

EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS

# DE POSTGRADO

Especializaciones de Gerencia Tributaria  
y Seguridad y Salud en el Trabajo

— *Editor* —

Víctor Salazar Martínez



**Antonio José de Sucre**  
CORPORACIÓN UNIVERSITARIA





# Experiencias Significativas **de Postgrado**



Especializaciones de Gerencia Tributaria y  
Seguridad y Salud en el Trabajo

Víctor Salazar Martínez

*Editor*

© Corporación Universitaria Antonio José de Sucre, UAJS  
Editorial Antonio José de Sucre

© Víctor Salazar Martínez

Primera edición, 2024  
ISBN 978-958-56837-7-8 (digital)

Colección Obras Académicas, Editorial Antonio José de Sucre  
Coordinador Editorial: Roberto Fortich Mesa  
Revisores de estilo: José Luis Hereyra Collante y Mayco Estebi Montes  
Miranda  
Diagramación: Wilson Javier Cochero Ramos



No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su distribución en otras formas o medios, sin el permiso por escrito y previo de los titulares del derecho de autor. Diríjase a UAJS (Corporación Universitaria Antonio José de Sucre, [editorial@uajs.edu.co](mailto:editorial@uajs.edu.co)) si necesita copiar algún fragmento de esta publicación.

Hecho en Sincelejo, Colombia

Experiencias significativas de postgrado : especializaciones de gerencia tributaria y seguridad y salud en el trabajo / Víctor Salazar Martínez -- Primera edición. -- Sincelejo : Editorial Antonio José de Sucre, 2024.

1 recurso en línea : archivo de texto: PDF. -- (Obras académicas)

Incluye datos curriculares de los autores -- Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN 978-958-56837-7-8

1. Administración y procedimiento de impuestos - Investigaciones - Colombia 2. Seguridad industrial - Investigaciones - Colombia I. Salazar Martínez, Víctor, editor

CDD: 352.4409861 ed. 23

CO-BoBN- 00413

## INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Sonia Peralta Díaz

*Rectora*

Yira Meléndez Monroy

*Vicerrectora Académica*

Libia Elena Martínez Severiche

*Vicerrectora Financiera*

Luisa García Pineda

*Vicerrectora Administrativa y Secretaria General y Jurídica*



## CONTENIDO

Presentación	P.
<b>Parte Uno: Especialización en Gestión Tributaria</b>	
EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS TERRITORIALES Y SU PAPEL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL MUNICIPIO DE MONTELÍBANO, CÓRDOBA	15
<i>Saidith López Jorge, Leonardo Bravo Petro y Sergio Buvoli Lara</i>	
COMPORTAMIENTO DE EVASIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO DE RENTA PARA PERSONAS NATURALES DE LA CIUDAD DE CARTAGENA, VIGENCIA 2020	53
<i>Mary Calle Betancurt, Leidy Romero González y Víctor Salazar Martínez</i>	
EFFECTO DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS PARA EL SECTOR TURÍSTICO EN LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA EN UNA AGENCIA DE VIAJES EN CARTAGENA, COLOMBIA	67
<i>María Caro Peña, Hernán Barcasnegras Utria y Boris López Álvarez</i>	

MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS POR EL GOBIERNO DE COLOMBIA A PARTIR DE LA EMERGENCIA OCASIONADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 95

*Libineth Arrieta Gaviria, Ketty Jiménez Arrieta y Diana Paternina Tapia*

**Parte Dos: Especialización en Seguridad y Salud en el Trabajo**

ACOGIDA DEL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN POR PARTE DE LOS CONTRIBUYENTES EN COLOMBIA 124

*Laura Laguna Martínez, Yanelys Arellano Mercado y William Salcedo Quiroz*

GENERACIÓN DE CULTURA DE SEGURIDAD BASADA EN EL COMPORTAMIENTO 157

*Álvaro Lazcano Warne, Mildred Visbal Baron y Ana Riveros Oviedo*



## **Presentación**

Este libro es más que un compendio de investigaciones; es un testimonio de la sinergia entre el mundo complejo de la fiscalidad y la imperativa necesidad de salvaguardar la integridad y bienestar de quienes hacen posible el progreso empresarial.

La Gerencia Tributaria, un campo donde las leyes y regulaciones son un tapiz en constante cambio, se entrelaza aquí con la esfera crítica de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Dos áreas aparentemente dispares, pero unidas por el compromiso compartido de construir organizaciones resilientes y sostenibles.

A lo largo de estas páginas, los autores no solo comparten sus descubrimientos y éxitos en la investigación formativa, sino que también nos invitan a reflexionar sobre la importancia de abordar, de manera integral, los desafíos contemporáneos en la gestión empresarial. Desde estrategias efectivas para la optimización tributaria hasta la implementación de medidas innovadoras para garantizar ambientes laborales seguros y saludables, estas experiencias exitosas son faros que iluminan el camino hacia prácticas más eficientes y responsables.

Cada estudio presentado aquí es una ventana a la aplicación práctica de la investigación formativa en el campo de la Gerencia Tributaria y la Seguridad y Salud en el Trabajo. Los autores, con su experiencia y visión, nos muestran que la gestión eficaz no solo implica cumplir con las obligaciones tributarias, sino también crear entornos laborales que nutran el bienestar y la productividad de los colaboradores.

En un mundo empresarial en constante evolución, la información contenida en este libro no solo es valiosa; es esencial. Los

autores nos instan a considerar no solo el impacto financiero de nuestras decisiones, sino también las repercusiones a largo plazo en la salud y seguridad de quienes confían en nosotros como líderes y gestores.

Al sumergirnos en estas páginas, nos embarcamos en un viaje educativo que desafía las convenciones y redefine la forma en que concebimos la Gerencia Tributaria y la Seguridad y Salud en el Trabajo. Que este libro inspire a los líderes empresariales, profesionales y académicos a seguir explorando, investigando y aplicando las lecciones aprendidas aquí en sus propios contextos.

Víctor Salazar Martínez

*UAJS*

↑  
PARTE UNO:  
ESPECIALIZACIÓN EN  
GESTIÓN TRIBUTARIA  
↓

# El Control Fiscal a los Tributos Territoriales y su Papel en la Lucha contra la Corrupción en el Municipio de Montelíbano, Córdoba

Saidith Argel López Jorge<sup>1</sup>, Leonardo Bravo Petro<sup>2</sup> y Sergio Manuel Buvoli Lara<sup>3</sup>

## Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar el estado del control fiscal a los tributos territoriales para el establecimiento de medidas, para evitar el detrimento patrimonial de lo público en el municipio de Montelíbano. El marco teórico, desde el cual se analizaron los hallazgos, estuvo constituido por las teorías que hablan del control fiscal participativo, la pedagogía social sobre el control fiscal, la evasión fiscal y el detrimento patrimonial. El diseño metodológico, desde el cual se orientaron las pesquisas, fue la investigación documental de tipo cualitativo y descriptivo, apoyada en fuentes primarias y secundarias, como los veedores sociales y los documentos relacionados con la auditoría al gasto público. Entre las principales conclusiones que deja esta monografía se cuentan: la importancia de promover procesos de empoderamiento y pedagogía social, basados en el control fiscal participativo, así como el aprovechamiento de las experiencias de los veedores sociales, de acuerdo con el estatuto de la oposición, como oportunidades para constituir bases de datos. En este mismo sentido, integrar a los ciudadanos en formación, que en las escuelas pueden constituir bases humanas, para darle continuidad histórica al ejercicio del control fiscal desde la comunidad.

---

<sup>1</sup> Estudiante de la Especialización en Gerencia Tributaria, UAJS.

<sup>2</sup> Estudiante de la Especialización en Gerencia Tributaria, UAJS.

<sup>3</sup> Contador Público, Especialista en Gerencia de la Hacienda Pública y Maestrando en Auditoría y Gestión Empresarial. Decano de la Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

**Palabras Clave:** control fiscal participativo, contraloría social, corrupción, detrimento patrimonial, tributos territoriales

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

### **Introducción**

La problemática objeto de esta monografía es el detrimento patrimonial en las finanzas municipales de Montelíbano (Córdoba), una expresión de la corrupción alrededor de los recursos del Estado que, en este contexto, se reflexionan de acuerdo con la dialéctica entre lo global y lo local, lo nacional y lo local, lo regional y lo local, un recorrido expositivo con el fin de comparar la significación de este tipo de delitos y la forma como el Estado Nación y los ciudadanos se organizan para hacer un control fiscal participativo, que es una de las categorías de análisis de este trabajo, estructurado alrededor de las técnicas cualitativas de la investigación.

En este caso, se empleó una investigación cualitativa, documental y descriptiva, aprovechando las experiencias que vienen desarrollando grupos de ciudadanos en Montelíbano, quienes han venido ejerciendo labores de veedurías ciudadanas, de acuerdo con el estatuto de la oposición. Con ello, se busca contrastar la información recabada en fuentes de prensa con las experiencias de vida de estos personajes, que tratan de organizarse alrededor del ejercicio del control fiscal participativo. Desde esta perspectiva, se analiza el problema de la corrupción alrededor de los tributos territoriales y del detrimento patrimonial en los recursos públicos, los cuales limitan la capacidad del Estado Nación, como entidad política y administrativa, de cumplir con las obligaciones de dar salud, educación, vivienda y saneamiento básico (González N. C., 2012).

En Estados Unidos y en Europa, la lucha contra la evasión fiscal y el detrimento patrimonial con los recursos del Estado, de acuerdo con lo estudiado en Ballen (2014), es enfrentado con fuertes sanciones pecuniarias y muchos años de cárcel, algunas veces con prisión

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

perpetua, como sucedió con el célebre mafioso Al Capone, quien no fue encarcelado por masacres y contrabando de licores, sino por evadir tributos territoriales. Ballén (2014) en su estudio sobre esta problemática afirma: “no habría lugar a corrupción por malversación de fondos públicos si la Contraloría General de la República llevara a cabo un correcto ejercicio de todas sus funciones” (p. 3). Según el documento de la fiscalía general de la Nación (2017) —FGN, en adelante— en la República de Colombia, el control al delito tributario se halla afectado por la existencia de controles laxos, que dificultan el seguimiento de los dineros del Estado, situación agravada por la llegada a la dirección de los entes de control de personales como Margarita Cabello, hoy al frente de la Procuraduría (Cuestión Pública, 2021).

Para Arias (2017), el problema radica en que los congresistas que hacen las leyes, muchos de ellos procesados por concierto para delinquir, han creado una ruta hacia la impunidad insertando en la legislación artículos —llamados micos en el léxico legislativo— que permiten a los abogados maniobrar en vacíos legales. En el ámbito tributario, y con estos propósitos de evasión, en Colombia se crea una tipificación de tributos de destinación específica; los tributos de destinación no específica que facilitan el accionar de los delincuentes fiscales, por cuanto la amplitud y no especificidad de su destino dificulta el control de la evasión, los peculados y prevaricatos por apropiación que frecuentemente se cometen desde los cargos públicos (FGN, 2017).

Concha, Ramírez y Acosta (2017), señalan sobre el tema en comento: “En América Latina la tributación se encuentra volcada sobre impuestos indirectos, aunque el recaudo de los directos aumenta más aceleradamente” (p. 5). Hernández y Martínez (2020), al igual que

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

Cabrera (2012), señalan que la corrupción fiscal es una forma de agresión al pueblo de menos recursos, pues los huecos fiscales se llenan mediante nuevas reformas tributarias, un patrón frecuente entre pueblos, políticos y empresarios de Latinoamérica, pues estas reformas carecen de una proyección en el tiempo para corregir las causas que las originan.

Ossa (2019) define el detrimento patrimonial así: “deterioro de los bienes o recursos del Estado, producidos por una gestión fiscal ineficaz y que no se ajusta al cumplimiento de los fines del Estado” (p. 24). Este concepto engloba, como nombre genérico, a una gama amplia de delitos que minan los recursos públicos en América Latina y el Caribe, de acuerdo con el informe de Coronado (2018). En este amplio rango de conductas fiscales delictivas destacan la evasión fiscal, el contrabando y el peculado por apropiación de los recursos del Estado; estos son los delitos que más se realizan en América Latina.

La corrupción en Colombia, de acuerdo con Hernández y Martínez (2020), y Arias (2017), es facilitada por el cuerpo normativo impreciso, diseñado para evitar la inculpación contra las faltas disciplinarias en materia de control fiscal, para lo cual se constituyen carteles en pro de los delitos fiscales, en los cuales se juntan políticos y empresarios del sector bancario que han logrado crear grandes redes con gran poder de corrupción, como la que permite al actual ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla, de acuerdo con Cuestión Pública (2021), seguir planeando y redactando reformas fiscales y tributarias, toda vez que han cooptado los poderes, ejecutivo, judicial y legislativo, incluyendo a los entes regionales y territoriales. En la Tabla 1, hecha con datos del diario El Heraldo de Barranquilla, se puede apreciar este entramado de corrupción.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

**Tabla 1. Corrupción y Delitos Fiscales en la Costa Caribe**

<b>Caso de Corrupción</b>	<b>Descripción</b>	<b>Departamento/Ciudad</b>
<b>Reficar – Refinería de Cartagena SAS</b>	Dolo cometido con la excusa de actualización de la refinería de Cartagena. Contrato dado a CBI Isackson: se robaron 50 mil millones de pesos.	Cartagena Bolívar
<b>Fabio Velázquez – Malversación del Plan de Alimentación Escolar - PAE</b>	Apropiación de dineros del plan alimentario escolar, afectando a la población escolar de ese departamento. El protagonista es el alcalde Fernando Velázquez.	Ríoachaca – La Guajira
<b>José Pérez Bernier – Gobernador</b>	Sobrecostos en la facturación de obras de infraestructura escolar, por los que imputado el gobernador José Pérez Bernier: salió libre por vencimiento de términos.	Ríoachaca – La Guajira
<b>Cartel de las Libranzas</b>	Préstamos ficticios con los cuales desfalcaron dineros en la Gobernación de Sucre y la alcaldía de Sincelejo.	Sincelejo – Sucre
<b>Cartel de los Enfermos Mentales</b>	Estafa por \$5.094 millones: pagaron servicios de hospitalización a enfermos que no existieron.	Sincelejo – Sucre
<b>Cartel del asma</b>	Diversas Entidades de salud del estado – ESE – estafaron a la nación por \$1.500 millones, tratando enfermos de asma que nunca existieron.	Sincelejo – Sucre
<b>ESAP Magdalena</b>	Malversación de fondos para la construcción de la sede ESAP en Santa Marta. Dbió ser entregado en diciembre de 2012 y sigue en obra gris, sin terminar	Santa Marta – Magdalena
<b>Malversación del PAE de Ciénaga, Magdalena</b>	Por mal uso de \$6.750 millones fueron capturados el alcalde de Ciénaga, Edgardo Pérez Díaz, y su secretario de Educación, Luis Andrés Ospina Daza.	Ciénaga- Magdalena
<b>Estafa de servicios públicos – Electricaribe/Triple A</b>	Electricaribe robó subsidios para usuarios pobres por \$2200 millones y \$ 6 mil millones de la normalización energética. Triple A estafó por más de 17 billones al Estado por servicios que nunca se prestaron	Barranquilla – Atlántico
<b>Cartel de la Hemofilia y del Magisterio</b>	\$50 mil millones de estafa por enfermos ficticios. 32 mil millones de estafa por falsificación de títulos y requisitos para jubilación	Montería – Córdoba

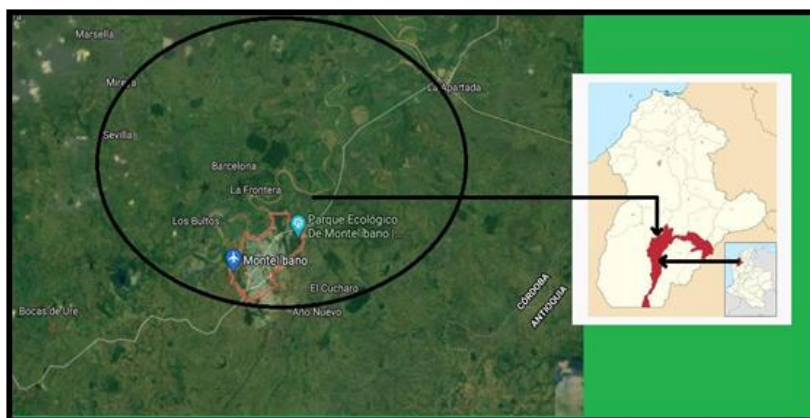
**Fuente: elaboración propia con base en Diario El Heraldó (2018)**

Concha, Ramírez y Acosta (2017) señalan que un gran aliado de la corrupción radica en que los medios de comunicación son propiedad de grandes emporios electorales, surgidos de los carteles políticos y empresariales, por lo cual se hace un manejo efectista estratégico del tema denunciando, pero sin darle seguimiento al problema. Ejemplos de estos carteles mediáticos son los grupos Santo

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

Domingo, Sindicato Antioqueño, Grupo Comercial Olímpica en Colombia, dueños de grandes cadenas radiales como RCN, Caracol, El Tiempo, El Espectador, El Herald y El Meridiano. Se pierde, así, un poder que interpele adecuadamente el manejo de lo público. En la Figura 1, aparece el mapa del municipio de Montelíbano, entidad sobre el cual se detalla el problema.

**Figura 1. Montelíbano: perspectiva geográfica**



**Fuente:** Cordobaweb.org (2019)

Tratar los temas de tributación y control a la evasión fiscal en el municipio de Montelíbano, ha inquietado a algunos académicos. Los estudios de Salcedo, Salcedo y Osorio (2019), han demostrado cómo los subterfugios de la legislación fiscal le permitían a los comerciantes del centro, idear estrategias para evadir el pago de tributos, al maniobrar con los rangos de salarios mínimos en la inversión y el tipo de empleados. Otro estudio más amplio sobre la materia, lo constituye el trabajo de Rodiño (2019), quien llega a plantearse un plan de mejoramiento con

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

unos indicadores y líneas de acción, ante la magnitud del problema.

Otros casos de detrimento patrimonial, que ayudan a evidenciar la naturaleza del problema de la tributación como campo para conspirar y causar detrimento patrimonial, se evidencian alrededor de los siguientes actos administrativos dolosos: la construcción de un parque ecológico en año 2019, por valor de 3.000.000 millones de pesos, con recursos de Sistema General de Participación, en el rubro de recreación y deportes. Irregularidades en las contrataciones de vías rurales y urbanas en el municipio en la vigencia fiscal de los años 2016- 2019 de acuerdo con el informe de auditoría municipal, sobre indicios de presunto detrimento patrimonial (Municipio de Montelíbano, 2020).

En este mismo sentido, una consulta hecha al sitio web de la (Fiscalía General de la Nación (2020), aparece con el título: “Judicializado Alcalde de Montelíbano (Córdoba), por presuntas irregularidades en contrato de suministros para atender la pandemia por Covid-19”, un título que no parece guardar relación con el problema fiscal y tributario, pero sí con el detrimento patrimonial que incide en el hueco fiscal de la nación y sus municipios, y que limita la capacidad de alcance de los tributos, en un municipio como Montelíbano. Hecha la exposición de eventos y actuaciones que atentan contra la tributación y el control fiscal, surge la pregunta: ¿De qué manera el análisis sobre la problemática tributaria de recaudo y evasión de impuestos en el municipio de Montelíbano ayuda al control del detrimento patrimonial de los recursos públicos en el municipio de Montelíbano (Córdoba)?

### **Objetivos**

#### **Objetivo General**

Analizar el estado del control fiscal a los tributos territoriales, para la identificación de medidas contra el detrimento patrimonial de lo

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... .. público en el municipio de Montelíbano (Córdoba),

### **Objetivos Específicos**

Promover la pedagogía social en el municipio de Montelíbano, Córdoba, para el empoderamiento de la comunidad organizada en grupos de presión en el control fiscal participativo.

Hacer una revisión documental sobre el estado del control fiscal en el municipio de Montelíbano, mediante el estudio de los informes de auditoría y de acciones de petición de información.

Identificar estrategias participativas de control fiscal para el mejoramiento de la fiscalización de los recursos públicos en el municipio de Montelíbano, Córdoba.

### **Justificación**

El problema del control fiscal, es una de las grandes deudas de la cultura política y administrativa de Colombia, por lo tanto, desde la academia, surgen estudios y propuestas que no solo evidencien la dimensión del problema, sino que también sirvan para sensibilizar a la ciudadanía sobre la urgencia de asumir medidas de contraloría social, que impacten la indiferencia ciudadana, siendo capaces de crear consciencia sobre la necesidad de tener disciplina tributaria y fiscal por un lado, mientras por el otro, actuar como guardianes de esos dineros públicos que son de todos y no de quienes hacen empresa electoral.

En este sentido, con este proyecto se busca profundizar en los aportes del trabajo de Salcedo et al. (2019), que estudió el tema de las finanzas en el contexto del municipio de Montelíbano, el cual devela en sus conclusiones, la identificación de los aspectos que favorecen la evasión fiscal, en el pago del Impuesto predial unificado, que es una de las principales fuentes de recursos del municipio. Con este proyecto se busca darle continuidad a ese plan de mejoramiento.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

Un plan de mejoramiento en este sentido, debe necesariamente llevar a un empoderamiento de la ciudadanía, lo cual es un ejercicio no solo de activismo político y fiscal, sino un espacio para la reflexión académica y la metacognición de los saberes apreñados en esta Especialización Profesional, llamada a convertirse en una entrega de instrumentos para atreverse a transformar la realidad, a la vez que se produce saber hacer control ciudadano, de la tributación y del destino que deben tener los tributos como fuente de financiamiento del desarrollo de una comunidad municipal.

En este sentido, este trabajo de grado se propone aplicar en contexto los aportes dados por Aguirre y Sánchez (2019), quienes, al develar las claves de la evasión fiscal y el éxito del concierto para delinquir, plantea las siguientes salidas ciudadanas de contraloría social que pueden aplicarse en Montelíbano: procesos de educación ciudadana con las escuelas públicas, partiendo de un pilotaje. Procesos de empoderamiento ciudadano, para conformar grupos de presión ciudadana en el control del recaudo y la evasión fiscal. Creación de espacios multimediales de difusión del ideario sobre contraloría social y ciudadana. Y alianzas con legislativo local en oposición, como Concejos municipales y dumas departamentales, en materia de proyectos de ley para el control de la evasión fiscal y el detrimento patrimonial, estableciendo así, políticas para el encauzar las competencias ciudadanas hacia el control fiscal participativo.

Sobre este tipo de medidas, Arias (2017) propone también el ejercicio de una contraloría social en la gestión de los recursos del Estado, en donde se gestionan pedagogías sociales orientadas hacia procesos colectivos de alianzas ciudadanas por la disciplina fiscal y contra el detrimento patrimonial, como la propuesta de Ballen (2014).

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

Estos procesos conllevan un activismo en donde grupos de personas, aprovechando las redes sociales, crean pedagogía ciudadana en el tema del control de los delitos fiscales, un campo en Colombia donde los empresarios del sector financiero, se han cartelizado con las élites políticas para defraudar al Estado, patrocinando legisladores en los entes territoriales para garantizar su impunidad.

La relevancia de estas medidas, confronta la iniciativa aprobada en el Congreso de Colombia de una doble instancia, que establece como tal los procesos de casación, logrando de esta manera, en lugar de promover el debido proceso, establecer mecanismos para garantizar la impunidad para quienes malversan las rentas públicas del Estado (Carvajal, 2020), como sucedió con el caso de Andrés Felipe Arias con el caso de Agro Ingreso Seguro – AIS, en el cual se hace esta maniobra legal para garantizar una impunidad, a pesar de que dicho personaje había sido sancionado por dolo en procuraduría, contraloría y fiscalía, con su consiguiente fallo judicial condenatorio (Ballen, 2014).

Con esta medida, se busca neutralizar y hacer control fiscal cívico a los grupos políticos que se cartelizan con base en hegemonías nacionales y regionales, que determinan quiénes ejercen el control fiscal, constituyendo por medio de estas contralorías sociales, un contrapoder en materia de veedurías ciudadanas, las que se hace necesario impulsarlas desde una pedagogía social orientada hacia los jóvenes de los grados 9º, 10º y 11º, por ser estos grados en los cuales los estudiantes entran en contacto con los derechos ciudadanos, tanto en el área de Ciencias Sociales como en el de Ética y valores.

### **Ruta metodológica**

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

La ruta metodológica es la realización de esta monografía, de acuerdo con lo sugerido en Hernández-Sampieri et al. (2014); es una investigación cualitativa, documental y descriptiva. La investigación cualitativa: “se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos, sobre todo de los humanos y sus instituciones (busca interpretar lo que va captando activamente)” (Hernández-Sampieri et al. 2014,p.9). En este ejercicio de investigación se busca interpretar, mediante la descripción de situaciones con los veedores y sus experiencias de campo, el problema de la corrupción y la evasión fiscal en el entorno del municipio de Montelíbano.

Rizo-Maradiaga (2015) define la investigación documental así: “tiene la particularidad de utilizar como una fuente primaria de insumos, mas no la única y exclusiva, el documento escrito en sus diferentes formas: documentos impresos, electrónicos y audiovisuales” (p. 22). En este sentido, en la recolección de fuentes escritas, en este documento se recoge información de medios impresos y electrónicos relacionados con el tema de la corrupción y el detrimento patrimonial, publicadas en revistas y periódicos, así como los testimonios recogidos en los talleres de aproximación al tema, llevados a cabo con los veedores ciudadanos. Se intenta contrastar la información periodística y oficial, con los testimoniales de los actores sociales que han ejercido labores de control fiscal participativo, mediante el estatuto de la oposición y las veedurías ciudadanas.

Aguirre & Jaramillo (2015), al referirse a la dimensión descriptiva de la investigación cualitativa señalan: “[...] Las descripciones siempre deben transmitir de manera precisa los eventos en

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

su propia secuencia, o tener validez descriptiva, y los significados que los participantes atribuyen a aquellos eventos, o tener validez interpretativa” (p. 181). En el cometido de los objetivos de esta monografía, se tiene en cuenta la secuencia sugerida por los objetivos específicos, por cuanto mediante este orden de aspiraciones en el conocer, se van estableciendo secuencias que permiten una aproximación a la realidad social de los sujetos que han afrontado el tema de la corrupción y con ello se complementan, con más rigor, los datos obtenidos de fuentes documentales. Para ello se identifican las siguientes fases, de acuerdo con los objetivos específicos:

- **Fase de pedagogía social y fundamentación.** Basada en la identificación de los actores sociales que, en tanto, parte de los estamentos vivos y profesionales de la comunidad, poseen una experiencia que puede ayudar a complementar la parte documental del trabajo, dándoles más fuerza epistémica a los hallazgos. Su énfasis es el proceso de formación del grupo focal en dos sentidos: como pedagogía social, como grupo de presión sobre el seguimiento fiscal.

