    | \$ 114,315 | \$ 475,743 | 32 %        |       |
|                                | 2015    | \$ 123,705 | \$ 599,448 | 26 %        |       |
| Recaudo/PIB**                  | 2010    | 12,9 %     |            |             |       |
|                                | 2011    | 14,0 %     |            |             |       |
|                                | 2012    | 14,9 %     |            |             |       |
|                                | 2013    | 14,8 %     |            |             |       |
|                                | 2014    | 15,1 %     |            |             |       |
|                                | 2015    | 15,4 %     |            |             |       |

Fuente: Cálculos propios con base en las Estadísticas de recaudo anual por tipo de impuesto 1970-2015, UAE DIAN

\* TACC: Tasa Anual de Crecimiento Constante

\*\* PIB: Producto Interno Bruto

## DISCUSIÓN

Los resultados arrojados por la investigación realizada muestran un importante avance en la gestión administrativa, operativa y financiera de la administración tributaria en Colombia en cabeza de la DIAN, si bien la utilización de las TICS en la presentación de las declaraciones tributarias, el uso de firma electrónica, la implementación del Sistema MUISCA, así como la mejora en los indicadores de atención a los contribuyentes

han facilitado el cumplimiento de las obligaciones sustanciales y formales de los contribuyentes, se hace imperativo entonces cuestionar el destino y utilización de los mayores recursos fiscales percibidos por el Gobierno Central, los cuales deberían redundar en mejoras sustanciales en cuanto a equidad, justicia, infraestructura y seguridad social de las personas y empresas presentes en el territorio colombiano.

En concordancia con Rodríguez (2004) el rol de liderazgo gubernamental debe establecer un clima de crecimiento, bienestar y sustentabilidad política, económica y social de sus habitantes.

## **CONCLUSIONES**

La modernización de la arquitectura fiscal colombiana se ha visto favorecida por la incorporación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el último quinquenio.

El horizonte a mediano plazo de llegar a los niveles de recaudo tributario exigidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) del 34,4 % exige grandes esfuerzos por parte de la administración tributaria colombiana, los niveles actuales de recaudo del 15,4 % no son suficientes para el cumplimiento de esta meta.

Las futuras reformas tributarias en busca de subsanar la brecha de recaudo cercana al 20 % del PIB impactará considerablemente la carga tributaria de empresas, personas naturales e inversionistas extranjeros.

Los mayores impuestos a recaudar implicarán un mayor volumen de contribuyentes, declaraciones virtuales, medios magnéticos y una mayor cantidad de procesamiento electrónico de datos, con lo cual la administración tributaria deberá ajustar su infraestructura tecnológica para responder con oportunidad y eficiencias estas mayores necesidades.

Organismos de control y vigilancia, así como las veedurías ciudadanas deberán estar al tanto del uso y destinación de los mayores recursos fiscales alcanzados, de tal forma que los indicadores de equidad, pobreza, salud, justicia, infraestructura sean mejorados sustancialmente conforme las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Nacional, así como en los compromisos adquiridos con la OCDE.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Decreto 1071/1999 de 26 de junio. Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá D.C., Colombia, 26 de junio de 1999.

Decreto 4048/2008 de 22 de octubre. Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá D.C., Colombia, 22 de octubre de 2008.

Decreto 1321/2011 de 26 de abril. Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 4048 de 2008, relacionado con la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá D.C., Colombia, 26 de abril de 2011.

Delgado, A., Cuello, R., Cano, J., García, G., Rovira, I., Vásquez, J. & Vega, A. (2009). *Administración Electrónica Tributaria*. Barcelona, España: Librería Bosch SL.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales UAE DIAN (2015). Informe de Gestión y Resultados (IGR) DIAN. Versión 1. Recuperado de <http://www.dian.gov.co>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales UAE DIAN (2016). Estadísticas de recaudo anual por tipo de impuesto 1970-2015. Recuperado de <http://www.dian.gov.co>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales UAE DIAN (2016). Estadísticas de Gestión Asistencia al Cliente.

- Naser, A. & Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Rodríguez, G. (2004). Gobierno electrónico: Hacia la modernización y transparencia de la gestión pública. *Revista de Derecho*, 21, 1-23, Universidad del Norte.
- Rovira, I. (2011). *Los deberes de información y asistencia de la administración tributaria en la sociedad de la información*. Barcelona, España: Librería Bosch SL.

## ***Metodología para la evaluación de las políticas públicas en programas sociales en Medellín\****

---

**Ana María Londoño López<sup>1</sup>**  
**Dany Esteban Gallego Quiceno<sup>2</sup>**  
**Liliana Patricia Restrepo Medina<sup>3</sup>**  
**Juan Fernando Correa Watcher<sup>4</sup>**  
**Jhennys Paola Becerra Ossa<sup>5</sup>**  
*Corporación Universitaria Americana*

---

\* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación: *Desarrollo de competencias gerenciales en el contexto de la educación superior en Colombia*. Realizado por el Grupo de Investigación GISELA de la Corporación Universitaria Americana.

- 1 Administradora de Empresas con Especialización en Gerencia Empresarial y Competitividad. Secretaría de Inclusión Social y Familia, Alcaldía de Medellín. [ana.londono@medellin.gov.co](mailto:ana.londono@medellin.gov.co)
- 2 Doctor en Tecnología Educativa, Centro Universitario Mar de Cortés. Magíster en Investigación en la Enseñanza y el Aprendizaje de las Ciencias Experimentales, Sociales y Matemáticas, Universidad Internacional de Andalucía. Magíster en Educación, Ministerio de Educación Nacional – Mineducación. Vicerrector Académico de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín. [dgallego@coruniamericana.edu.co](mailto:dgallego@coruniamericana.edu.co)
- 3 Magíster en Gestión en Ciencia, Tecnología e Innovación, Universidad de Antioquia. Especialista en Sistemas de Información Geográfica, Universidad de San Buenaventura, Sede Medellín. Docente de la Corporación Universitaria Americana. [liliana.levapan@gmail.com](mailto:liliana.levapan@gmail.com)
- 4 Magíster en Administración, Universidad de Antioquia. Director del Programa de Negocios Internacionales de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín. [jcorrea@coruniamericana.edu.co](mailto:jcorrea@coruniamericana.edu.co)
- 5 Magíster en Pedagogía e Investigación en el Aula, Universidad de la Sabana – Unisabana. Docente de la Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín. [jbecerra@coruniamericana.edu.co](mailto:jbecerra@coruniamericana.edu.co)

**RESUMEN**

Vistas las políticas públicas desde una necesidad de restituir un derecho vulnerado, mitigar una situación crítica o emprender acciones diferenciadas según las características de la población, este artículo se realiza desde un enfoque social, por medio de un estudio cualitativo de carácter documental propositivo y evaluativo, mediante el cual, se crea una herramienta metodológica que permita observar los impactos generados en las políticas públicas creadas por la ciudad de Medellín, a través de una parrilla de observación documental y un análisis exhaustivo de información y documentación, que vincule datos que den respuesta al planteamiento del problema.

**Palabras claves:** Política pública, Programa social, Población, Calidad de vida.

**METHODOLOGY FOR THE EVALUATION OF PUBLIC POLICIES IN SOCIAL PROGRAMS IN MEDELLÍN****ABSTRACT**

Considering public policies from a need to restore a violated right, to mitigate a critical situation or to undertake differentiated actions according to the characteristics of the population, this article is carried out from a social perspective, through a qualitative study of documentary propositional and evaluative character, through which a methodological tool is created that allows observing the impacts generated in the public policies created by the city of Medellín, through a document observation grid and a comprehensive analysis of information and documentation, linking data that respond to the problem statement.

**Keywords:** Public policy, Social program, Population, Quality of life.

## INTRODUCCIÓN

Este texto se realiza por medio de un estudio cualitativo de carácter documental propositivo mediante el cual se analizan las políticas públicas de la ciudad de Medellín a través de una parrilla de observación documental con la que se busca plantear una propuesta metodológica para la evaluación de las políticas públicas en programas sociales en Medellín.

La perspectiva de abordaje que se tiene para este artículo es reflejar la necesidad de evaluar las políticas públicas a partir de una investigación evaluativa

...es un tipo de investigación aplicada, una transdisciplina y una profesión orientada a producir conocimiento para mejorar la calidad, la eficacia, la eficiencia y el impacto de las intervenciones públicas contenidas en las políticas, programas y proyectos sociales, la que tiene como objetivo final elevar el bienestar de la ciudadanía. Su objetivo es emitir juicios de valor o de mérito respecto a un programa para producir un nuevo conocimiento que mejore la acción y favorezca el logro de los efectos e impactos deseados, mediante la implementación de los hallazgos y recomendaciones. Por ello la relevancia de la generación de conocimiento en torno a la investigación evaluativa. (Congreso Internacional de Ciencia, Tecnología y Cultura, 2013, p.1)

Desde el proceso de investigación, se tiene como objeto de estudio las políticas públicas desde un enfoque cualitativo de carácter documental propositivo y evaluativo, sobre el análisis de las políticas públicas, basado en estudios antes realizados por actores expertos en la materia y análisis de estos, por lo tanto debe considerarse como una herramienta útil de acuerdo a cada caso, tiempo, espacio o institución.