- **Fase investigativa de lo fiscal.** En la cual el grupo focal actúa en la revisión de las finanzas aprovechando el conocimiento contable y las prerrogativas constitucionales como el derecho de petición y la tutela: el grupo focal liderado acompañado por los facilitadores, realiza ejercicios teóricos y prácticos de control fiscal participativo. Con ello, se busca ir acopiando datos y por tanto evidencias sobre el problema y su devenir en Montelíbano.

- **Fase propositiva.** Luego de analizar la experiencia aplicando entrevistas, observaciones, análisis participativo de documentos, con el grupo focal se hace la propuesta de contraloría social. En esta fase es importante hacer contacto con grupos que puedan

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

ayudar a construir un proyecto de acuerdo municipal, en el cual se fortalecen los procesos de contraloría social y se hace la propuesta de constitución de una veeduría social permanente.

### **Diseño Metodológico**

Se trata de un diseño narrativo basado en un tópico, es decir un punto de interés testimonial sobre el tema de la contraloría social y el manejo de los tributos. Se llevará a cabo mediante la investigación de archivos de prensa, documentos obtenidos ejerciendo derechos de petición o tutela, y mediante la observación y entrevista con los actores que tienen una experiencia de campo, como actores sociales y políticos, que, al realizar trabajos de control fiscal por medio de acciones cívicas, pueden ofrecer los datos complementarios que esta monografía requiera.

### **Sistema de Variables e Hipótesis**

Hernández-Sampieri et al. (2014), al referirse al empleo de la hipótesis en la investigación cualitativa, señalan: “Por lo regular, los estudios cualitativos no formulan hipótesis antes de recolectar datos (aunque no siempre ocurre así). Su naturaleza es más bien inducir las hipótesis por medio de la recolección y el análisis de los datos”. (p. 104). Igualmente, se considera como otra hipótesis de trabajo o como supuesto de este trabajo de investigación, de acuerdo con Álvarez y Jungenson (2003), que la implementación de una estrategia de pedagogía social favorecerá significativamente los procesos control fiscal participativo en la gestión pública de los recursos fiscales en el

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... .. municipio de Montelíbano (Córdoba).

De acuerdo con la hipótesis se identifican las siguientes variables:**Variable dominante**

- La estrategia de pedagogía social para el control fiscal

### **Variable dependiente**

El control fiscal participativo

**Tabla 2. Categorías según los objetivos específicos**

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Categorías</b>
Promover la pedagogía social en el municipio de Montelíbano Córdoba para el empoderamiento de la comunidad organizada en grupos de presión en el control fiscal participativo.	Pedagogía social Control fiscal participativo Empoderamiento social Grupos de presión
Hacer una revisión documental sobre el estado del control fiscal en el municipio de Montelíbano mediante el estudio de los informes de auditoría y de acciones de petición de información.	Control fiscal Estado fiscal y tributaria Informe de auditoría Petición de información
Identificar estrategias participativas de control fiscal para el mejoramiento de la fiscalización de los recursos públicos en el municipio de Montelíbano Córdoba.	Contraloría social Fiscalización participativa Detrimiento patrimonial

**Fuente:** elaboración propia

### **Población**

En el municipio de Montelíbano hay una población total de 34.5073 habitantes en la base de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, de los cuales están ubicados en los niveles 1 y 2 del Sisbén 32.186 y 1064 en el nivel 3 (Municipio de Montelíbano, 2020). De esta población de 27.954, de tal suerte que la cobertura del régimen subsidiado en salud es del 86,85%.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

Es una población producto del mestizaje triétnico de españoles, indígenas y población afrocolombiana, que eran parte de los vaqueros que transportaban el ganado a Medellín y Montería desde Sincelejo, Sampués y Palmito (Municipio de Montelíbano, 2018).

### **Unidades de Análisis**

Como se trata de un proceso de investigación desarrollada con técnicas de tratamiento de datos cualitativa, se habla de unidades de análisis y no de muestra de acuerdo con lo indagado en Hurtado (2021). Con ello se busca, construir procesos de pedagogía social, que tengan representatividad de acuerdo con el carácter de sus fuerzas vivas: líderes comunitarios, profesionales de la disciplina contable, docentes, estudiantes, comerciantes y empresarios del campo (2) como grupo significativo, para un total de 8 personas. Con ellos se pretende conformar un grupo focal, con el cual fomentar procesos de liderazgo comunitario y contraloría social, como bases desde las cuales establecer la pedagogía social.

### **Operacionalización**

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

**Tabla 3. Fases de la Investigación**

<b>Objetivo General</b>		
Analizar el estado del control fiscal a los tributos territoriales para el establecimiento de medidas, para evitar el detrimento patrimonial de lo público en el municipio de Montelíbano (Córdoba).		
<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Fase</b>	<b>Técnica</b>
Promover la pedagogía social en el municipio de Montelíbano Córdoba para el empoderamiento de la comunidad organizada en grupos de presión en el control fiscal participativo.	Fase de pedagogía social y fundamentación	Taller
Hacer una revisión documental sobre el estado del control fiscal en el municipio de Montelíbano mediante el estudio de los informes de auditoría y de acciones de petición de información.	Fase de investigación sobre control fiscal n	Entrevista semiestructurada Investigación documental
Identificar estrategias participativas de control fiscal para el mejoramiento de la fiscalización de los recursos públicos en el municipio de Montelíbano Córdoba.	Fase propositiva	Informe de gestión Proyecto de acuerdo

**Fuente:** elaboración propia

### **Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información**

En aras de lograr los objetivos específicos de esta monografía, se identifican como técnicas para la recolección de la información, la observación directa, el taller y la entrevista semiestructurada. Según Hernández-Sampieri et al. (2014) la observación directa recoge: “[...] Descripciones de lo que estamos viendo, escuchando, olfateando y

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

palpando del contexto y de los casos o participantes observados” (p. 371). Como instrumento de la observación directa, se empleará una ficha de observación: en el anexo A, aparece una ficha de observación, basada en los fundamentos básicos de esta técnica, los cuales responden a los interrogantes: qué, quién, cómo, cuándo y dónde.

El taller en la investigación cualitativa: “es una técnica que permite abordar una problemática social desde una perspectiva integral y participativa para lograr algún cambio o desarrollo en ella” (Escudero & Cortés, 2018, p. 81). El taller como técnica, incluye una serie de operaciones como el diagnóstico de Estado, en donde la comunidad identifica los lugares críticos de acuerdo con el problema — en este caso de la corrupción— y los ubica en un croquis. El taller permitirá identificar medidas que pueden tomarse para fortalecer los procesos de contraloría social y control fiscal participativo, inferencias que resultan de los autores citados. El instrumento del taller es el guion temático o agenda de temas que van a ser desarrollados y dialogados con la comunidad.

La entrevista semiestructurada, consistente en: “preguntas abiertas que permiten al investigador conocer en detalle las actitudes y comportamientos de los sujetos de estudio, entender cuáles han sido sus experiencias e identificar los aspectos relevantes” (Escudero & Cortés, 2018, p. 46). Se tratará de profundizar en aquellos aspectos de la experiencia de las personas que han ejercido la acción de veeduría ciudadana.

## **Técnicas de Tratamiento e Interpretación de Datos**

Para hacer el tratamiento de los datos y atendiendo que, a las

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

técnicas cualitativas para la obtención de datos, se hará mediante la contrastación de los datos obtenidos de la revisión documental, las observaciones de los talleres y las entrevistas – resultantes de las actividades de pedagogía y contraloría social- en los cuales se empleará la discusión de resultados. Para ello, se tendrán en cuenta también, sí los datos y productos obtenidos, se enmarcan en los productoso resultados esperados por cada objetivo específico.

La entrevista estructurada se organizará de acuerdo con un objetivo específico y según las categorías identificadas en la operacionalización por cada fase, y las emergentes que van surgiendo con el proceso de investigación y sobre los cuales según Álvarez y Jungenson (2003), se estructuran las preguntas, buscando la coherencia entre objetivos, categorías y procesos. En este sentido, estas categorías como referentes de la indagación ayudan a evitar que la investigación sedesvíe de sus objetivos.

### **Resultados Esperados del Proyecto**

#### **Tabla 4. Resultados Esperados con el Proyecto**

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

Objetivos	Resultados previsibles	Indicadores de realización (verificables)	Beneficiarios
<p>Promover la pedagogía social en el municipio de Montelíbano Córdoba hacia el empoderamiento del control fiscal participativo mediante el empoderamiento de la comunidad organizada en grupos de presión.</p>	<p>Grupo focal</p>	<p>Talleres Documento</p>	<p>Directo: Grupo foca</p>
	<p>Propuesta de veeduría ciudadana.</p>		<p>Indirecto: la comunidad municipal</p>
<p>Hacer una revisión documental sobre el estado del control fiscal en el municipio de Montelíbano mediante el estudio de la situación fiscal y tributaria de los informes de auditoría y de acciones de petición de información</p>	<p>Estado tributario del municipio en materia de veeduría ciudadana</p>	<p>Documento</p>	<p>Directo: Observatorio</p>
	<p>Construcción de base de datos sobre manejo fiscal municipal</p>		<p>Indirecto: la comunidad municipal</p>
		<p>Base de datos fiscales y tributarios</p>	
<p>Identificar estrategias participativas de control fiscal para el mejoramiento de la fiscalización de los recursos públicos en el municipio de Montelíbano Córdoba.</p>	<p>Proyecto de acuerdo sobre contraloría social y control fiscal participativo</p>	<p>Proyecto de acuerdo</p>	<p>Directo: Grupo foca</p>
			<p>Indirecto: la comunidad municipal</p>

**Fuente:** elaboración propia

Para hacer una valoración de los contenidos, en este apartado se toman los datos significativos obtenidos de las actividades, en cumplimiento de los objetivos específicos. En las acciones realizadas para la promoción de acciones de pedagogía social en el Municipio de Montelíbano (Córdoba) para el empoderamiento del control fiscal participativo, se hizo un ejercicio diagnóstico, mediante el recurso de la cartografía social pedagógica. Con ello también se busca sondear la

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

posibilidad de constituir grupos de presión, para el ejercicio del control fiscal participativo. En este sentido, se llevó a cabo la fase de exploración del problema.

Por razones de seguridad y debido a que los miembros del grupo focal identificaron en el diagnóstico, la presencia de grupos armados ilegales —PGAI en lo subsiguiente— no se hará mención de los nombres de pila de los actores participantes, sino que se les identificará con un código así: AS 1, AS 2, AS 3, ASS4, AS 5, A 6, AS y AS 8 (Bautista, 2011). AS, equivale a actorsocial. De ellos, se tomarán los testimonios claves, compilados en el taller – sus participaciones- y detalles aportados en entrevistas, para lograr tejer el relato de investigación. A continuación, se presentan los resultados de la primera y segunda fase del trabajo de campo, correspondientes a la etapa de pedagogía social: la exploración y la descripción.

### **Fases Exploratoria y Descriptiva: La Pedagogía Social**

En la realización del primer taller los AS, hicieron los siguientes aportes sobre la forma como los administradores de la cosa pública, en virtud de los resultados electorales que establecen la forma de administrar los bienes públicos, han ido conformando estructuras de poder, para disponer de los recursos públicos. En su testimonio el **AS 1** señaló: “el problema que se presenta en esa cartografía muestra que en nuestro municipio se ha creado una red de corrupción con unos focos de corrupción bien definidos: hay tenemos el caso de la alcaldía, del ICBF, del manejo de los fondos de regalías, todo eso en asocio con la alcaldía”. Por su parte el **AS 3** al referirse al ejercicio de cartografía social señala: “en el mapa aparecen también los grupos armados

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

ilegales o al margen de la ley. Ellos tienen el control de muchas cosas aquí, es peligroso, pero hay que decirlo”.

El panorama expuesto por los AS, en esta primera fase de exploración, se puede explicar también en los datos y conclusiones dadas por Lagunes, Yang, & Castro (2019), de la Universidad de Rice en Columbia, USA, quienes en sus estudios la corrupción en América Latina, señalan que este tipo de anomalías estructurales se basan en: “la constitución de duopolios de partidos y fue uno de los factores que hizo posible el surgimiento del clientelismo” (p. 2). Otros aportes de los participantes del taller corroboran lo dicho por los autores citados. El AS 5 afirma: “el asunto aquí está grave porque son clanes y hasta familias que tienen el monopolio de las elecciones y se han asociado con estos grupos armados ilegales y así se dificulta la cosa”. El AS 6 complementa: “la tarea es dura porque esta gente está pegada a la teta del municipio y la lógica es quítate tú p’ a ponerme yo”. En tanto que el AS 2: “yo veo más grave que la gente tiende a legalizar este tipo de actuaciones cuando dice que mientras robe y haga no hay problema, cuando eso también es parte del problema”. La Figura 2, muestra el mapeado hecho por los AS sobre los puntos que evidencian la corrupción en tanto detrimento patrimonial de los recursos públicos.



## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

territorial que fue beneficiario de los abundantes recursos por conceptos de regalías, pero de los cuales, sin embargo, no se observan unos beneficios tangibles que den cuenta de una inversión social responsable. Arias (2017), señala que todo barón electoral, está asociado a un señor de la guerra al que se le entrega el dominio del territorio, con una práctica más perniciosa que la mostrada por la mafia de los años 70 y 80, por cuanto estos grupos armados ilegales – GAI – en ejercicio del dominio territorial, abarcan el tráfico de estupefacientes, y hasta el derecho de recaudo de un impuesto ilegal —un para impuesto— a los comerciantes, ganaderos y campesinos y demás ciudadanía en general.

Estas alianzas entre la mafia política y la mafia de narcotraficantes han conformado a nivel regional otra serie de carteles – como el de la Hemofilia o el de la DIAN (Hernández & Martínez, 2020) – constituyendo un patrón que ha sido estudiado por expertos de Brasil a través de la organización no gubernamental —ONG en lo que sigue— Transparency International (2019), en la cual los autores señalan como a lo largo de la región, hasta las pandillas como la Mara Salvatrucha, la MS13, se han constituido en aliados del narcotráfico y de los grupos de poder político en cabeza de los líderes de los partidos por localidades, amparados con un poder judicial obsecuente (Carvajal, 2020). Sin embargo, en el contexto de esta investigación, el **AS 4** manifestó: “creo que la única alcaldía que ha promovido las veedurías es esta y ellos quieren distribuir responsabilidades con la ciudadanía, creo que, en eso, nosotros debemos tener sentido de pertenencia”.

En la fase descriptiva del primer objetivo específico, entre los aportes dados por los participantes durante el segundo taller, destinado a identificar la forma como los AS daban cuenta descriptivamente del

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

problema de la corrupción en el manejo de las finanzas públicas, el **AS 1** dijo: “la corrupción es un negocio donde se integran los jefes de diferentes grupos delincuenciales: por un lado, los políticos, por el otro los delincuentes del narcotráfico, que son los dueños de los grupos paramilitares. Hay un desarrollo negativo, en la corrupción, pero no hay un desarrollo que llame al progreso, porque hay es redes de corrupción”. El **AS 5** señaló por su parte: “lo que mueve la corrupción es que los alcaldes se endeudan porque para llegar deben tener mucha plata o prestarla, para poder llegar a elegirse a los cargos públicos. Por otro lado, la gente en su miseria económica y moral, no se da cuenta que, al pedir plata, tejas, medicinas al político, lo que hace esmatar sus posibilidades de desarrollo humano”.

Para profundizar en la fase descriptiva del problema, con los AS se realizaron unas entrevistas semiestructuradas, de las cuales se tomaron aquellas que dieron una mejor comprensión del problema, haciendo caso de los sugerido por Álvarez & Jungenson (2003). En cuanto a las fuentes teóricas consultadas, estos testimonios concuerdan con los estudiosos de la cartelización en la corrupción de las finanzas públicas, como lo hacen, Ballen (2014) en México; y Cabrera (2012) y Arias (2017) en el caso colombiano. Sobre este particular, el **AS 2** respondió: “yo creo que, en la corrupción, hay es una juntilla de mafias, pero si nosotros no nos dejáramos comprar por plata, por una orden de prestación de servicios, la corrupción no podría seguir”. El **AS 4** por su parte, dejó este aporte: “la corrupción puede avanzar y mantenerse, porque hay mucha miseria y porque ya las mafias políticas y narcotraficantes se juntaron y son los que ponen a los que deben investigarlos, es duro, pero hay que hacer algo”.

Estos testimoniales al ser contrastados con el el informe de

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

Transparency International (2019) van describiendo un patrón: un bipartidismo que se fragmenta en apariencia, por los intereses de dominio económico del poder, pero manteniendo una estructura delincinencial ya no de duopolios como en los años 80 y 90, sino en oligopolios, donde entran en juego, las alianzas con el narcotráfico que aporta sus ejércitos privados de sicarios y guardaespaldas, que actúan como un para estado, saqueando las finanzas públicas, y asegurando el poder territorial, incluso con las pandillas juveniles en algunos países como el Salvador. La corrupción entonces despoja de tierras, cobra sus propios tributos y saquea las arcas públicas.

Sobre el poder de la corrupción como un para estado que surge del Estado liberal, también se destaca el informe en lengua francesa elaborado para la CEPAL y el Instituto de Altos Estudios de para América Latina y el Caribe de la Universidad de París, por Ocampo & Martín, (2003), en el cual muestran la ruptura de las dinámicas partidistas surgidas con la ilustración —*leslumière*— que estableció las democracias liberales republicanas desde el siglo XIX con la Revolución Francesa, hasta los años 90 del siglo XX. Llama la atención, sin embargo, el comentario que hace sobre el problema de la corrupción y la constitución de lo que Transparency International (2019) denomina, el duopolio de la corrupción.

Afirman estos autores que, la tendencia a formar redes de las sociedades corporativas se trasladó también a la política, hasta convertirla en un negocio internacional en el cual los grupos de presión de estas multinacionales, por medio de comisiones —formas legalizadas de corromper mediante sobornos— lograron crear también redes de corrupción (Ocampo & Martín, 2003). Estas redes corruptoras también las asocian con las reformas tributarias, los trabajos de Cabrera

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

(2012) y Arias (2017), quienes identifican también como peso de la corrupción de la política y efecto directo, la privatización de los impuestos de forma legal, establecidos mediante legislaciones expresas como las reformas tributarias: en Colombia las concesiones viales y el impuesto del 4 por mil para los banqueros hacen parte de la forma como actúa la corrupción y su peso en las finanzas.

### **Fase Explicativa y Formación de Estrategia**

Con los AS se desarrollaron fases explicativas y de formación de estrategias. Esto, con el fin de aprovechar la experiencia de los veedores ciudadanos en las acciones de control fiscal de lo público, apoyado con los aportes de los talleres sobre control fiscal participativo. Con este fin, se identificaron estos aportes de los AS. **AS 4:** “la explicación que surge de los dos talleres anteriores, sobre todo el que tiene que ver con el control fiscal participativo, es que quienes pueden lograr cambios son las personas organizadas, apoyadas en el conocimiento de las leyes de control fiscal participativo”. **AS 6:** “Los políticos y los otros mafiosos, están organizados en una maquinaria de corrupción, todo un sistema donde se junta, la fuerza legal del Estado y la ilegal de la mafia y de la corrupción, pero tenemos mecanismos de participación, que no hemos explotado como la tutela”. **AS 5:** “creo que la tutela y el derecho de petición permiten crear una base de datos, y han mostrado ser efectivas, porque la administración ha reaccionado ante los derechos de petición”.

Los recursos surgidos de la experiencia permiten identificar en los participantes, la confirmación de lo que afirmara Fals-Borda (1989) y Freire (2008), sobre la importancia de fortalecer los

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

procesos de pedagogía social, como escenarios de diálogo pedagógico, pues con ello se puede aprovechar el conocimiento surgido de la experiencia. En este orden de ideas, otros AS como los siguientes permiten con sus experiencias, unas líneas de acción. Por ejemplo, el **AS 7** propone: “El asunto está en crear una organización al amparo de la Ley 850 de 2003 y la Ley 1757 de 2015. Y con base en los derechos de petición y tutelas, ir organizando una base de datos”. En tanto que el **AS 2**: “es bueno crear comunidades de apoyo en las comunidades, como los colegios. Formar consciencia en los jóvenes que es el futuro de ellos el que se pierde, sí no actúan. Creo que hay que conquistar a los concejos de juventudes”. Y el **AS 1**: “La limitante que tenemos es que ya hasta esta altura, la comunidad escolar está de vacaciones, pero queda la propuesta y esta debe seguir su curso”.

Con estos aportes, se identificaron los siguientes componentes, claves en una estrategia de pedagogía social para fortalecer los procesos de control social participativa, conformando una red de recursos humanos, que garanticen el empoderamiento de las generaciones de ciudadanos en formación, para que se vayan haciendo cargo, de sus deberes y derechos ciudadanos. Arias (2017), señala que la fortaleza de la corrupción y de los problemas que afectan el control fiscal de los tributos en los municipios, es la desidia de los ciudadanos que asocian derechos básicos ciudadanos con atributos propios de los sujetos que hacen empresas electorales, para apropiarse de lo público mediante el acto cívico del voto. En este sentido, se identifican los siguientes componentes de esta propuesta:

1. Componente de pedagogía social: multiplicando los saberes sobre control fiscal participativo desarrollado en los talleres por los facilitadores, haciendo una labor multiplicadora con los docentes

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

objetivos: los de Ciencias Sociales, Lengua Castellana, Filosofía y Ética y valores.

2. Creación de una base de datos, con los resultados de los derechos de petición: en este sentido, se ha logrado conocer del estado de los procesos librados en los estrados judiciales contra la corrupción de las dos administraciones anteriores, los cuales avanzan lentamente porque no hay detrás una comunidad organizada exigiendo diligencia administrativa y judicial en procuraduría, fiscalía y contraloría.

3. Crear una estrategia legislativa popular, de manera que se pueda profundizar en las acciones populares colectivas, como la base social desde la cual impulsar un proyecto de acuerdo que legalice las veedurías ciudadanas, y lo articule a procesos escolares como, por ejemplo, el servicio social obligatorio en grado<sup>11</sup>. Se trata de una formación de consciencia social desde la comunidad hacia la escuela.

El control fiscal participativo como base de una pedagogía social, es la respuesta que surge de las entrañas de la comunidad. Garzón-Poveda (2020), se refiere al control fiscal participativo como un conjunto de estrategias: “que posibilitan la articulación del control ciudadano y el control fiscal con el fin de promover y garantizar la participación ciudadana, lo que propende por el fortalecimiento institucional y por la búsqueda de generar consciencia colectiva respecto de lo público” (p. 2). Lo que ha mostrado el esfuerzo de análisis de la comunidad es que la corrupción puede reinar, porque no hay una pedagogía social. Esto se puede observar en la fase de Ejecución del plan, donde los actores evalúan los espacios y contenidos del proyecto y elaboran conclusiones que denotan la validez de las tesis de Habermass (2000), sobre la racionalidad colectiva social.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

### **Fase de Ejecución y Evaluación Parcial del Plan**

Pese al corto tiempo de la experiencia, se pudieron realizar una serie de acciones encaminadas a obtener información, mediante derechos de petición. A continuación, los AS hacen un balance evaluativo del proceso. **AS 3:** “creo que, al evaluar este espacio, se demostró que querer poder: en poco tiempo, aplicamos el plan y demostró que funcionó, logramos mover a concejales de oposición y al mismo alcalde, en la búsqueda de información oficial”. **AS 5:** “creo también, que las contradicciones en política existen y los grupos cívicos de veedores, deben actuar políticamente en el sentido de no cerrarse al diálogo con los actores políticos, porque de los opositores nos resultó un aliado”. **AS 6:** “eso puede verse como que el que está por fuera de la teta, busca de nuevo llegar a ella y allí es donde el grupo de veeduría cívica, puede dar la lucha, aprovechando las contradicciones en la política local”. **AS 7:** “en poco tiempo, el impacto de que hubiera gente trabajando control fiscal participativo que no sabíamos ni qué era ni que tenía bases legales, nos ayudó tanto que los concejales y el mismo alcalde nos colaboraron para armar el grupo de

veedores”. **AS 4:** “hay que señalar que los concejales se comprometieron a apoyar el proyecto de acuerdo, que ellos lo van a presentar. Esto es producto del trabajo del grupo cívico de veedores. Eso también hay que decirlo”. **AS 8:** “fallamos fue en la base de datos y en caerle a los jóvenes en los colegios, para crear una base de apoyo combativa, los jóvenes dinamizan los procesos”.

El ejercicio de evaluación desarrollado por los actores sociales y que resume esta experiencia, es de suma importancia no sólo para la

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

sociedad del municipio de Montelíbano, sino para todo un país, sobre el cual señala en su trabajo sobre el control fiscal participativo, Garzón-Poveda (2020): “es menester reflexionar sobre el papel de la corrupción en el país debido a que es un fenómeno que se ha normalizado y ha permeado el pensamiento de los colombianos” (p. 8). La pedagogía social sobre el control fiscal participativo, permite generar espacios de reflexión para evitar por indiferencia y sentimiento de indefensión, que nada puede hacerse porque los empresarios electorales todo lo pueden con el poder adquirido en las urnas, actitud perniciosa que ha servido para legitimar este tipo de posturas permisivas.

Arias (2017) también señala sobre el problema de la corrupción: “Lamentablemente, los planes de la dirigencia tradicional colombiana van en dirección opuesta. Pero no debemos resignarnos ni aceptar esa realidad, hay que persistir en alternativas y utopías” (p. 95). La significación local de este evento, que esta monografía recoge, es de capital importancia porque le da respuesta desde lo local, a un gran problema nacional en el cual, la conformación de entramados de corrupción sólo puede ser afrontados con el empoderamiento y la pedagogía social de la comunidad, con labores de concienciación que impulsen una ciudadanía activa, más comprometida con el ejercicio del control fiscal participativo, por lo visto, una utopía necesaria.

### **Conclusiones**

En la elaboración de estas conclusiones, se hace una revisión por cada objetivo, partiendo del objetivo general que fue: analizar el estado del control fiscal a los tributos territoriales para la identificación de medidas contra el detrimento patrimonial de lo público en el municipio de Montelíbano (Córdoba). En este sentido, el análisis

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

permite identificar que los tributos municipales han tenido un manejo que ha favorecido la evasión fiscal y la malversación de los recursos del Estado, en razón a las siguientes causales: la concepción de la política, como una empresa en la que se invierte dinero público para sacar réditos con prácticas como el sobrecosto y el peculado por acción, conformándose carteles que se han vuelto más peligrosos con la llegada de los grupos armados ilegales. A ello, se suma la indiferencia ciudadana que actúa como un aliciente en favor de la corrupción y de los corruptos.

En el primer objetivo específico fue: promover la pedagogía social en el municipio de Montelíbano Córdoba para el empoderamiento de la comunidad organizada en grupos de presión en el control fiscal participativo, en el logro de este cometido se pudo observar, que los ciudadanos que han venido ejerciendo la labor de veedurías ciudadanas desde el rol de opositores, han desarrollado una experiencia valiosa sobre los problemas que afectan el manejo de los recursos tributarios del municipio, logrando identificar en un mapa los lugares y protagonistas institucionales de este tipo de conductas, como lo muestra el mapeado de la corrupción hecho en la etapa diagnóstica. También enseña esta experiencia, que la corrupción gana espacios por la indiferencia social y la inacción de la comunidad.

El segundo objetivo específico de esta monografía fue: hacer una revisión documental sobre el estado del control fiscal en el municipio de Montelíbano mediante el estudio de los informes de auditoría y de acciones de petición de información. En las actividades inherentes a este propósito, se hallaron una serie de eventos de corrupción identificados en el mapeado diagnóstico, en el cual se demuestra cómo, el ejercicio de impetrar derechos de petición, ayuda a

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

acopiar información de importancia. De allí que, todo proceso de pedagogía social, debe trabajar en el empoderamiento de la comunidad, el manejo de recursos de participación en el control fiscal desde la comunidad, como el derecho de petición, la acción popular colectiva y la tutela. Con este tipo de recursos, se logra recopilar información de interés para controlar el manejo de los dineros públicos y ejercer presión sobre los carteles de corrupción que vienen operando en el municipio de Montelíbano.

En el logro del tercer objetivo específico que fue: identificar estrategias participativas de control fiscal para el mejoramiento de la fiscalización de los recursos públicos en el municipio de Montelíbano Córdoba, se puede concluir que, la comunidad de veedores participantes en la experiencia, pudieron identificar una estrategia para el control de los tributos fiscales, consiste en una secuencia de acciones alrededor del empoderamiento y la pedagogía social en materia de control fiscal participativo.

La propuesta tiene un componente de pedagogía social: multiplicando los saberes sobre control fiscal participativo desarrollado en los talleres por los facilitadores, pero creando la inquietud en los establecimientos educativos, de forma que los nuevos ciudadanos en formación de los grados de 9º a 11º, comiencen a conocer de la problemática. El segundo componente es la creación de una base de datos, ejerciendo los derechos de petición, las acciones populares colectivas y la tutela, como mecanismos de fuerza legal para obtener información tributaria de interés público. Y en el tercer componente, legalizar las veedurías y hacer la mediación política con actores de la oposición política, para promover proyectos de acuerdo en materia del control fiscal participativo.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

### Referencias

- Aguirre, J. P., & Sánchez, M. C. (2019). *Evasión fiscal en México*. México DF: Senado de la República- Instituto Belisario Domínguez .
- Aguirre, R. (22 de noviembre de 2017). *La escandalosa cifra que cobraban por el pollo del Plan de Alimentación Escolar*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/corrupcion-en-el-plan-de-alimentacion-escolar-BX7743740>
- Álvarez, J. L., & Jungenson, G. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. Buenos Aires: Paidós.
- Arcila-Calderón, C. (2010). *La representación del sí mismo en los espacios virtuales: comunicación, alteridad e identidades en chats, blogs y redes sociales*. Madrid: España: Universidad Complutense- Tesis doctoral.
- Arias, W. (2017). *Así se roban la tierra en Colombia*. Bogotá: Ediciones Imprenta Nacional.
- Ballen, N. J. (2014). *La lucha contra la corrupción a través del control fiscal*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Bautista, N. P. (2011). *Proceso de la investigación cualitativa. Epistemología, metodología y aplicaciones*. Bogotá: Colombia: Editorial de El Manual Moderno.
- Cabrera, M. (2012). *Análisis de la implementación de la reforma tributaria en Guatemala, 2012*. Serie Macroeconomía y desarrollo. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Carvajal, L. M. (2020). *Doble instancia y doble conforme. Antecedentes y estado actual en el derecho procesal penal*

EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..  
*colombiano y países latinoamericanos*. Medellín: Universidad  
Eafit.

Concha, T., Ramírez, J. C., & Acosta, A. L. (2017). *Tributación fiscal en Colombia: reformas, evasión y equidad. Notas de estudio*. Bogotá: Naciones Unidas-CEPAL- Oficina de Bogotá.

Coronado, J. (2018). *Fraude tributario en América Latina*. Lima: Latinidad- Friedrich Ebert Stiftung - Latinidad.

Cuestión Pública. (21 de 01 de 2021). *La Loma, el plan urbanístico que enreda al clan Char y a laprocuradora Margarita Cabello*. Obtenido de Cuestión pública: <https://cuestionpublica.com/la-loma-el-plan-urbanistico-que-enreda-al-clan-char-y-a-la-procuradora-margarita-cabello/>

Diario El Heraldo. (09 de 12 de 2018). *Corrupción, la costosa plaga que carcome a Colombia*. <https://www.elheraldo.co/colombia/corrupcion-la-costosa-plaga-que-carcome-colombia-575620>

Fals Borda, O. (1999). Orígenes universales y retos de la IAP. *Análisis político, No. 38, septiembre-diciembre*, 71, 88.

Fals-Borda, O. (1989). *Historia doble de la costa*. Bogotá: EL Áncora editores.

Fiscalía General de la Nación. (27 de 8 de 2020). *Judicializado alcalde de Montelíbano (Córdoba), por presuntas irregularidades en contrato de suministros para atender la pandemia por Covid-19* <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/judicializado-alcalde-de-montelibano-cordoba-por-presuntas->

EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...  
irregularidades-en-contrato-de-suministros-para-atender-la-  
pandemia-por-covid-19/

- Freire, P. (2008). *La importancia de leer y el proceso de liberación*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Garzón-Poveda, N. (2020). *Control Fiscal Participativo: Un camino hacia la construcción colectiva de lo público*. Bogotá: USTA Ediciones.
- González, J. L., & Ruiz, P. H. (2011). *Investigación cualitativa versus cuantitativa: ¿dicotomía metodológica o ideológica?* Granada: España: Universidad de Granada- Infex de Enfermería.
- González, N. C. (2012). Estado, nación y democracia en el siglo XXI . *Equidad y Desarrollo*, (17),133-148.
- Habermass, J. (2000). *Teoría de la acción, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. México DF: Taurus.
- Hernández -Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Buenos Aires: Argentina: McGraw Hill.
- Hernández, S. A., & Martínez, O. S. (2020). *¿Por qué en Colombia se hacen tantas reformas tributarias?* Arauca: Universidad Cooperativa de Colombia- Facultad de Ciencias Económicas.
- Hurtado, J. (16 de Octubre de 2021). *Los modelos epistémicos y la halopraxis*. Obtenido de Webinar Metodología de la investigación UMECIT
- Lagunes, P., Yang, X., & Castro, A. (2019). *The state of corruption in Latin América*. Columbia: Rice University Press-Baker Institute for Public Policy.
- Municipio de Montelíbano. (2020). *Segundo informe de seguimiento de peticiones*. Montelíbano: Fondo de publicaciones.

## EL CONTROL FISCAL A LOS TRIBUTOS ... ..

- Ocampo, J. A., & Martín, J. (2003). *Une décennie d'ombres et de lumières L'Amérique latine et les dans les années 90*. Santiago de Chile: CEPAL-IHEAL.
- Ossa, K. A. (2019). *Control fiscal y detrimento patrimonial en Colombia*. Bogotá: USTA-Colección ética fiscal.
- Revista Semana. (23 de 07 de 2020). *Montelíbano, acosado por la corrupción*. Obtenido de [www.revistasemana.com](http://www.revistasemana.com):  
<https://especiales.semana.com/especiales/cerro-matoso/montelibano-acosado-por-la-corrupcion.html>
- Salcedo, J. I., Salcedo, J. L., & Osorio, C. P. (2019). *Causas de la evasión de impuestos en el pagodel impuesto de industria y comercio y sus complementarios de avisos y tableros por parte de los comerciantes del centro que tengan más de 51 empleados y menos de 200 y activos totales desde 5.001 y 30.000 SM*. Montería: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Stanton, K. (2005). *The Colombian Conflict: Regional Impact and policy responses*. Washington DC: Wola editions.
- Transparency International. (2019). *Opiniões e experiências dos cidadãos relacionadas à corrupção. Barômetro global da corrupção américa latina e caribe 2019*. Río de Janeiro: Transparency International.org.



## **Comportamiento de Evasión Tributaria del Impuesto de Renta para Personas Naturales de la Ciudad de Cartagena, vigencia 2020**

Mary Luz Calle Betancourt<sup>1</sup>, Leidy Vanessa Romero González<sup>2</sup>  
y Víctor Salazar Martínez<sup>3</sup>

### **Resumen**

La presente monografía es de tipo explicativo. En esta se realiza un estudio con énfasis en el tema de la evasión tributaria en materia de impuesto de renta, en las personas naturales de la ciudad de Cartagena, en la vigencia 2020. De esto, surge la necesidad de analizar el comportamiento y los diferentes conceptos de la evasión tributaria en personas naturales, y así poder identificar las fuentes primarias y las posibles variables de tipo económico. El método con el que se realiza esta investigación es deductivo, lo cual permite identificar las principales líneas de interés, sus causas y efectos. En conclusión, la evasión en el impuesto de renta en persona naturales se encuentra directamente relacionado con diversos factores de tipo político, económico, social, altas cargas impositivas y la falta de motivaciones al

---

<sup>1</sup> Estudiante de la Especialización en Gerencia Tributaria, UAJS

<sup>2</sup> Estudiante de la Especialización en Gerencia Tributaria, UAJS

<sup>3</sup> Administrador de Empresas. Magister en Tributación y Política Fiscal. Doctorando en Estudios Organizacionales. Docente Tiempo Completo de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

contribuyente, que no generan una cultura de pago, los cambios tributarios, tratan de abordar la disminución de la evasión, pero también conlleva a la complejidad de la norma que los contribuyentes desconocen y no realizan un acatamiento voluntario de las obligaciones, llevando a la administración tributaria a detectar el incumplimiento, cobrar lo adeudado y sancionar la infracción.

**Palabras Claves:** tributación, renta, declaración, impuesto, evasión

# COMPORTAMIENTO DE EVASIÓN ...

## **Introducción**

La presente investigación conduce a examinar los conceptos, bases y principios que rigen la tributación, y las normas aplicables a la declaración del impuesto de renta para personas naturales. Se analiza el alcance interpretativo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN. Esta investigación tiene como finalidad analizar los principales factores de la evasión en materia de impuesto de renta en personas naturales de la ciudad de Cartagena, para la vigencia 2020. Colombia se caracteriza por tener un sistema tributario complejo, debido a las frecuentes reformas que se hacen año tras año. Estos constantes cambios normativos estructurales en las declaraciones de renta y en los principios como equidad, eficiencia y competitividad, son para tratar de minimizar la evasión que existe en el país.

En Colombia la evasión es mayor para el impuesto sobre la renta de personas naturales, donde omitir los activos es la manera principal para realizar tal actividad. Al incurrir en esta acción, se presenta una diferencia entre el capital real y el declarado, lo que ha ocasionado brechas en el sistema tributario. Por su parte, la ciudad de Cartagena, por ser catadora de visitantes extranjeros y monedas extranjeras, se hace importante para el recaudo de los impuestos, pero aun así no está lejos de esta problemática. Entre las causas principales, se encuentra el bajo nivel de educación de la población, la falta de conciencia del declarante; la evasión fiscal se está evidenciando como un problema preocupante para la nación, desde la perspectiva de que sus ingresos disminuyen en la medida en que los recaudos se dejan de percibir, provocando así un desequilibrio en las finanzas públicas y en el bienestar social.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

Es de suma importancia identificar en qué sectores económicos se observa en mayor proporción la evasión tributaria. Es una misión fundamental desde el punto de vista ético, jurídico, económico y social, ya que al conocer las causas, también ayuda a informar sobre las múltiples consecuencias legales que acarrea, tanto a mediano como a largo plazo, siendo que la práctica de evadir es un sinónimo de fraude. Para ello, es significativo estar a la vanguardia de los cambios inminentes que atraviesa el país, para así tomar conciencia de la problemática actual, de la responsabilidad tributaria y de nuestro compromiso a su desarrollo como contribuyentes equitativos y justos.

Colombia ha pasado por varias reformas tributarias en los últimos 29 años, que pueden sintetizarse en tres etapas. La primera, que va desde 1984 hasta 1991, se caracteriza por una clara orientación modernizadora del sistema tributario y comprende cambios normativos estructurales a través de la Ley 75 de 1986. Se presentaron cambios en la estructura del impuesto sobre la renta, adopción de los ajustes integrales por inflación, compilación del estatuto tributario, modificaciones al procedimiento tributario, la extensión del IVA al sector comercial en 1984; y que antes era monofásico, y obligó a crear el régimen simplificado, habida cuenta de la informalidad de la economía.

Se simplificó el régimen tributario de los asalariados, siguiendo la tendencia previa de recaudar el impuesto de los asalariados mediante la retención en la fuente. Asimismo, se extendió este mecanismo de recaudo a todos los conceptos de pago, en particular a las compras, con lo cual pasó a ser el vehículo de recaudo más relevante en el impuesto sobre la renta.

## COMPORTAMIENTO DE EVASIÓN ...

Una herramienta que complementó las profundas reformas de la Ley 75, fue la facultad para compilar más de treinta años de legislación tributaria en cinco libros que conforman el Estatuto Tributario Nacional, incluyendo los tres principales impuestos nacionales: el impuesto a la renta, el IVA y el timbre; la retención en la fuente, los procedimientos y las sanciones.

Otra medida, fue la creación del régimen tributario especial para las entidades sin ánimo de lucro, dados los abusos originados en la falta de control estatal, por lo cual se concentró en la administración tributaria la supervisión que, antes que recaudo, pretende asegurar que tales entes cumplan las finalidades sociales, complementarias de las actividades estatales.

Por último, la apertura económica hizo necesario un cambio en la estructura tributaria, sustituyendo la dependencia de los recursos tributarios del comercio exterior, reduciendo los aranceles del 31 al 11% en promedio, por un incremento del IVA en la ampliación de la base gravable, el traslado de bienes y servicios.

La segunda etapa, entre 1991 y 2002, está marcada por la expedición de la Constitución de 1991, no solo por las innovaciones en materia tributaria, sino, especialmente, por la expresa prohibición de las facultades extraordinarias del ejecutivo para adoptar reformas tributarias a través de decreto, instrumento preferido del Gobierno durante la década del ochenta, que hizo necesario que en los noventa se acudiera al Congreso de manera reiterada para la aprobación de las reformas tributarias que no tuvieron un enfoque definido, pues en realidad pretendían cubrir el déficit originado por las mayores responsabilidades del Estado, transferencias territoriales, ampliación de la seguridad social y los costos del conflicto armado.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

Por último, la tercera etapa, (2002-2010) comenzó con la expectativa de una reforma tributaria estructural que no se concretó, y la utilización del sistema tributario para instrumentar financieramente políticas reconocidas como la seguridad democrática y la confianza inversionista. Sin embargo, el 26 de diciembre de 2012 fue sancionada la Ley 1607, reforma tributaria que llegó durante la actual administración del presidente Juan Manuel Santos.

La síntesis de los últimos 29 años en Colombia, ha consistido en la vivencia y aplicación de infinidad de pequeñas y grandes reformas tributarias. Como se menciona inicialmente, han surgido para subsanar el déficit fiscal del Gobierno. Sin embargo, esto no sería posible, si los contribuyentes, tanto personas naturales como jurídicas, y en especial éste último grupo, no cumplieran con el deber formal de tributar; es, gracias a las empresas, que gran parte de los tributos llegan a las arcas del estado.

Con cada reforma tributaria que comienza a regir, el sector privado se favorece o se desfavorece con la eliminación de tributos, la imposición de nuevos, el aumento del universo de contribuyentes o elementos gravados entre otros motivos. Sin embargo, para las compañías es importante identificar el impacto financiero de estas leyes, porque de ellas se derivan la toma de decisiones por parte de los directivos. Conocer la situación financiera, permite predecir futuros contratiempos y, por ende, proyectar adecuadamente los objetivos a corto y largo plazo.

Por todo esto, se pretende responder al siguiente interrogante: ¿Cómo es el comportamiento de evasión tributaria del impuesto de renta para personas naturales de la ciudad de Cartagena, vigencia 2020? Y,

## COMPORTAMIENTO DE EVASIÓN ...

para lograrlo, se siguen algunos objetivos tales como, primero, el objetivo general, que es analizar el comportamiento de la evasión tributaria en materia de impuesto de renta en las personas naturales de la ciudad de Cartagena en vigencia 2020; y los objetivos específicos que son: identificar en qué sectores económicos se presentó mayor evasión en la declaración de renta de personas naturales de la ciudad de Cartagena durante el año 2020; como segundo objetivo específico, para el mismo año, se debe determinar las falencias que posee la administración tributaria percibida por las personas naturales responsables de renta. Y, por último, definir los métodos utilizados por el gobierno para mitigar la problemática de la evasión de impuesto de renta de las personas naturales, en la ciudad de Cartagena para el año en cuestión.

### **Contenido**

A lo largo de la historia, la tributación en el mundo data de hace cientos de años; en Colombia se remonta a los años 1800 d.C., donde los indígenas pagaban a los caciques de acuerdo con lo que cada uno producía; a partir de allí han surgido muchos otros impuestos, y, con el paso de los años, los regímenes han regulado los lineamientos para lograr el recaudo de manera correcta y evitando lo que se conoce como evasión fiscal, que hace referencia a cualquier conducta ilícita que conlleve al no pago correcto del impuesto a cargo del contribuyente. Esta acción es considerada un delito, ya que le roba al Estado los recursos que usan para llevar a cabo los proyectos que garantizan los derechos de los ciudadanos y para proveer bienes y servicios. “Por evasión fiscal debe entenderse aquella porción de los tributos que no llega a las arcas fiscales por múltiples motivos, bien sea por el alto tamaño de la economía informal o parte de la economía formal omitida

EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...  
en las declaraciones”, (Macías, 2007).

Por otro lado la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia–ANDI indica que la ley de financiamiento introdujo medidas muy positivas para el control a la evasión fiscal, desde diferentes perspectivas. Una primera, de orden penal, busca sancionar con pena privativa de la libertad y multas a los contribuyentes que incurran en conductas altamente reprochables y que desangran fuertemente al fisco, entre las cuales se destacan: la omisión de activos, la inclusión de pasivos inexistentes, la inclusión de deducciones inexistentes y la reclamación de créditos fiscales improcedentes. Al Gobierno colombiano, en vista del déficit atravesado en cuanto a la captación de ingresos para la reinversión, le surgió la necesidad de crear en el año 2019, la ley de financiamiento, con el objetivo fundamental de activar la captación basándose en incentivos tributarios y nuevos regímenes de tributación a los sujetos pasivos de tributos. Sin embargo, las entidades y personas siguen realizando la evasión y deja el estado de percibir cifras importantes para la economía.

Según el diario La República, en su artículo publicado en agosto de 2021, se señala que “Para el 2019, el costo de la evasión de IVA llegó a los \$20,9 billones, con una tasa de 23,2% y el costo de rentas jurídicas fue de \$21,6 billones”, aseguró Carlos Sepúlveda, Decano de Economía de la Universidad del Rosario. Emmanuel Vergara Martínez acierta que, en la ciudad de Cartagena, la economía informal se presenta debido a que en la actualidad no cuenta con empresas necesarias para satisfacer la demanda de empleo que requiere la población y es, por esta razón, que numerosas personas se dedican a actividades económicas informales, de las cuales se evade impuesto, y, más aún, en el sector turístico, tales como hotelería, taxis no

## COMPORTAMIENTO DE EVASIÓN ...

especializados, mototaxismo, telecomunicaciones, contrabando y manufactura entre otros.

Hay un gran número de comerciantes que prefieren tomar otras alternativas para pagar menos impuestos, como omisión de ingresos, manipulación de documentos, compra de facturas, generación de gastos inexistentes, entre otras; por esta razón, se busca, por medio de esta investigación, identificar las distintas modalidades de evasión, elusión y contabilidad creativa en personas naturales y jurídicas en Colombia (Gómez, Madrid & Quinayás, 2017).

Para dirigir y controlar esos impuestos, se cuenta con la Unidad Administrativa Especial. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales 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, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar, explotados por entidades públicas del nivel nacional, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

La experiencia con las reformas tributarias en América Latina y el Caribe, durante los últimos 20 años, muestra que los cambios en la política tributaria solo pueden arrojar los resultados esperados cuando se ha prestado suficiente atención a la implementación simultánea de una administración tributaria eficiente. Ello ha redundado en un creciente interés por la evaluación del desempeño de las agencias de recaudación en sus variadas funciones. Durante la última década, se han observado progresos concretos en la elaboración de algunos marcos de

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

referencia para abordar dicho objetivo, (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011).

Para esta investigación, el tipo de metodología empleada se conoce como método deductivo, partiendo de sus componentes, clasificación, estudio, y derivación inductiva que parte de los hechos. El tipo de investigación empleado para el desarrollo de esta monografía es de tipo explicativo, debido a que el objeto inicial es identificar las causas y efectos del fenómeno evasivo que abarca la población de personas naturales en la ciudad de Cartagena, para la vigencia 2020. La investigación tomará como población de muestra los contribuyentes bajo la figura de personas naturales, en materia de impuesto de renta en la ciudad de Cartagena para la vigencia 2020.

### **Conclusión**

La evasión tributaria es un problema complejo que se manifiesta en muchos sectores económicos, probados de numerosas modalidades, dependiendo del ambiente; a raíz de este resultado directo, como lo es la escasez de recaudo de ingresos para la nación, se han generado múltiples estudios, buscando conocer en gran medida las condiciones, causas, efectos e impacto que genera la práctica evasiva en relación con el impuesto de renta en personas naturales. Como se ha conocido, está directamente relacionado con diversos factores, de tipo político, económico, social, las altas cargas impositivas, la falta de incentivos tributarios y motivación al contribuyente para generar cultura de pago.

Al resolver el primer objetivo, que es identificar en qué sectores

## COMPORTAMIENTO DE EVASIÓN ...

económicos se presentó mayor evasión en la declaración de renta de personas naturales de la ciudad de Cartagena durante el año 2020, se concluye que se presenta en el sector turístico, como hotelería, transporte ilegal, contrabando, manufactura; se recomienda a la administración gubernamental fiscal, dar incentivos o apoyo a la organización empresarial para evitar este tipo de evasiones.

El segundo objetivo específico es determinar las falencias que posee la administración tributaria, percibida frente al sistema de fiscalización del impuesto a la renta en personas naturales. Aquí podemos concluir que no hay una organización municipal, no hay apoyo al emprendimiento ni tampoco incentivos económicos, ni beneficios tributarios, para que las personas naturales en la ciudad de Cartagena puedan pagar los impuestos respectivos; debería la administración municipal estar de la mano con la administración gubernamental, para que las personas puedan declarar y demostrar que sus impuestos pagados no son para beneficios propios de políticos, sino para un desarrollo colectivo de la ciudad.

## Referencias

- Acosta, Fernán. (2003), *Competitividad tributaria de Cartagena*, Cartagena de Indias, Cámara de Comercio de Cartagena, Área de Investigaciones Económicas.
- Arias, R. (2010). *Ensayos Sobre la Teoría de la Evasión y Elusión de Impuestos Indirectos*. Tesis de maestría. Ciudad de la Plata, Argentina: Universidad Nacional de la Plata.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

- Bedoya, O., Rua, W. (2016). El concepto de evasión y elusión en términos de la Corte Constitucional, el Concejo de Estado y la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales. Contaduría Universidad de Antioquia, 69, 69-97.
- Carvajal, J. Londoño, J. (2019) Efectos de la evasión de impuestos en Colombia durante los últimos 5 años. Tesis de especialización.
- Código civil colombiano, (1° enero de 1860)
- Collosa, A. (2019). Evasión Tributaria en América Latina un llamado de atención para todos. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT. <https://www.ciat.org/evasion-tributaria-en-america-latina-unllamado-de-atencion-para- todos/>
- Cosulich, J. (1993). Evasión Tributaria. Serie Política Fiscal No.39. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1993) Tomado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9480/S9300143\\_es.pdf?sequence=](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9480/S9300143_es.pdf?sequence=)
- Gutiérrez, M., Olarte, J., & Montero, L. (2020). Evasión del impuesto sobre la renta en Colombia y América Latina causas y propuestas. Artículo académico. Bucaramanga, Colombia: EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES 18 Universidad Santo Tomás.

## COMPORTAMIENTO DE EVASIÓN ...

Ley 590, (Julio 10 de 2000) Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=12672>

Ley 111, (Enero 16 de 1996) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto, Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>

Martínez, K. (2020) Evasión del impuesto sobre la renta de personas naturales. Trabajo de grado especialización. Villavicencio: Universidad Santo Tomás. Extraído de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/28274/2020karenmartinez?sequence=3&isAllowed=y>

RANKIA. (07 de 05 de 2019). <https://www.rankia.co/blog/dian/4243263-que-ley-financiamiento>.  
<https://www.rankia.co/blog/dian/4243263-que-ley-financiamiento>

Portafolio 2018, (Julio 31 de 2018) Las rutas de evasión de impuestos que tendrá que atacar el gobierno extraído de <https://www.portafolio.co/economia/las-rutas-de-evasion-de-impuestos-que-tendra-que-atacar-el-gobierno-519537>

EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

Parra, O., & Patiño, R. (2010). Evasión de impuestos nacionales en Colombia: años 2001 - 2009. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 18(2), pág.77-198. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v18n2/v18n2a11.pdf>

Toro González, D., & Doria, M. (2019). La curva de Laffer y la optimización del recaudo tributario en Cartagena, Colombia. *Economía & Región*, 4(1), 73-100. <https://revistas.utb.edu.co/index.php/economiayregion/article/view/209>

# Efecto de los Incentivos Tributarios Establecidos para el Sector Turístico en la Reactivación Económica en una Agencia de Viajes en Cartagena, Colombia

María Andrea Caro Peña<sup>1</sup>, Hernán Barcasnegras Utria<sup>2</sup> y Boris Ricardo López Álvarez<sup>3</sup>

## Resumen

Los entornos macro y microeconómicos del sector turístico enfrentaron serias limitaciones de movilidad durante la pandemia. El objetivo general de la presente monografía fue analizar el impacto económico y los efectos de los incentivos tributarios establecidos para el sector turístico en la reactivación económica en Cartagena, Colombia. El marco teórico se estructuró alrededor de los incentivos tributarios y el papel del Estado en la regulación de escenarios de crisis tales como el generado a nivel global por la pandemia del Covid-19. El marco metodológico se estructuró alrededor del enfoque cualitativo, aplicado al método del análisis documental de tipo descriptivo. Se concluyó que las obligaciones tributarias que más impactaron el turismo en tiempos de crisis fueron los impuestos de renta, industria y comercio; y la contribución parafiscal; obligaciones cobradas sin tener en cuenta el

---

<sup>1</sup> Estudiante de la especialización en Gerencia Tributaria de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre–UAJS.