Para esta metodología se tomaron como referencia teorías que se apro-

ximan al análisis que se pretende hacer, que nos referenciaron los pasos a seguir en relación a las causas que se tienen para elaborar las herramientas que nos permitan evaluar las políticas públicas en programas sociales de la ciudad de Medellín.

Las políticas públicas, de acá en adelante llamada PP, son un tema de actualidad muy importante para el desarrollo de los países; actualmente en Colombia se han generado innumerables PP, que hablan de la necesidad de un país de reconocer su población y mejorar su calidad de vida.

En el ámbito social son de mucha relevancia, ya que permiten la visualización de un problema o necesidad, además de mejorar la participación ciudadana y empoderar a la gente del común sobre los problemas no resueltos e identificados en cada una de las ciudades. Medellín, ha sido ciudad bandera en la creación de PP, las administraciones municipales dentro de sus planes de desarrollo han apuntado al mejoramiento continuo de las poblaciones más vulnerables acercando su oferta con el fin de mejorar su calidad de vida; la Secretaría de Inclusión Social y Familia, tiene como misión ser la instancia municipal a partir de la cual se lidera la formulación, articulación, coordinación e implementación de estrategias y políticas sociales, tendientes a la promoción, protección, restitución y garantía de los derechos de los diferentes grupos poblacionales, para el mejoramiento de la calidad de vida. Por esto las diferentes Unidades Técnicas han formulado y ejecutado políticas públicas para la atención a la población más vulnerable de nuestra ciudad, que serán objeto de estudio de este artículo.

Por lo anterior se presenta en el apartado de resultados la metodología propuesta para evaluar políticas públicas, que fue elaborada con base a la revisión de documentación sobre el tema, normatividad, utilización de herramientas y análisis de la situación actual de la política pública en Medellín con enfoque social.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Actualmente por la globalización los Estados han generado una estrecha relación con la sociedad, y esto ha llevado a que uno de los principales temas de discusión y análisis sea la formulación y ejecución de políticas públicas en programas sociales. En este artículo se pretende plantear la relación entre PP y su evaluación, identificando cómo se lleva a cabo la medición de los impactos generados cuando se decide intervenir problemáticas sociales, con diferentes grupos poblacionales con necesidades diversas, el proceso histórico juega un rol fundamental, ya que desde que se comenzó a implementar esta disciplina en los Estados, las políticas públicas deben ser analizadas y evaluadas para obtener resultados medibles en un plazo previsto, pero la implementación de estas, lleva consigo factores externos que no han permitido su continuidad en el tiempo y evaluación.

En este contexto se puede observar que en muchos casos las políticas propuestas no tienen relación con los temas conflictivos que afectan a la población; en otros casos, la política cubre solo aspectos parciales de un problema, o no cuentan con la legitimidad de los actores sociales; también ocurre que las señales entregadas desde el nivel central a los organismos públicos y privados no son claras en su implementación y no se considera la participación de la comunidad, como tampoco, de la población que va a beneficiarse; así mismo, suele suceder que dichas políticas no tienen relación con los planes de desarrollo local. Finalmente hay que destacar que, por lo general, estas políticas se evalúan solo en entidades y no son socializadas con la comunidad.

En síntesis, las políticas públicas son formuladas para desarrollar un programa y sus resultados son para beneficiar a la población. El estándar alcanzado es relevante, y por ello cabe revisar las fortalezas y limitaciones de los presentes modelos que se tengan para su evaluación, a fin de avanzar en mayores niveles de transparencia y efectividad. Desde dicha

perspectiva se tendrán en cuenta los siguientes temas: la institucionalidad, metodologías, impacto social y estatal de la evaluación, a través de la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos en la política pública.

La evaluación de las políticas públicas es necesaria para que cumplan con las funciones institucionales, sociales, políticas y administrativas que la sociedad espera y lograr entre ellas un equilibrio, articulación e integración, buscando hacer que los ciudadanos de la ciudad de Medellín cada vez tengan más confianza en los programas sociales que se implementan en cada administración. Eso supone revisar críticamente el rol que las políticas públicas han cumplido en nuestra ciudad, porque actualmente existen muchas y es necesario generar conciencia de la importancia que tienen desde su origen y la manera como son diseñadas, ejecutadas y evaluadas.

Finalmente, se debe buscar respuesta a los siguientes interrogantes para la elaboración metodológica de una herramienta eficaz de medición: ¿por qué evaluar?, y ¿para qué se evalúan las políticas públicas?, en el desarrollo de este artículo se busca dar estas respuestas y otras que susciten este tema tan importante para el desarrollo de nuestra ciudad.

Pero, ¿por qué contar con herramientas para el seguimiento y la evaluación?, hacerlo es una necesidad, ya que es la única manera de evaluar y mirar la relación que se tiene con el plan establecido inicialmente; además porque permite elaborar una correcta planeación y tener en cuenta desde el inicio la elaboración de un sistema constante de monitoreo, que permita hacer seguimiento y análisis de la información, con miras a obtener eficiencia y eficacia del trabajo.

El seguimiento y la evaluación son herramientas internas muy impor-

tantes para poder medir las metas e indicadores establecidos desde el comienzo y por esto es necesario contar dentro de la entidad con métodos y recursos que arrojen un buen análisis y den cuenta de cambios significativos que ayuden a identificar los problemas.

La medición de un proyecto de políticas públicas debe hacerse durante y al final de su aplicación, comparándolas con las metas y objetivos para los que fue creada, y puede dar lugar a generar nuevas etapas o a concluir, debe hacerse bajo tres criterios: eficacia, efectividad e impacto, en relación a los recursos utilizados, los logros obtenidos y el resultado del problema que se pensó en mejorar.

La manera de evaluar debe hacer parte de la planificación y debe quedar establecida desde el principio, existen varias maneras de evaluar: autoevaluación, evaluación participativa, evaluación externa, y evaluación interactiva, dependerá del tema y de las finalidades que se tengan, la metodología y el análisis de la información elegidos.

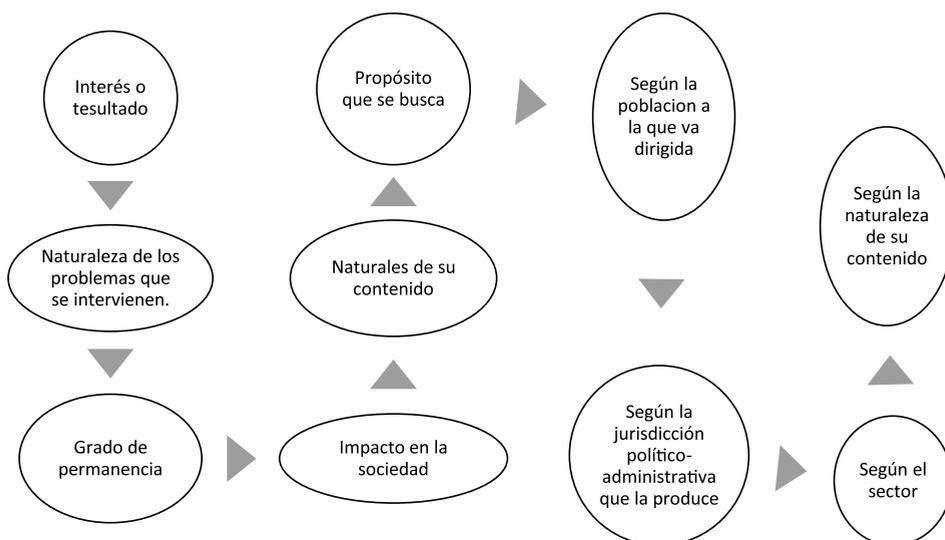
## **ANTECEDENTES DEL ESTUDIO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN PROGRAMAS SOCIALES EN MEDELLÍN**

En una primera vertiente analítica podemos determinar que las políticas públicas focalizadas responden a la necesidad de restituir un derecho vulnerado, mitigar una situación crítica o emprender acciones diferenciadas según las características de la población.