<sup>2</sup> Estudiante de la especialización en Gerencia Tributaria de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre–UAJS.

<sup>3</sup> Contador público. Especialista en Revisoría Fiscal y Contraloría. Candidato a Magister en Administración MBA. Docente Tiempo Completo de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre–UAJS. Correo electrónico: docente\_contaduria3@uajs.edu.co.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

escenario de crisis. No obstante, también hay que señalar que hubo incentivos tributarios en la reducción de la tarifa del impuesto al valor agregado – IVA- en tiquetes aéreos, con lo cual se logró dinamizar la demanda. Este incentivo es ejemplo del uso de incentivos tributarios en condiciones especiales.

**Palabras claves:** impacto económico, incentivos tributarios, pandemia, turismo, vulnerabilidad económica

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

### **Introducción**

Este estudio se ubica en el contexto de las ciencias económicas y contables. Se enfoca en el análisis del impacto económico y los efectos de los incentivos tributarios establecidos para el sector turístico en la reactivación económica ocurrida en Cartagena, Colombia. Como en otras actividades económicas, el impacto generado por la pandemia del Coronavirus 19 –nombre genérico del virus Sars Cov-2– la cual golpeó a la economía turística y restringió la movilidad, tanto en Cartagena como en el resto del mundo. Un estudio de la Comisión Económica para América Latina –CEPAL (2021, p. 11)– señalaba en 2020, el segundo año después de la crisis: “en 2020 se esperan pérdidas de aproximadamente US\$ 26,5 mil millones” (p. 11).

Esta estimación se deriva de ser el turismo una de las actividades económicas más dinámicas en la economía mundial, llegando a representar en promedio el 30% de las exportaciones en bienes y servicios (Juke & Nicol, 2018). Un informe de la Organización de las Naciones Unidas– ONU (2020)– estimaba que, de cada 11 empleos 1 tiene origen en la actividad turística; de allí que el turismo representa el 10% del Producto Interno Bruto –PIB– de la economía mundial. En el contexto colombiano, el estudio de Rodríguez (2020) analiza las medidas tomadas por el gobierno nacional, señalando cómo en el sector turístico en los bienes y servicios alimentarios se mostró un crecimiento económico de 3,3%.

En este sentido, Rodríguez (2020) destaca algunas medidas que han apuntalado el crecimiento del sector turístico (i.e. el Decreto 789, con el cual se establece la exención del impuesto al valor agregado o IVA). Con el propósito de reforzar estas medidas, se promulgó también en 2020 el Decreto 981, para aplazar el pago de los tributos por

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

concepto de contribución parafiscal (República de Colombia, 2020).

Este tipo de políticas económicas tienen un especial interés en el campo de las ciencias económicas e implican medidas proteccionistas tanto de países y regiones desarrolladas (i.e. Estados Unidos, Unión Europea) como de Colombia, con el fin de proteger sus economías, hasta entonces expuestas a movimientos neoliberales del mercado y sus relaciones de oferta y demanda y con un modesto papel económico del Estado, según lo comenta un estudio del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales – CARI (2020)– como uno de los impactos de la pandemia sobre la economía y el comercio.

El turismo visto como epicentro de las industrias culturales (Castells, 2018) brinda oportunidades para las agencias de viaje con medidas económicas que promueven la organización de eventos virtuales –combinados con una dimensión presencial. En 2020 en Colombia, al igual que otros países de América Latina, también se implementaron medidas proteccionistas para sectores claves de la economía como el turismo.

En Cámara de Comercio de Cartagena (2020) se halló una reducción en la creación de empresas, en un 34,3% en marzo de 2020, en tanto que en abril, alcanzó la cifra de 87%, con una baja en mayo del 56%. Este repunte favorable, en cuanto se redujo la cantidad de empresas cerradas, lo explican los autores por la serie de medidas de reactivación económica en el sector turístico. Por ejemplo, con el anuncio de la tramitación de la Ley 2068 de 2020 (República de Colombia, 2020), un grupo de inversionistas vuelcan sus capitales hacia el sector turístico. En estemismo sentido, en Cámara de Comercio de Cartagena (2020) se destaca cómo 1.906 personas naturales y 915 personas jurídicas, y se constituían en 2.821 nuevos comerciantes en

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

Cartagena.

Este panorama de contradicciones entre el modelo económico colombiano de corte neoliberal y las medidas pragmáticas proteccionistas selectivas del gobierno nacional, motivan la pregunta de investigación este trabajo: ¿cuál ha sido el impacto económico y los efectos de los incentivos tributarios establecidos para el sector turístico en la reactivación económica en una Agencia de viajes en Cartagena, Colombia?

Este tipo de estudios es importante como ejercicio aplicado en situaciones del entorno económico sobre el turismo para el caso de una ciudad como Cartagena, en donde es una de las actividades productivas más representativas. Se tuvo en cuenta, además, que el estudio de las medidas económicas y la ponderación de su eficacia en las políticas de reactivación económica, sirvieran para dejar precedentes académicos sobre el mejoramiento de las políticas turísticas a nivel nacional y local, tal como lo señalan Alvarado et al. (2017) sobre destinos turísticos en el Caribe.

La importancia del turismo en la economía nacional, también mueve este tipo de estudios focalizados que han venido demostrando la utilidad de hacer un abordaje teórico, de la naturaleza de los cambios pragmáticos y cuál su alcance real en la economía de Cartagena y Colombia. En este sentido, la escogencia de una empresa turística dedicada a agenciar viajes y destinos turísticos, implicó además sondear las estimaciones de la Corporación Nacional de Turismo – Corpoturismo en lo que sigue – como se citó en Lagos & Morales (2021) en cuanto plantearon que, “el mayor incremento de las inscripciones se encuentra en operadores de congresos, ferias y convenciones que pasaron de 4 en 2018 a 25 en 2019 Corporación turismo de Cartagena”

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

(p. 17).

Con este tipo de ejercicios se analizaron también las diversas medidas tomadas por el gobierno y el alcance de los efectos tributarios que se pretendieron con este tipo de intervenciones de reactivación económica (Lagos & Morales, 2021). De igual manera, se exploraron algunas políticas de exoneración, así como otros incentivos en el sector turístico, que surgieron alrededor de la Ley 2068 de 2020. Esta ley, aunque estableció medidas transitorias hasta el 31 de diciembre 2021, requirió de una valoración contable desde un ecosistema económico específico, pues también incluyó medidas con alcance a 2022.

Se consideró pertinente, por tanto, analizar también otras medidas vigentes hasta el 31 de diciembre de 2022 (e.g. beneficios en tiquetes aéreos), para lo cual el Estado redujo la tarifa del IVA a 5%; medidas similares con otros porcentajes fueron aplicadas por países con tradición turística en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020). En el caso de Colombia, esto implicó un 14% menos –en comparación con el 19% que regía antes de la promulgación de las medidas de beneficio tributario que motivaron este estudio.

Este trabajo tiene como objetivo analizar el impacto económico y los efectos de los incentivos tributarios establecidos para el sector turístico en la reactivación económica en Cartagena, Colombia. Para esto, se identifican las obligaciones tributarias en materia de impuestos nacionales y distritales que debe cumplir el sector turismo en Cartagena. También se explican los incentivos tributarios establecidos por las nuevas disposiciones legales para la reactivación económica del sector turístico en el país. Y finalmente, se describen cómo contribuyen los incentivos tributarios en la reactivación económica en una agencia de viajes en Cartagena.

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

Para abordar el problema, dado el carácter estructuralista de las políticas de los estudios económicos de la CEPAL (2020), se escogieron referentes teóricos de las ciencias económicas que ayuden a explicar la dinámica de las medidas en estudio. El campo neoliberal, enmarcado dentro de las políticas económicas proteccionistas, según comenta Bielschowsky (2009), puede ser aplicable acá. Se entiende por posiciones estructuralistas aquellos enfoques económicos que, “reconoce la necesidad de revisar la participación del Estado en la vida económica y los instrumentos y mecanismos de intervención, pero se sigue asignando un papel clave a su contribución en la agenda de desarrollo socioeconómico” (p. 179).

Los ámbitos del desarrollo económico que regula el Estado son: el financiero, el productivo, el social y el ambiental según lo indica Rodríguez (2006). En el enfoque de las teorías estructuralistas del desarrollo en tiempos de crisis, “pasa por la consideración del papel que pudieran desempeñar los distintos componentes de la sociedad tradicional, así como los que emergen de su transformación en los periodos de crisis” (Rodríguez, 2006, p. 19). En este sentido, las medidas de reactivación económica, al seguir la dinámica de la economía regional y nacional del turismo en América Latina y el Caribe colombiano, tuvieron en cuenta el papel que pudieran representar pequeñas y medianas empresas, en un contexto de crisis económica como el que afronta el mundo.

En el enfoque del pragmatismo en la economía, Milstein (2014) explica que: “el hablante que declara y los destinatarios que afirman la existencia de una crisis se están otorgando mutuamente *licencia* a un cierto grado de libertad respecto del orden social establecido” (p. 13). En el contexto de este estudio, las tendencias de recesión económica,

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

con decrecimiento, indujeron en legisladores y planificadores económicos de Colombia –y del sector turístico de Cartagena– la adopción de medidas estructuralistas como una salida lógica para salvar el turismo –uno de los sectores que más genera empleos– (Rodríguez, 2020).

En CEPAL (2000) se proyectaron reducciones de ingresos y dinamismos en el sector turísticos entre el 20% y el 30% por concepto de la presencia turística mundial, perjudicando al sector del transporte que se articula en este encadenamiento productivo. Este porcentaje – 1 30% – también fue señalado para los ingresos, con un bajón al PIB de los países de la región de 2,5% para el área del Caribe; de 0,8% para México y el istmo centroamericano y de 0,3% en el caso sudamericano. En cuanto al empleo, las pérdidas de puestos de trabajo fueron estimadas en 2,4 millones de personas.

Citando cifras de la Asociación Nacional de Turismo – ANATO – Moreno et al. (2021) señalan departamentos así: “[los departamentos que] se verán altamente afectados por dejar de recibir el mayor número de turistas extranjeros son Bogotá-Cundinamarca, Nariño, Bolívar, Antioquia, Valledel Cauca y San Andrés y Providencia” (p. 43). El destino turístico por excelencia de Bolívar, es su capital, Cartagena. En este sentido, el estudio indica proyecciones negativas que con respaldadas por Cámara de Comercio de Cartagena (2020), en materia de generación de empleo, contracción económica y quiebra de agencias de viajes. Estas cifras negativas explican el pragmatismo económico de las medidas tomadas por los legisladores en aras de paliar estos efectos y reactivar la economía.

La Asociación de Hoteleros de Colombia – COTELCO en lo que sigue- como se citó en Díaz (2020), recomendó la esencialidad de

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

los auxilios, “para poder seguir pagando la nómina y mantener estables los hoteles. No obstante, con bajos o nulos niveles de ventas, los hoteles solo podían permitirse llegar a finales de junio de 2020, a pesar de recibir tales ayudas” (p. 185). En este mismo trabajo se detalla cómo la ocupación hotelera disminuyó entre el 44% y el 95%, dado que apenas un 5% de la ocupación en el sector entre 2019 y 2020 se registró en personas que les tocó pasar allí cuarentena; o en viajeros que debieron permanecer por las restricciones de movilidad. Esa caída y los niveles altos de endeudamiento que venían afrontando los asociados, llevó a este sector a una debacle económica que mereció medidas proteccionistas de alivio.

Estas cifras también son mencionadas por Moreno et al. (2021), quienes señalan cómo los destinos más importantes de Colombia en recepción de turistas (i.e. Quindío, Magdalena, San Andrés, Caldas, Tolima, Cartagena y Boyacá) llegaron a registrar un 0,5% de ocupación, con pérdidas de empleo en las empresas hoteleras y las agencias de viajes, que registraron descensos en sus ingresos de más de un 95%. Este descenso revistió gravedad porque de los 1,2 millones de empleo, se perdió más del 64% en promedio a nivel nacional, lo cual representa un 7,4% del total de empleabilidad. Desde una perspectiva estructuralista de las ciencias económicas en tiempos de crisis y contracción económica, Díaz (2020) explica:

El primer plan de medidas tomadas por el Gobierno nacional tuvo como destinatario inicial al sector turístico y hotelero, incluso antes de que las medidas de cuarentena entraran en vigor. Sin embargo, de no existir un plan de apoyo bien estructurado por parte del Gobierno nacional, con medidas de

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

mayor impacto que incluyeran subsidio para el empleo del sector y una estrategia de rescate, según recomendó la OMT, probablemente cientos de hoteles no podrían recuperarse de la crisis o irían a la quiebra. Según recomienda la OMT, es muy probable que cientos de hoteles vayan a la quiebra o no puedan recuperarse de esta crisis. (p. 195).

Además de las recomendaciones de la Organización Mundial de Turismo – OMT en lo que sigue – como se citó en Díaz (2020), un estudio de Hevia & Neumeyer (2020), para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD en adelante – ofrece esta explicación epistémica estructuralista sobre las medidas económicas tomadas para afrontar la situación de pandemia: “[...] Una de las posibilidades que se abre para financiar estos programas masivos es que estas instituciones vendan bonos/acciones preferentes a los bancos centrales que toman parte en la expansión cuantitativa” (p. 17). Estas medidas se enmarcan dentro de las tesis estructuralistas en tiempos de crisis, y se caracterizan por la combinación de medidas de intervención económica estatal concertadas con la banca multilateral y otros fondos de inversiones de capital privado, incluyendo la regulación de las tasas de interés, realizadas por un político neoliberal como el expresidente de Estados Unidos Donald Trump.

Tomando en consideración los desarrollos teóricos en mención, este marco conceptual, reseña la categoría *agencias de viajes*, caracterizadas como esas empresas que, “crean nuevos productos, desarrollan nuevas técnicas de comercialización y benefician a la actividad en su conjunto, a través de su labor de intermediación entre los prestadores de servicios y el usuario final” (Acerenza, 2002, p. 277).

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

Las agencias de viaje tienen por objeto comercial el diseño de los paquetes turísticos, la gestión y tramitación atractiva de los tiquetes y hospedajes, así como el diseño de itinerarios desde los cuales se ofrece al viajero la satisfacción de sus aspiraciones de autorrealización (Lundberg, 1986).

En cuanto a *beneficios tributarios*, estos se entienden cómo “el conjunto de bonificaciones fiscales para las inversiones, depreciaciones aceleradas y ventajas fiscales aplicables al gasto en investigación y desarrollo” (ONU, 2018, p. 3). Los beneficios tributarios en los países en desarrollo difieren de aquellos que se toman en sociedades industrializadas, en las cuales se cabildan por legislaciones beneficiosas (i.e. que apoyan las privatizaciones y el tamaño de la inversión del Estado).

Para Marrero (2016), la noción de *Hotelería* alude a la disciplina cuyo objeto de estudio es “el establecimiento hotelero que dispone de unidades alojativas y ofrece servicio de alimentación y otros complementarios” (p. 75). La *Hotelería como carrera de formación profesional*, se ubica en el ámbito de las Ciencias Económicas y Contables; de allí que su plan de estudio combine contabilidad, economía y otras áreas de las Ciencias de la comunicación como las relaciones públicas, la etiqueta, la atención al cliente, la comunicación organizacional y la comunicación empresarial (Juke & Nicol, 2018), aplicada a una serie de tipologías en materia de alojamiento (i.e. residencias, hostel y hotel –a su vez con tipologías tales como hotel casino, hotel ecológico, hotel de lujo, entre otras) (Marrero, 2016).

En cuanto al *Plan o paquete turístico*, Marrero (2016) lo define así: “[...] En turismo, producto que se comercializa únicamente por medio de las agencias de viajes que contiene dos o más servicios de

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

carácter turístico (alojamiento, manutención o transporte) por el que el cliente abona un precio” (p. 105). Los paquetes turísticos también tienen una tipología de acuerdo al lugar y a los enfoques temáticos: hay paquetes turísticos de aventura, ecológicos en términos del senderismo; turismo interétnico, turismo cultural e históricos. En Colombia, Cartagena, Mompox y Villa de Leiva, son los destinos del turismo histórico más reconocidos (Rodríguez-Agatón & Salazar-Castro, 2016).

Por todo lo anterior, en este marco conceptual se menciona el *turismo receptivo* como aquel que sube cuando en un país: “llegan a él visitantes que residen en otras naciones con la intención de permanecer un tiempo limitado en el mismo, para luego viajar a otros países o regresar al lugar de origen” (Ibáñez & Cabrera, 2016, p. 83). En la noción del turismo receptivo, la caracterización incluye una permanencia igual o superior a las 34 horas, con una finalidad del viaje que va desde un interés recreativo o comercial, de estudio, de salud o trabajo. En este caso, el empleo es de carácter temporal (Lundberg, 1986).

En este sentido, se entiende por *turista* a toda “[...] Persona que viaja a un destino distinto al de su entorno habitual, con una duración inferior a un año, siempre que su estancia incluya pernoctación, y cuya finalidad principal no sea emplearse por cuenta de una entidad local” (Marrero, 2016, p. 140). Para Ibáñez y Cabrera (2016) el turismo incluye a personas que, “egresan o ingresan a un territorio, si son extranjeros o nacionales, o si pernoctan o no en el lugar de destino podemos hacer referencia a: turismo receptivo, turismo regresivo, turismo extranjero, turismo nacional, turismo internacional y turismo interno” (Ibáñez & Cabrera, 2016, p. 83).

El turista y el turismo, tienen una variedad relevante para los

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

finde conceptuales de este trabajo: *el turismo de reuniones*. La Asociación de Estados del Caribe – AEC(2017) en lo que sigue– lo define así: aquella actividad de viaje que se realiza fuera del entorno habitual de una persona por al menos 24 horas, cumpliendo los requisitos de las reuniones establecidas” (p. 4). Este tipo de turismo se divide en dos grandes grupos: el individual y el grupal. El turismo de reuniones destaca por su carácter académico, científico y cultural, porque reúne a expertos e interesados en un tema. Los centros de convenciones son los escenarios que distinguen este tipo de actividad turística, a menudo promovida por universidades que hacen de su alma mater otro escenario referidos en materia de auditorios o teatros (Ibáñez & Cabrera, 2016).

Cierra este marco de referencias conceptuales, el *prestador de servicios turísticos*, definido como, “la persona física o jurídica cuyo objeto es prestar un servicio de naturaleza turística” (Marrero, 2016, p. 113). En Colombia, los prestadores de servicios turísticos, tienen entre sus obligaciones de funcionamiento: “inscribirse en el Registro Nacional de Turismo (RNT) trámite obligatorio para el funcionamiento de los establecimientos turísticos. Decreto Ley 019 del 10 de enero de 2012, artículos 164 y 166” (Rodríguez-Agatón & Salazar-Castro, 2016, p. 20). Esta actividad de registro se les delega a las Cámaras de Comercio de las localidades que poseen este tipo de oficinas de representación comercial, con capacidad de captar tributos.

Es relevante un marco normativo que regula la actividad turística en el marco de la Constitución Política de Colombia, que en su artículo 363 se refiere al sistema tributario, fundamentado en los principios de equidad, eficiencia y progresividad (República de Colombia, 1991). El principio de no retroactividad es importante

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

porque sustenta a las normas especiales con ánimos de reactivación. En este sentido, también hay que señalar cómo la importancia dinámica del turismo en la economía del país obligó al legislador a adoptar la Ley 300 de 1996, ley marco que tuvo como objeto jurídico la delimitación legal y los alcances de las personas encargadas de realizar la actividad turística.

Para desarrollar la Ley 300 se promulgó la Ley 1101 de 2006, que modificó la base de la liquidación de los dispositivos normativos parafiscales. En esta norma se reconocen como aportantes de la contribución parafiscal, a hoteles y centros vacacionales, viviendas turísticas, agencias de viaje, oficinas de representación turística, empresas dedicadas a la guianza y operación de actividades como el canotaje, viajes en balsa o balsaje; así como otras actividades dentro del llamado turismo de aventura (i.e. escalada, parapente, canope, buceo). Esta ley modifica, entre los mencionados, otras disposiciones sentadas en la Ley 300 de 1996.

En reacción al problema de la pandemia y la forma en que perjudicaría al crecimiento del sector turístico, se promulgó la Ley 2068 de 2020. En su artículo 45 esta ley establece exenciones transitorias del impuesto sobre las ventas para servicios de hotelería y turismo, hasta 31 de diciembre de 2021, incluyendo turismo de reuniones (congresos, convenciones, exhibiciones y entretenimiento). Esta norma modifica la ley general del turismo y se propone buscar el fortalecimiento, la formalización y la competitividad del sector. En su artículo 63, el numeral 5 establece un IVA del 5% para tiquetes aéreos hasta el 31 de diciembre de 2022. En este sentido, el artículo 47 de la Ley 2068, reduce la tarifa del impuesto al consumo del 8% al 0%.

Ante los problemas de persistencia de la pandemia, el Estado

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

promulgó la Ley 2155 de 2021, que amplió los beneficios previstos en las normas antes mencionadas – artículos 45 y 63, hasta el 31 de diciembre de 2022. Esta batería de normas proveen un marco legal para las medidas gubernamentales de alivio tributario dirigidas a promover la reactivación económica. Otra norma relacionada con la regulación de las agencias de viaje es el Decreto 2438 de 2010 (9 de julio), mediante el cual se dictan unas disposiciones relacionadas con la responsabilidad de las Agencias de Viajes en la prestación de servicios turísticos.

En el ámbito de las normas reglamentarias para regular la actuación de las agencias de viaje, el Decreto 297 de 2016 establece la exención del impuesto sobre las ventas para los servicios turísticos, establecida en el literal d) del artículo 481 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 55 de la Ley 1607 de 2012. El parágrafo 1 del artículo 1 de dicha norma, establece que, “[...] El extranjero residente en el exterior deberá acreditar su condición mediante la presentación del pasaporte original; la tarjeta Andina o la tarjeta de Mercosur comprobando su estatus migratorio con el sello vigente de Permiso de Ingreso y Permanencia, también conocidas como tarjetas PIP”.

Entre las tarjetas PIP, figuran, el número 3; la PIP-5; la PIP 6 y la PIP-10. Otro de los documentos con fines laborales que afectan la prestación del servicio turístico, es la figura de las vidas temporales o TP. En la actualidad continúan vigentes, la TP7, la TP-11 y la TP-12. Este tipo de disposiciones busca reglamentar, además, el fin o motivo que asiste al residente en el exterior para ingresar al país sin el ánimo de establecerse en su país de destino en forma definitiva, de acuerdo con lo señalado el Decreto 1067 de 2015, modificado por el Decreto

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

1743 de 2015, y en la Resolución 5512 de 2015 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas normas aplican tanto para toda adquisición de servicios turísticos vendidos como para paquetes o planes turísticos ofrecidos por hoteles y agencias operadoras.

En el aspecto metodológico, se optó por un diseño de enfoque cualitativo, aplicado a la investigación documental de tipo descriptiva. Hernández-Sampieri et al. (2014) destacan en la investigación cualitativa que: “proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. Asimismo, aporta un punto de vista ‘fresco, natural y holístico’ de los fenómenos, así como flexibilidad” (p. 16). La elección de la modalidad cuantitativa, se ajusta al tema de investigación que requiere lecturas holísticas a las cifras económicas, inherentes a la valoración del problema objeto de este trabajo.

Reyes-Ruiz & Carmona-Alvarado (2020) se refieren en los siguientes términos a la investigación documental en el campo de las ciencias económicas: “es una de las técnicas de la investigación cualitativa que se encarga de recolectar, recopilar y seleccionar información de las lecturas de documentos, revistas, libros, grabaciones, filmaciones, periódicos, artículos resultados de investigaciones, memorias de eventos, entre otros” (p. 1). La investigación documental, también tiene un componente descriptivo, cuando analiza las cifras y hace inferencias lógicas, teniendo en cuenta el drama humano de las personas que están detrás de los porcentajes (Reyes-Ruiz & Carmona-Alvarado, 2020). Este componente fue abordado en este trabajo mediante la entrevista abierta y un cuestionario como instrumento.

Para recopilar los datos que alimentaron la dimensión

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

descriptiva de este trabajo se realizaron las siguientes técnicas: análisis documental y bibliográfico con herramientas de fichas de lecturas; y recopilación de datos, siguiendo los fundamentos convencionales de metodología de la investigación, documentando aspectos tales como el objetivo, la fuente, la fecha, el lugar, los datos relevantes, las observaciones y conclusiones sobre el material y la fuente indagada. Por la pandemia del Covid-19 se recurrió a la encuesta electrónica, enviada a los miembros de la empresa de viajes. Igualmente, se trabajó una técnica de observación, con una ficha en la cual se recogieron datos del entorno y los personajes.

En este trabajo se usaron, como variable dependiente, la reactivación económica de la agencia de viajes y, como variable independiente, los incentivos tributarios establecidos por el gobierno para el sector turístico. Esta selección resultó del análisis de los objetivos y del tipo de factor que incide en la acción, según lo leído en Hernández- Sampieri et al. (2014) y Díaz (2020), para estudiar el impacto de las medidas de reactivación económica en América Latina frente a la pandemia. En este caso, se trabajó sobre fuentes primarias – los agentes comerciales de la agencia de viajes– y secundarias –los textos que hacen un abordaje del tema y lo documentan como referencia bibliográfica o texto contable.

### **Contenido**

Las empresas del sector turismo en Cartagena en la actualidad cumplen con las siguientes obligaciones tributarias a nivel nacional y distrital: el impuesto a la renta –que representa el 31% de la renta líquida gravable y consta de un pago anual; el impuesto de industria y comercio –que se tasa con base en el 8 x mil sobre los ingresos de la empresa y

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

tiene cobro bimestral; y las contribuciones parafiscales –que se cobran sobre una tasa de 2,5 x mil y se pagatrimestralmente sobre los ingresos operacionales.

Durante la pandemia la empresa cumplió oportunamente con todas sus obligaciones tributarias, aun cuando su flujo de caja se perjudicó dada la disminución de los ingresos, que fue de al menos 3,15% de los ingresos del semestre observado, por concepto de los tributos de Industria y Comercio y de Contribución Parafiscal. La Contribución Parafiscal para la Promoción, Sostenibilidad y Competitividad del Turismo es un gravamen obligatorio creado por el artículo 40 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 34 de la Ley 2068 de 2020 con destino a la promoción, sostenibilidad y competitividad del turismo. Estos ingresos se emplean en beneficio del sector turístico en rubros destinados a su fomento (Lagos & Morales, 2021).

Otro aspecto que merece atención es el financiamiento de proyectos de infraestructura, competitividad, promoción y mercadeo, que es otra de las finalidades de destino que tiene el cobro de estos tributos. Se busca así incrementar el turismo interno y receptivo, según la Política de Turismo que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Díaz, 2020). A raíz de las pérdidas de competitividad del sector turístico a nivel nacional y local, el gobierno nacional impulsó un paquete de normas que se pueden dividir en dos grupos de acuerdo a su peso jurídico: aquellas que surgen de leyes expeditas y las que surgen de decretos que buscan reglamentar las leyes. A continuación, se hace una breve presentación de las normas con el artículo con la pregunta de investigación de este trabajo.

La Ley 2068 de 2020, en sus artículos 43 y 45 realizan las

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

siguientes modificaciones respectivamente: el artículo 468 en sus numerales 3 y 5 fija una reducción de hasta el 5% del gravamen del IVA hasta diciembre 31 de 2022, en materia de compra de tiquetes aéreos, antes en 19%. La exención transitoria del impuesto del IVA a las ventas de paquetes turísticos y servicios hoteleros: esta medida estuvo destinada a favorecer el turismo de reuniones, como congresos, convenciones, exhibiciones y entretenimiento en general. Al revisar los documentos contables y la encuesta empresarial desarrollada en línea, se halló un incremento en la compra de tiquetes de un 49%, al comparar los ingresos por este concepto entre el 2020 y el 2021.

Camargo et al. (2020) explican la eficacia de este tipo de medidas, como un ejemplo del pragmatismo económico que en momentos de crisis provocó una serie de medidas proteccionistas para evitar el colapso total de la economía de Estados Unidos, en las cuales se opta por la premisa del demasiado grande para caer (Lundberg, 1986). Bielschowsky (2009), explica este tipo de medidas en contextos neoliberales como los de América Latina, por la influencia de la academia anglosajona sobre el mundo empresarial de países como Colombia y Chile, en donde los economistas tienden a emular las medidas que se hagan en Estados Unidos.

En cuanto a los ingresos por subsidio a la nómina, se encontraron ingresos por anualidades así: en 2020 \$334.678.000, y en 2021: \$86.374.0000. Estas diferencias entre el segundo semestre del 2020 y el primer trimestre del 2021, respectivamente, se deben a que se percibieron ingresos por seis meses en el primer caso y a que, en 2021 apenas se pagaron tres meses y se suspendieron los pagos, en consideración a que el Estado consideró que el problema de ingresos por apalancamiento ya había cumplido su cometido. Este tipo de

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

medidas de suspensión de apoyos las explican Camargo et al. (2020) como un privilegio de enfoquesneoliberales a la capacidad privada por sobre la intervención del Estado, de tal suerte que sea el mercado quien regule en sus relaciones de oferta y demanda la dinámica empresarial.

No obstante, en cuanto al apalancamiento para salvar nómina, las pesquisas de campo – como la encuesta, la entrevista y la revisión de documentos contables– mostraron el siguiente panorama: antes de la pandemia, en 2019, había en la empresa 149 empleados directos por nómina; en el 2020, la pandemia redujo la contratación directa por nómina a 64 empleados, con lo cual, hubo una reducción de más del 70%, pese a las medidas de subsidio de nómina. En sus estudios sobre el impacto de la pandemia en la economía, CEPAL (2021), señala que la clase trabajadora fue la que más se perjudicó económicamente por la crisis, con una pérdida de empleo que aún a 2021 no se recupera y que muestra unos rangos promedios, para América Latina y el Caribe, de entre el 64 y 72%.

Sin embargo, se puede afirmar que sin las medidas de mitigación y apalancamiento, las repercusiones de la pandemia hubieran sido mucho mayores. Desde esta perspectiva se analizan los posibles efectos de los decretos destinados a mitigar los costos económicos de la crisis. En este sentido, el decreto 981 de 2021 –que amplía el plazo para el pago trimestral de la contribución parafiscal– tuvo los siguientes efectos en la liquidez de la empresa de viajes entre el año 2020 y el 2021: consiguió pagar en diciembre tres de los cuatro trimestres anuales del 2020, gracias a que contó con más tiempo para maniobrar con el dinero del tributo, lo cual le permitió hacer inversiones y solventar otros compromisos.

Hevia & Neumeyer (2020) explican que estos comportamientos

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

de esfuerzo fiscal y manejo eficiente del dinero se dan con más eficacia en aquellas empresas caracterizadas por la disciplina contable, fiscal y financiera. Los empresarios manifestaron en la encuesta que ellos pudieron hacer este tipo de pagos porque además de tener una disciplina fiscal y que están al día en el estudio de las normas. ANATO como se citó en Díaz (2020), apunta en la caracterización de las empresas turísticas la capacidad de organización que logran estos emprendimientos, por el rigor en el estudio de los beneficios y de las normas y la planificación de los pagos. Para Acerenza (2002), las empresas dedicadas a operar el turismo como agentes de viajes y operadores turísticos cuentan en general con una cultura organizacional de planificación estratégica y de largo plazo, en los que cobran pertinencia los simulacros de pruebas ácidas.

No obstante, la consulta con los directivos de la empresa objeto de este estudio mostró que fue más un asunto de cultura organizacional, programación rigurosa de pagos y esfuerzo fiscal, aprovechando los incentivos legales. Igual aprovechamiento se observó en la empresa durante la vigencia del Decreto 639 de 2020 de apoyo al empleo formal. Los trabajadores fueron ayudados por parte del Estado con un apoyo del 40% para nómina, recibido por la empresa, algo que también fue compensado por una reducción de más del 70% del personal. La empresa también hizo un trato con sus empleados sobrevivientes, mediante un acuerdo laboral interpersonal, para reducir los salarios superiores al mínimo legal vigente, al pago del salario básico legal, con lo cual se salvó la nómina.

En Cámara de Comercio de Cartagena (2020) se señala cómo el 13% de las empresas modificó las condiciones contractuales de sus empleados. Otras medidas tomadas en el marco pandemia fueron:

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

suspensión temporal de actividades 25%; terminación de contratos y despidos, 25%; reducción de la planta de personal, un 19%; vacaciones acumuladas de los empleados, 18%; mantenimiento de las condiciones laborales sin modificación de contrato, 17%. En el caso de la empresa en estudio se registró que recurrió a la modificación de convenciones laborales en la contratación para disminuir el egreso promedio por empleados. La otra medida fue la de terminación de contratos. Las cifras de Cámara de Comercio (2020) sugieren que hubo incentivos laborales, pero que ellos apenas cobijaron a cerca del 40%. No tuvo la eficacia esperada dada su naturaleza estructuralista clásica, en el sentido planteado por Bielschowsky (2009).

De igual manera, cuando se analizó el comportamiento de los ingresos y costos de los semestres junio de 2020 y 2021 se halló que la primera actividad de la operación de Agencia de Viajes en reactivarse fue el servicio de venta de Tiquetes. A pesar de las restricciones de distanciamiento de aeropuertos y aviones, se puede observar un incremento del 34% en las ventas de un semestre a otro, asociado a la disminución en la tarifa del IVA del 19% al 5%. En este sentido, hay que señalar que la eficacia de tales medidas resultó temporal en parte porque no se trató de políticas fiscales frente a la crisis que al día de hoy continúa, sino medidas temporales acordes con la doctrinaneoliberal de las medidas macroeconómicas del Estado colombiano, según lo explican Rodríguez (2020) y Moreno et al. (2021).

En cuanto al análisis de los gastos administrativos representados en Gastos de Personal, Nómina y Prestaciones Sociales, se pudo establecer de acuerdo con la revisión documental, una disminución del 41%, lo cual se ajusta a los resultados de las encuestas de la ANATO como se citó en Cámara de Comercio de Cartagena

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

(2020). A esto contribuyeron gran medida el beneficio del Programa de apoyo al empleo formal, conocido por sus siglas PAF. Mediante este mecanismo, y por haber disminuido sus ingresos durante la pandemia en más del 20%, la empresa tuvo acceso al programa, como un premio a su esfuerzo de disciplina fiscal, o lo que en términos neoliberales se denomina, *apretarse el cinturón* (Milstein, 2014).

### **Conclusiones**

Con relación objetivo general de este proyecto que fue, analizar el impacto económico y los efectos de los incentivos tributarios establecidos para el sector turístico en la reactivación económica en la ciudad de Cartagena, Colombia: el ejercicio realizado alrededor de las finanzas de la empresa – agencia de viajes- tuvieron un resultado limitado, por el enfoque de las políticas neoliberales de la macroeconomía del país, que privilegia el resultado del mercado y limita la intervención del estado en la economía. La agencia de viajes pudo sobrevivir con las medidas, pero al costo de pauperizar las condiciones laborales de los empleados y con una pérdida del empleo superior al 70%.

En relación con las obligaciones tributarias en materia de impuestos nacionales y distritales que debe cumplir el sector turismo en la ciudad de Cartagena, se encontró que estas obligaciones son las siguientes: impuesto de industria y comercio, el IVA – con la salvedad que la empresa lo recauda, pero lo debe entregar al Estado– el cual beneficia a la empresa en materia de reactivación al reducirse las tarifas de 19% al 5% del costo del tiquete.

Otras obligaciones tributarias fueron el impuesto sobre la renta y las contribuciones parafiscales. Las medidas de reactivación fueron

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

eficaces desde el punto de vista monetarista, pero no desde el punto de vista de la función social de los tributos, como normas que debieron ser congruentes con la duración de la pandemia. Estos tributos los pagan las empresas a costa del desmejoramiento laboral.

Con relación a explicar los incentivos tributarios establecidos por las nuevas disposiciones legales para la reactivación económica del sector turístico en el país, en este ejercicio se logró hacer una descripción de los alcances de los principales decretos y leyes expedidas para paliar la pandemia, como fueron: la Ley 2068 de 2020, Ley 2155 de 2021, las cuales crearon plazos para la exención del IVA, que debieron ser ampliadas de nuevo, por la continuidad de la pandemia. Igual sucede con los decretos reglamentarios de las mismas, que generaron plazos para el pago de otros tributos, reducción de tarifas en materia de IVA e impuesto al consumo, con lo cual se logró aliviar la capacidad de la empresa en términos financieros: probablemente, con la continuidad de la pandemia, se requerirán nuevas medidas de alivio fiscal y financiero.

Finalmente, se describió cómo contribuyeron los incentivos tributarios en la reactivación económica en una Agencia de viajes en Cartagena, hallando evidencia que sugiere que estas medidas impidieron el cierre de la empresa, pero no la pérdida de más del 70% de la carga laboral. También mostró beneficios de una cultura organizacional basada en la programación rigurosa de pagos y disciplina fiscal. Además de las medidas, el acuerdo entre los trabajadores sobrevivientes de la debacle laboral permitió a la empresa salir a flote y mantenerse hasta la actualidad con buenas perspectivas, a pesar de las amenazas de nuevos cierres por la continuidad de la pandemia. El turismo de reunión que fue objetivo de estas medidas, aún no se abre con un mínimo de normalidad y la empresa sobrevive gracias

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

a los paquetes turísticos convencionales en el consumo de esta área económica de Cartagena.

### Referencias

- Acerenza, M. (2002). *Agencias de viajes: características generales*. México DF: FCE.
- AEC. (2017). *Turismo de reuniones: conceptualización y visión regional*. Barbados: AEC-ACS.
- Alvarado, J., Oddone, N., & Gil, L. (2017). *Fortalecimiento de la cadena de valor de turismo en Pedernales, República Dominicana*. México DF: CEPAL-ONU-FIDA-MICM.
- Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista CEPAL*, 97., 173-194.
- Cámara de Comercio de Cartagena. (24 de 06 de 2020). *Así son las cifras registrales del primer semestre de 2020*
- Castells, M. (2018). *Otra economía es posible. Cultura y economía en tiempos de crisis*. Barcelona: Alianza.
- CEPAL. (2021). *Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia del Covid-19 sobre el turismo en América Latina y el Caribe. Aplicación de la metodología para la evaluación de desastres DALA*. Santiago de Chile: CEPAL-Cooperación Alemana.
- CEPAL. (2020). *Medidas de recuperación del sector en América Latina y el Caribe: una oportunidad para promover la sostenibilidad y la resiliencia*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

- Concejo Argentino de relaciones internacionales. (2020). *Estudio del impacto de la pandemia del Covid-19 en las relaciones internacionales y la política argentina*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer stiftung - CARI.
- Díaz, M. (2020). *Análisis de las estrategias generadas para el sector hotelero de Colombia para superar la crisis por la COVID-19 durante la fase de pandemia*. *Turismo y Sociedad, XXIX*. Recuperado de: <https://doi.org/10.18601/01207555.n29.08>
- Hernández, S; Fernández, C., Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Buenos Aires, Argentina: McGraw Hill.
- Hevia, C., & Neumeyer, A. (2020). *Un marco conceptual para analizar el impacto económico del Covid-19 y sus repercusiones políticas*. Nueva York: PNUD-ONU.
- Ibáñez, R. M., & Cabrera, C. (2016). *Teoría general del turismo: un enfoque global y nacional*. Baja California: Universidad Autónoma de Baja California.
- Juke, S., & Nicol, T. (2018). *Travel & tourism. A force for good in the world*. Londres: Toby NicolPress.
- Lagos, W. P., & Morales, P. A. (2021). *Retos y perspectivas de la inversión en infraestructura turística. Estudio de caso: turismo en Cartagena*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia- Maestría en gerencia para el desarrollo.
- Lundberg, D. E. (1986). *The tourist: business*. Boston: Cahners Book.
- Marrero, F. J. (2016). *Glosario de términos hoteleros, turísticos y relacionados*. Tenerife-IslandsCanarias: FIJET/AMECON.
- Milstein, B. (2014). *Thinking politically about crisis: a pragmatic perspective*. Londres: City group press.

## EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ...

- Moreno, A., Ospitia, M. F., Brown, K., & Raúl, M. (2021). *La reactivación económica: factores que deben tenerse en cuenta para el diseño de estrategias concretas para pequeñas empresas como consecuencia del Covid-19 en San Andrés Islas*. Bogotá: EAN-Especialización en gerencia de proyectos.
- ONU. (2018). *Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo*. Nueva York:Naciones Unidas-CIAT.
- ONU. (2020). *Informe de políticas: la Covid-19 y la transformación del turismo*. Nueva York:ONU- OMT Press.
- Pérez-Villa, P. E. (2013). Investigación documental, ética y responsabilidad social (RS) en las empresas de economía solidaria. *Económicas CUC*, 34 (2), 51-66.
- República de Colombia. (2020). *Decreto 981 de 2020*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- República de Colombia. (20 de 12 de 2020). *Ley 2068. Ley sostenibilidad y reactivación del turismo*.
- Reyes-Ruiz, L., & Carmona-Alvarado, F. A. (2020). *La investigación documental para la comprensión ontológica del objeto de estudio*. Barranquilla: Universidad Simón Bolívar.
- Rodríguez, A. A. (2020). *Análisis de la reactivación del sector turismo en Colombia*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México: Siglo XXI Editores-FCE.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

Rodríguez-Agatón, L. P., & Salazar-Castro, D. L. (2016). Plan de marketing para la empresa para la agencia de turismo Colombian Traveling Tour. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia- Especialización en gerencia de mercadeo estratégico.

# Medidas Tributarias Creadas por el Gobierno de Colombia a Partir de la Emergencia Ocasionada por la Pandemia del COVID-19

Libineth Arrieta Gaviria<sup>1</sup>, Ketty Yulieth Jiménez Arrieta<sup>2</sup>, Diana Marcela Paternina Tapia<sup>3</sup>

## Resumen

El presente trabajo de investigación se realizó con el objetivo principal de analizar las medidas tributarias creadas por el gobierno de Colombia a partir de la emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19. Se empleó un enfoque inductivo basado en un método de investigación documental. A las variables se les aplicó un instrumento tipo ficha técnica, con un estudio de tipo descriptivo, en la cual los decretos y leyes publicadas y decretadas por los gobernantes nacionales a nivel tributario fueron el objeto de estudio. Se halló que los gobernantes optaron por las medidas que consideraron necesarias para hacerle frente a la crisis social y económica por la que estaba atravesando el país; priorizando a los contribuyentes naturales y a las diferentes empresas de los sectores económicos. Se recopilaron datos teóricos de fuentes escritas que tuvieran relación con el tema, tales como: ensayos, publicaciones por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, revistas económicas nacionales e internacionales, páginas

---

<sup>1</sup> Estudiante de la especialización en Gerencia Tributaria de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre–UAJS.

<sup>2</sup> Estudiante de la especialización en Gerencia Tributaria de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre–UAJS.

<sup>3</sup> Contadora Pública. Magister en Administración MBA. Candidata PhD en Economía y Finanzas. Docente tiempo completo de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre–UAJS, correo electrónico: docente\_contaduria2@uajs.edu.co.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

de universidades y de internet, entre otros. Las medidas tomadas por el gobierno colombiano tras la llegada de la pandemia COVID 19, se realizaron de manera inmediata en pro de salvaguardar la salud y vida de los colombianos; incluyendo cierres totales de aeropuertos y fronteras, dictamen de medidas de autocuidado, cuarentenas obligatorias en los departamentos con mayor índice de contagio, aislamiento preventivo de personas enfermas y cierre total de establecimientos y empresas. Aunque el gobierno brindó muchos beneficios para las familias colombianas, también se evidenció que las pequeñas empresas fueron más propensas a parar sus actividades, llegando incluso a tener que implementar modalidades de teletrabajo. Por su parte, la DIAN generó beneficios transitorios en sanciones y tasas de interés, el día sin IVA, nueva forma de pagar y presentar tributo sin necesidad de acercarse a un banco, subsidios por pago de nómina PAEF y ampliaciones para el mismo.

**Palabras Clave:** emergencia, efectos, pandemia, decreto, contribuyente.

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

### **Introducción**

Tras la llegada de la pandemia del COVID-19 a Colombia, el gobierno nacional debió intervenir de forma inmediata con medidas de aislamiento domiciliario voluntario de personas enfermas, cuarentena domiciliaria obligatoria, distanciamiento social (incluyendo el cierre de escuelas y el aplazamiento o cancelación de reuniones masivas), cierre total de establecimientos de recreación y de expendio de bebidas alcohólicas. Así mismo, se optó por tomar medidas ambientales (limpieza rutinaria de las superficies que se tocan con frecuencia). Un ejemplo muy claro y de resaltar, era la limpieza y desinfección que se le hacía frecuentemente al sistema Metro de Medellín, lo cual contribuía a la prevención del contagio de este virus. Con las medidas sanitarias tomadas se contrarrestaron algunos problemas en varios sectores nacionales. Ahora bien, también se tomaron medidas y cambios en el ámbito tributario para aliviar la crisis con la cual los contribuyentes estaban lidiando tras la emergencia sanitaria derivada de la pandemia. Para ello, el gobierno emitió leyes y decretos que facilitarían a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; otorgó beneficios, disminuyó tarifas, sistematizó y facilitó procesos de recaudo y presentación de las responsabilidades tributarias, entre otras medidas.

La emergencia sanitaria perjudicó a la gran mayoría de la población en el mundo. A consecuencia de esto, el Estado Colombiano se encargó de atender y contrarrestar los impactos generados en la economía del país. Principalmente, en las empresas del sector turístico, las cuales se vieron obligadas al cierre total de sus operaciones por disposiciones legales. Estas situaciones se tuvieron en cuenta a la hora de aplicar beneficios y plazos para la presentación de obligaciones

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

tributarias. Este sector en particular contó con una excepción de IVA que lo acobijó hasta el 31 de diciembre de 2021, según lo estipulado en el decreto 189 del 4 de junio de 2020. De igual forma, esta investigación analizó varios otros sectores afectados y las medidas tomadas por parte del gobierno tras la llegada de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID -19.

El gobierno nacional en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) –entidad encargada de velar por la debida recaudación de impuestos nacionales– atendió la disminución y bajo índice de contribución por parte de las empresas y personas naturales del país en comparaciones con los años anteriores. Estas novedades fueron producto de una economía duramente golpeada por una ola de pandemia que perjudicó el desarrollo de las actividades diarias de producción de la mayoría de las empresas colombianas.

Entre las acciones más notorias usadas por el gobierno colombiano encontramos: la restricción de la movilidad, la paralización de algunas actividades económicas y la disminución de la jornada laboral. Contrario a lo esperado, estas medidas terminaron generando problemas, pero como objetivo de esta investigación se eligió analizar el problema de la caída de ingresos para empresas y personas y, por ende, los impagos de las obligaciones tributarias.

Las afectaciones presentadas en el país bien sean económicas, ambientales o sociales, alertaron al gobierno nacional, el cual tuvo que implementar estrategias para salvaguardar el tributo nacional, protegiendo y direccionando el pago de los impuestos mediante normas y leyes que evitaran que la economía entrara en recesión.

Para evitar el colapso del sistema general de salud, el gobierno declaró una cuarentena obligatoria que mitigase la propagación del

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

virus y salvaguardarse la vida humana. Sin embargo, esta medida trajo repercusiones directas a la economía colombiana, ya que no solo afectó las importaciones y exportaciones, sino que también disminuyó el recaudo de impuestos e incluso generó una fuerte caída del PIB. Así, por ejemplo, el impuesto tributado por las empresas dedicadas al expendio de comidas y bebidas alcohólicas (e.g. el impuesto al consumo), con tarifa del 8%, se vio afectado en los meses de abril y mayo, provocando una caída notoria en comparación con 2019. El cierre del comercio por varios meses no permitió el recaudo normal de impuestos que se venía realizando por parte de los contribuyentes.

Esta investigación busca responder a la pregunta ¿cuáles fueron las medidas tributarias creadas por el gobierno de Colombia a partir de la emergencia ocasionada por la pandemia del Covid-19?

Las medidas preventivas para frenar la propagación del COVID-19, tales como la expedición de leyes y decretos en pro de la reactivación y estabilización económica del país, les otorgó a los contribuyentes una serie de beneficios tributarios para permitirles continuar desarrollando sus actividades económicas sin descuidar las responsabilidades y obligaciones tributarias.

Mediante el estudio del marco normativo de las medidas y cambios tributarios implementados por el gobierno colombiano a partir de la emergencia ocasionada por la pandemia del Covid-19, se logró distinguir los sectores que se vieron más afectados tras la llegada de la pandemia y cuáles fueron los aspectos relevantes a nivel tributario, a raíz de esta emergencia.

Esta investigación se realizó con un enfoque inductivo, basado en el método de investigación documental, se utilizaron fuentes escritas que tuvieran relación con el tema sobre medidas tributarias creadas por

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

el gobierno tras la llegada del COVID 19, tales como: ensayos, publicaciones de la DIAN, revistas económicas nacionales e internacionales, así como páginas de internet, bibliotecas virtuales y de universidades colombianas, entre otras fuentes.

A inicios de 2020 las personas del mundo entero tuvieron que convivir con una pandemia letal que se propagó de manera rápida, alertando a todas las naciones y sin duda Colombia se vio inmersa en ella:

la cual obligó a adoptar medidas para mitigar los impactos negativos mediante Decretos Legislativos generados por la Presidencia de la República de Colombia. Teniendo en cuenta la emergencia sanitaria declarada mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 por parte del Ministerio de Salud y Protección social, y el Decreto 417 de 2020 por el cual se declara el Estado de Emergencia sanitaria, Económica, Social y Ecológica, como medida para hacer frente a la pandemia del Covid-19, el gobierno Colombiano de la mano de las entidades descentralizadas aprobaron una serie de regulaciones soportadas en decretos, resoluciones, acuerdos, entre otros actos administrativos para contribuir y reducir la carga tributaria de las empresas y de esta forma contar con mayor liquidez ya que se aproximan vencimientos de obligaciones tributarias anuales y demás. Con la Guía de alivios tributarios se quiere dar a conocer a los empresarios los beneficios a los cuales pueden acceder de una forma práctica y sencilla (Ramírez, 2021, p. 5).

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

Con la contingencia el Gobierno Nacional se otorgaron beneficios tributarios para mitigar el intenso daño que dejó la pandemia del Covid-19 creando medidas que aliviaron las cargas tributarias de las empresas y contribuyentes en general, ayudando a estabilizar el país. Adicionalmente se decretó cuarentena en todo el territorio para frenar la propagación de la pandemia por lo que muchas empresas pequeñas, medianas y grandes tuvieron que cerrar e implementar el teletrabajo; no obstante, la realidad en el país fue el aumento en gran porcentaje del desempleo, “según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la tasa de empleo disminuyó 6,8 puntos porcentuales (pps) en 2020 comparado con 2019 (49,8% vs 56,6%). Esto implica que, en total, 2,4 millones de colombianos perdieron su empleo durante 2020. (Becerra, Cabra, Romero y Pecha, 2020)”.

Se adoptaron varias medidas preventivas para frenar el contagio y poder restablecer el trabajo y la economía del país, el uso exclusivo de tapaboca, guantes, gel anti-bacterial, alcohol, control del pico y cedula para evitar las aglomeraciones y sancionando a todo aquel que no acatara las normas y restricciones. Tras buscar beneficios para los empresarios se hizo efectivo el Decreto 579 del 15 de abril de 2020, en el cual se suspendieron las acciones de desalojo y se permitió el reajuste del canon de arrendamiento, también se fijaron estipulaciones especiales con respecto al pago del canon abordando los beneficios tributarios que van dirigido a los contribuyentes y sus actividades económicas que se realizan para solventar el impacto cambiario que provocó la pandemia.

Centrando esta investigación en la llegada de la pandemia y en las actuaciones de los gobernantes en materia tributaria encontramos que en el país vecino de Perú:

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

la política tributaria es un elemento importante para la consecución de objetivos económicos y para el sostenimiento del gasto público de los países del mundo, de ahí que la recaudación de tributos es considerada como ingreso de carácter permanente para formulación del Presupuesto General del Estado en el Ecuador que deviene de una contribución de carácter coercitiva. El presente estudio pretende determinar que durante la pandemia por COVID 19 en el Ecuador, la eficiencia de la política tributaria en lo referente a los niveles de recaudación de tributos no se ha visto afectada significativamente, contrariamente pese a la paralización del sistema económico, ha presentado una reducción de apenas la tercera parte de la recaudación en relación a lo percibido por el mismo concepto durante el año 2019, favoreciendo el cumplimiento de objetivos económicos previstos para el período 2020 en el marco de la pandemia (Romero, Calderón, Flores y Díaz, 2020).

En Ecuador las políticas tributarias son fundamentales para el desarrollo económico y la sostenibilidad de los gastos que se generan en la nación. Brindan a su gobierno la posibilidad de invertir en diferentes sectores del país y así poder brindar una mejor calidad de vida a sus habitantes. Tras la llegada de la emergencia sanitaria llegó a implementar medidas tributarias que fueron de ayuda para el cumplimiento de sus objetivos, y la evidencia sugiere que la eficiencia de la normatividad tributaria que ejecutó el gobierno cumplió las expectativas y solo se vio afectada la tercera parte del recaudo en 2020. En septiembre se logró recaudar 87,2% de ingresos en el recaudo anticipado de renta lo cual permitió cubrir gastos generados por la

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

emergencia en ese mismo año, por lo que fue un salvavidas para el país porque pudo subsanar las deudas que generó el sector salud y evidenciar buena planeación.