Actualmente, existen muchas definiciones de políticas públicas desde la normativo y el quehacer ajustadas a las necesidad para lo que fueron creadas, en un contexto amplio y actual de lo que hoy se ha podido avanzar en este tema el autor Raúl Velásquez Gavilanes, nos trae esta definición desde lo descriptivo y no normativo que se adapta a nuestro objeto de estudio para comprender qué es una política pública.

“Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Gavilanes, 2009).

Existen políticas públicas que se desarrollan según su tipología:



Las políticas públicas en políticas sociales:

- Políticas sociales sectoriales: aquellas que buscan la inversión en servicios básicos de educación y salud, políticas y subsidios para vivienda, equipamiento comunitario e infraestructura sanitaria.
- Políticas de apoyo a la organización social y de capacitación para proveer de información para tener “voz” y participar en la toma de decisiones.
- Políticas laborales y de remuneraciones.
- Políticas asistenciales, de empleo, de emergencia o de transferencias directas de dinero y/o bienes.

Según estas tipologías y dando una mirada breve del Análisis de las Políticas Públicas en Medellín, podemos observar que existe ausencia de espacios de formación y de reflexión destinados a utilizar este marco analítico para estudiar la actividad gubernamental en Colombia. Actualmente no se evidencia en los programas de pregrado de la mayor parte de las Facultades de Ciencias Sociales del país, cursos de Análisis de Políticas Públicas, tampoco existen programas de posgrado para formar expertos en estas áreas. De manera consecuente no se han generado expectativa e interés por conocer y trabajar en este tema tan relevante para el crecimiento social.

Lo anterior es debido a que para nuestro país esta disciplina es relativamente nueva, los primeros en generar estos estudios fueron los norteamericanos, luego ingresó en el continente europeo donde aún se encuentra en un periodo de consolidación. Respecto a América Latina se ha llegado incluso a cuestionar la aplicabilidad de este concepto, la cuestión se justifica porque estos países carecen aún de verdaderas estructuras modernas de organización social, debido a la ausencia de participación, porque su realidad política es diferente de aquella de los países desarrollados en los cuales se comenzó a elaborar esta disciplina. Por último, si bien el diálogo se encuentra aún limitado, el horizonte es amplísimo, gracias a su flexibilidad y a su carácter pragmático las posibilidades de explotar esta disciplina, tanto en el frente académico como en el frente gubernamental (Hernández, 1999).

Medellín es considerada una ciudad multicultural, diversa, pluriétnica, dinámica, que ha ido avanzando a través del tiempo en temas como la participación ciudadana, instituciones públicas, privadas, académicas, organizaciones sociales, sectores empresariales y comunidad en general están involucrados con el Gobierno con el fin de obtener un enfoque social de diversidad y derechos que garanticen equidad y calidad de vida para todos sus ciudadanos (Medellín, 2008-2011).

Los diferentes gobernantes han tratado de crear dentro de la ciudad un espacio para todos los grupos poblacionales dando especial atención, y así superar la desigualdad social y construir una sociedad incluyente para todos sus habitantes, por esto actualmente mediante acuerdos de políticas públicas, se buscan superar las desigualdades y hacer posible la equidad, con la protección de los derechos fundamentales y la atención a una gama de necesidades básicas de las personas, siendo conscientes que es la mejor manera de luchar contra la pobreza extrema, la exclusión social y la desigualdad humana, ya que al articular esfuerzos se generan mayores oportunidades para alcanzar los beneficios del desarrollo y mejorar la calidad de vida.

En la administración municipal se han creado diversas políticas públicas tales como: Infancia y Adolescencia, Juventud, Personas Mayores, Mujeres, Diversidad Sexual y de Género, Población Afrodescendiente, Población Indígena, Habitantes en situación de calle, entre otras, que han aportado al desarrollo de la ciudad y una optimización de oferta y atención a estos grupos poblacionales.

### **LA FORMULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Para la formulación y la implementación de las políticas públicas es fundamental la intervención del Estado porque es quien tiene las posibilidades de mediar para generar un impacto y hacer una intervención en la solución de un problema público, sin embargo es bueno tener en cuenta que el Estado no tiene la capacidad de solucionar todos los problemas por diferentes causas: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones e intereses, por esto debe hacerse de manera prioritaria, sobre todo en programas sociales que estén generando mayor incidencia negativa en la sociedad.

Otro factor fundamental dentro de esta formulación es de tipo social como los movimientos y organizaciones que pretenden mediar con el Estado para que considere un problema en términos de políticas públi-

cas. En cada etapa pueden aparecer diferentes aliados como empresas privadas, organizaciones u ONGS, estos actores pueden incidir parcial o totalmente en la toma de decisiones si tiene peso y fundamento.

En la formulación de la política pública se debe tener claro el tema o problema que se quiere intervenir, contar con la información relevante, construir un argumento, ordenar y clasificar la información y así realizar un derrotero de objetivos, alcances y metas, que generen las alternativas de intervención.

### **PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este tiene una parte normativa fundamental, debe pasar por la aprobación de una ley básica, elaboración metodológica de resultados y cronograma de implementación, donde se definen los tiempos de intervención, equipos de trabajo, elaboración de formatos y matrices de riesgos, público objetivo, investigación de características especiales, recursos económicos y directrices a seguir.

Aspectos fundamentales: el tratamiento del problema, capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación, variables no normativas que regulan la formulación y sus etapas.

### **ACTORES SOCIALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Los actores sociales pueden intervenir desde cualquier punto de vista y en cualquier etapa de la política pública, hasta el punto de replantearla o modificarla, todo dependerá de sus intereses, siempre y cuando se encuentre en el marco del cumplimiento de la ley con la que fue creada.

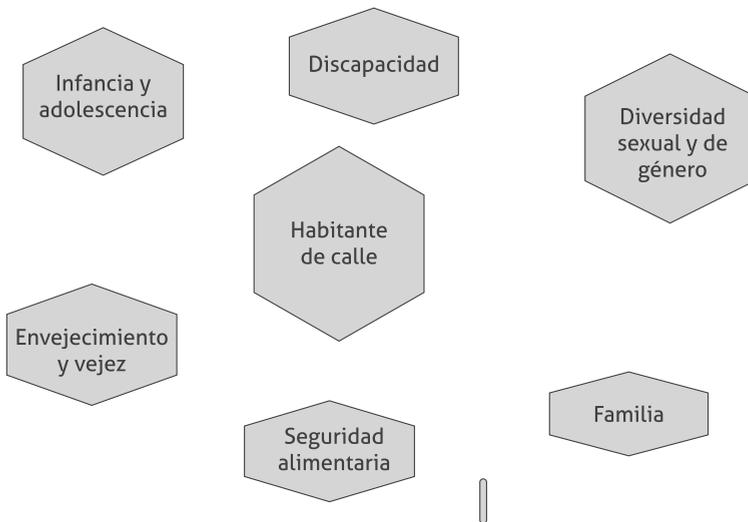
### **POLÍTICAS PÚBLICAS EN MEDELLÍN**

La ciudad de Medellín es una de las ciudades pioneras en la implementación y ejecución de políticas públicas principalmente en programas sociales, la Alcaldía de Medellín a través de sus diferentes Secretarías busca generar estrategias que les permitan mitigar la vulnerabilidad de los diferentes grupos poblacionales creando políticas públicas.

Actualmente, existe un observatorio de políticas públicas de carácter gubernamental que administra información y genera conocimiento a partir del análisis de datos y el estudio de temas prioritarios de ciudad, se encuentra conformado por un equipo interdisciplinario al interior de la Subdirección de Metro-información en el Departamento Administrativo de Planeación, que gestiona las estructuras y dinámicas requeridas para evaluar las políticas públicas a través del seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos; su objetivo es proporcionar los estándares de información y los conocimientos especializados para el seguimiento y la evaluación de la gestión pública; de tal forma que se contribuya a la cualificación de los procesos de planeación y la toma de decisiones.

La ciudad de Medellín dentro de su plan de desarrollo busca brindar mayores garantías a las diversas poblaciones en garantía de sus derechos, sin importar su edad, género, origen, raza y convicciones religiosas o preferencias sociales.

Actualmente existen las siguientes políticas públicas en programas sociales:



**Figura 1.** Políticas públicas. Secretaría de Inclusión Social y Familia  
Fuente: Construcción propia

## **CONCLUSIONES: METODOLOGÍA PROPUESTA PARA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Toda política pública debe contener desde su constitución un sistema de monitoreo a corto, mediano y largo plazo, estos nos ayudará a identificar a tiempo las necesidades y variaciones que pueden ir modificándose para su evaluación.

En un tiempo dispuesto, prudente, sugerido un año, que dependerá de los actores que intervengan, podrá realizarse una evaluación con respecto a los objetivos y metas estipulados.