Continuando con la descripción de las acciones tomadas por parte de los gobernantes en materia tributaria con la llegada de la pandemia se evidenció que Brasil no optó por las medidas necesarias para proteger la salud y la vida de sus habitantes:

Fato é que a atividade econômica foi afetada de forma bem significativa e jamais vista em toda a história do país. Um ponto relevante e que acabou por definir o enredo desta história e o momento que o país vive na pandemia foi o fato de que o Presidente da República pessoalmente resolveu se opor politicamente ao isolamento social como medida efetiva no combate à propagação da epidemia no país, deixando os governadores e prefeitos isolados – e em lado oposto - na missão de coordenar todos os esforços no âmbito dos seus territórios (De Sá Mendes, 2020).

El presidente de la República negó someter el país a cuarentena debido a que no quería que el comercio cerrara sus puertas, lo que ocasionó que se propagará más el Covid- 19 y aumentara el índice de mortalidad. Debido a esta situación la misma comunidad eligió por entrar en cuarentena y salvaguardar su salud, pero a medida que la propagación aumentaba el gobierno de Brasil aprobó varios proyectos destinado a ayudar a estimular la economía y combatir la crisis sanitaria, también generó ayudas a las comunidades, empresa y en el sector salud, realizando cambios notorios como la reducción en la tasa de impuesto IOF, la reducción en la tarifa de energía para las rentas bajas, el aplazamiento del PASEP, la reducción del IPI y las

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

importaciones, es decir que los gastos totales del gobierno de Brasil ascendieron a 482,500 millones.

Por outro lado, encontram-se os fatores de demanda, associados aos impactos negativos da epidemia sobre três elementos distintos. 1) Consumo das famílias: decorrente da perda de renda presente, resultado da redução da jornada de trabalho, do desemprego e/ou da queda dos salários reais. O consumo também é afetado negativamente pelas medidas de isolamento social que, ao limitarem a mobilidade (seja pelo medo, seja pela coerção do Estado), reduzem o montante gasto, ainda que a renda não tenha necessariamente sido reduzida. Além disso, a expectativa de queda da renda futura também contrai as despesas familiares (Amitrano, Roberto; Garcia y Silva, 2020).

Se puede evidenciar que una de las acciones tomadas por el gobierno de este país fue la reducción de horas laborales, lo que llevó a las empresas a la disminución de los ingresos y el aumento de los gastos, la interrupción del flujo de insumo entre sectores, la disminución de la demanda en el comercio, el cierre de frontera para controlar el contagio, también contrajo bloqueo o paralización en el transporte de mercancías que estaban listas para ser exportadas.

Por su parte los gobernantes ecuatorianos crearon medidas similares a las colombianas:

El comité de emergencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró el 30 de enero de 2020 emergencia internacional por el brote de coronavirus de Wuhan (Güel, 2020). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), alienta a los países a tomar medidas e

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

intensificar esfuerzo para contener el COVID-19, se estima que el impacto generado en el nivel de producción de las economías podrá alcanzar un 25% y la reducción en los negocios cerca de un 15% (OCDE, 2020). Mientras; que se espera una retracción de las economías mundiales de entre un 2% y 3%, esperando una prolongación de esta crisis entre un semestre y un año (Focus Economics, 2020). El viernes 13 de marzo de 2020 el presidente de Uruguay, Dr. Luis Lacalle Pou anunció emergencia sanitaria por el COVID19, luego de confirmar los primeros 4 casos en el país (Presidencia Uruguay, 2020). En esa misma conferencia se declaró el cierre parcial de fronteras, y la no obligación de asistir a clases (El País Uruguay, 2020). También se suspenden espectáculos públicos, incluido el fútbol (El País Uruguay, 2020). Al día siguiente con dos nuevos casos se suspenden las clases presenciales por dos semanas, como también, se cierran museos y la Biblioteca Nacional, se instrumenta una línea telefónica con médicos 24 horas y se exhorta a la población circular lo menos posible (Presidencia Uruguay, 2020). Hacia el 15 de marzo se anuncia cierre por tiempo indeterminado en las salas de juego de azar y competencias hípcas (SINAE, 2020). Al siguiente día se restringen los vuelos, clausura de puertos deportivos y a los que ingresan al país se les comienza a realizar un mayor control (SINAE, 2020) (Blanco y Suárez, 2020).

Entre las medidas tomadas estuvieron: el decretar cuarentena, la suspensión de clases, el cierre de establecimientos públicos para evitar aglomeraciones. El gobierno se preocupó en primera instancia

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

por la salud de su país y el bienestar de sus habitantes implementando medidas de información en relación con los casos de Covid-19. También cerró sus fronteras y creó programas de ayuda a la sostenibilidad de las empresas y de protección de sus empleados. Se aseguraron a los desempleados y se subsidiaron a personas que estaban en condiciones similares durante la pandemia. Además, se brindaron subsidios a las personas que padecían el virus y se encontraban en aislamiento preventivo, mientras se recuperaban de la enfermedad. Desde este punto de vista podemos decir que Ecuador implementó las medidas necesarias en el ámbito tributario con miras a salvaguardar su economía y en el ámbito de salud con miras a velar por el bienestar de su nación.

Con la propagación de la pandemia los países de Europa y Estados Unidos también implementaron políticas como el cese de actividades productivas para mitigar los contagios. Dichas medidas extraordinarias se extendieron al cierre de fronteras, el distanciamiento social y el uso de tapabocas, entre otras medidas. Para esto se aprobaron recursos dirigidos a financiar los gastos sanitarios en el sector salud, los cuales tuvieron un aumento significativo. Adicionalmente, se adoptaron medidas para ayudar a las empresas y a los empleados tales como: las ayudas a las familias de escasos recursos con rentas bajas y los subsidios a los desempleados:

el refuerzo de los sistemas de desempleo y de los mecanismos de reducción de la jornada laboral, la distribución de subsidios temporales y la extensión de los seguros sociales se utilizaron en muchos países para garantizar la protección del empleo. Una vez superada la fase de contención de la pandemia, las autoridades están manteniendo un elevado activismo fiscal,

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

orientado a apoyar la economía durante la fase de reactivación (Cuadro, López, Párraga y Viani, 2020).

Se evidenció el compromiso que tuvieron estos países en ayudar a proteger al sector económico, con el fin de brindarles ayuda para cubrir los gastos generados tras la llegada de esta pandemia.

En lo que concierne al territorio colombiano:

El crecimiento acelerado y exponencial del Covid-19 llevó a que se tomaran disposiciones para frenar su expansión en Colombia, con las cuales se paralizó la economía como consecuencia de la adopción de las medidas sanitarias de aislamiento obligatorio y cierre fronterizo. Estas normas fueron adoptadas dentro del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, y la Emergencia Sanitaria pronunciada por medio de las Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, prorrogada según Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, con vigencia hasta el 31 de agosto de 2020. Dentro de estos mandatos se incorporan algunos propios del ámbito fiscal, con el fin de aliviar los efectos de la contingencia sanitaria (Suárez y Triana, 2021).

El gobierno nacional adoptó estas medidas para contrarrestar la crisis que se estaba generando con la emergencia sanitaria, buscando aliviar las cargas tributarias a las empresas. En este sentido, se expidió el decreto 417.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

La producción normativa en Colombia ha sido la principal herramienta del gobierno nacional y de las administraciones territoriales para establecer las medidas transitorias buscando conjurar la crisis generada por la pandemia a causa del virus SARS- CoV-2 y la enfermedad COVID-19, acogiendo la principal recomendación impartida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de contenerla y mitigarla, avizorándose la necesidad de declarar el Estado de Emergencia económica, social y ecológico que le permitió ejercer temporalmente facultades legislativas con la expedición de decretos leyes mediante los que adoptó medidas para impedir la extensión de sus efectos; como primer paso, a través del Ministerio de salud y protección social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria impartiendo las primeras restricciones que afectaron ostensiblemente al sector del entretenimiento en el Distrito Capital. La administración distrital amparada en las potestades ordinarias y en los decretos legislativos declaró la situación de calamidad pública, creó sistemas de apoyo y reactivación económica, dispuso como prioritarios recursos para conjurar la crisis y reguló las actividades de orden público en el contexto amplio de su alcance; con el consecuente impacto en el sector del entretenimiento (Aranguren y Germán, 2021).

Las diferentes normativas que expidió el gobierno fueron de ayuda porque permitieron controlar el orden público. Con relación al sector de la salud, las medidas se implementaron con la intención de frenar la propagación del Covid-19. En los hospitales los protocolos de

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

bioseguridad eran estrictos, por lo que se generó un mayor gasto de recurso hospitalarios: los pacientes eran atendidos con rigurosidad y se invirtió en equipos y medicamentos de uso exclusivo hospitalario, en donde las horas laborales fueron extensas.

Respondiendo a uno de los objetivos de esta investigación, el cual trata de determinar cómo se vieron afectadas las empresas con la emergencia sanitaria, podemos hacer referencia a las ayudas que generó el gobierno nacional con la expedición de diferentes decretos para reactivar la economía, ya que una parte se vieron obligados a reducir el personal de trabajo para poder continuar con el funcionamiento y desarrollo de sus actividades económicas:

El Estado, dentro de sus políticas económicas y sociales y fiscales emitió una serie de leyes, decretos y circulares como mecanismo de apalancamiento financiero para las empresas durante la crisis económica generada por la pandemia del COVID-19, las cuales fueron importantes para impulsar el desarrollo económico de las organizaciones y del país. Se evidencia la expedición de decretos, leyes y circulares teniendo en cuenta la oportunidad de financiación y la necesidad de los diversos sectores de la economía, y de esta manera mantener el funcionamiento de cada una de las empresas pertenecientes a dicho sector, con miras a la reactivación económica de vital importancia que deben enfrentar los países luego de la emergencia sanitaria presentada a nivel mundial (Cogollo, Correa y Martínez, 2021, p. 63).

Hoyos (2020) explica el porqué de la vasta cantidad de legislación expedida por el gobierno nacional tras la pandemia para

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

ayudar a generar equilibrio la economía: “Para el docente Fernando Pinzón, especialista en Gestión Tributaria y Auditoría de impuestos, en las últimas semanas el país ha tenido una ‘decretitis aguda’, por cuenta de las medidas del Gobierno. ‘Tenemos una cantidad inmensa de decretos, una decretitis aguda, pues el presidente tiene la capacidad de expedir normas sin que pasen por el Congreso de la República, durante el estado de emergencia’, señaló. Además de modificaciones en impuestos, Pinzón recordó que también se han dictado medidas y beneficios en materia de plazos y pagos para los servicios públicos (Decreto 580). Y la posibilidad de disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones (Decreto 558)”.

Efectivamente el gobierno decretó la disminución del porcentaje de pensión en los pagos de seguridad de los empleados, personas independientes y por supuesto el porcentaje correspondiente al empleador, de forma voluntaria y los cuales pagarían solo un 3% por dos meses correspondientes a los periodos de cotización abril y mayo.

Atendiendo la necesidad de los demás ciudadanos el gobierno aprobó la opción de diferir el pago del servicio de energía correspondiente a marzo de 2020 para los hogares de estratos 1 y 2, de esta forma se permitió el pago cuotas por un periodo de 36 meses, sin generar ningún tipo interés. Esta medida fue tomada para respaldar los gastos de los hogares colombianos.

En lo que respecta a IVA se estableció la exención del impuesto a las ventas-IVA en tres días estratégicos como lo establece el artículo 2 del Decreto 682 de 2020: Días de exención del impuesto sobre las ventas -IVA para bienes cubiertos. Los días de la exención en el impuesto sobre las ventas -IVA de que trata

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

el presente Decreto Legislativo corresponderán a las: Primer día: 19 de junio de 2020, Segundo día: 3 de julio de 2020, Tercer día: 19 de julio de 2020. (Decreto 682, 2020, art. 2) (Martínez, Ramírez y Urrego, 2021).

En Colombia se otorgaron tres días sin IVA, con la finalidad de que los consumidores pudieran adquirir sin tener que pagar el impuesto al valor agregado (IVA), y los comerciantes lograran dinamizar sus ventas para tener una reactivación de la economía, las fechas estipuladas para este evento fueron: 19 de junio, el 3 de julio y el 19 de julio de 2020, las cuales se realizaron satisfactoriamente, llenando las expectativas esperadas al punto que el gobierno volvió a programar tres jornadas más de día sin IVA, la primera para el día 28 de octubre de 2021, la segunda para el 19 de noviembre y la tercera para el 3 de diciembre del mismo año. Esta medida permitió para el primer día sin IVA recaudar aproximadamente \$9,8 billones, la segunda de \$10,7 billones y la tercera con \$11,2 billones de pesos, logrando las expectativas del gobierno y generando un aumento considerable en comparación de los días sin IVA de 2020:

La DIAN hizo un ejercicio de comparación de los resultados de las ventas de toda la economía en el último día sin IVA de 2021 frente a las tres últimas jornadas. Al enfrentar la información con la del último día sin IVA de 2020, las ventas crecieron 162,1 %; mientras que contra el primero de 2021 la variación positiva fue de 17,9 % y contra el segundo de 4,7 % (Semana, 2021).

Con relación a los impuestos en Colombia las fechas de presentación y pagos fueron aplazadas y reprogramadas para generar una descarga tributaria en las obligaciones de los contribuyentes a

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

medida que se reestablecía la economía del país. Así mismo de manera progresiva se fueron recaudando los impuestos, por lo que el día sin IVA fue una fuente fundamental para incrementar los ingresos de la nación y generar empleo en los diferentes sectores (Prada, Tibaque Y Varón, 2021).

Un problema que se estaba presentando en los empresarios con la crisis sanitaria era el no poder cumplir con las obligaciones tributarias, laborales y financieras que acarrea el sostenimiento de las empresas, por lo que el gobierno estableció:

una solución a estos empresarios se crea la ley de insolvencia empresarial con la que se espera salvar empresas durante el transcurso de esta etapa, convirtiéndose en una herramienta en estos sectores ya que permite la continuidad de las empresas y sus dificultades, congelando sus créditos, como sus obligaciones tributarias y arrendamientos vencidos (Villegas, Torres y Uribe, 2020).

Con el decreto 890 de 2021, se pudo reglamentar un acuerdo de reorganización del régimen de bonos de riesgo que se contrajo con las entidades financieras por los inconvenientes de insolvencia en los empresarios durante la pandemia. Esta medida generó en los empresarios un alivio financiero, permitiendo determinar nuevas condiciones y garantías.

Mediante el Decreto 435 de 2020 el Presidente de la República estableció por medio de hacienda pública nuevas fechas para el pago de los impuestos de renta y complementarios, para que los contribuyentes que en el momento de la crisis sanitaria hayan tenido una disminución en sus ingresos, se beneficiaran de estos aplazamientos, las empresas

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

que se vieron directamente afectadas y las que cerraron sus puertas por un tiempo determinado (i.e. como las empresas de transporte aéreo, terrestre y fluviales, empresas de espectáculos, hoteles, empresas dedicadas a la venta de licores, restaurantes, entre otras, debido a esto también se ampliaron los plazos para la presentación del impuesto de renta y la información exógena, todos estos beneficios quedaron contemplados el decreto 520 de 2020, expedido por el gobierno nacional, en el cual también se vieron beneficiadas las personas naturales con la ampliación de los plazos para el cumplimiento de la presentación de la declaración de impuesto de renta (Congreso de la República, 2020).

Por otra parte, se estipularon las fechas para pagar la segunda cuota de la declaración de renta, para las personas jurídicas:

Que se requiere adicionar el parágrafo 5 al artículo 1.6.1.13.2.12. de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en materia Tributaria, para modificar el plazo para el pago de la segunda (2a) cuota del impuesto sobre la renta y complementarios de las demás personas jurídicas que sean empresas catalogadas por ingresos como micro, pequeñas y medianas, de conformidad con lo previsto en los artículos 2.2.1.13.2.2. y 2.2.1.13.2.3. del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único del Sector Comercio, Industria y Turismo, que establecen los rangos para la determinación del tamaño empresarial” (El Ministro de Hacienda y Crédito Público, 2020).

Con el Decreto 655 del 13 de mayo de 2020, la Dian aplazó para noviembre el pago de la segunda cuota del impuesto de renta para

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

las micro, pequeñas y medianas empresas. La medida también aplicó para empresarios que no tienen su empresa como persona jurídica. Gracias a este beneficio muchas empresas pudieron cumplir con la obligación de pagar el impuesto de renta, ya que con la ampliación de los plazos se les facilitó la recolección de los fondos suficientes para el pago de dicho impuesto:

[Mediante el] Decreto 639 de 2020 se crea el Programa de apoyo al empleo formal – PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por tres veces, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 (Ministerio de Hacienda, 2020).

Para las empresas recibir este beneficio fue un alivio en medio de tantas dificultades que se presentaron tras esta pandemia, este subsidio ayudaría a cubrir en gran parte la nómina de sus empleados, con el fin de evitar despidos y el aumento de los índices de desempleo en el país, claro está que las empresas debían cumplir con una serie de requisitos para acceder a dicho subsidio, entre los cuales estaban: Cámara de Comercio, certificación expedida por un contador en la que se expone la disminución de sus ingresos, estar al día con los pagos de seguridad social y tener a su cargo mínimo tres empleados, contar con cuenta bancaria, diligenciar los formularios mediante su banco y enviar la información por medio magnético en las fechas estipuladas y esperar la aprobación y posterior desembolso del dinero. Este proceso se debía realizar de manera mensual y se extendió hasta marzo de 2021,

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

actualmente en 2022 se reabrió la postulación para este beneficio, para diciembre de 2021 y enero 2022.

Por otra parte, el decreto 538 del año 2020 incorporó a la tabla de enfermedades el Covid-19 para los trabajadores de la salud incluyendo vigilante, servicios generales y en el área administrativa, en el cual se estableció el uso obligatorio por las empresas a asumir los costos de los elementos de protección del empleado; también se estipuló que la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) son las encargadas de asumir el costo del examen y todos los costos asistenciales y económica que se genere al momento de ser diagnosticado como enfermedad laboral y después deberá realizar el pago de los gastos a la entidad de salud con la que tiene convenio para esta eventualidad, también le brinda cubrir el 100% del pago de la incapacidad como subsidio por el valor de su salario.

Que el inciso segundo del artículo 13 del Decreto Legislativo 538 de 2020, determina que las Administradoras de Riesgos Laborales -ARL desde el momento del diagnóstico confirmado de COVID-19, deben reconocer todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas de la incapacidad laboral por esa enfermedad, sin que se requiera la determinación de origen laboral en primera oportunidad o el dictamen de las juntas de calificación de invalidez (El Ministro de Salud y Protección Social , 2020).

La región antioqueña también se perjudicó con la llegada de la pandemia, por lo que la gobernación expidió decretos para que los municipios adoptaran las medidas de prevención y así poder controlar la emergencia, decretando cuarentena en Antioquia, permitiendo solo la circulación del personal de la salud. Los establecimientos que estaban

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

autorizados para abrir sus puertas bajo los requisitos de bioseguridad eran los de primera necesidad (i.e. supermercados, farmacias, entidades bancarias, servicio de notaría, operadores de recaudo de pago) se exceptuaban de estas restricciones los vehículos que transportaban bienes de adquisición tales como medicamentos, implemento de limpieza, abastecimiento de comida, bebidas, implementos hospitalarios entre otros, también se controlaban la circulación de las personas mediante las medidas de pico y cédula, y aquellas que violaran estos ordenamientos eran debidamente sancionados (Ministerio del Interior, 2020).

Otros sectores perjudicados por la pandemia fueron los sectores de la agricultura y sector financiero, aunque estos contaban con la exención de las medidas decretadas, sus ingresos con respecto a años anteriores disminuyeron notablemente, a pesar de que estos pudieron tener una estabilidad en su economía, es decir que su activación fue aproximadamente de un 43% en 2020.

Teniendo en cuenta la duración del periodo de confinamiento, podría asumirse una disminución en los ingresos tributarios equivalente a un trimestre de recaudo, es decir, entre un 25% y un 30% del ingreso anual. En este sentido, se presentan resultados con datos reportados en FUT para 2019 teniendo en cuenta dichas reducciones en impuesto predial, ICA y sobretasa a la gasolina. Estas disminuciones llevarían los ingresos tributarios a presentar reducciones de entre un 10,7% y un 12,9%, que implicaría que los ingresos totales caen entre 3,5% y 4,2% (Torres, Gonzales, Loaiza, Torres y Sánchez, 2020).

A pesar de que el campo y otros sectores estuvieron activos, el municipio tuvo una disminución de sus ingresos tributarios por lo que

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

la Alcaldía debía gestionar recursos para cubrir con los gastos de la pandemia, mediante créditos para la reactivación económica.

### **Conclusiones**

Como conclusión de esta investigación sobre las medidas tributarias tomadas por el gobierno colombiano tras la llegada de la pandemia COVID 19, y teniendo en cuenta el primer objetivo planteado, el cual consistía en estudiar el marco normativo de las medidas y cambios tributarios implementados por el gobierno colombiano a partir de la emergencia ocasionada por la pandemia del Covid-19, se debe precisar que todas estas medidas fueron creadas con la intención de brindar alivios y beneficios a los contribuyentes, el gobierno colombiano antepuso el bienestar de los contribuyentes sobre el propio, mediante diferentes leyes y decretos expedidos, en los cuales se contempló la exoneración de impuestos a algunas actividades económicas como las del sector hotelero, la reducción de tasas y tarifas, el apoyo con subsidios para nómina por más de un año a las empresas colombianas, la implementación de todas estas medidas beneficiaron directamente a cada una de las empresas y personas naturales.

Respecto al segundo objetivo propuesto referente a analizar las medidas tomadas tras la llegada de la pandemia Covid- 19 con relación al recaudo y presentación de impuestos, en este aspecto el Gobierno Nacional en compañía de la DIAN, lograron la ampliación de plazos para la presentación de declaraciones tributarias, realizaron la sistematización en los procesos para los pago de estas obligaciones y atribuyeron descuentos y acuerdos de facilidades de pagos para los contribuyentes.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

Con relación al tercer objetivo planteado sobre evaluar los factores que se tuvieron en cuenta a la hora de expedir decretos y leyes como medidas tributarias tras la llegada de la pandemia de Covid-19, cabe resaltar que el gobierno colombiano actuó de manera inmediata en cuanto a salvaguardar la salud y vida de sus habitantes, llegando a tomar medidas como los cierres totales de aeropuertos, dictando medidas de autocuidado y sentenciando cuarentenas obligatorias en los departamentos con mayor índice de contagio, aislamiento preventivo de personas enfermas, cierre total de establecimientos en donde se desarrollaban actividades de recreación y expendio de bebidas alcohólicas, esta serie de medidas muestran expresamente el compromiso que tuvo el gobierno colombiano frente a esta pandemia que llegó al país a llenarla de emergencias sanitarias, caos en la sociedad y cierres totales en algunos sectores de la industria.

Como anotación final se puede resaltar que Colombia siendo un país emergente, con una deuda externa alta considerada en 2020 ascendió un 12% y superó los US\$155 millones, optó por tomar las medidas necesarias en pro de ayudar a población colombiana, contribuyendo a mitigar los perjuicios que trajo consigo esta pandemia, lo que conllevó a que las empresas y personas naturales pudieran ir retomando poco a poco el desarrollo total de sus actividades económicas.

### **Recomendaciones**

Tras la realización de esta investigación se considera pertinente realizar las siguientes recomendaciones:

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

- Que el gobierno nacional en aras de contribuir a la reactivación económica del país continúe ofreciendo a los contribuyentes facilidades de pago para impuestos y descuentos de los mismos.
- En cuanto continúen los casos de contagio del virus SARS CoV2, el gobierno nacional debe seguir implementando beneficios tributarios tanto para las empresas como para las personas naturales.
- Se recomienda la creación de más páginas y plataformas oficiales para las publicaciones concernientes a la actualidad económica y tributaria del país, para que todos los contribuyentes permanezcan informados acerca de los decretos y leyes expedidos y así puedan gozar de los beneficios creados para ellos.
- Continuar con el Programa de apoyo al empleo formal – PAEF, beneficiando a las empresas y contribuyendo a la disminución del desempleo en el país, como consecuencia de la llegada de esta pandemia.
- Brindar mayor apoyo a las pequeñas empresas del país, las cuales fueron las más vulnerables tras esta emergencia, ocasionando en el peor de los casos su cierre permanente.

## Referencias

- Amitrano, C. R., de Magalhães, L. C. G., & Silva, M. S. (2020). Medidas de enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia COVID-19: panorama internacional e análise dos casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Espanha (No. 2559). Texto para Discussão.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

- Amaya, A; Alexander, G. (2021). Producción normativa de emergencia. Regulación en tiempos de pandemia. Estudio del caso: sector entretenimiento distrito capital. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11634/34868>
- Becerra, O; Cabra, M; Romero, N; Pecha, C. (2020). Mercado laboral en la crisis del COVID-19. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Notas\\_politica\\_publica\\_EMPLEO\\_09\\_04\\_21\\_v4.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Notas_politica_publica_EMPLEO_09_04_21_v4.pdf)
- Blanco, M. (2020). Impactos económicos y laborales generados por la pandemia del covid-19. Recuperado de [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2521-27372020000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2521-27372020000200002&script=sci_arttext)
- Cogollo, L; Correa, L; Martínez, A. (2021). Análisis sobre la normatividad emitida para apoyar financieramente a las empresas. Recuperado de [https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/36023/9/2021\\_an%C3%A1lisis\\_normatividad\\_emitida.pdf](https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/36023/9/2021_an%C3%A1lisis_normatividad_emitida.pdf)
- Congreso de la República. (2020). Decreto 435 de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110494>
- Congreso de la República. (2020). Decreto 520 de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111734>
- Cuadros, S., López, V., Párraga, R., & Viani. (2020). Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías del área del euro, Estados Unidos y Reino Unido. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/13444>

## MEDIDAS TRIBUTARIAS CREADAS ...

- De Sá Mendes, M. (21 de julio de 2020). A Crise Da COVID-19: A Resposta Do Estado Brasileiro. <https://portal.idp.emnuvens.com.br/bee/article/viewFile/4786/1886>
- Hoyos, F. (2020). Medidas sobre impuestos a raíz del Covid-19. Recuperado de <https://www.uao.edu.co/ciencias-administrativas/estos-son-los-cambios-tributarios-en-colombia-por-el-covid-19/>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Decreto 655 de 2020. Recuperado de <https://www.hlbcolombia.com/wp-content/uploads/sites/43/2020/05/Decreto-655-de-2020-1.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). Decreto 676 de 2020. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20676%20DEL%2019%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Decreto 639 de 2020.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2020). Decreto 531 de 2020.
- Prada, C; Tibaque, V; Varón, M. (2021). Análisis de los cambios en materia tributaria en Colombia originados por la pandemia. <https://repository.ucc.edu.co/handle/20.500.12494/33917>
- Ramírez, S; Urrego W. (2021). Análisis de los beneficios tributarios producto de las medidas adoptadas a partir de la emergencia ocasionada por el Covid-19 en Colombia. <http://hdl.handle.net/11634/32462>
- Ramírez, S; Urrego W. (2021). Medidas tributarias creadas por el gobierno de Colombia a partir de la emergencia ocasionada por

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

la pandemia del SARS COV2 covid-19. Recuperado de  
<http://hdl.handle.net/11634/32462>

Rivera, M. (2017). Marco normativo. Diccionario Jurídico y Social.  
<https://diccionario.leyderecho.org/marco-juridico/>

Romero, C; Calderón, J; Flores, M; Díaz, M. (2020). Eficiencia de la política tributaria ecuatoriana, durante el estado de excepción por emergencia sanitaria causada por el covid 19.  
<https://revistas.utb.edu.ec/index.php/sr/article/view/1105/774>

Semana. (2021). En los tres días sin IVA de 2021 se vendieron más de \$ 30 billones.  
<https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/en-los-tres-dias-sin-iva-de-2021-se-vendieron-mas-de-30-billones/202110/>

Suárez y Triana. (2021). Medidas tributarias para afrontar el Covid-19 en Colombia.

Revista Derecho Fiscal No. 18, enero-junio de 2021, p. 21.

Torres, E; Torres, J; Gonzales, M; Loaiza, O; Sánchez, S. (2020). Guía base para la reactivación económica.

Villegas, S; Torres, K; Uribe, M. (2020). Efectos financieros y tributarios del Covid-19 en los contribuyentes personas naturales de Villavicencio, comuna 7.  
<http://hdl.handle.net/20.500.12494/32651>

|  
PARTE DOS:  
ESPECIALIZACIÓN EN  
SEGURIDAD Y SALUD EN  
EL TRABAJO  
|



## Acogida del Régimen Simple de Tributación por Parte de los Contribuyentes en Colombia

Laura Vanessa Laguna Martínez<sup>1</sup>, Yanelys Arellano Mercado<sup>2</sup> y William Del Cristo Salcedo Quiroz<sup>3</sup>

### Resumen

El propósito principal de todo acto formativo es desarrollar herramientas que le permitan a los individuos poder adaptarse a los cambios que el contexto al que se expongan pueda ofrecer. Esto, con el principal objetivo de que cada estrategia le permita explotar sus habilidades físicas, mentales y sociales. Es por esto que la realización de actividades promotoras de sana convivencia, empatía, respeto y valores, se han convertido en parte fundamental del proceso académico en las instituciones educativas, generando espacios donde cada persona pueda aprender y desarrollarse como seres íntegros capaces de implementar en la cotidianidad lo aprendido. Las jornadas deportivas son espacios de integración altamente significativos en el fomento de valores y respeto, empatía y sana convivencia.

---

<sup>1</sup> Estudiante de la especialización en Gerencia Tributaria de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre–UAJS.

<sup>2</sup> Estudiante de la especialización en Gerencia Tributaria de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre–UAJS.

<sup>3</sup> Contador público. Especialista en Gerencia Pública. Magister en Finanzas. Docente tiempo completo de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre–UAJS, correo electrónico: docente\_contaduria1@uajs.edu.co.

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

**Palabras clave:** contribuyentes, régimen simple, cultura tributaria.

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE...

### **Introducción**

Con la implementación de reformas tributarias, el gobierno colombiano buscó aligerar la carga del gasto público como fuentes de financiación, en este sentido, a partir de la Constitución de 1991, en su artículo 338:

En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de los impuestos (CPC, 1991).

Lo anterior permite que el Estado tenga autonomía para decretar y modificar el régimen de tributación, acorde a las necesidades, buscando recaudar ingresos para cubrir el gasto estatal, mediante las normas, leyes, decretos y jurisprudencias con el fin de equilibrar el presupuesto general de la nación.

Esta investigación analizó la acogida del Régimen Simple de Tributación por parte de los contribuyentes en Colombia. En el país desde hace varios años se ha estado diseñando un mecanismo que ayude a los contribuyentes a formalizar sus empresas ante las entidades territoriales en las que ejerzan o desarrollen su actividad, se formalicen ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y cumplan de manera efectiva y transparente con su obligación sustancial, la cual compete a las personas como ciudadanos responsables y comprometidos con el desarrollo.

Uno de los sistemas creados para esta iniciativa fue el Monotributo. Nació con la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016, el cual se creó como un tributo opcional, de determinación integral y con

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

una causación anual. Buscó sustituir el impuesto sobre la renta y complementario con el objeto de conseguir la formalidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, y así impulsar el cumplimiento de la obligación tributaria. Pese a lo “ventajoso” que podía ser el acogerse a este sistema, no logró tener aceptación entre los contribuyentes. Según Semana (2018):

“Lamentablemente le faltó publicidad, le faltó duración y financiación y es un sistema que no ha despegado porque no ha cumplido la expectativa de contribuyentes”. Además “los requisitos son muy limitados, por ejemplo, si mi local comercial mide 55m<sup>2</sup> ya paga como si fuera uno de 1.000m<sup>2</sup>. Es un sistema que la misma DIAN ya reconoció fallido (Cecilia & María, 2018).

Dado lo anterior y por otras consideraciones el sistema fue eliminado y se dio vida al Régimen Simple de Tributación en 2018, el cual fue modificado en 2019 por la Ley 2010 de ese año. Este procedimiento requiere que los contribuyentes (personas naturales y personas jurídicas) que cumplan con los requisitos para vincularse al régimen, se unan de manera voluntaria, para facilitar y optimizar el recaudo de los tributos evadidos, y lograr así el registro ante Secretarías de Hacienda y DIAN de los empresarios que operan en estatus de informalidad.

La incorporación de este régimen trae consigo una ayuda para los contribuyentes, pero además beneficia a la administración pública, toda vez que conlleva una reducción en trámites, gastos judiciales y procesos administrativos en materia tributaria. De igual manera, este nuevo incentivo propende mitigar la evasión de los impuestos, mejorar la integralidad en el manejo de la información, la normalización

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE...

tributaria y la sistematización de los tributos, además de buscar normalizar los estados de cartera.

Esta iniciativa no crea ni nuevos tributos ni nuevos procesos tributarios, lo que pretende es avanzar en procesos de simplificación tributaria e integrar en una sola tarifa lo concerniente a impuestos territoriales y nacionales. El Régimen Simple (RS) es un sistema que unifica el pago de varios impuestos a fin de simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente; en otras palabras, es un sistema que hace menos complejas las obligaciones a pagar del impuesto sobre la renta (impuesto nacional), el impuesto nacional al consumo, cuando se desarrollen servicios de expendio de comidas y bebidas (impuesto nacional) y el impuesto de Industria y Comercio y complementarios. Es decir, “las tarifas del impuesto de industria y comercio consolidado se entienden integradas o incorporadas a la tarifa SIMPLE consolidada, que constituye un mecanismo, para la facilitación del recaudo de este impuesto” (Moya, 2018).

Los impuestos son la principal fuente de ingresos en un territorio, con estos el país enfrenta las necesidades básicas de la nación, tales como: salud, educación, creación de vías, subsidios a los más necesitados, apoyo económico a la creación de empresas, construcción de espacios públicos para el disfrute de los ciudadanos, entre otros. Pese a lo anterior, los impuestos en Colombia suelen ser evadidos, puesto que una alta proporción de las personas que deben ser “contribuyentes”, han creado empresas o prestan sus servicios desde la informalidad, evitando así el tener que participar a los entes territoriales y a la nación de los ingresos que generan. Esta es una forma de generar mayores ingresos para sí mismos o incrementar sus utilidades a corto plazo, ignorando el bienestar que puede producir a la sociedad cuando

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

cumplen de manera legal con los tributos que le corresponden.

Sin embargo, las cifras en Bolívar, uno de los departamentos que presenta alto porcentaje de informalidad, sugieren que se pueden cumplir metas de recaudo mediante una buena gestión. Tal como lo mencionó la Directora de Impuestos Nacionales de Cartagena, Mercedes De León en la publicación del 2 de febrero de 2021 en El Universal:

en cuanto al número de Inscritos en el Régimen Simple de Tributación – RST-, la meta era de 825 y se alcanzó una cifra de 1.071, con un cumplimiento de la meta del 130%. Igualmente, se destaca como los contribuyentes habilitados como facturadores electrónicos igualmente mostraron un buen comportamiento ya que de una meta de 8.359 se alcanzaron 10.336, un 124% de cumplimiento (Alcázar, 2021).

Por esto, teniendo como referente los datos mencionados, en la presente investigación se analizó cuál ha sido la acogida del Régimen Simple de Tributación por parte de los contribuyentes en Colombia, buscando cuantificar su impacto en el territorio nacional y su recaudo; determinando cuántas personas jurídicas y naturales fueron registradas entre los años 2019 y 2021 a nivel nacional, cuántos nuevos contribuyentes han sido registrados en el Registro Único Tributario (RUT) mediante este sistema, revisar el número de municipios que se han acogido al RST y a cuánto ha ascendido el recaudo a noviembre de 2021, y la búsqueda de mecanismos implementados para la divulgación y conocimiento a los micro, pequeños y medianos empresarios sobre el sistema unificado. Este análisis comprendió los datos publicados en el periodo comprendido entre 2019 y 2021.

### **Referentes**

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE...

El estudio sobre la acogida del Régimen Simple de Tributación por parte de los contribuyentes en Colombia es un aspecto que aún no ha sido objeto de estudio en el país. Desde el momento de la implementación hasta noviembre de 2021 se han acogido el 100% de los departamentos.

De igual forma, los municipios de su jurisdicción también han estado respondiendo de manera positiva a la adopción voluntaria de este nuevo sistema. Ante esto se generan muchas expectativas sobre el incremento en el recaudo de los impuestos que se encuentran unificados bajo este régimen, y la disminución del sector informal que tanto afecta a la economía del país.

El presente tema parece que no ha sido objeto de interés principal por parte de la comunidad investigativa. Siguiendo la línea de investigación en un ámbito general, se pueden encontrar trabajos para el país como el de Rodríguez (2019), Moncada et al. (2020) y Rincón (2020). Cada uno de ellos emiten una postura particular sobre la aplicabilidad de este régimen en el país, posición que se basa principalmente en la incertidumbre del saber si este sistema será un mecanismo apropiado de recaudo, formalidad y crecimiento económico, o simplemente será otro intento fallido como lo fue el sistema del “Monotributo” el cual fue creado con un propósito similar, pero que no logró cumplir con las expectativas.

En Rodríguez (2019) se abordó la Ley de financiamiento y su impacto en un impuesto territorial: ICA. Si bien en esta ley se les establecía a los entes territoriales la tarifa del ICA que regiría en sus territorios, se produjo inconformismo por parte de los entes territoriales, quienes venían gozando de la facultad de establecer el porcentaje a cobrar de acuerdo rangos que se les habían establecido con

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

anterioridad y que dependen de ciertas características y necesidades de cada territorio.

Esta disposición fue modificada por la Ley 2010 de 2019 en el cual se le da la autonomía a cada ente para que establezca la tarifa para el recaudo del ICA. Además de lo anterior Rodríguez (2019) se cuestiona el método del recaudo de los impuestos territoriales unificados siguiendo el régimen simple de tributación, el cual se considera puede presentar dificultades para que las entidades realicen sus pagos o ejecuten sus obras por posibles demoras en el desembolso por parte de la DIAN.

Por su parte Moncada et al. (2020) realizaron su investigación basada en un grupo de micros, pequeñas y medianas empresas ubicadas en los municipios que integran la región noroccidental del Valle de Cauca. Su objetivo fue analizar la acogida del régimen simple de tributación, el impacto generado en las empresas que lo adoptaron y la perspectiva de aquellas que aún no lo habían hecho. Luego de aplicar encuestas, los autores hallaron que la mayoría no se habían vinculado al régimen por diversos motivos, tales como: implicaciones en las deducciones fiscales a las cuales tienen derecho por medio del régimen tributario ordinario, baja cobertura de implementación del sistema de facturación electrónica, entre otras. Por otra parte, se encontraron apreciaciones positivas al régimen en cuanto a la generación de empleo, formalidad de los empresarios y los descuentos en las pensiones, entre otros.

Entre las conclusiones establecidas por este grupo de investigadores, se tiene que a las entidades territoriales les falta promover una pedagogía tributaria que llegue hasta el contribuyente, en la que se le explique el régimen, sus beneficios y el impacto que

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE...

puede generar en la sociedad. La idea es que los pequeños empresarios que hoy son informales pudieran acogerse al sistema pues, según las encuestas realizadas, el 87% de los encuestados cumplen con los requisitos mínimos establecidos para acogerse de manera voluntaria al régimen.

Adicionalmente, Cortés et al. (2019) analizaron la información más relevante sobre el Monotributo y Régimen Simple de Tributación en Colombia, Argentina, Uruguay, Brasil y Honduras. En Colombia, la implementación de estos sistemas es una adopción reciente, mientras que, en países como Brasil, Uruguay y Argentina, se ha dado desde 1997. El objetivo principal en Latinoamérica ha sido acabar con la informalidad, y este ha sido un mecanismo que ha dado buenos resultados y muchos se han acogido de manera voluntaria.

A nivel internacional, encontramos que en Perú se analizaron los regímenes implementados para atacar el gran problema llamado evasión. Los sistemas implementados en este país son: El Nuevo Régimen Unificado Simple (NRUS), creado para los microempresarios con ventas mensuales menores a S/8.000, y el Régimen MYPE Tributario (RMT) creado para pequeñas y medianas empresas con ingresos anuales inferiores a 1.700 UIT. La creación de estos nuevos sistemas ha afectado el Régimen General (RG) en el país, debido a que muchos de los contribuyentes pertenecientes al sistema, han optado por acogerse a NRUS o RMT donde la carga impositiva es menor. En 2018, se obtuvo un recaudo promedio de S/184 por contribuyente en el régimen RMT, mientras en el NRUS el recaudo promedio fue de S/9 por contribuyente. De acuerdo con las cifras anteriores el NRUS ha mostrado muy baja efectividad (Jiménez et al., 2021).

Pese a lo anterior, el recaudo total por IGV presentó un

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

aumento del 9,6% con una economía interna que había crecido en un 4%. Lo cual significa que, a nivel general, la Administración Tributaria estaba realizando una buena gestión de fiscalización y cobranza (Jiménez et al., 2021).

Ecuador, al igual que otros países latinoamericanos, presenta graves problemas de evasión de impuestos, lo cual es una consecuencia principalmente del comercio informal. Por esto, adoptó el Régimen Impositivo Simplificado de Ecuador (RISE), con el cual se busca facilitar y simplificar los trámites tributarios para un determinado sector de contribuyentes. Este sistema fue un proyecto de Ley, presentado en noviembre de 2001, que no tuvo acogida entre los congresistas al considerar que se perjudicaría al pueblo ecuatoriano con la creación de un nuevo tributo, lo cual fue un malentendido del proyecto. Luego, fue aprobado en 2007 cuando se implementaron varias reformas tributarias con la Ley Reformatoria para la Equidad de Ecuador (Vallejo, 2019).

El RISE implementado a partir de 2008, tuvo acogida por parte de un amplio sector de contribuyentes, lo cual ayudó a recuperar parte del recaudo que estaba siendo evadido. A pesar de su acogida, de acuerdo al informe citado, la informalidad en Ecuador continuó creciendo. Por ejemplo, para 2012 se tuvo que, mientras el RISE creció en un 29,6%, el comercio informal creció un 44,2%. Una de las razones que sustentan la poca acogida del sistema, es que faltó mayor incentivo para los contribuyentes, ya que tan solo se les ofreció como deducción un porcentaje por cada trabajador contratado, mientras que en otros países en los que este tipo de sistemas estaba dando buenos resultados, se ofrecieron beneficios adicionales, como los descuentos en seguridad social. Teniendo estos resultados y otras consideraciones, los autores consideran que el compromiso por disminuir el comercio informal no

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE...

debe ser solo tarea de la Administración Tributaria, sino de políticas de Estado que ayuden a reducir este sector (Vallejo, 2019).

Otra de las investigaciones internacionales sobre el tema es Pomacusi (2019), quien describe al régimen como un sistema que unifica el pago de los impuestos al valor agregado, el impuesto sobre las utilidades de las empresas y el impuesto a las transacciones. Fue adoptado mediante el Decreto Supremo No. 24484 de 1997.

Pomacusi (2019), luego de analizar los países latinoamericanos en donde se aplican estos tipos de sistemas, consideró que la carga impositiva que aplican las administraciones tributarias era muy elevada. Esto puede obstaculizar que los contribuyentes cumplan sus responsabilidades, porque mientras se trata de atender algunos tributos, otros son eludidos, para evitar reducir en gran porcentaje los ingresos que generan. Además, enfatiza en la relación existente entre el intercambio de bienes y servicios y los impuestos pagados, ya que los contribuyentes evaden menos impuestos cuando ven reflejado sus tributos en los bienes y servicios que se les ofrece.

### **Marco Teórico**

Una de las finalidades del nuevo Régimen Simple de Tributación es reducir los cargos formales y sustanciales de los contribuyentes, también para romper las barreras de competitividad y productividad de la empresa.

Otra de las finalidades del régimen es facilitar el cumplimiento de la obligación en materia tributaria impulsar para que la pequeña empresa se formalice. Este es uno de los objetivos principales que definen al régimen simple, es decir, contrarrestar la creciente

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

informalidad y disminuir la evasión de impuestos.

La informalidad laboral y empresarial, que se configuran cuando los trabajadores y las firmas operan evadiendo la regulación (Fernández, 2018) la informalidad empresarial representa el 50% de las firmas, el 37% de los trabajadores y el 33% de la producción local.

Precisamente, para la Comisión de Expertos Tributarios, la evasión de renta se encuentra estimada en 1,7 % del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que la evasión del IVA está entre 1,2 % y 3,6 %.

Con el RST, la DIAN busca convencer a los fundadores de empresas a acogerse a esta nueva forma de tributación para contrarrestar los niveles de informalidad que inundan las empresas del país.

En Colombia, según el documento CONPES No. 3956 de 2019, de cada cuatro microempresas, tres son informales. Así mismo, la informalidad laboral en Colombia en el trimestre julio - septiembre de 2021, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de hombres ocupados que eran informales fue 45,5%, mientras que esta proporción para las mujeres fue 48,1%. En el mismo periodo del año anterior, la proporción de ocupados informales para hombres y mujeres fue 46,7% y 47,7%, respectivamente (DANE, 2021).

### **Contenido**

#### **Régimen Simple de Tributación en Colombia**

En 2018 fue creado el Impuesto Unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (RST), con el objetivo de “reducir las cargas

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE...

formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que se acojan” (Ley 1943, 2018). Con esto se buscó que micro, pequeños y medianos empresarios se acogieran de manera voluntaria, y así motivar alguna reactivación económica que incluyese a los contribuyentes –quienes por años han permanecido desarrollando sus actividades desde el anonimato, evitando el tener que pagar impuestos a sus territorios y nación. En 2019 esta ley fue modificada, y se ratificó el RST en el título V, capítulo I, mediante la nueva Ley 2010 de 2019 de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general.

Desde la implementación de este nuevo sistema, la respuesta ha sido alentadora en el país. Analizando el comportamiento desde el momento de su implementación, se tiene que, en cuanto a la aceptación para 2019, El Tiempo (2019) se refirió al pronunciamiento de la Dian ante lo ocurrido en el primer semestre de 2019 en lo concerniente al RST. El artículo se titula “Dian sube a 10.000 la meta de inscritos a régimen simple” (Redacción El Tiempo, 2019). En el artículo se describe que la Dian tenía una meta de 2.500 inscritos para esta fecha, lo cual fue superado con un total de 6.326 inscritos, de los cuales 4.269 son personas jurídicas (sociedades) y 2.057 personas naturales (emprendedores), logrando así superar la meta en un 153%.

Ante la respuesta de los contribuyentes, la Dian amplió la meta que se tenía establecida para 2019. También resaltó la diferencia con lo ocurrido anteriormente durante la implementación del Monotributo en Colombia, el cual registró 11 inscritos al cabo de 2 años, situación que lo llevó a su fracaso.

Analizando las cifras generales del comportamiento del

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

régimen durante 2019, se tiene que (DIAN, 2019):

- Clasificación de los contribuyentes del RST a 31 de diciembre de 2019: Total inscritos: 8.640 (2.865 personas naturales y 5.775 personas jurídicas).

- El 80% de los contribuyentes del RST se encontraron concentrados en 12 ciudades o municipios, de las cuales 11 eran capitales de departamento.

- De los inscritos al régimen, el 29% no se encontraba inscrito en el RUT, mientras que el 71% contaba con RUT antes de 2019.

- De los contribuyentes del RST que no contaban con RUT antes de optar por inscribirse a este, 571 contaban con registros de ingresos en información exógena. Lo que indica que al 23% de los contribuyentes el RST les permitió la formalización.

- Por medio del formulario 2593 (anticipos del RST), se recaudaron \$72.881.443.000.

- Del total de inscritos en el RST, 6.276 cumplieron con la obligación de presentar su declaración anual consolidada, lo que representa un nivel de cumplimiento del 73%.

Pese a no cumplirse la meta de 10 mil contribuyentes inscritos, las cifras presentadas mostraron una gestión positiva de la DIAN y algunos otros entes territoriales. El recaudo superó las expectativas que se tenían planteadas al inicio de 2019, e indica que, con compromiso y disposición, se puede contribuir a una cultura tributaria en la cual el contribuyente se sienta respaldado.

Para 2020, el mundo enfrentó la pandemia del COVID – 19, la cual provocó que muchas empresas tuvieran que detenerse, despedir empleados e incluso cerrar definitivamente por quiebra. Esta situación imprevista y para la cual no estaba preparado el Estado, las empresas ni

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE...

las personas, afectó las metas de recaudo de impuestos. Sin embargo, el estar desempleado, ser resiliente y autosostenible desde la casa, reconocer nuevas oportunidades, llevó a algunas personas y empresas a reivindicarse, y aprovechar las circunstancias creando nuevos mecanismos de ventas o de generación de ingresos.

Dadas las circunstancias, el Estado promovió subsidios para las empresas, los bancos detuvieron el cobro de créditos a las personas que lo solicitaron, Comfenalco y otras cajas de compensación subsidiaron a los desempleados a causa de la pandemia, se permitió pagar a cuotas las primas de los empleados, y algunas nóminas fueron subsidiadas por parte del Estado, entre otros alivios económicos.

Se crearon nuevas empresas y se formalizaron ante la Cámara de Comercio y la DIAN, permitiendo que empresas ya constituidas dieran cumplimiento a su obligación formal y sustancial de tributación.

De este modo, para 2020 se registraron 16.326 nuevos inscritos, lo cual representa un incremento del 189% con respecto a los inscritos en 2019, y el recaudo a 31 de enero de 2021 cerró en \$490.599 millones (DIAN, 2021).

### **Acogida de los contribuyentes al Régimen Simple de Tributación Inscritos al RST hasta noviembre de 2021**

Desde su implementación hasta noviembre de 2021 –de acuerdo con los informes mensuales emitidos por la DIAN sobre las cifras del RST en Colombia (DIAN, 2021)– se tienen los datos relacionados en la Tabla 1.

Según el informe de RST a 31 de enero de 2021, durante enero

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

de ese año se inscribieron 6.224 empresas lo cual, sumado a los inscritos entre febrero y noviembre, asciende a un total de 18.133 inscritos para 2021 a corte de 30 de noviembre (DIAN, 2021). Esta cifra supera a la de 2020 (cerró con un total de 16.326 inscritos) en un 11,1%, lo que no incluye la acogida durante diciembre de 2021.

Lo siguiente es muestra de una creciente acogida que ha tenido el régimen:

- 2019: 8.640 inscritos
- 2020: 16.326 inscritos
- 2021 (a noviembre 30): 18.133 inscritos

En comparación con los inscritos a 2021 (a noviembre); 2019 representó un 20%, 2020 representó un 38% y 2021 un 42%. El resultado obtenido durante 2021 está aunado a la reactivación económica luego del confinamiento que inició en marzo de 2020.

También se encontró que en todos los departamentos en Colombia se está aplicando el RST. Se tienen 867 municipios del país que representan un 79% del total, con contribuyentes inscritos al régimen simple (DIAN, 2021). La cifra correspondiente a los inscritos por departamentos se muestra en la Tabla 2.

### **Inscritos al RST que no contaban con Registro Único Tributario (RUT)**

Es de resaltar que la implementación del RST puede contribuir a acoger a pequeños empresarios que han mantenido sus negocios en la

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE...

informalidad y que son uno de los objetivos principales de la creación de este régimen. Según datos de la DIAN, a enero de 2021 se lograron inscribir al RST 12.244 contribuyentes, los cuales no contaban con el Registro Único Tributario (RUT), y que, entre los meses de febrero y noviembre de 2021, registraron a 12.258 personas (naturales y jurídicas).

Se incrementó la formalidad entre los contribuyentes (Tabla 2). En diez meses se duplicó la cantidad de inscritos al RST que no contaban con RUT, con respecto a los años 2019 y 2020, lo que representa un incremento del 100%.

Tomando como base los 43.099 contribuyentes inscritos en el RST a noviembre de 2021 (Tabla 1), y los inscritos al RST que no tenían RUT para la misma fecha de corte (Tabla 3), se tuvo un total de 24.502, y se calcula que el 57% de los contribuyentes han adoptado este nuevo sistema.

Cabe resaltar, que de los nuevos inscritos al RUT, un porcentaje corresponde a nuevos empresarios que, en periodo de pandemia, decidieron emprender y crearon empresa, mientras que la otra parte correspondía a empresarios ya existentes, pero que se habían mantenido en la informalidad.

## **Recaudo del RST a noviembre de 2021**

El año 2021 generó expectativas en materia tributaria, a nivel nacional, según La República (2021), el recaudo para este periodo fue exitoso, con una meta prevista de \$164 billones que fue superada alcanzando un \$173 billones. A su vez, el director de la DIAN agradeció a empresarios y ciudadanos por este logro (Becerra, 2021).

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

En la meta fijada para 2021, estaba inmersa también la acogida del RST y el cumplimiento de la obligación de los contribuyentes acogidos al nuevo sistema. De manera satisfactoria, el régimen simple también tuvo comportamiento positivo de recaudo de los impuestos unificados, cerrando a 30 de enero de 2021 con \$490.599 millones. Luego, entre febrero y noviembre, alcanzó \$490.851 millones. Es decir, en diez meses logró superar en un 100% el recaudo obtenido desde 2019 hasta enero de 2021 (Tabla 4).