Luego, y no menos importante, se debe realizar una rendición de cuentas de los alcances logrados durante este año por esta política pública, esta rendición debe hacerse a los actores y a los ciudadanos interesados en su aplicabilidad.

Para desarrollar de manera correcta este monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, se debe realizar necesariamente un proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación de datos, para con esto poder alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias que muestren resultados e impactos.

Los análisis de estos datos deben tener consigo un estudio exhaustivo de la política pública en cuanto a su eficiencia, efectividad, relevancia, efectividad, impacto y sostenibilidad en el tiempo.

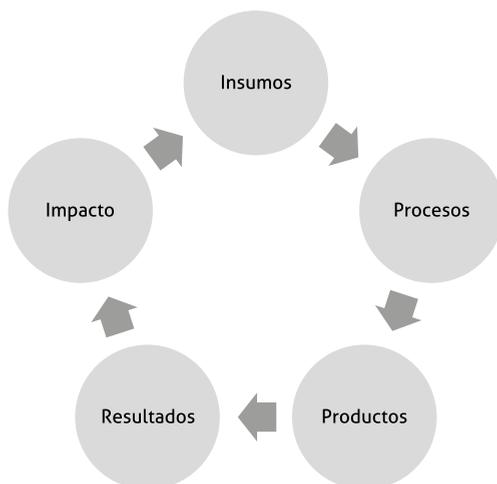
La evaluación o verificación, como queramos llamarla, que pretende dar a conocer este texto debe contar con las siguientes finalidades:

1. Generar insumos que permitan la toma asertiva de decisiones en pro para lo que fue creada.

2. Verificar la eficiencia de los recursos en relación al logro de las metas y los objetivos para los que fueron creados.
3. Aplicación de una herramienta metodológica que permita identificar fortalezas y debilidades en la implementación de esas políticas públicas.
4. Cuantificar los resultados de la inversión pública, teniendo en cuenta la planeación, presupuesto, ejecución, seguimiento, y evaluación.

El fin último alcanzado por esta metodología nos permitirá mejorar el proceso de la toma de decisiones de quienes intervienen en la elaboración de estas políticas públicas para que estas incidan directamente en el bienestar de la sociedad.

Dentro de los programas sociales del Estado es necesario tener en cuenta esta cadena de resultados:



*Figura 2. Cadena de resultados de las políticas públicas*  
*Fuente: Construcción propia*

Los productos propuestos a analizar en las Políticas Públicas (en adelante PP), teniendo en cuenta el enfoque propuesto anteriormente ha de ser:

Tabla 1. *Productos propuestos de PP*

| Desde su formulación  | Para su monitoreo  | Para su evaluación                                |
|---|--|---|
| Líneas de base<br>Sistema de Seguimiento<br>Diseño de Indicadores | Líneas de corte<br>Evaluaciones de ejecutivas<br>Evaluaciones de Operaciones<br>Evaluaciones Institucionales | Evaluación de resultados<br>Evaluación de Impacto |

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chiavenato, I. (2006). *Administración de Recursos Humanos*. México: McGraw-Hill.
- Cifuentes, G. (2016). *Presupuesto participativo*. Medellín: Americana.
- Congreso Internacional de Ciencia, Tecnología y Cultura (2013). *Simposio: Investigación evaluativa*, (p.3). <http://albordedelcaos.com/2012/04/23/simposio-sobre-investigacion-evaluativa-de-politicas-publicas-programas-y-proyectos-sociales/>;
- Consejo Empresarial Colombiano para Desarrollo Sostenible (2010). *Negocios inclusivos: Una estrategia empresarial para reducir la pobreza*. Bogotá: CECDES.
- Gallego Quiceno, D. E. (2013). *Las concepciones de ciencia, metodología y enseñanza de los profesores en formación: el caso de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia*. Huelva: UNIA.
- Gavilanes, R. V. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, (20), 149-187.
- Grisales, J. F. & Salamanca, A. (03 de 05 de 2016). *Centro Redes*. Obtenido de Centro Redes: <http://www.centroredes.org.ar/files/documentos/Doc.Nro18.pdf>
- Hill, C. W. (2007). *Negocios internacionales: competencia en el mercado global*. México, D.F.: McGraw-Hill.
- Marcum, D., Smith, S. & Khalsa, Y. (2002). *Métodos y herramientas gerenciales*. C. A.: Wiley.
- Martínez Llanada, M. (2001). *Diagnóstico y desarrollo de la creatividad del maestro*. La Habana, Cuba: Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño.

- Medellín, A. D. (s.f.). *Eureka*. Recuperado el viernes 13 de noviembre de 2015, de [www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co): <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://ba4fdd470236e-beda280448234b82e67>
- Medellín, E. S. (2008-2011). *Desde el Plan de Desarrollo*. Medellín: Litografía Dinámica.
- Mercado, S. (2015). *Administración Aplicada*. México: Limusa.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2011). *Política de Desarrollo Empresarial*. Bogotá, D. C., Colombia.
- Pinzón, L. (2015). Internacionalización y competitividad. *Ciencias Estratégicas*, 187-196.
- Sastoque Zapata, J. A. & Gallego Quiceno, D. E. (2014). La autodidaxis como estrategia de aprendizaje de las ciencias en el contexto colombiano. En O. D. Iberoamericanos, *Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación* (pp. 1-22). Buenos Aires: OEI.
- Urdaneta, P. (2014). Venta directa y comportamiento del consumidor de productos nutracéuticos. *Urbe*, 20-44.
- Vesga, R. (2008). *Emprendimiento e innovación en Colombia: ¿Qué nos esta haciendo falta?* Bogotá: Observatorio de Competitividad del Centro de Estrategia y Competitividad.

## ***Las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) de la elusión a la fiscalización en Colombia\****

---

**José Alexander Velásquez Ochoa<sup>1</sup>**  
**Ricardo Alonso Colmenares Flórez<sup>2</sup>**  
**Iván Darío Lara Herrera<sup>3</sup>**  
**Gabriel Alfonso Pacheco Martínez<sup>4</sup>**  
*Corporación Universitaria Americana*

---

\* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación: *Las entidades sin ánimo de lucro (ESAL)* en el contexto de la reforma del régimen tributario del año 2016. Realizado por el Grupo de Investigación GISELA de la Corporación Universitaria Americana.

1 Especialista en Negocios Internacionales del Instituto Europeo de Posgrados. Docente de la Corporación Universitaria Americana. [jvelasquez@coruniamericana.edu.co](mailto:jvelasquez@coruniamericana.edu.co)

2 Magíster en Dirección y Administración de Empresas, Escuela Europea de Dirección y Empresa. Especialista Tecnológico en Contabilidad de Costos, Servicio Nacional de Aprendizaje Regional Antioquia. Director de Procesos Académicos, Corporación Universitaria Americana, Sede Medellín. [rcolmenares@coruniamericana.edu.co](mailto:rcolmenares@coruniamericana.edu.co)

3 Contador. Docente de la Corporación Universitaria Americana. [ilara@coruniamericana.edu.co](mailto:ilara@coruniamericana.edu.co)

**RESUMEN**

El siguiente capítulo del libro plantea una propuesta metodológica que radica en estudiar el régimen actual de las ESAL para compararlo con la propuesta de reforma del régimen tributario especial que estas tienen, con el objetivo de analizar algunas variaciones que se generan. Igualmente, se estudiarán algunas causas que generan la evasión y la elusión fiscal para por último plantear algunas conclusiones que permitan tener un panorama más aterrizado sobre la reforma tributaria del régimen especial de las ESAL.

**Palabras clave:** Impuestos, Política fiscal, Entidades sin ánimo de lucro, Elusión, Evasión.

**THE ENTITIES WITHOUT INCOME OF PROFIT- (ESAL) FROM THE ELUSION TO THE SUPERVISION IN COLOMBIA****ABSTRACT**

The following article proposes a methodological proposal that resides in studying the current regime of ESAL to compare it with the proposal of reform of the special tax regime they have, with the objective of analyzing some variations that are generated. Likewise, some causes that generate tax avoidance and tax evasion will be studied, and finally, some conclusions will be drawn that will allow a more grounded picture of the tax reform of the ESAL special regime.

**Key words:** Taxes, Tax policy, Non-profit organizations, Elusion, Evasion.

*Informa a nuestros compatriotas de que el impuesto que se pague con el propósito de educar no es más que la milésima parte de lo que se tendrá que pagar a los reyes, sacerdotes y nobles que ascenderán al poder si dejamos al pueblo en ignorancia.*

Thomas Jefferson

## **INTRODUCCIÓN**

Con el objetivo de materializar los Derechos Sociales establecidos en la Constitución Política de Colombia, se crea al Estado Social de Derecho como fórmula para el desarrollo y consolidación de Colombia como Nación de bienestar, entendiendo a este como la posibilidad que tienen los ciudadanos de gozar de sus derechos sin ningún tipo de restricción. De esta forma, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales implementan políticas activas de protección social encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y en especial, de las clases menos favorecidas, evitando su marginación y exclusión y asegurando la integración y la compensación de las desigualdades a través de la redistribución de las rentas, los impuestos, el gasto público, el acceso a la justicia y la integración social a partir de la construcción de espacios públicos suficientes, adecuados, accesibles y de calidad. En ese sentido y con el objetivo de sentar las bases que en un Estado Social de Derecho permiten la integración social a partir del desarrollo de políticas públicas, entendiendo estas según Chac como un “curso de acción tendente a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (Canto, 2002). De acuerdo a esta definición las políticas públicas deben propender por la maximización de beneficios y la minimización de costos, definiendo a los beneficios como la posibilidad que tiene un ciudadano de no tener

ninguna restricción para satisfacer sus necesidades; para llevar a cabo este cometido el Estado necesita tener un sustento económico que le permita tener ingresos para ejecutar los gastos que generan las políticas públicas que se deben implementar, ya que “la política tributaria es un buen referente para conocer las prioridades de la política pública, pues además de aportar la financiación parcial o total del gasto y de las obligaciones de cada país con sus nacionales y los extranjeros, afecta las decisiones de consumo, ahorro e inversión” (BID, 2006).

Colombia al ser considerado un país en vía de desarrollo de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano utilizado por las Naciones Unidas para determinar si un Estado está en desarrollado, en vía de desarrollo o subdesarrollado, teniendo en cuenta la esperanza de vida, la tasa de mortalidad, la alfabetización, la educación y el nivel de vida y por tanto, el poder adquisitivo (Organización de Naciones Unidas, 2016). Dicha calificación otorgada por las Naciones Unidas permite inferir que el Estado colombiano todavía tiene una deuda pendiente con los ciudadanos que integran la Nación, ya que es evidente que no ha utilizado de manera óptima sus recursos económicos, políticos, sociales, entre otros, para generar desarrollo, entendiendo este en un sentido amplio a partir de la visión de la Organización de Naciones Unidas definido desde los siguientes componentes:

- **Progreso social:** mayor acceso al conocimiento, mejor nutrición y mejor sanidad.
- **Económico:** la importancia del crecimiento económico con impulso a la reducción de la desigualdad y al aumento generalizado del desarrollo humano.
- **Eficiencia:** la mejor utilización y disponibilidad de los recursos y el desarrollo humano es positivo si se extienden sus beneficios a los pobres, a las mujeres y a los grupos marginados.

- **Equidad:** en términos de crecimiento económico del desarrollo humano.
- **Participación y libertad:** amplio acceso al poder político, gobierno democrático, igualdad de género, derechos civiles y políticos y libertad cultural.
- **Sostenibilidad:** para generaciones futuras en términos ecológicos, económicos y sociales.
- **Seguridad humana:** la seguridad diaria y estar libre de amenazas crónicas y de interrupciones a la vida diaria, como son el desempleo, la hambruna y el conflicto.

Para poder materializar la definición de desarrollo que se acaba de observar se deben implementar diversas políticas públicas que le permitan al país alcanzar un camino de prosperidad, ajustado a las realidades que la globalización impone día a día, es ahí donde aparecen las Entidades sin Ánimo de Lucro, denominadas por su abreviatura como ESAL; “surgen como desarrollo del derecho fundamental de asociación contenido en los artículos 38 y 39 de la Constitución Política, en donde el Estado garantiza la libertad de las personas para reunirse y desarrollar actividades comunes desprovistas del ánimo de lucro” (Sánchez, 2014). Para ello, el ordenamiento jurídico colombiano exige que dichas entidades nazcan a la vida jurídica como el resultado de la expresión de voluntad para asociarse y la creación de reglas de participación democrática de quienes se asocian. Las ESAL son personas jurídicas diferentes de las personas que las conforman (asociados), que pueden ejercer derechos, contraer obligaciones y estar representadas legal, judicial y extrajudicialmente en virtud del desarrollo y ejecución de las actividades propias de su objeto. Esa entidad, como su nombre lo indica, no persigue ánimo de lucro, es decir, no pretende el reparto entre los asociados de las utilidades que se generen en desarrollo de su objetivo social, sino que busca engrandecer su propio patrimonio, para el cumplimiento de sus metas y objetivos que por lo general, son de beneficio social, bien sea

encaminado hacia un grupo determinado de personas o hacia la comunidad en general. En resumen, podríamos decir que las entidades de dicha naturaleza jurídica se caracterizan principalmente por: I) Son personas jurídicas (crean una persona diferente de sus asociados), II) No tienen ánimo de lucro (no reparten utilidades), III) Tienen fines sociales (encaminadas al mejoramiento social y beneficio común), IV) Son regladas (se encuentran definidas en la Ley nacional y para su existencia, validez y funcionamiento requieren de formalidades legales). La comisión de expertos para la equidad y la competencia tributaria indican que "las ESAL actúan donde el Estado y el mercado no tienen la capacidad o se requiere de trabajo complementario para construir tejido social y fortalecer la institucionalidad. Representan un instrumento poderoso para la expresión de los ciudadanos y de la sociedad civil como agentes de desarrollo social y político. Por eso, se denominan como el tercer sector, en tanto no operan bajo las reglas del mercado como los agentes privados, ni tampoco forman parte del Estado" (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competencia Tributaria, 2015).

Hechos como la corrupción y el abuso del derecho por parte de varias ESAL han creado un contexto donde el Poder Ejecutivo y los demás poderes del Estado tengan que buscar alternativas que les permitan tener a corto, mediano y largo plazo, un mayor control sobre estas entidades para evitar casos como el de la Fundación Universitaria San Martín, entidad sin ánimo de lucro que presta servicios públicos de educación, pero que por los laxos controles que se tienen sobre estas se generaron las posibilidades de evadir la carga tributaria de los patrimonios que tenían las personas que fundaron la institución. "En noviembre de 2014 la Fiscalía inspeccionó las oficinas de la Fundación Universitaria San Martín y del Ministerio de Educación para rastrear el dinero y los documentos falsificados, se recolectaron 40 carpetas con archivos oficiales y seis discos compactos con información privilegiada. Pero un informe de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda

permitió rastrear los dineros perdidos e identificar 12 empresas de Mariano Alvear, quien fue el rector de esta ESAL y su familia que estarían implicadas en los movimientos irregulares de dinero. El Fondo para el Fomento de la Educación, empresa que fue destinada para recibir los dineros de las matrículas estudiantiles y que terminó teniendo ingresos por \$314.677 millones y egresos por \$142.205 millones entre 2008 y 2013, años en que se cometieron la mayoría de las irregularidades. Tanta fue la plata que administró el Fondo para el Fomento de la Educación, que manejaba ingresos anuales de \$51.260 millones. Las cuentas de la Fundación Universitaria San Martín jamás vieron un peso de estos recursos por el tema de los embargos judiciales. Para las autoridades, esta sociedad se convirtió en la caja principal de la familia Alvear para distribuir la plata entre sus empresas y subsanar las deudas que dejaron los deficientes manejos gerenciales. Sin embargo, en 2014 empezaron los escándalos y el Fondo para el Fomento de la Educación tuvo una disminución del 83 % en sus ingresos, porque estaba en la mira del Gobierno” (Hernández, 2015). Del anterior contexto se puede inferir que las ESAL en Colombia han permitido crear un canal de elusión y evasión, entendiendo este último como el no cumplimiento de un hecho frente a una normatividad.

Desde el punto de vista económico y enmarcado en términos de política fiscal, se puede entender como el no pago de un tributo que se realiza de forma consciente y predeterminada. “En términos generales la evasión de impuestos puede definirse como el acto de no declarar y no pagar un impuesto en contradicción con el espíritu de la ley, que tenía por objeto de gravar una determinada actividad” (Toro, 1993).

Algunas ESAL tienen “conductas evasoras que se manifiestan en acciones concretas como no presentar las declaraciones tributarias, incurrir en errores aritméticos generando un menor saldo a pagar, un mayor saldo a favor y omitiendo las sanciones; correcciones sucesivas de las

declaraciones, omitir ingresos y finalmente, incluir costos, descuentos, deducciones o impuestos descontables inexistentes” (Macías, 2007).