### **Mecanismos de divulgación del Régimen Simple de Tributación**

Desde el momento de su implementación, la DIAN y el Ministerio de Hacienda manifestaron su compromiso con el régimen, y se produjeron las cifras que se pueden observar de manera detallada en las Tablas 1, 2, 3 y 4 ubicadas en los anexos.

De acuerdo con información suministrada por la Secretaría de Hacienda de Cartagena, varios de los mecanismos usados para el conocimiento del régimen simple han sido: boletines de prensa (El Universal, Caracol Radio y Revista Metro), redes sociales (Instagram), y páginas web de la Alcaldía y de su Secretaría de Hacienda. A su vez, la Cámara de Comercio –aunada a la DIAN– han capacitado en varios sectores a los micro, pequeños y medianos empresarios sobre el nuevo sistema.

Por otra parte las diferentes seccionales de Impuestos y Aduanas han capacitado a personas naturales y empresarios, como lo fue en Barrancabermeja el 11 de septiembre de 2019 y en Boyacá, el 28 de agosto de 2020. También la Cámara de Comercio ha sido medio de divulgación mediante diferentes capacitaciones realizadas en diferentes

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE...

municipios y ciudades tales como: Cartagena, Bogotá, Medellín, Cali, Santa Marta, Barranquilla, Tuluá y en general a los que recibieron información de las capacitaciones.

Aunque se han convocado diversas capacitaciones en Colombia y se han publicado sobre los beneficios del RST (Portafolio, 2022), se hace necesario que la invitación y conocimiento del régimen sea de manera completa y mediante mecanismos de divulgación en la cual la información esté de primera mano para los micro y pequeños empresarios, quienes trabajando cotidianamente en sus negocios no tienen la facilidad de mantenerse activos en las redes sociales o páginas web en donde son comúnmente publicados este tipo de anuncios.

## **Conclusiones**

En esta investigación, se analizó la acogida que tuvo el Régimen Simple de Tributación (RST) entre los contribuyentes en Colombia, para el periodo 2019- 2021. Este régimen fue creado para facilitar el proceso de tributar de un grupo de contribuyentes (persona natural o jurídica) quienes, cumpliendo con los requisitos mínimos, pudiesen beneficiarse aplicándolo en sus negocios. Su acogida ha estado ligada a varias variables, entre ellas: la creación de nuevos emprendimientos, la liquidación de empresas tras haber tenido que cerrar puertas, la divulgación de la información por parte de las Cámaras de Comercio sobre el régimen, la gestión de las Secretarías de Hacienda Municipales, los beneficios tributarios ofrecidos, y el esfuerzo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) por hacer seguimiento a las metas trazadas para este nuevo sistema.

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

El resultado de la acogida fue positivo para la nación, teniendo en cuenta que para 2019 se había trazado una meta de 2.500 contribuyentes inscritos al régimen, y al llegar a julio la meta ya se había superado en un 153% con 6.326 inscritos. A partir de ese momento, las expectativas del RST crecieron, y a pesar de la pandemia que desde 2020 ha golpeado la economía, los contribuyentes se esforzaron por cumplirle con su obligación tributaria.

La acogida del régimen ha estado representada en un mayor porcentaje por las personas naturales (51,4% de los inscritos), mientras que de las personas jurídicas se alcanzó un 48,6%. Esta alta representación puede verse como un aliciente dado que este régimen fue creado para generar un crecimiento económico en el país, reduciendo la evasión de impuesto que se presenta a causa del comercio informal.

En Colombia, los pequeños negocios representan un gran número en el país, y en su mayoría no cuentan con Registro Único Tributario (RUT) ni con registro ante la Secretaría de Hacienda de sus municipios, e incluso no están registrados ante las Cámaras de Comercio. La misión por disminuir la informalidad en Colombia está avanzando. Cabe resaltar que la creación de nuevos emprendimientos, los cuales hoy día están siendo bien asesorados, han encontrado respaldo en las alcaldías y gobernaciones, y tienen metas ambiciosas. No obstante, comerciantes que permanecían en la informalidad desde antes de la creación del RST, también se han formalizado en un gran número.

A pesar de que en Colombia se han obtenido resultados satisfactorios ante la acogida del RST, se carece de canales adecuados para llevar la información a los micro y pequeños empresarios, de

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE...

forma que se personalicen los acercamientos y se les informe de manera completa sobre este nuevo sistema y sus beneficios futuros, fomentando de esta forma cultura tributaria entre los contribuyentes. Aunque las Cámaras de Comercio, la DIAN y las Secretarías de Hacienda han realizado jornadas masivas para presentar el nuevo sistema a los contribuyentes, muchos aún desconocen la información, y no conocen los beneficios que conlleva.

### **Recomendaciones**

➤ Ante el desafío por reducir de manera significativa la informalidad en Colombia, se recomienda a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tener un mayor acercamiento a los micro y pequeños empresarios en los municipios, en la medida que pudieser de manera personalizada, sería más efectiva.

➤ Realizar mayores campañas donde se divulguen de manera más dinámica, los requisitos para pertenecer al Régimen Simple y los beneficios que este genera. Así como también es importante capacitar a los micro, pequeños y medianos empresarios sobre las diferentes opciones que pueden escoger para tributar, de modo que se acojan a la más conveniente.

➤ Procurar porque las secretarías de hacienda de los municipios y distritos, tengan un mayor compromiso con el régimen simple, ya que son ellas las más cercanas a los contribuyentes en los territorios, y tienen conocimiento sobre el porcentaje de informalidad que viven y la evasión de impuestos. Si ellas intervienen de manera más

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

directa, generaran una mayor confianza a los contribuyentes y fomentaran una cultura tributaria donde todos los habitantes podrán disfrutar de los beneficios que genera el cumplir de manera formal y sustancial con los tributos.

➤ Hacer público los recaudos obtenidos por los entes territoriales y el destino de los mismos, utilizando los medios de publicidad cercanos a la comunidad, para que exista una mayor empatía entre los entes territoriales, la nación y los contribuyentes.

➤ Adicionalmente, se recomienda al Estado y al Ministerio de Hacienda, crear tributos equitativos en la nación, en donde todos tengan un trato justo a la hora de tributar, y así no recaiga un determinado grupo de contribuyentes.

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE...

### Anexos

**Tabla 1.** *Inscritos al Régimen Simple de Tributación entre enero y noviembre de 2021*

<b>Mes</b>	<b>Total Inscritos</b>	<b>P. Natural</b>	<b>P. Jurídica</b>
Enero	31.19	15.488	15.702
Febrero	32.143	16.035	16.108
Marzo	33.196	16.592	16.604
Abril	34.066	17.068	16.998
Mayo	35.062	17.633	17.429
Junio	36.339	18.401	17.938
Julio	37.73	19.299	18.431
Agosto	39.24	20.184	19.056
Septiembre	40.689	20.962	19.727
Octubre	41.952	21.584	20.368
Noviembre	43.099	22.155	20.944
<b>Nuevos inscritos</b>	<b>11.909</b>	<b>6.667</b>	<b>5.242</b>
<b>Feb - Nov</b>			
<b>Aumento</b>			
<b>% a Nov 2021</b>	<b>38,18%</b>	<b>43,05%</b>	<b>33,38%</b>

Nota: la fuente de los datos corresponde a los informes del RST emitidos por la DIAN de enero a noviembre de 2021.



## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE DE ...

**Tabla 2.** *Inscritos por departamento a noviembre de 2021*

<u>Departamento Inscritos</u>		<u>Departamento Inscritos</u>	
Bogotá D.C.	15.603	Nariño	391
Antioquia	5.955	Cauca	369
Valle del Cauca	3.697	La Guajira	313
Atlántico	2.349	Sucre	221
Cundinamar ca	2.331	Casanare	207
Bolívar	1.85	Caquetá	134
Santander	1.439	Chocó	105
Risaralda	961	Putumayo	79
Tolima	858	Guaviare	62
Magdalena	804	Arauca	57
Caldas	769	Exterior	30
Boyacá	723	Guainía	29
Córdoba	677	Vichada	24
Meta	676	San Andrés	19
Norte de Santand	673	Amazonas	17
Huila	494	Vaupés	4
Quindío	432		

Nota: Los datos fueron tomados del informe del RST a noviembre de 2021 de la Dian.

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

**Tabla 3.** *Contribuyentes inscritos en el 2021 que no tenían RUT*

<b>Mes</b>	<b>Total inscritos</b>
Enero	12.244
Febrero	13.546
Marzo	14.599
Abril	15.468
Mayo	16.464
Junio	17.741
Julio	19.132
Agosto	20.642
Septiembre	22.091
Octubre	23.355
Noviembre	24.502
<b>Nuevos inscritos sin RUT</b>	<b>12.258</b>
<b>Feb - Nov 2021</b>	
<b>Aumento</b>	
<b>% a Nov 2021</b>	<b>100,11%</b>

Nota: los datos fueron tomados de los Informe RST – enero a noviembre de 2021 emitidos por la DIAN.

**Tabla 4.** *Recaudo en millones del RST entre enero y noviembre de 2021*

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE DE ...

<b>Mes</b>	<b>Total recaudo en millones</b>
Enero	490.599
Febrero	500.964
Marzo	506.903
Abril	570.973
Mayo	659.746
Junio	665.824
Julio	754.129
Agosto	760.34
Septiembre	856.383
Octubre	877.226
Noviembre	981.45
<b>Recaudo entre Feb - Nov 2021</b>	
	<b>490.851</b>
<b>Aumento</b>	
<b>% a Nov 2021</b>	<b>100,05%</b>

Nota: los datos fueron tomados de los Informe RST – enero a noviembre de 2021 emitidos por la DIAN.

### Referencias

Becerra, B.X, (2021). El director de la Dian, Lisandro Junco, dijo el pasado 13 de diciembre que se había cumplido con la meta de recaudo de este año. Diario La República. <https://www.larepublica.co/economia/recaudo-tributario-bruto-llego-a-1732-billones-y-crecio-187-comparado-con-2020-3282700>

## EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

Cortés, A., Díaz, K., Rodríguez, G. (2019). Análisis del Monotributo y el Régimen simple de tributación en Colombia, comparados con sistemas tributos similares en Latinoamérica. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. <http://hdl.handle.net/20.500.12010/7289>

DANE, (2021). Empleo informal y seguridad social <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social?phpMyAdmin=3om27vamm65hhkhrtgc8rrn2g4>

DIAN, (2019). Caracterización de declarantes RST año gravable 2019. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Ministerio de Hacienda. <https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Caracterizacion-declarantes-AG-2019.pdf>

DIAN, (2021). Informe RST – enero 2021. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –Ministerio de Hacienda. <https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Informe-RST-enero-2021.pdf>

DIAN, (2021). Informe RST – febrero 2021. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –Ministerio de Hacienda. <https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Informe-RST-febrero-2021.pdf>

DIAN, (2021). Informe RST – marzo 2021. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –Ministerio de

ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE DE ...  
Hacienda.

<https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Informe-RST-marzo.pdf>

DIAN, (2021). Informe RST – abril 2021. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –Ministerio de Hacienda.

<https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Informe-RST-abril.pdf>

DIAN, (2021). Informe RST – mayo 2021. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –Ministerio de Hacienda.

<https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Informe-RST-mayo-2021.pdf>

DIAN, (2021). Informe RST – junio 2021. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales–Ministerio de Hacienda.

<https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Informe-RST-junio-2021.pdf>

DIAN, (2021). Informe RST – julio 2021. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Ministerio de Hacienda.

<https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Informe-RST-julio.pdf>

DIAN, (2021). Informe RST – agosto 2021. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –Ministerio de Hacienda.

EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

<https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Informe-RST-Agosto-2021.pdf>

DIAN, (2021). Informe RST – septiembre 2021. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –Ministerio de Hacienda.

<https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Informe-RST-septiembre-2021.pdf>

DIAN, (2021). Informe RST – octubre 2021. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –Ministerio de Hacienda.

<https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Informe-RST-octubre-2021.pdf>

DIAN, (2021). Informe RST – noviembre 2021. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –Ministerio de Hacienda.

<https://www.dian.gov.co/impuestos/RST/Documents/Informe-RST-noviembre-2021.pdf>

El Tiempo, (2019). Dian sube a 10.000 la meta de inscritos al régimen simple de tributación. Periódico virtual El Tiempo.

<https://www.eltiempo.com/economia/sectores/dian-suba-a-10-000-la-meta-de-inscritos-al-regimen-simple-400582>

Fernández, C. (2020). Informalidad empresarial en Colombia. Coyuntura Económica. Investigación Económica y Social. Repositorio institucional Fedesarrollo.

<https://repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4055>

## ACOGIDA DEL REGIMEN SIMPLE DE ...

Jiménez, T., Ramos, F. (2021). Análisis de la reforma tributaria y su influencia en la recaudación tributaria de las microempresas. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

<https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/655110>

Moya, P. (2018). Razones por las cuales fracasó el Monotributo, el impuesto de los negocios pequeños. Revista virtual Semana.

<https://www.semana.com/impuestos/articulo/monotributo-o-por-que-no-funciono-el-monotributo/76765/>

Pomacusi, G., (2019). Efectos del Régimen Tributario Simplificado en Bolivia. Universidad Mayor de San Andrés.

<https://repositorio.umsa.bo/handle/123456789/21212>

Portafolio. Por qué el Régimen Simple de Tributación es una oportunidad de ahorro. El Portafolio Sección de impuestos.

<https://www.portafolio.co/economia/impuestos/por-que-el-regimen-simple-de-tributacion-es-una-oportunidad-de-ahorro-560626>

Ramírez Agudelo, M.G., Urbano Ruiz, C.L. (2019). Análisis del impuesto del régimen simple de tributación en Colombia. Universidad Santiago de Cali.

<https://repository.usc.edu.co/handle/20.500.12421/1788>

EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE ...

Rodríguez, F. (2019). La ley de financiamiento y su impacto en un impuesto territorial: el ICA. Universidad Militar Nueva Granada.

<https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/32114>

Vallejo, D., (2013). El Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador (RISE) y su incidencia en el comercio informal. Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador.  
<https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3312>

## Generación de Cultura de Seguridad Basada en el Comportamiento

Álvaro Javier Lazcano Warne<sup>1</sup> Mildred Paola Visbal Baron<sup>2</sup> y Ana Victoria Riveros Oviedo<sup>3</sup>

### Resumen

El propósito del presente artículo es reflexionar sobre la gestión de la seguridad mediante la influencia en el comportamiento de los trabajadores. Las estrategias de educación que permiten fortalecer los comportamientos seguros, mostrando el paso a paso para la ejecución de un proceso de gestión de la seguridad fundamentada en los comportamientos. Para lograr los objetivos se realizó revisión documental en diferentes bases de datos y en páginas web gubernamentales y no gubernamentales, entrevistas con profesionales con experiencia en la aplicación de estos procesos, permitieron adquirir herramientas para argumentar dicha reflexión. Los hallazgos colocan en manifiesto que durante un análisis de la accidentalidad en 1930 concluyen que, la mayoría de los accidentes estaban relacionados con actos

---

<sup>1</sup> Estudiante de la especialización en Seguridad y Salud en el Trabajo de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre –UAJS.

<sup>2</sup> Estudiante de la especialización en Seguridad y Salud en el Trabajo de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre –UAJS.

<sup>3</sup> Psicóloga. Especialista en Psicología Clínica. Magíster en Psicopatología Clínica y Forense con énfasis en intervención a víctimas. Docente de tiempo completo de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre. Correo electrónico: docente\_psicologia15@uajs.edu.co

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

inseguros por parte de los trabajadores, de aquí, surge la necesidad de seguir investigando respecto al tema. En Colombia se han realizado estudios en los cuales han detectado que las principales causas de accidentes de trabajo mortales han sido debido a factores personales no especificado, lo que nos resalta la importancia de implementar programas de seguridad basados en el comportamiento. Finalmente se puede concluir que es posible modificar o eliminar los actos inseguros que se encuentran con la cultura por medio de la psicología conductual, la cual nos ofrece el refuerzo positivo, donde se celebra las buenas conductas de los trabajadores.

**Palabras Claves:** seguridad, actos inseguros, comportamiento

## GENERACIÓN DE CULTURA DE ...

### **Introducción**

La cultura son las ideas adquiridas por medio de medios no especializados, es decir, gracias a las actividades desarrolladas, mediante el desarrollo de facultades intelectuales (Diccionario Léxico de Oxford, 2021). Esta puede afectar la forma en la que vemos los problemas o peligros de nuestro entorno, minimizándolo o en el peor de los casos anulándolo, es cuando debemos empezar hablar de cultura de seguridad.

De acuerdo con el Instituto para una Cultura de Seguridad Industrial (ICSI) en el 2017, definen la cultura de seguridad cómo “un conjunto de maneras de hacer y de pensar ampliamente, compartidas por los actores de una organización en todo lo relativo al control de los principales riesgos de sus actividades”. Es importante que para todos los trabajadores sea habitual su seguridad, este debe crear hábitos de seguridad describiendo primeramente su concepto sobre los peligros de su entorno.

Es importante que exista una retroalimentación constante sobre los significados de peligro dentro la organización, ya que se ha demostrado la importancia sobre la disminución de los accidentes cuando el trabajador se apropia de conceptos y cambia su percepción y definición hacia el peligro. (Guodong Ni et al., 2020).

La seguridad cimentada en el comportamiento radica en analizar al ser humano en todas sus facetas para consolidar y modificar actos o comportamientos que dentro de su “normalidad” pueden ser peligrosos o en algunos casos mortales.

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

Podemos decir que la seguridad basada en comportamientos es una metodología de gestión de riesgos que incita un enfoque proactivo e integrado de la prevención con la cual busca reforzar comportamientos seguros y corregir aquellos inseguros; de esta forma se contribuye con la generación de cultura de prevención en la organización.

Las estadísticas universales revelan que el 95% de los accidentes son consecuencia del comportamiento humano, solamente el 3% se debe a condiciones peligrosas y el 2% a situaciones no controlables (Torres, 2015a). En Colombia durante el 2010 se evidenció que los accidentes de trabajo mortales por factores personales no especificados fueron del 32% (909), seguido de la falta de conocimiento 20.4% (564), encontramos que la falta de conocimiento se encuentra de segundo lugar evidenciándose de cierta forma la importancia de capacitar al personal y de confirmar su aceptación sobre los riesgos y la importancia de interiorizar los conceptos (Torres, 2015b).

Analizando los conceptos antes mencionados y la situación a nivel mundial y de Colombia nos resulta interesante realizar una revisión bibliografía acerca de la generación de cultura de seguridad basada en el comportamiento.

Haciendo una mirada retrospectiva, vemos que la necesidad de influir en el comportamiento de los trabajadores, se ha analizado en las obras de construcción desde la década de 1930. Heinrich (1931), verificó los informes de incidentes preparados por los ejecutivos y de esto concluyó que alrededor

## GENERACIÓN DE CULTURA DE ...

del 85% de los accidentes fueron directos asociado a acciones peligrosas por parte de los trabajadores; siendo así, ya creaba incertidumbre la influencia que tenía el comportamiento del ser humano sobre el concepto de seguridad en el trabajo.

El proceso de gestión de la seguridad basada en el comportamiento, Martínez (2015a) dice que consiste en intervenir la conducta del hombre por medio de un compromiso que involucra a todos los niveles de la estructura organizacional, la aplicación de esta no se basa en un uso exclusivo de algún sector, por el contrario, puede ser involucrado en todos los sectores. Este no se basa en la disminución de los accidentes, sino en el aumento de los comportamientos seguros, como base para reducir los accidentes en el área de trabajo.

Generar estrategias de educación en el ambiente laboral, requiere reconocer que se debe partir de los conceptos de educación para adultos, donde el aprendizaje vivencial a partir de talleres participativos que inviten a la reflexión brinde resultados importantes para adquirir nuevos conocimientos o modificar los conceptos existentes; en este caso el concepto sobre la seguridad y el cumplimiento de normas y procedimientos establecidos.

De acuerdo con lo anterior, existen autores como Martínez (2015b), que explican la psicología conductual, cómo el modificar o cambiar algunos comportamientos laborales previamente identificados por medio del refuerzo positivo. Este tipo de procedimientos son ampliamente conocidos desde hace

## EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...

algunas décadas, pero a nivel de intervenciones laborales no son muy amplias.

Para lograr un impacto positivo es fundamental la participación de todos los líderes de procesos y colaboradores de todas las áreas de las empresas. Para Burgos (2010), esta participación tiene que ir acompañada del compromiso visible de todos los agentes implicados hacia esa cultura preventiva, en definitiva, la prevención debe integrarse en el día a día de la actividad “autocuidado”.

El comportamiento humano es estudiado por la Psicología, desde la gestión de seguridad no sólo nos puede ayudar a prevenir accidentes laborales; sino también en la medida en que los accidentes dependen del comportamiento humano, logra ser imprescindible para conseguir una prevención eficaz y, además, dispone de las metodologías adecuadas y prácticas para hacerlo; las cuales han demostrado su eficacia de modo fehaciente y tangible en empresas y organizaciones de prácticamente todos los sectores productivos a lo largo de las últimas décadas (Meliá, 2007a).

El proceso de gestión de la seguridad basado en los comportamientos está determinado por la consecución de unos pasos y procedimientos bien documentados que permiten establecer e integrar las acciones de cada actor dentro de la organización (Martínez, 2015c). Resulta sumamente relevante que en todos los programas de seguridad basada en el comportamiento sea necesario fijar muy bien, para los

## GENERACIÓN DE CULTURA DE ...

participantes y para los observadores, cual es la conducta segura, deseada y cuales las conductas inseguras no aceptables (Meliá 2007b).

El primer paso en el proceso es la creación de estándares de seguridad, estos se utilizan para definir la forma adecuada de realizar el trabajo dentro de un procedimiento establecido, esto significa que se debe documentar el paso a paso, incluyendo las acciones esperadas por parte de los trabajadores en el desarrollo de su función. Estos estándares deben definirse para aquellas tareas que se han evaluado como de mayor riesgo o con mayor accidentalidad dentro de la organización. Una vez definidos y documentados los estándares se puede iniciar con el siguiente paso (Martínez, 2015d).

El segundo paso es la creación de listas de chequeos, las cuales serán el lineamiento para determinar los comportamientos a observar, estas listas de chequeo se construyen con base en los estándares anteriormente definidos, de donde se extraerán los pasos críticos que esperamos que los colaboradores realicen de manera correcta o con un comportamiento seguro. Las listas de chequeo deberán ser construidas en forma de enunciados que sean claros, concisos y observables de manera objetiva, es decir deben ser pasos de la tarea traducidos en el comportamiento esperado del colaborador. Para la construcción de los estándares y las listas de chequeo se debe contar con la participación de los líderes de proceso, personal que desarrolle la actividad y personal de seguridad quienes en conjunto deberán discutir y llegar a la forma

EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...  
más fácil, segura de realizar la labor con el resultado de calidad.  
(Martínez, 2015e).

El tercer paso es la observación del comportamiento el cual es una de las estrategias más flexibles del método científico en donde se procura describir, codificar, medir y analizar el comportamiento que se quiere evaluar (Altamirano y Castillo, 2022).

Las observaciones de comportamientos se realizan en los espacios laborales, durante la ejecución de las actividades que previamente se han identificado, bien sea con base en las estadísticas de accidentalidad o en la priorización de los peligros existentes en las mismas. (Martínez, 2015f). La ejecución de la observación debe ser realizada por observadores previamente calibrados, es decir, que saben y conocen tanto el proceso, cómo los estándares desarrollados mediante la aplicación de las listas de chequeo descritas en el segundo paso del proceso de gestión de la seguridad basada en el comportamiento.

Los comportamientos observados deben clasificarse en positivos y negativos, de tal forma que al final de la observación pueda tabularse el resultado y definir cuales comportamientos es necesario reforzar para que continúen realizándose de esta misma manera y cuáles requieren intervención de mejora; generando planes de acción de educación y refuerzo positivo para lograr el objetivo en la generación de la cultura de seguridad esperada.

## **Conclusiones**

## GENERACIÓN DE CULTURA DE ...

El modelo de la seguridad fundamentada en comportamientos es un proceso que permite ajustarse a todas las organizaciones que hayan identificado como principal causa inmediata de sus accidentes laborales, los actos o comportamientos inseguros y que tengan la intención de generar cultura de seguridad en sus colaboradores mediante la observación, educación y reflexión.

La ejecución del proceso de gestión de la seguridad basado en los comportamientos debe ser organizado y lógico, de tal forma que permita establecer con claridad las actividades que se pretenden intervenir y así identificar y evaluar aquellas conductas que pueden llegar a ser comportamientos seguros y ayuden al refuerzo de las mismas por consiguiente una disminución de forma significativa sobre los accidentes a causa de comportamientos inseguros.

Por lo mencionado anteriormente, se vio la necesidad de gestionar la seguridad mediante la influencia en el comportamiento de los trabajadores y la importancia de la misma, donde todas las áreas de la organización deben actuar de manera conjunta para bridar la importancia, esta no es exclusiva del área de Seguridad y Salud en el Trabajo y se debe resaltar la importancia del compromiso en todas las escalas de la organización.

Es de interés de los autores, mejorar la comprensión del refuerzo positivo basado en la psicología conductual, siendo éste la principal estrategia de educación que permite fortalecer los

EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRÁCTICA ...  
comportamientos seguros; ya que favorece la frecuencia de la conducta a partir de la motivación o del reconocimiento. La educación mediante la interacción y momentos reflexivos permite afianzar nuevas conductas y hacer conciencia sobre los comportamientos que deben modificarse o sustituirse.

## Referencias

Bonilla, M. (2017). *Brigadas jurídicas: innovando espacios transformadores en la práctica de los consultorios*. Ámbito Jurídico.

Senado de la República de Colombia. Ley 2213 de 2022. Gaceta oficial. Bogotá D.C.

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista-Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación (4a. ed.)*.

Palacio, G. (1989). Servicios legales y relaciones capitalistas: un ensayo sobre los servicios legales jurídicos populares y la práctica legal crítica. *El Otro Derecho* (Bogotá, D.C.: Ilsa), 3, 51-70.

Cortina, A & Quintana, B. (2020). Judicialización de la política y moralización del Derecho, un reto para los consultorios jurídicos en Colombia: una mirada desde el aprendizaje de servicio solidario. Dialnet.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7628484>

GENERACIÓN DE CULTURA DE ...

Sentencia SU-044/95. (1994, 09 de febrero). Corte  
Constitucional. (M.P. María Franco)

Sentencia C-071/95. (1995, 23 de febrero). Corte Constitucional.  
(M.P. Carlos Gaviria)

Sentencia C-049/96. (1996, 08 de febrero). Corte Constitucional.  
(M.P. Fabio Morón)