En Colombia, y de acuerdo al informe final creado por la Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, existe el siguiente registro de la totalidad de ESAL:

Tabla 1. *Régimen especial y no contribuyentes del impuesto sobre la renta en Colombia*

| <b>Régimen Especial</b>        | <b>No. NIT</b> |
|--------------------------------|----------------|
| Asociaciones                   | 21.990         |
| Fundaciones – ONG              | 14.447         |
| Cooperativas                   | 7.620          |
| Corporaciones                  | 6.538          |
| Fondos Empleados               | 2.123          |
| Club Social o Deportivos       | 1.383          |
| Otros                          | 591            |
| Empresa Asociativa de Trabajo  | 200            |
| Cajas de Compensación          | 41             |
| <b>Total</b>                   | <b>54.933</b>  |
| <b>No Contribuyentes</b>       | <b>No. NIT</b> |
| Salud                          | 4.605          |
| Educación                      | 2.160          |
| Religiosos                     | 7.558          |
| Propiedad Horizontal           | 1.208          |
| Asociaciones Padres de Familia | 243            |
| Defensa Civil y Bomberos       | 235            |
| Asociaciones Exalumnos         | 175            |
| Administración Pública         | 140            |
| Juntas de Acción Comunal       | 89             |
| Fondos Mutuo, Común y Valores  | 67             |
| Sindicatos                     | 63             |
| Sociedad Mejoras Públicas      | 45             |
| Cruz Roja                      | 38             |

|                                 |        |
|---------------------------------|--------|
| Cabildos Indígenas              | 31     |
| Asociación, Municipios          | 26     |
| Fondos de Pensiones y Cesantías | 25     |
| Fondos de Pensionados           | 12     |
| Partidos Políticos              | 9      |
| Total                           | 16.729 |
| Gran Total                      | 71.662 |

Fuente: DIAN, 2013

Teniendo en cuenta la cantidad de ESAL que existen en Colombia y el contexto enunciado anteriormente, se propone realizar un somero estudio del régimen tributario actual de las ESAL, para poderlo comparar con la propuesta de reforma tributaria que radicó el Gobierno colombiano con el objetivo de tener más control sobre estas, teniendo como sustento académico el Informe presentado por la Comisión de Expertos y como contexto los diversos casos de evasión fiscal que se han venido presentando y así tener unas bases que justifiquen la tesis de este estudio, la cual radica en que algunas entidades sin ánimo de lucro pasarán de la evasión a la fiscalización, ante esta aseveración se indica que en ningún momento se afirma que todas las ESAL en Colombia son evasoras de tributos, sino que se parte de enunciar algunos casos en donde es evidente que algunos sujetos se han aprovechado del régimen tributario especial que tienen las ESAL para eludir o evadir cargas tributarias. La propuesta metodológica radicará en estudiar el régimen actual de las ESAL para compararlo con la propuesta de reforma del régimen tributario especial que tienen estas, con el objetivo de analizar algunas variaciones que se presentan; también se estudiarán algunas causas que generan la evasión y la elusión fiscal para por último determinar algunas conclusiones que permitan tener un panorama más aterrizado sobre la reforma tributaria del régimen especial de las ESAL.

## **MARCO GENERAL LEGAL TRIBUTARIO DE LAS ESAL Y ELEMENTOS PRINCIPALES**

El legislador optó por establecer un Régimen Tributario Especial (RTE) a fin de controlar a las Entidades Sin Ánimo de Lucro (en adelante ESAL), más para asegurar el cumplimiento de su finalidad que para recaudar impuestos. Estas entidades se consideraban como no contribuyentes, posteriormente, la Ley 75 de 1986 las asimiló a sociedades pero constituyó un comité para calificar la procedencia de los egresos y la destinación de los excedentes de las ESAL que tuvieran un monto de ingresos y patrimonio determinado a las actividades del objeto social de salud, educación, cultura e investigación científica y tecnológica, para reconocer la exención. Sin embargo, esta norma fue declarada inexecutable por la CSJ porque se trasladaba una competencia del legislador a un comité. De allí surgió el actual Régimen Tributario Especial (RTE) y la función del Comité de Entidades Sin Ánimo de Lucro que calificaba egresos y la destinación de los excedentes de estas entidades, función que fue eliminada por la Ley 488 de 1998, sin que el Comité haya desaparecido, pues mantiene la función de calificar las importaciones excluidas del IVA por el artículo 480 del ET (Artículos 362 y 363 del Estatuto Tributario, en adelante, ET).

Para pertenecer el RTE se requiere cumplir las siguientes condiciones:

- Que estén constituidas jurídicamente como Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL).
- Que desarrollen actividades de interés general.
- Que la comunidad tenga acceso a sus servicios.
- Que su objeto social principal y sus recursos estén destinados a actividades de: salud, deporte, educación formal, cultura, investigación científica o tecnológica, ecología, protección ambiental o desarrollo social.

El cumplimiento de estas condiciones les otorga el derecho a dos be-

neficios sustanciales: la exención del impuesto sobre la renta sobre los excedentes que se destinen al cumplimiento de su objeto social y una tarifa reducida del 20 % cuando resulten excedentes gravados.

### **I) Regimen Tributario, Entidades Sin Ánimo de Lucro, Aspectos Contables y Tributarios**

En Colombia para los aspectos tributarios y contables nos regimos por el Estatuto Tributario, como toda organización empresarial las Fundaciones, Corporaciones y Asociaciones, están obligadas a cumplir con los deberes tributarios a que tengan lugar, a llevar una contabilidad organizada y contar con los controles necesarios para sanear las finanzas de la entidad, algunos de los aspectos más importantes para cumplir con esta obligación son:

#### **• Registro Único Tributario - RUT**

En el momento del registro de la entidad se debe acudir a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN para que sea emitido el Registro Único Tributario - RUT.

Las obligaciones tributarias de las entidades sin ánimo de lucro se encuentran especificadas en el Estatuto Tributario. Las entidades sin ánimo de lucro se consideran de "régimen especial" por su naturaleza social, estas entidades tienen algunos privilegios a nivel tributario.

Por ejemplo el artículo 19 del ET, indica que los contribuyentes que se enumeran a continuación, se someten al impuesto sobre la renta y complementarios, conforme al régimen tributario especial contemplado en el Título VI del presente Libro:

Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las contempladas en el artículo 23 de este Estatuto, para lo cual deben cumplir las siguientes condiciones:

- a) Que el objeto social principal y recursos estén destinados a actividades de salud, deporte, educación formal, cultural, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental, o a programas de desarrollo social.
- b) Que dichas actividades sean de interés general.
- c) Que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realizan actividades de captación y colocación de recursos financieros y se encuentren sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismos de control. Estas entidades estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios si el veinte por ciento (20 %) del excedente, tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, se destina de manera autónoma por las propias cooperativas a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

PARÁGRAFO 3o. Las entidades cooperativas a las que se refiere el numeral cuarto de este artículo, solo estarán sujetas a retención en la fuente por concepto de rendimientos financieros, en los términos que señale el reglamento, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan como agentes retenedores, cuando el Gobierno Nacional así lo disponga.

Por ejemplo respecto a las obligaciones tributarias de las asociaciones de padres de familia según el artículo 23 del Estatuto Tributario, no son

contribuyentes del impuesto a la renta y en razón a ello no deben presentar declaración de renta, así como tampoco deben presentar declaración de ingresos y patrimonio por expresa disposición del artículo 598 del Estatuto Tributario.

Respecto a la retención en la fuente por renta, por ser persona jurídica las asociaciones de padres de familia deben actuar como agentes de retención, por consiguiente cuando hagan pagos deben practicar la retención si hay lugar a ello y naturalmente deben presentar la respectiva declaración de retención.

En cuanto a la retención por IVA, solo en el evento en que sean responsables del régimen común tendrán que practicarla.

Para tener una noción más concreta del RTE extraemos este cuadro comparativo del informe final de la comisión de expertos.

Tabla 2.

| <b>Entidades del régimen tributario especial (Arts. 19, 356-364 ET)</b>           | <b>Entidades No Contribuyentes – Declarantes (Arts. 23, 23-1, 23-2 y 598 ET)</b>  | <b>Entidades No Contribuyentes – No Declarantes (Art. 22)</b>   |
|---|---|---|
| Deben presentar declaración de renta y complementarios.                           | Presentan Declaración de Renta.   | No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios   |
| No les aplica el sistema de Renta por comparación de Patrimonios.                 | No liquidan impuesto de renta ni anticipos.   | No presentan Declaración de Renta y Complementarios ni de Ingresos y Patrimonio.  |
| Están excluidas de la Renta Presuntiva.   | Deben liquidarse las sanciones cuando fuere el caso.  | Deben liquidarse las sanciones cuando fuere el caso.  |
| No están obligadas a calcular anticipo al impuesto de renta.                      | No se les efectúa Retención en la Fuente por ningún concepto siempre que demuestren su naturaleza jurídica (Art. 369 ET). | No se les efectúa Retención en la Fuente por ningún concepto, siempre que demuestren su naturaleza jurídica (Art. 369 del ET) |
| Deducen todos los egresos, incluidos las inversiones en el año de su realización. | No declaran ni pagan impuesto al patrimonio, ni a la riqueza.   | No declara ni paga impuesto al patrimonio y a la riqueza.   |

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>Pagarán impuesto a la tarifa única del 20 % sobre el beneficio neto o excedente fiscal.</p>  | <p>Son responsables del impuesto a las ventas si venden bienes y/o prestan servicios gravados.</p> | <p>Son responsables del impuesto a las ventas si venden bienes y/o prestan servicios gravados.</p> |
| <p>Las del numeral 1º del artículo 19 del ET no están obligadas a declarar y pagar impuesto al patrimonio e impuesto a la riqueza (corporaciones, fundaciones y asociaciones).<br/>Se les practica retención en la fuente solo por ingresos de industria, mercadeo (compras) y rendimientos financieros (Art. 14 Decreto 4400/04).<br/>Son agentes retenedores por todos los impuestos.<br/>Son responsables del impuesto a las ventas si venden bienes y/o prestan servicios gravados.<br/>Generalmente son contribuyentes de ICA, dependiendo de la regulación municipal.</p> | <p>Son agentes retenedores por todos los impuestos.</p>  | <p>Son agentes retenedores por todos los impuestos.</p>  |

## PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO

Se mantiene el régimen preferencial de impuesto sobre la renta (conocido como Régimen Tributario Especial - RTE) a las entidades que cumplen una función social, con interés general y a las cuales tiene acceso la comunidad, impulsando este tipo de actividades e iniciativas. Se tratará de fortalecer el Régimen Tributario Especial a través del establecimiento de un proceso de calificación. Se crea un registro a través de un aplicativo web que garantice publicidad de los aspectos más importantes de las entidades: cargos, pagos a directivos, donaciones, programas de inversión, proyectos en curso y futuros, entre otros.

El Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas, indica que "con la Reforma

Tributaria, las ESAL tendrán que hacer pública la información sobre gastos, pagos y composición de su equipo directivo para que se ejerza un control social efectivo". Esto complementa el proceso de fiscalización de la DIAN, con la observación y vigilancia que haga la comunidad de las ESAL. La Reforma busca asegurar que la información más relevante para las ESAL sea pública. Se establece una cláusula general que procura controlar la evasión y la elusión fiscal a través de entidades sin ánimo de lucro. "La reforma tributaria viene con una cláusula general anti-evasión: la DIAN puede retirar del Régimen Tributario Especial a una entidad sin ánimo de lucro al evidenciar el incumplimiento de cualquiera de los requisitos exigidos", aclaró. Se prohíbe cualquier distribución directa o indirecta de excedentes a los partícipes o fundadores de estas entidades, pues por su carácter no lucrativo, no puede haber ánimo de enriquecimiento. Así mismo, se reorganiza el universo actual de declarantes y de no contribuyentes como iglesias, cultos y congregaciones religiosas, "se mantiene el principio y los beneficios de libertad religiosa. Las iglesias y centros de culto no pagan ni pagarán impuestos", enfatizó el jefe de la Cartera. Y continuó: "para evitar que personas se lucren de la fe de los feligreses, todos los cultos deberán publicar información sobre sus finanzas y pagar impuestos sobre lo que no se reinvierta en la congregación, infraestructura religiosa y la feligresía". De esta manera, las congregaciones y asociaciones religiosas deberán declarar, registrarse y publicar la información relevante, como todas las demás ESAL. "Además, deberán pagar el impuesto sobre la renta en caso de no reinvertir el excedente o beneficio neto en la actividad meritoria. Para las iglesias y congregaciones religiosas que reinviertan todos sus excedentes: no deberán pagar impuestos y sus bienes estarán protegidos de la tributación", explicó Cárdenas.

### **Fundaciones**

Las fundaciones que reinviertan sus excedentes en su objeto social, no pagarán impuestos. Con la reforma tributaria, evitaremos que se abuse

de la figura de corporaciones, fundaciones, asociaciones y cooperativas, adicional vigilaremos que estas entidades cumplan sus funciones sociales y no se usen para evadir impuestos ni enriquecer personas.

### **Cooperativas**

Se mantienen los beneficios tributarios para cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales. Deberán declarar información financiera y tributaria a la DIAN con una tarifa preferencial del 20 %. Los impuestos que paguen las cooperativas y asociaciones mutuales se destinarán exclusivamente a la educación superior pública. El RTE se justifica por la importancia de estimular la actividad privada al logro de objetivos meritorios para la sociedad, pero bajo el cumplimiento de requisitos que otorguen los beneficios tributarios establecidos en la ley con un efectivo control por parte de la DIAN, para evitar los abusos y garantizar la idoneidad de este instrumento de la política fiscal. El régimen significa esencialmente la exención de las rentas derivadas del objeto social meritorio y una tarifa reducida en el impuesto sobre la renta. Sin embargo, para asegurar que los beneficios se conceden a quienes verdaderamente cumplen este papel y no se utilicen como formas de competir con ventajas frente a los agentes privados del sector real y que no sirvan como vehículos de evasión o elusión, se requiere ajustar los requisitos y condiciones para que las ESAL pueden obtener los beneficios del RTE y los mecanismos de control por parte de las autoridades tributarias, con base en los siguientes lineamientos:

- I. Solicitud de admisión al Régimen Tributario especial para las ESAL. La regla general debe ser que todas las ESAL deben estar sujetas en el impuesto sobre la renta y complementarios a las reglas aplicables a las sociedades limitadas. Las que expresamente la ley califique como no contribuyentes (Artículo 23) deben presentar declaraciones de ingresos y patrimonio. Las ESAL que deseen acogerse al RTE deben solicitarlo ante la DIAN, para lo cual, una vez verificados los requisitos legales serán clasificadas en el RUT con la identificación de la activi-

dad meritoria por la cual se admite a la ESAL como perteneciente al RTE, el cual deberá actualizarse periódicamente conforme lo indique el reglamento.

- II. Las ESAL que sean admitidas al RTE, deben tener derecho a la exención por las rentas de las siguientes fuentes: las derivadas de las actividades del objeto social definidas legalmente siempre que sean de interés general y a ellas tenga acceso la comunidad; las actividades accesorias o en conexión con su actividad principal, las donaciones recibidas que cumplan con los requisitos legales y se destinen al cumplimiento de su actividad meritoria o a su operación; las rentas derivadas de la explotación de su patrimonio, tales como dividendos, arrendamientos y rendimientos financieros y la renta que provenga de la utilidad en la venta de sus activos, en cuanto su producto se destine bien a adquirir un activo de la misma naturaleza o al cumplimiento del objeto social y su actividad meritoria.
- III. Desarrollo de actividades diferentes a las meritorias que da lugar a la exención. Las ESAL podrán desarrollar actividades diferentes a las actividades meritorias, en tanto constituyan una forma de financiar las mismas, pero para no distorsionar su objeto meritorio, evitar que tengan un privilegio injustificado y no compitan con el sector real, deben tener un límite y pagar el impuesto sobre tales rentas a la tarifa reducida que les corresponde. Este sería un cambio importante respecto al actual régimen que sigue el modelo de privilegiar la destinación sin considerar la fuente; ahora, debemos considerar no solo el destino de los excedentes a las actividades meritorias, como condición, sino también la fuente, dado que se establece un límite a la posibilidad de realizar actividades económicas o comerciales distintas del objeto principal de estas actividades como ocurre en varios países. La otra opción es que se admita que una A, F y C pueda participar en una empresa comercial y tener como fuente los dividendos, obviamente la empresa comercial formará parte del régimen ordinario y pagará los impuestos que le corresponda.

- IV. Las donaciones deben ser consideradas como una renta exenta cuando se cumplan los requisitos legales, pero para evitar el abuso de esta figura se propone establecer una cláusula anti-elusiva, que contrarreste las simulaciones, es decir, cuando existen contraprestaciones ocultas por las supuestas donaciones.
- V. Sector solidario. Las cooperativas incluidas actualmente en el RTE reembolsan los aportes y distribuyen excedentes a sus asociados (Circular Externa 7/2009 de la Superintendencia de la Economía Solidaria). En consecuencia, no pueden hacer parte del RTE sino que deben estar sujetas al régimen ordinario aplicable a las sociedades limitadas, sin perjuicio de evaluar si deben tener una tarifa reducida.

### **ELUSIÓN Y EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL MARCO ACTUAL DE LAS ESAL**

Para ser más didácticos sobre cuáles son las causas de la evasión y la elusión tributaria, utilizaremos un cuadro de causas extraído del artículo de investigación titulado Evasión de Impuestos Nacionales en Colombia: años 2001-2009 de los autores Orlando Darío Parra Jiménez y Ruth Alejandra Patiño Jacinto, el cual indica las siguientes causas:

Tabla 3.

| Tipo causas         | Subtipo  | Explicación  |
|---------------------|--|--|
| GENERALES O REMOTAS | Políticas  | Como resultado de rechazo a las políticas del Gobierno vigente, cuando se utilizan de forma inapropiada los recursos tributarios y se presenta corrupción en la distribución de los mismos.  |
|                     | Sociales y culturales. Llamadas también psicológicas (Giorgetti, 1967) | El comportamiento social tiende a impulsar a los evasores y "premiar" su conducta, ya que cada vez el pago de impuestos se realiza menos por convicción (Folco, 2009). Menciona también la inexistencia de cultura ciudadana dentro de causas sociales.<br>"Cuando la evasión es generalizada, los contribuyentes perciben un menor compromiso de cumplir, abriendo nuevos espacios de evasión y generando así un círculo vicioso en el cual la evasión se autorreproduce" (Macías, 2004). |

|                                |  |   |
|--------------------------------|--|---|
|                                | Económicas                                 | En periodos de crisis se hace atractivo evadir ya que se presenta escasez de recursos y se prefiere obtener lucro, sin compartir con el fisco.<br>Adicionalmente Macías (2007), menciona los bajos niveles de salarios, los altos niveles de desempleo, como factores que generan economía informal y este factor impulsa la evasión. |
|                                | Administrativas                            | "La debilidad, la ineficiencia e ineficacia de la Administración Tributaria, junto a la "falta de disciplina y las fallas morales de algunos de sus funcionarios", son causas que han contribuido a generalizar la evasión tributaria".   |
|                                | Jurídicas                                  | Dado por la complejidad del sistema, el cual no contribuye a que las reglas sean claras, "todo sistema fiscal debe ser claro, sencillo, estable y justo".   |
| CAUSAS PARTICULARES O PRÓXIMAS | La técnica de las declaraciones            | Las declaraciones se basan en la sinceridad del contribuyente, lo cual estimula el incumplimiento por medio de la consignación de datos falsos en las mismas.   |
|                                | La técnica de las deducciones y descuentos | "El contribuyente se ve tentado a aumentar los costos y deducciones con el fin de disminuir la base gravable y a solicitar descuentos tributarios con el fin de disminuir el impuesto neto a pagar".  |
|                                | La técnica del control                     | Dada la desproporción entre las funciones de la Administración Tributaria y sus recursos, lo cual es conocido por los declarantes, se estimula a evadir, ya que la posibilidad de ser castigados es muy baja.   |
|                                | La presión fiscal                          | Por un lado, la presión fiscal es alta, y esto genera la evasión tributaria y por otra parte esta última produce el aumento en la presión fiscal para compensar el no pago de impuestos, dadas las necesidades de financiación del Estado. Esto se convierte en un círculo vicioso.   |

## CONCLUSIONES

El objeto social contiene definiciones muy generales de tal forma que no se puede asegurar que cumplan la finalidad por la cual se les otorga un tratamiento especial. Esto es particularmente válido en el caso de los programas de desarrollo social y las actividades de investigación, dado que no existen definiciones legales y en consecuencia, basta con incluir en el objeto social estas actividades y el beneficio alcanza a todo tipo

de entidades, como se puede concluir cuando se advierte que el 48 % de las ESAL figuran en el RUT con actividades económicas no clasificadas. Si bien el reglamento las ata a las leyes sectoriales respectivas y exige la acreditación por parte de los Ministerios o entidades públicas del sector, justamente en el caso de los programas de desarrollo social ni existe definición legal, ni deben ser acreditadas por ninguna entidad, luego quedan a la discrecionalidad de la propia entidad y dado que la administración tributaria no desarrolla programas de control, tenemos un beneficio otorgado con excesiva laxitud (Decreto 4400 de 2004).

Además de su naturaleza y finalidades las ESAL tienen características que les permiten convertirse en pilar de desarrollo porque están cerca de las personas y las comunidades y por lo tanto, conocen sus necesidades y potencialidades. El trabajo cercano y continuo genera confianza; tienen capacidad para innovar en temas donde el sector privado no encuentra los "incentivos" para hacerlo y donde el sector público no puede "arriesgar" los recursos públicos (Restrepo, Sánchez, Muñoz, Gallego & Becerra, 2016). Esa capacidad permite probar nuevas formas de hacer las cosas y aprender sobre lo que funciona y no funciona; puede articular a diferentes actores, prueba de esto son las alianzas donde las organizaciones trabajan con el sector público, la academia y el sector empresarial.

Al responder a un bien común y desde un punto de vista independiente las organizaciones sociales pueden llamar la atención sobre aspectos en relación con los cuales ni el sector empresarial ni el Estado pueden o quieren pronunciarse.

Las organizaciones sociales favorecen la visibilización y participación de los grupos de personas que históricamente han experimentado mayor exclusión.

Son fuente de generación de empleo en zonas donde no existe mayor demanda de empleo por parte del sector empresarial o público.

En los procesos de construcción de paz, ellas juegan un papel importante por el conocimiento y cercanía con las personas, el conocimiento del territorio y la capacidad que pueden generar para articular la oferta pública y privada y facilitar el acceso a las personas (Ricardo, Gallego, González, Becerra & Miranda, 2016). Es importante tener en cuenta el trabajo que muchas organizaciones sociales vienen desarrollando con las comunidades.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BID (2006). *La política de las políticas públicas, progreso económico y social en América*. Washington.
- Canto, M. (2002). *Participación ciudadana y políticas públicas en el Municipio*. MCD, (p.13). México D.F.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competencia Tributaria (2015). Informe final presentado al Ministerio de Hacienda. Bogotá, D.C.
- Evasion. *Blackwell Publishing on behalf of The Scandinavian Journal of Economics*, 86, 131-149.
- Folco, C. (2009). *Ilícito fiscal*. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario.
- Giorgetti, A. (1967). *La evasión tributaria*. Buenos Aires: Ediciones.
- Hernández, S. M. (5 de marzo de 2015). Así quebraron a la Universidad San Martín. *El Espectador*, 2.
- Macías, H. (2004). Disminuir la tarifa general de IVA. *Semestre Económico*, 13, 19-42.
- Macías, H. (2007). Los métodos para medir la evasión de impuestos: una revisión. *Semestre Económico*, 67-85.
- Martínez, S. (1997). De la infracción tributaria y sus sanciones. Bogotá D.C.: Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Misión del Ingreso Público (2002). Informe del Consejo Directivo Persson M. & Wissen P. (1984). *Redistributional Aspects of Tax*.
- Organización de Naciones Unidas (2016). *Índice de desarrollo humano*. Washington: ONU.

- Restrepo, D., Sánchez, L., Muñoz, G., Gallego, L. & Becerra, J. (2016). Modelos de gestión: un enfoque hacia las Pymes del sector litográfico. En A. Silvera (Eds.), *Pymes, gestión y clima organizacional* (pp. 24-53). Barranquilla, Colombia: Sello Editorial Coruniamericana.
- Ricardo, L., Gallego, D., González, E., Becerra, J. & Miranda, M. (2016). Habilidades gerenciales en las Pymes: estudio de caso del sector comercial en la ciudad de Montería. En A. Silvera (Eds.), *Pymes, gestión y clima organizacional* (pp. 54-83). Barranquilla, Colombia: Sello Editorial Coruniamericana.
- Rojas, J. (2004). Evasión: ¿cómo medirla? En *Revista Impuestos*, 121, 4-9. Legis.
- Sánchez, Ó. M. (2014). *Las entidades sin ánimo de lucro en el sector solidario*. Bogotá: Camara de Comercio de Bogotá.
- Slemrod, J. (1985). An empirical test for tax evasion. *The review of economics and statics*, 67, 232-238.
- Tanzi, V. (1968). International Tax. *The Journal of Political Economy*, 67, 1078-1084.
- Toro, J. (1993). Estimación de la evasión en el IVA en Chile. *Serie Política Fiscal*, 64, 5-64.
- Unidad de Derecho Tributario y Contable (2004). Alternativas en la medición de la evasión. En *Revista Impuestos*, 121, 2. Legis.
- Valencia, O. (2004). *Economic Growth and the household optimal income tax evasion*. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos.