



Universidad  
César Vallejo

Fondo  
Editorial



Universidad Católica de Oriente  
Vigilada Mineducación



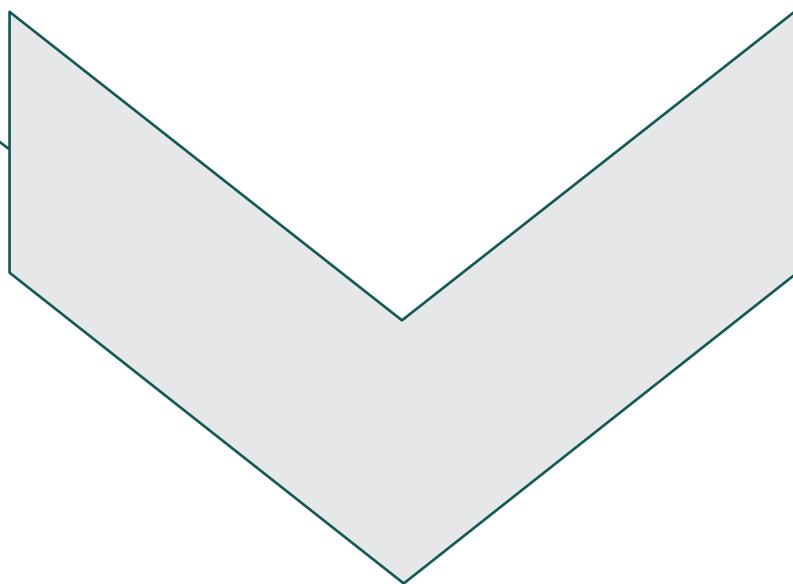
# REFLEXIONES FISCALES Y CONTABLES

Editor académico: Carlos Humberto Monsalve López





# REFLEXIONES FISCALES Y CONTABLES



## Catalogación en la publicación – Universidad Católica de Oriente

Reflexiones fiscales y contables/ editor académico Carlos Humberto Monsalve López. — Rionegro (Antioquia): Fondo Editorial Universidad Católica de Oriente, Fondo Editorial Universidad Cesar Vallejo, 2025.

200 páginas: ilustraciones, gráficos, tablas, 23.5 cm.

eISBN 978-628-7767-31-7

Referencias bibliográficas al final de cada capítulo

1. Auditoría fiscal — Enseñanza 2. Contabilidad — Enseñanza I. Monsalve López, Carlos Humberto (editor - autor) II. Vargas Restrepo, Carlos Mario (autor) III. Silva Ruiz, Fernando David (autor) IV. Gárate Ríos, Jhonny (autor) V. Jiménez López, José David (autor) VI. González Pulgarín, Michael (autor) VII. Suárez Marín, Carlos Alberto (autor) VIII. Fasabi, Jhon Bautista (autor) IX. Incio Ñañez, Plácido Eduardo (autor) X. Cardona Buitrago, Juan Camilo (autor) XI. Universidad Católica de Oriente XII. Universidad Cesar Vallejo.

SCDD 657.45 23

Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/uco0073>



Reflexiones fiscales y contables

Primera edición digital, agosto de 2025

© Carlos Humberto Monsalve López  
Editor académico

© Universidad César Vallejo  
Av. Alfredo Mendiola 6232, Panamericana Norte,  
Los Olivos | Lima, Perú  
[fondoesditorial@ucv.edu.pe](mailto:fondoesditorial@ucv.edu.pe)

© Fondo Editorial Universidad Católica de Oriente  
Sector 3, Carrera 46 n.o 40B-50  
054040 Rionegro (Antioquia)  
[fondo.editorial@uco.edu.co](mailto:fondo.editorial@uco.edu.co)

Autores:

Carlos Humberto Monsalve López  
Fernando David Silva Ruiz  
Carlos Mario Vargas Restrepo  
Juan Camilo Cardona Buitrago  
Plácido Eduardo Incio Ñañez  
Michael González Pulgarín  
Jose David Jiménez López  
Carlos Alberto Suarez Marín  
Jhonny Gárate Ríos  
Jhon Bautista Fasabi

ISBN: 978-628-7767-31-7

DOI: <https://doi.org/10.47286/9786287767317>

Corrección de textos:

Juan Ricardo Molina Rúa  
Fondo Editorial Universidad Católica de Oriente

Edición y diseño:

Universidad César Vallejo SAC



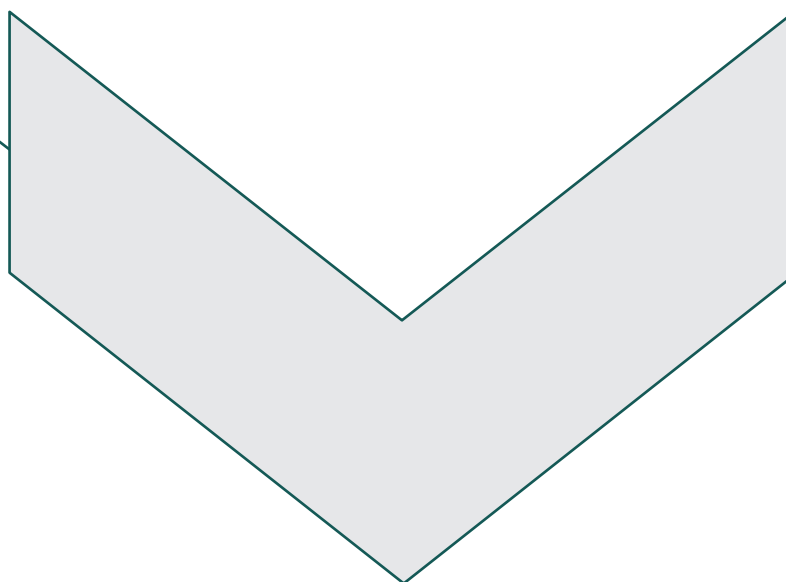
Este libro es derivado del proyecto de investigación “Economía regional y otras economías”, el cual fue aprobado y financiado por la Universidad Católica de Oriente y la Universidad Cesar Vallejo de Perú. Los capítulos que conforman este libro fueron seleccionados a través de un proceso de evaluación de pares ciegos.

Se permite la reproducción del libro o de sus contenidos, siempre y cuando se dé el debido crédito a los autores, a la Universidad Católica de Oriente y a la Universidad César Vallejo.

Editado en Rionegro, Colombia.

# REFLEXIONES FISCALES Y CONTABLES

Editor académico: Carlos Humberto Monsalve López





# CONTENIDO

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Propuesta procedimental para el reintegro tributario en la región selva</b>	<b>13</b>
Fernando David Silva Ruiz Carlos Mario Vargas Restrepo	
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Autonomía territorial y reserva de ley: beneficios y exenciones tributarias en Colombia</b>	<b>41</b>
Juan Camilo Cardona Buitrago	
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Beneficios tributarios en el impuesto predial y arbitrios: el caso de Chiclayo (Perú) y Rionegro (Colombia)</b>	<b>57</b>
Plácido Eduardo Incio Ñañez Carlos Mario Vargas Restrepo	
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>Consideraciones sobre la tributación en los municipios de sexta categoría en Antioquia</b>	<b>87</b>
Michael González Pulgarín	

## **CAPÍTULO 5**

117

### **Gestión del riesgo cambiario mediante la utilización de derivados financieros en el sector floricultor del Oriente antioqueño**

Carlos Mario Vargas Restrepo

Jose David Jiménez López

Carlos Alberto Suarez Marín

## **CAPÍTULO 6**

141

### **Gestión del riesgo crediticio y morosidad en una agencia del sistema financiero peruano**

Jhonny Gárate Ríos

Jhon Bautista Fasabi

## **CAPÍTULO 7**

167

### **Tecnología didáctica: una herramienta para la educación contable y fiscal**

Carlos Humberto Monsalve López

# Presentación

La historia de los estudios fiscales y contables se remonta a la antigüedad, hace más de cinco milenios, en civilizaciones asentadas en China, Egipto y Mesopotamia. Las dos últimas, en particular, se desarrollaron en importantes valles irrigados por el río Nilo, en el norte de África, donde prosperaron los faraones y los tributos, y los ríos Tigris y Éufrates, en lo que hoy se conoce como Iraq. En esta última se asentaron los sumerios, a quienes se atribuyen importantes avances en el desarrollo de la escritura y de la rueda, así como el registro del primer tributo de la historia. En estas civilizaciones se concentraron los primeros sistemas contables que, aunque elementales, serían el inicio conocido del control de las actividades económicas.

A medida que avanzaban las civilizaciones antiguas evolucionaron los métodos de registro y se mejoraron los controles financieros, en cada una de las complejidades, que dichas sociedades enfrentaban en su expansión territorial y crecimiento poblacional. A pesar de asentarse en lugares distintos, estas actividades empezaban a organizarse de formas diferentes y según sus contrastes demográficos, arquitectónicos, culturales y comerciales, al igual que en la complejidad de sus economías. Esto permitió que, en su evolución, se diera el punto de partida para lo que hoy se reconocen como los sistemas contables, los cuales han pasado de utilizar tablas de arcilla a programas empresariales avanzados que en la actualidad se integran a las tecnologías de la información.

La fiscalidad, entre tanto, tenía el papel de configurar estados, imperios y colonias, dando como resultado la aparición de los impuestos, con la necesidad de cobijar gastos, sobre todo bélicos, producto de la expansión de estos. La fiscalidad empezó a configurarse a partir de los cambios que ha enfrentado el mundo en lo económico, lo político y lo social, trayendo consigo rebeliones y protestas en cada una de ellas como efectos colaterales. Sin embargo, los impuestos, a través una evolución gradual, se convirtieron en un instrumento clave para el desarrollo económico y el sostenimiento del gasto público hasta llegar a los complejos sistemas impositivos contemporáneos.

El mayor desarrollo conceptual de la contabilidad se generó hacia el año 1494, cuando el fraile franciscano y matemático Luca Pacioli publicó su tratado *Summa de Arithmetica, Geometrica, Proportioni et Proportionalita (Summa)*, en el que describe el método de la partida doble empleado por los mercaderes de Venecia para registrar cada operación en dos cuentas diferentes: una cargada al débito

y otra al crédito. Esto significó un equilibrio en lo que se conocería como la ecuación contable y generó, por primera vez, lo que hoy en día se conoce como libro diario. Este avance permitió la prevención en los errores contables y una precisión en los documentos financieros. A fray Luca también se le reconoce la formulación de los principios contables, a saber, la coherencia, la materialidad y la conciencia en el ejercicio de la profesión fiscal y contable.

Por su parte, en el mismo siglo XV, al otro lado del océano Atlántico, el imperio inca en el Cuzco de Perú, que se extendió desde el sur de Colombia hasta Chile y Argentina, tenía la *yupana*, o calculadora inca, como método de conteo para el pago de los tributos, entre otras funciones de cálculo. A la vez, los incas empleaban el *quipu*, un sistema de cuerdas anudadas, como sistema de registro y de control contable. Luego, con la llegada de los españoles a América, se impuso su propio sistema contable junto con sus leyes y normas, dejando de lado los adelantos que las civilizaciones precolombinas habían desarrollado. Después de la independencia de las colonias, se fueron estableciendo diversos impuestos, entre ellos los recaudos por prediales, renta e industria, hasta los que se poseen hoy en día.

Este libro pretende reconocer la importancia de la evolución de la reflexión fiscal y contable en función de la gestión gubernamental y empresarial en la toma de decisiones financieras que permite a los Estados y a las empresas evaluar su crecimiento, los ingresos para su desarrollo, la planificación a mediano y largo plazo y, finalmente, el cumplimiento de las normativas legales de Perú y de Colombia. Por tal motivo, se enfatiza la importancia de la educación continua y la investigación del contador público en América Latina, ya que este se desempeña en diversas áreas del conocimiento como la contabilidad, la administrativa y la gerencial, de costos, financiera, fiscal y, por supuesto, gubernamental, de tal manera que impacten positivamente en el desarrollo empresarial, social y económico de la región andina.

Es importante advertir al lector que las normativas fiscales, para el recaudo del Estado, y las contables, para las empresas del sector privado, varían entre países; tanto Perú como Colombia han sido objeto de reformas en estos frentes a lo largo del tiempo, reflejando cambios en las políticas públicas, económicas, legales, ambientales y, sobre todo, en las necesidades sociales de cada país. Perú y Colombia también comparten su evolución fiscal y contable desde el periodo prehispánico, luego en el colonial y poscolonial, atravesando por las diversas transformaciones que han compuesto la regulación tributaria (estado) y la regulación contable (empresas). Si bien ambas son diferentes entre sí, se complementan y han influido tanto positiva como negativamente en la competitividad de las empresas, en la atracción de inversiones extranjeras y en el crecimiento económico, tanto de estas dos naciones, como de Suramérica en general.

Por último, y no menos importante, quisiera resaltar el esfuerzo de dos universidades, de dos países hermanos, que han coeditado esta obra y que han querido compartir sus investigaciones alrededor de la contabilidad, la fiscalidad y las finanzas de Perú y Colombia para profesores, investigadores, estudiantes y comunidad en general. Asimismo, agradecer a los investigadores participantes, quienes han hecho aportes con respecto a temas como los beneficios fiscales, las exenciones tributarias, la fundamentación contable, la fundamentación normativa, el riesgo cambiario, el riesgo crediticio, los derivados financieros y las herramientas para la educación superior en Contaduría Pública.

**Carlos Humberto Monsalve López**



# 1

**Propuesta procedimental  
para el reintegro tributario  
en la región selva**



# Propuesta procedimental para el reintegro tributario en la región selva

## Herramienta contra la informalidad en el Perú a partir de referentes latinoamericanos y español

Fernando David Silva Ruiz\*

Carlos Mario Vargas Restrepo\*\*

*La progresividad no solamente debe considerarse en relación con la universalidad de los tributos sino que, además, implica un juicio de valor sobre el destino de los recursos tributarios. Porque es claro que el gasto público es un eficaz e imprescindible instrumento redistributivo.*

Mauricio Plazas Vega (2015, p. 86)

DOI: <https://doi.org/10.47286/9786287767317ch1>

### Resumen

La definición de la política fiscal implica atender las diferencias socioeconómicas de las regiones para crear exacciones o incentivos fiscales y distribuir equitativamente el gasto público a efectos de avanzar en la progresividad del sistema tributario y en la redistribución de la renta. En el Perú, se ha definido un modelo de reintegro del impuesto a las ventas –IGV–, aplicable en la región selva, sobre el cual recaen algunas objeciones tales como el no cumplimiento de su propósito o del beneficio a un sector particular de contribuyentes. En este capítulo se desarrolla un análisis de este beneficio tributario y, desde la perspectiva del derecho comparado, se analizan otras experiencias regulatorias en Latinoamérica y España relacionadas con devoluciones del IGV, para posteriormente hacer una propuesta procedimental de reintegro tributario en la región selva peruana que contribuya a contrarrestar la informalidad y a generar beneficios socioeconómicos en la misma.

**Palabras clave:** Beneficios fiscales, Reintegro tributario, Impuesto a las ventas, Devolución de IGV.

---

\* Contador Público por la Universidad Peruana Unión (Perú), especialista en tributación con máster en Asesoría Fiscal por la Universidad de Navarra (España) y máster en Hacienda Pública con especialidad en Administración Tributaria por la Universidad Nacional de Educación a Distancia y el Instituto de Estudios Fiscales (España). Profesor en varias universidades en Perú y funcionario público con más de 10 años de experiencia en el área tributaria. Correo electrónico: davsilruiz@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7855-6864>.

\*\* Contador Público por la Universidad Católica de Oriente (Colombia), especialista en Gestión Tributaria por la Universidad de Antioquia (Colombia), magíster en Fiscalidad Internacional por la Universidad Internacional de la Rioja (España), magíster en Gestión de Organizaciones por la Université de Québec à Chicoutimi (Canadá) y Universidad EAN (Colombia); doctor en Ciencias Contables por la Universidad de los Andes (Venezuela). Profesor de tiempo completo de la Universidad Católica de Oriente (Colombia) y miembro activo del Grupo de investigación FACEA de la misma universidad. Correo electrónico: cvargas@uco.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2490-3808>

## Introducción

El Perú se divide en tres regiones geográficas, Costa, Sierra y Selva, cada una de las cuales se subdivide a la vez en departamentos. La región de Selva (en adelante RS) está constituida por cinco departamentos: Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali y Madre de Dios. En el marco de políticas fiscales y económicas, todas las regiones han definido exoneraciones y beneficios tributarios dentro de los que se destacan la exoneración de todas las actividades económicas desarrolladas en la RS frente al impuesto general a las ventas –IGV– y el reintegro tributario, consistente en la devolución del IGV pagado por los consumidores residentes en el departamento de Loreto sobre determinados productos adquiridos de empresas ubicadas fuera de la RS los cuales deberán ser comercializados y consumidos en el mismo departamento de Loreto<sup>1</sup>.

Así, en el año 2017 se efectuaron devoluciones por 32 millones de dólares<sup>2</sup>, aproximadamente, en el marco del reintegro tributario a empresas ubicadas o domiciliadas en Loreto, lo cual se justifica en tanto constituye un instrumento de política fiscal orientado a cumplir objetivos de carácter social, concretamente, el mejoramiento de las condiciones sociales de los ciudadanos de la Región.

No obstante, algunos estudios referidos posteriormente sugieren que este instrumento fiscal no ha cumplido con los objetivos sociales indicados y que, más bien, ha significado mayores beneficios para las grandes empresas que lo utilizan en sus estructuras organizacionales y de planificación fiscal, muchas veces sin consideración del crecimiento sostenible y del bienestar social en la RS.

Por ello, los gobiernos regionales han solicitado al ejecutivo eliminar este tipo de exoneraciones y beneficios tributarios, al tiempo que demandan que el consecuente incremento de los ingresos por concepto de IGV se transfiera directamente a las delegaciones regionales para ejecutar un mayor gasto público a través de proyectos sociales de bienestar y de desarrollo económico sostenible en la Región. Sin embargo, esto también puede acentuar la problemática de corrupción que afecta gravemente la moralidad de las democracias, distorsiona los sistemas económicos, le resta confianza y legitimidad a las entidades gubernamentales, constituye un ambiente de descomposición social<sup>3</sup> y, en últimas, puede limitar el desarrollo socioeconómico de la RS.

---

<sup>1</sup> Ley 27037, “Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía”, artículo 45° al 49° de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo (IGV e ISC) aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF y artículo 11° del Reglamento del IGV e ISC aprobado por Decreto Supremo N° 029-94-EF.

<sup>2</sup> S/ 105.7 millones de soles. (tipo de cambio S/ 3.30 el Dólar americano). Fuente SUNAT.

<sup>3</sup> CHAMORRO BALVÍN, Alcides. Proyecto de Ley Nro : 07388, exposición de motivos, Congreso de la República del Perú, 2003, p.4.

En tal sentido, este trabajo pretende aportar un nuevo modelo aplicable en cualquiera de los dos escenarios: permanencia de los beneficios y exoneraciones fiscales o eliminación de estos. Así, la propuesta se orienta a que tanto la población en general como las grandes empresas resulten beneficiadas, para lo cual se sustenta en un estudio social, económico y tributario de la misma que permite prever resultados positivos en la recaudación, mediante la ampliación de la base imponible del IGV y, por ende, en la lucha contra la informalidad, que también constituye uno de los principales problemas que enfrenta la economía peruana, y en general, la latinoamericana.

En esta línea, se requerirá la modificación de los procedimientos de actuación de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria –SUNAT– y del actual sistema de gasto tributario en exenciones y reintegro del IGV a efectos de convertirlo en un eficiente instrumento contra la informalidad a partir de factores fiscales y económicos para su correcto funcionamiento, dinamizando la economía y fortaleciendo el recaudo tributario. Para ello, se plantea la necesidad de diseñar un nuevo modelo o procedimiento del RT que favorezca e incentive la utilización de los comprobantes electrónicos, tanto en la facturación como en el respectivo pago.

Ahora bien, el abordaje metodológico de este trabajo contempló el análisis de la normativa vigente y, desde la perspectiva del derecho comparado, la identificación de algunas disposiciones asociadas a la devolución del impuesto a las ventas definidas en otros países de Latinoamérica y España. Asimismo, se analizaron varios informes y estudios referidos al beneficio fiscal en la RS y su impacto a nivel regional y nacional.

Por otro lado, se recurrió a la técnica de la encuesta para determinar, entre otras cosas, el grado de aceptación de esta posible propuesta entre empresarios y población de la RS.

## **Fundamentos conceptuales del reintegro tributario en el impuesto general a las ventas**

### **Características generales del reintegro tributario (RT)**

Si bien este beneficio tributario no se encuentra vigente, es importante analizar cómo fue su funcionamiento a efectos de revisar el procedimiento deficiente que benefició a un sector minoritario de la economía peruana. Partiendo de ello, se busca proponer una alternativa técnica y eficiente que articule diversos agentes económicos, tomando como modelos algunos beneficios tributarios establecidos en países latinoamericanos y de Europa.

Como punto de partida en la descripción de las características generales del reintegro tributario, conviene señalar los bienes que hacen parte del beneficio tributario. En tal sentido, el antecedente normativo más relevante de la política fiscal en la Amazonia, lo constituye el Convenio de Cooperación Aduanera Peruano Colombiano –PECO–, suscrito el 20 de mayo de 1938, en virtud del cual se fijaron tarifas aduaneras comunes

para un conjunto de productos a ser importados a la RS peruana a efectos de compensar las fluctuaciones de los sobrecostos con relación a otras zonas del país.

Esta norma supranacional continua vigente, permitiendo ejercer el derecho a la devolución del IGV pagado en los bienes liberados y la exoneración de los derechos arancelarios. Sin embargo, los precios de los bienes que ingresan a la RS son en varios casos iguales a los registrados en otras regiones del país, pese a que en sus inicios el precio de los bienes liberados era más bajos que en el resto del país, originándose la presencia de Aduanas para evitar la salida de bienes fuera de la región. Por este motivo, se hace necesario revisar nuevamente el convenio, dada su larga lista de productos y la producción de algunos bienes que han sido incluidos en el protocolo que son producidas en la región.

Además de los bienes liberados de conformidad con el PECO, también se enlistan los bienes incluidos en el apéndice del Decreto Ley 21503 sobre “nuevas medidas en la aplicación de los Regímenes Especiales del Impuesto a los Bienes y Servicios”, entre los que se enuncian, *grosso modo*, productos relacionados con la alimentación (carnes, harina de trigo), herramientas y suministros de construcción, determinadas medicinas como antibióticos y madera, entre otros.

De otro lado, el procedimiento para gozar del beneficio del RT se encuentra consagrado en los artículos 45 a 49 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del IGV en virtud del principio fundamental de legalidad del Derecho Tributario. En efecto, el artículo 45 señala los departamentos que conforman la Región Selva (Loreto, Ucayali, San Martín, Amazonas y Madre de Dios), mientras que el artículo 46 relaciona los requisitos exigidos para gozar de las exoneraciones y beneficios, a saber:

- El domicilio y administración debe estar en la RS.
- Conservar la contabilidad y documentación sustentatoria en el domicilio fiscal.
- El 75 % de las operaciones deben desarrollarse en la RS.
- Estar catalogado por la SUNAT como beneficiario.
- Practicar y pagar las retenciones en los plazos correspondientes cuando sea designado como agente retenedor.

Por otra parte, el artículo 47 contempla que en caso de que el contribuyente tenga un perfil de incumplimiento deberá garantizar el monto de RT solicitado y el artículo 48 plantea el procedimiento general para gozar del beneficio del RT, autorizando a los comerciantes de la región que adquieran bienes enlistados en el Apéndice del Decreto Ley 21503 y bienes totalmente liberados en el Arancel Común del anexo al Protocolo

---

del Convenio PECO, a empresas sujetas al IGV en el resto del país para consumir en la RS, al reintegro equivalente al impuesto consignado en el comprobante de pago hasta un importe máximo del 18 % de las ventas no gravadas.

Uno de los problemas frecuentes que afrontó la administración tributaria –AT– en relación con el RT fue que muchas empresas en el pasado abusaron del beneficio mediante la elusión en su corriente de simulación, presentando documentos que acreditaban el ingreso de los bienes beneficiados a la región cuando en la práctica no ocurría tal ingreso. Por el contrario, al recurrir a la compra de funcionarios o transbordo de la mercadería, y ante una falta de control efectivo de la SUNAT, dichos bienes eran consumidos fuera de la zona beneficiada con el RT y a la vez obtenían la devolución del IGV.

En lo que respecta al procedimiento de solicitud del RT, el numeral 7 del Artículo 11° del RIGV indica los pasos a seguir para que empresarios domiciliados en Loreto, adquirentes de los bienes sujetos al reintegro a proveedores afectos al IGV, puedan obtener la devolución del gravamen soportado. Se trata de una solicitud a la SUNAT adjuntando los siguientes documentos:

- Relación de los comprobantes de pago que sustenten las adquisiciones realizadas fuera de la RS.
- Relación de las notas de débito y crédito que se utilizan en las adquisiciones por las que haya solicitado RT.
- Relación de las guías de remisión del remitente y cartas de porte aéreo, en la medida que acrediten el traslado de los bienes. Dichos documentos deberán estar visados y verificados por la SUNAT.
- Declaraciones de ingreso de bienes a la RS previamente verificadas por los colaboradores de SUNAT, en el cual se verifiquen que los bienes sujetos efectivamente ingresaron a la Región.
- Comprobantes de pago que sustente el servicio de transporte de los bienes sujetos a la Región.

Los comprobantes de pago, notas de débito y crédito, guías de remisión y cartas de porte aéreo deberán ser emitidos de acuerdo con lo establecido el Reglamento de Comprobantes de Pago establecido en la Resolución de Superintendencia 007-99/SUNAT y normas modificatorias. Al respecto, el Reglamento de Comprobantes de Pago –RCdP– señala que toda boleta de venta (comprobante de pago autorizado por SUNAT para sustentar costo o gasto e ingreso) que supere el valor de los S/ 300.00 (para empresas sujetas al beneficio del RT que vendan los bienes sujetos al RT) deberá dis-

criminar los datos de los clientes (nombre o razón social, DNI, lugar de domicilio de residencia o fiscal de la personas física o jurídica que adquiere dicho producto). En caso contrario, dichas ventas no se considerarán para el límite del 18 %.

La solicitud debe ser presentada mensualmente por el sujeto beneficiario, posterior al ingreso de los bienes a la RS y de la presentación de la declaración del IGV, correspondiente al mes solicitado cuya solicitud comprenda el importe de los comprobantes de pago anotados en el periodo por el cual se solicita el reintegro tributario. Una vez solicitado, no podrá presentar otra solicitud por el mismo periodo o periodos anteriores.

Asimismo, una vez presentada la solicitud y a discreción de la SUNAT, se podrá requerir de manera inmediata y en el lugar correspondiente, los libros y registros contables, documentación pertinente e información relacionado a la solicitud, la cual se considerará como no presentada en caso de que no se exhiban tales libros y registros de contabilidad, lo cual no limita la posibilidad al contribuyente de hacer una nueva solicitud.

### **Análisis de los beneficios fiscales en la RS**

Siguiendo a Chirinos (2009), los incentivos tributarios son aquellas desviaciones de la estructura de un impuesto que tienen por objetivo modificar la conducta de los inversionistas o de quienes participan en el mercado mientras que los beneficios tributarios son aquellos ahorros fiscales que se permite a ciertos contribuyentes o por ciertas actividades de acuerdo con criterios de equidad. Por otra parte, este autor enseña que las operaciones exoneradas (o exentas) son una categoría con tratamiento diferenciado dentro de las operaciones sujetas o afectas, ello es, una delimitación del hecho imponible. Por lo tanto, una operación exenta es una operación sujeta (afecta) en la que no se produce el devengo del impuesto, ni es posible su repercusión, ni existe liquidación o cantidad a ingresar en el tesoro.

Ahora bien, en relación con los beneficios fiscales del IGV en la RS, diversos estudios tales como los de Campana (2011), Ventura (2013), Palomino (2013), Llauce y Sotelo (2013) y García (2015), ponen de manifiesto que no han logrado cumplir con sus objetivos y que, por el contrario, se ha fomentado el contrabando entre la región y la zona no liberada a través del carrusel de mercaderías que ingresan a la zona exonerada para obtener el RT y luego salir sin ningún control a la zona gravada, compitiendo de manera desleal frente a las empresas formales que venden los mismos productos afectos y que no tienen derecho al RT. Así, el RT lejos de trasladarse a la población a través de disminuciones en los precios de los bienes sujetos al beneficio, constituyó *sobreutilidades* para los empresarios de la región.

En la misma línea, Campana (2011), Apoyo Consultoría S.A. (2003), Condezo (2015) y García (2015), señalan que el RT otorgado por el ejecutivo no ha generado crecimiento

socioeconómico para los ciudadanos ni para la Amazonía peruana, sobre todo en la Región Loreto.

## **Propuesta de un nuevo procedimiento de exención en la RS**

### **Antecedentes en Latinoamérica y España**

Algunos antecedentes similares de exención o devolución del IVA para fomentar programas sociales, financieros, turísticos y de desarrollo económico se identifican en los ordenamientos de Argentina, Colombia, Ecuador y España.

En tal sentido, Argentina efectuó modificaciones a la Ley 27.430 (B.O.: 29/12/17 y 17 y 24/1/18) en julio de 2016, implementando el programa de devolución de IVA a través de un régimen de reintegro por compras en comercios de venta minorista para personas jubiladas con mesadas mínima, titulares y pensionados de la asignación universal por hijo –AUH– y Asignación Universal por Embarazo –AUE–, según la cual se regulaba el reintegro parcial de las adquisiciones efectuadas con tarjetas de débito. No obstante, y siguiendo al Instituto de Trabajo y Economía Fundación Germán Abdala (2018), el cuestionamiento más destacado que tuvo este programa en el pleno del Congreso era su limitado impacto, toda vez que se direccionó a un grupo de personas que no frecuenta el uso de la tarjeta de débito como un medio de pago habitual.

Además, se señaló que existió una deficiente implementación y limitación en el alcance y estructuración de este programa de devolución de IVA. Si bien de acuerdo con la Jefatura de Gabinete de Ministros se implementaron 282 000 nuevas terminales de pago electrónico hasta abril de 2018, este proyecto no resultó eficiente, o bien no se acompañó con otras iniciativas que generaran un cambio trascendental en la manera en que los pensionistas, jubilados o titulares de la AUH efectúan sus compras. Por último, las partidas presupuestarias de este proyecto fijadas para 2018 también dieron cuenta de que el gobierno no tuvo mayor interés en esta política.

Por otro lado, Colombia tiene definidas algunas exenciones en relación con el impuesto sobre el valor agregado –IVA– con la posibilidad de la solicitud de devolución y/o compensación de saldos a favor. La figura de la devolución consiste en la petición que hace el contribuyente a la Autoridad Fiscal para que devuelva el saldo a favor configurado en la declaración privada del impuesto, mientras que la compensación refiere a la solicitud de cruce de acreencias del contribuyente con el saldo a favor de IVA.

En primer término, la exención procede, en etapa del productor, respecto de algunos bienes de primera necesidad dentro de los que se pueden enunciar –*grosso modo*– carne, leche, huevos, pescado, quesos, cuadernos escolares y medicamentos. Asimismo, se consideran exentos del gravamen los productos y servicios exportados.

En ambos casos, los productores de bienes exentos y los exportadores pueden solicitar en devolución el IVA soportado en la adquisición de bienes y servicios imputables a tales actividades exentas.

En segundo lugar, tienen derecho a solicitar la devolución del saldo a favor de IVA los constructores de viviendas de interés social o prioritaria en relación con el IVA pagado en la adquisición de materiales para la construcción de estas y hasta en un 4 % del valor de venta del inmueble (art. 850 Estatuto Tributario).

En tercera instancia, mientras que el artículo 92 de la Ley 30 de 1992 excluye del IVA a los entes educativos, otorgando a las instituciones estatales de Educación Superior el “derecho a la devolución del IVA que paguen por los bienes, insumos y servicios que adquieran”; el artículo 39 de la Ley 300 de 1996 contempla el beneficio de la devolución del IVA pagado por extranjeros en la compra bienes gravados dentro del territorio nacional que superen tres unidades de valor tributario –UVT<sup>4</sup>. La solicitud de devolución se efectuará a la salida del país en oficinas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–.

Por último, el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 creó a partir del año 2020 la compensación de IVA a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad del sistema tributario en relación con este impuesto, la cual “corresponderá a una suma fija en pesos, que el Gobierno nacional definirá teniendo en cuenta el IVA que en promedio pagan los hogares de menores ingresos, la cual será transferida bimestralmente”.

Por su parte, Ecuador estuvo fomentando el uso del dinero electrónico<sup>5</sup>, siendo el Banco Central del Ecuador (BCE) quien administra y facilita las operaciones económicas a través de dispositivos electrónicos, móviles, electromecánicos, tarjetas inteligentes, computadoras entre otros, en el cual brinda un servicio sin fines de lucro, con costo muy bajo y con un alto grado de seguro para la población.

Según Rivera, Hablich y Berni (2018) existe una gran aprobación y un merecido reconocimiento por parte de la población, al indicar que es confiable y favorable la utilización del dinero electrónico como forma de pago de los consumidores finales, adhiriéndose, por lo tanto, a los beneficios fiscales que este provee en relación con el IVA e Impuesto

---

<sup>4</sup> Valor UVT 2023 \$42.412 (Resolución DIAN 1264 de 2022).

<sup>5</sup> Resolución No. NAC-DGERCGC16-00000254, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 783 del 24 de junio de 2016.

---

a la Renta. Finalmente, estos mismos autores indican que la implementación de esa herramienta se realiza, más que nada, con el fin de incluir a aquellas personas menos privilegiadas económicamente, a fin de mejorar su condición y estilo de vida, además que les beneficiaría financieramente, pues generarían un historial bancario frente a futuras adquisiciones de productos financieros el cual podrían ser ofertados.

Por último, en España se identifica un programa particular sobre devolución del IVA, llamado DIVA<sup>6</sup>, el cual consiste en la devolución o reembolso del IVA a viajeros no residentes que adquirieron determinados bienes dentro de la Unión Europea, quienes, posteriormente los llevan fuera de la jurisdicción de esta. Esto se sustenta en la definición doctrinaria del IVA en cuanto que el destino final de los bienes se llevara a cabo fuera de la jurisdicción de la Unión Europea, motivo por el cual, el procedimiento del DIVA tiene un papel principal para la devolución del principal impuesto indirecto. La devolución del mencionado impuesto se puede realizar a través dos entes: bien por medio de agencias ubicadas en las zonas internacionales de aeropuertos, quienes reembolsarán bajo un porcentaje de comisión, o bien se puede solicitar a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria –AEAT–. Sin embargo, el tiempo y los tramites hace que las agencias tomen un mayor protagonismo en la demanda de este procedimiento que beneficia a los no residentes sujetos a este régimen.

### **Planteamiento de la propuesta**

Una vez descritos algunos antecedentes sobre exoneración y devolución de IVA en otras jurisdicciones, se propone el siguiente modelo sustentado en cuatro pilares fundamentales: uso de la Tecnología –Inteligencia Artificial–, gestión de los procesos, análisis socioeconómico y relación costo–beneficio; que respecto al cuarto pilar “relación costo–beneficio” se toma información relevada de Perú; sin embargo, podría ser ajustada y variar de acuerdo con la realidad económica de cada país.

En relación con el uso de la tecnología –Inteligencia Artificial–, cabe señalar que tanto para el contribuyente como para la administración tributaria –AT– se hace necesario que las empresas sean emisores de comprobantes de pago electrónico y posean mecanismos bancarizados de pago y cobro o uso de dinero electrónico para el efecto.

---

<sup>6</sup> Artículo 21.1. A), Art. 117º de la Ley 37/1992 y artículo 9.1.2º, letra B) del Reglamento del impuesto aprobado por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, (BOE del 31 de Agencia Tributaria 4 Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales Departamento de Informática Tributaria diciembre), modificado por el Real Decreto 596/2016 de 2 de diciembre (BOE DE 6 de diciembre)

Por otro lado, es necesario que la AT tenga sistemas informáticos que crucen la información en tiempo real de la base de datos alimentada por los contribuyentes para que estas sean utilizadas por las agencias de reintegro tributario –ART– o por la misma AT. Esto exige implementar inteligencia artificial para asegurar la resolución de las posibles solicitudes en masa que llegarían a la AT, y el control de las mismas, previniendo el abuso del beneficio tributario por parte de los contribuyentes.

Al respecto, Muñoz (2018) expone que las devoluciones del Impuesto a la Renta de personas naturales (físicas) tardan mucho tiempo para hacerse efectivas a un 100 % debido a la falta de optimización e inversión en tecnología por parte del ente recaudador, causando perjuicio económico a dicha población.

Por su parte, Díaz, Coba y Bombón (2016) señalan que en los países europeos se aplica la emisión de la facturación electrónica bajo una imposición legal similar a la que tienen definida Argentina y Brasil. El principal motivo que busca esta imposición legal es ahorrar costos en la emisión de los documentos sustentatorios de las transacciones financieras y el archivo tradicional de facturas. Un ejemplo de esto son países como Brasil y México, quienes fueron los impulsores desde el inicio de la utilización de la facturación electrónica para las grandes empresas, requiriendo posteriormente a las de menor tamaño. Así, cabe advertir que la sustitución del papel físico por la digitalización requiere inversión de los gobiernos en su implementación.

Sin embargo, el estudio realizado por los autores indicados en el párrafo anterior demuestra que los emisores de facturas electrónicas pueden llegar a ahorrar desde un 32 %, 38 % y 57 %; y que mientras mayor sea el número de facturas electrónicas emitidas, mayor será el beneficio del ahorro.

De ahí que las administraciones tributarias en los países desarrollados enfatizan en la implementación de la Inteligencia Artificial en sus procesos, que de acuerdo con Ossandón (2020), son: i) análisis de riesgos (fiscalizaciones o inspecciones), ii) asistencia o servicios al contribuyente y iii) decisiones automatizadas, destinando la mayor parte de sus inversiones a actividades de desarrollo e innovación. Por ello, la implementación de esta propuesta demanda consolidar sistemas informáticos avanzados (inteligencia artificial) que crucen información en tiempo real a fin de agilizar el proceso de atención y trámite de las solicitudes, procesando:

- a. Las facturas electrónicas emitidas por las empresas sometidas al Régimen Especial, Mype Tributario y Régimen General.

- 
- b. Los pagos en dinero electrónico o mediante el uso del sistema bancario (de acuerdo con lo señalado en la Ley 28194<sup>7</sup>) de los usuarios solicitantes (personas naturales o empresas en el RUS sujetos al beneficio) del reintegro tributario.

Por otra parte, y en relación con la gestión de los procesos, resulta necesario delimitar el alcance del presente proyecto, detallando los procesos y gestionando las acciones a seguir por cada uno de los operadores, a saber:

- a. *Persona Natural o RUS (consumidores finales)*: son aquellas personas naturales o microempresa (RUS) que solicitarán el reintegro tributario del IGV por las compras o adquisiciones que previamente compraron mediante factura electrónica y con medio de pago electrónico. Además, los beneficiarios deben ser personas oriundas de la RS o residentes allí por un término superior a 6 meses, el cual podrá comprobarse a través de su documento nacional de identidad –DNI–.

Ahora bien, el importe mínimo y máximo a devolver debe estar debidamente delimitado considerando factores tales como la canasta básica familiar y la remuneración mínima vital del ciudadano. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI–, la canasta básica familiar se estima en S/1,312.00 (Cámara de Comercio de Lima, s. f.) soles, para familias integradas en promedio por 4 personas lo que daría un gasto familiar de S/ 328.00 soles por individuo.

De otro lado, la remuneración mínima vital es de S/ 930.00 soles lo cual deriva en que, para enfrentar los gastos de la canasta básica familiar, mínimo dos personas integrantes de la familia deberían devengar la remuneración mínima. En tal sentido y para efectos del presente estudio, se pretende aplicar un mínimo de gastos por S/ 328.00 soles y un máximo de gastos de S/ 1,312.00 soles por persona, multiplicado por el 18 % (reintegro del IGV), el mínimo de IGV a solicitar será un promedio de S/ 60.00 y el máximo de S/ 240.00 por persona.

- b. *Empresas (RER, RG, RMT) sujetas a brindar el beneficio del RT*: estas empresas deberán solicitar su registro en el padrón de SUNAT como otorgantes del RT, dando la posibilidad a que sus clientes (consumidores finales) puedan gozar el RT. Para el efecto, deben emitir el comprobante de pago electrónico –CdPE– visado electrónicamente validando la información adquirida en los sistemas, constituyéndolo como un comprobante sujeto a devolución del IGV. Otros requisitos formales para estas

---

<sup>7</sup> Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía LEY N° 28194, en su artículo 5° señala que son considerados como medios de pago: Depósitos en cuentas, Giros, Transferencias de fondos, Órdenes de pago, Tarjetas de débito expedidas en el país, Tarjetas de crédito expedidas en el país, Cheques.

empresas comprenden la realización de actividades de compras y ventas durante un periodo no inferior a tres meses<sup>8</sup>; percibir por lo menos el 90 % de sus ingresos a través de medios de pago o dinero electrónico y tanto su domicilio fiscal como comercial debe estar en la RS.

- c. *Agencias de reintegro tributario*: son aquellas empresas encargadas de devolver el IGV al consumidor final previa solicitud, trámite por el cual cobran una comisión. Para actuar como tales, deben concursar y cumplir los requisitos que la AT determine tales como capital social no menor a dos millones de nuevos soles<sup>9</sup>; presentar una fianza o garantía bancaria a la SUNAT y cursar capacitación especializada ofrecida por la SUNAT referente al procedimiento, análisis y determinación de las devoluciones del RT.
- d. *Administración Tributaria (SUNAT)*: es la encargada de supervisar la correcta devolución del RT y entregar a las agencias de reintegro tributario el importe que estas han devuelto a las personas naturales o microempresarios sujetos al RUS.

Ahora bien, el tercer pilar del proyecto es el análisis socioeconómico del beneficio fiscal. Al respecto, Artana y Templado (2015) exponen que los beneficios tributarios tales como la exoneración del IVA implican reducir el costo de algunos bienes de consumo mientras que otros beneficios pretenden motivar las inversiones en algunas regiones o sectores económicos.

Así mismo, cuando el IVA se elimina en etapas intermedias, incrementa la carga fiscal y el valor asumido por los adquirentes que no cuentan con créditos fiscales para deducir en sus compras, en otras palabras, el gravamen se incorpora al precio de los bienes en este tipo de regímenes. Sin embargo, cuando se da la liberación del impuesto, la empresa adquirente puede deducir el crédito aun cuando el vendedor no pagó impuesto a la AT.

---

<sup>8</sup> Y esto debido al Régimen “IGV Justo”, que consiste que las micro y pequeñas empresas cuyas ventas en el año de hasta 1700 UIT tengan el derecho a solicitar prorroga sobre el pago del IGV de un periodo hasta por tres meses siguientes.

<sup>9</sup> Se plantea en un inicio ese importe, debido que se convocaría máximo a 5 empresas que actuarían como agentes de reintegro tributarios, de acuerdo al siguiente análisis: partiendo que, actualmente se están otorgando un aproximado de 106 millones de soles como devolución de reintegro tributario, al dividir entre 12 meses, se calcula que las devoluciones por mes ascenderían a S/ 8'883,333.33 dividido entre las 5 empresas, el importe a devolver por empresa al mes ascendería a S/ 1'776,666.60, más los gastos fijos y variables se proyectaría que el capital social ascendería a S/ 6,000,000.00.

Un análisis del ciclo económico del IGV según la tipología del bien o servicio (gravados, exentos o liberados, excluido y monofásico o con sujeción pasiva en una sola fase), permite comprender el efecto del este para empresarios, consumidores y Estado (ver tabla 1). En tal sentido, los bienes gravados son aquellos sometidos al gravamen permitiendo deducir el IGV soportado del IGV repercutido.

Por su parte, los bienes exentos o liberados son aquellos que, aunque no causan el impuesto, permiten solicitar en devolución el IGV pagado en la adquisición de bienes y servicios; mientras que los excluidos no permiten tal solicitud, obligando al adquirente a imputar el IGV pagado como mayor valor del costo o gasto y repercutiéndolo vía precio de venta.

En los bienes monofásicos se elimina el impuesto en una de las etapas del ciclo económico, generalmente en la distribución.

Ahora bien, para la construcción de la tabla se consideró un escenario hipotético en el que las materias primas e insumos para la producción de un bien son suministradas por los respectivos proveedores al productor con un costo de S/1.000.0000 + IVA 18 % y que los porcentajes de ganancia son del 40 % para el productor; 30 % para el distribuidor mayorista y 15 % para el distribuidor minorista (determinados sobre el precio de venta).

**Tabla 1**

*Análisis del ciclo económico de los bienes según su tipología*

**Bien gravado 18 %**

Etapa	Compra	% Ganancia	Utilidad (Vr Agregado)	Precio Venta	IGV Generado	IGV Descontable	Vr a pagar	Precio Total
Proveedor materias primas e insumos				1,000,000	18 % 180,000	0	180,000	<b>1,180,000</b>
Productor	1,000,000	40 %	400,000	1,400,000	18 % 252,000	180,000	72,000	<b>1,652,000</b>
Mayorista	1,400,000	30 %	420,000	1,820,000	18 % 327,600	252,000	75,600	<b>2,147,600</b>
Minorista	1,820,000	15 %	273,000	2,093,000	18 % 376,740	327,600	49,140	<b>2,469,740</b>
Consumidor	<b>2,469,740</b>							
			<b>1,093,000</b>		<b>1,136,340</b>	<b>759,600</b>	<b>376,740</b>	

**Bien exento**

Etapa	Compra	% Ganancia	Utilidad (Vr Agregado)	Precio Venta	IGV Generado	IGV Descontable	Vr a pagar	Precio Total
Proveedor materias primas e insumos				1,000,000	18 % 180,000	0	180,000	<b>1,180,000</b>
Productor	1,000,000	40 %	400,000	1,400,000	0 % 0	180,000	-180,000	<b>1,400,000</b>
Mayorista	1,400,000	30 %	420,000	1,820,000	0 % 0	0	0	<b>1,820,000</b>
Minorista	1,820,000	15 %	273,000	2,093,000	0 % 0	0	0	<b>2,093,000</b>
Consumidor	<b>2,093,000</b>							
			<b>1,093,000</b>		<b>180,000</b>	<b>180,000</b>	<b>0</b>	

## Bien excluido

Etapa	Compra	% Ganancia	Utilidad (Vr Agregado)	Precio Venta	IGV Generado	IGV Descontable	Vr a pagar	Precio Total	
Proveedor materias primas e insumos				1,000,000	18 %	180,000	0	180,000	<b>1,180,000</b>
Productor	1,180,000	40 %	472,000	1,652,000	0 %	0	0	<b>1,652,000</b>	
Mayorista	1,652,000	30 %	495,600	2,147,600	0 %	0	0	<b>2,147,600</b>	
Minorista	2,147,600	15 %	322,140	2,469,740	0 %	0	0	<b>2,469,740</b>	
Consumidor	<b>2,469,740</b>								
			<b>1,289,740</b>		<b>180,000</b>	<b>0</b>	<b>180,000</b>		

## Bien monofásico

Etapa	Compra	% Ganancia	Utilidad (Vr Agregado)	Precio Venta	IGV Generado	IGV Descontable	Vr a pagar	Precio Total	
Proveedor materias primas e insumos				1,000,000	18 %	180,000	0	180,000	<b>1,180,000</b>
Productor	1,000,000	40 %	400,000	1,400,000	18 %	252,000	180,000	72,000	<b>1,652,000</b>
Mayorista	1,652,000	30 %	495,600	2,147,600	0 %	0	0	<b>2,147,600</b>	
Minorista	2,147,600	15 %	322,140	2,469,740	0 %	0	0	<b>2,469,740</b>	
Consumidor	<b>2,469,740</b>								
			<b>1,217,740</b>		<b>432,000</b>	<b>180,000</b>	<b>252,000</b>		

Nota. Elaboración propia (2022).

De la tabla anterior, se pueden extraer los siguientes datos a manera de síntesis:

	<b>Bien gravado 18 %</b>	<b>Bien exento</b>	<b>Bien excluido</b>	<b>Bien monofásico</b>
Precio final del producto para el consumidor	2,469,740	2,093,000	2,469,740	2,469,740
Utilidad para los empresarios	1,093,000	1,093,000	1,289,740	1,217,740
Impuesto neto	376,740	0	180,000	252,000
Beneficia a:	Estado	Consumidor	Empresario	Estado

Nota. Elaboración propia.

De esta forma, se puede señalar que los bienes gravados benefician al Estado en tanto maximizan el recaudo y los exentos al consumidor quien paga un menor valor por estos. Nótese que, en estos casos, los empresarios no se ven afectados con el IGV. Por otra parte, en los bienes excluidos se aumenta la utilidad de los empresarios sin afectar el precio pagado por los consumidores respecto de los bienes gravados o monofásicos, pero se erosiona el recaudo.

Desde esta perspectiva y retomando el RT, Artana y Templado (2015) plantean que este beneficio fiscal resulta importante en tanto incrementa el valor de las ventas al obligar a los competidores a pagar el impuesto en su integridad.

Así, crear un beneficio tributario en el IGV que favorezca al consumidor final, implica incentivar el consumo. Debe advertirse, no obstante, que esto podría desencadenar en una mayor inflación, lo cual obligaría a concebir este tipo de políticas fiscales con orientación hacia fines de bienestar social en orden a palear las presumibles distorsiones generadas por la inflación.

Si bien los estabilizadores automáticos actuarían de forma adherente a las operaciones económicas causadas por el efecto inflacionario, es necesario, en caso que la inflación tenga un fuerte impacto por el estímulo al consumo, aplicar una política fiscal contractiva orientada a controlar los precios mediante disminuciones en el gasto público que limite el consumo y la inversión pública y, por ende, la demanda y el nivel de actividad económica; y asimismo, una disminución de las transferencias y subvenciones.

Por último, la relación costo-beneficio implica considerar algunos aspectos tales como tecnología, recurso humano y análisis del proyecto. Frente a la tecnología, el Gobierno del Perú ha previsto un plan de adecuación y transformación digital 2021-2023 a través del Decreto Legislativo 1412 el cual promueve la implementación de la digitalización de los procesos que brinda el Estado.

Ahora bien, en la Resolución Ministerial 065-2021-EF, se aprueba el Plan de Gobierno del Ministerio de Economía y Finanzas 2021-2023<sup>10</sup>; en el cual se observa que el presupuesto estimado total para el 2021 es de S/ 9,400,000.00<sup>11</sup>, destacando la partida P-003, Unidad Funcional de Gestión de Proyectos de Transformación Digital e Innovación en el cual destinan únicamente S/400,000.00<sup>12</sup>.

En lo que respecta a recursos humanos, se requeriría personal de gestión y operativos. El primero refiere a aquellos trabajadores que se dedicarán al control, evaluación, verificación de riesgos e implementación de acciones de mejoramiento y cumplimiento de objetivos. Este personal debería comprender al jefe de la Intendencia Regional, un jefe del área de Auditoría y supervisores de Control masivo y control móvil.

Entre tanto, el personal operativo estaría constituido por auditores de la sección de auditoría, inspectores del área de control masivo y móvil.

En lo concerniente al análisis del proyecto, cabe señalar que la implementación de esta propuesta requiere disponer de al menos diez auditores y supervisores, quienes se encargarán de analizar, controlar y auditar que las ART estén realizando correctamente las devoluciones del mismo.

Por otro lado, se observa que las devoluciones por RT bordean los 105.7 millones de soles, además de los bienes y servicios que se encuentran exonerados en la RS. La devolución del RT la realizará la AT a las ART quienes previamente entregarán a los consumidores finales lo solicitado con su respectiva factura o CdPE, pagado vía dinero electrónico o utilizando la respectiva bancarización. De allí, cobrarán un porcentaje por la comisión del servicio, cuya operación estará sujeta al Impuesto a la Renta. El porcentaje podría variar desde un 11 % a un 38 % del valor del IGV<sup>13</sup>. Esta propuesta está

---

<sup>10</sup> SUNAT se encuentra adscrita y bajo la supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

<sup>11</sup> Aproximadamente \$ 2,400,000.00 dólares americanos.

<sup>12</sup> Aproximadamente \$ 101,000.00 dólares americanos.

<sup>13</sup> Orden HAC/748/2018, de 4 de julio, por la que se modifica la Orden HAP/2652/2012, de 5 de diciembre, en el que se aprueban las tablas de devolución que deberán aplicar las entidades autorizadas a intervenir como entidades colaboradoras en el procedimiento de devolución del IVA en régimen de viajeros regulado en el artículo 21, número 2.º, de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA.

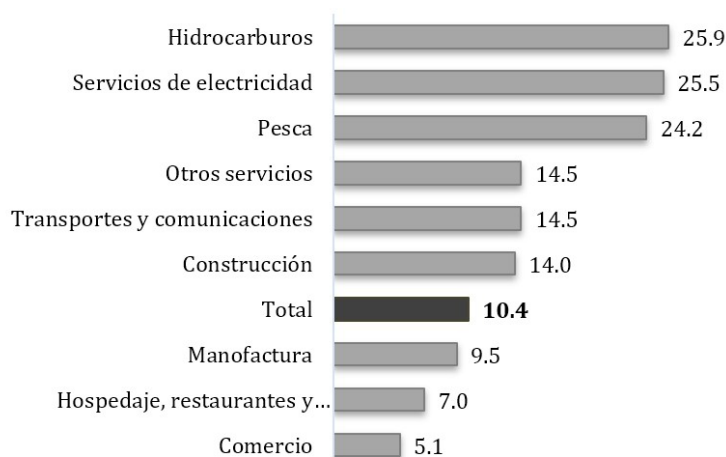
basada en las comisiones que cobran las entidades colaboradoras en España respecto al DIVA. Así, las agencias de reintegro tributario facturarían al año un aproximado de S/ 32 millones de soles (sin considerar las devoluciones por las exenciones del IGV). Por otra parte y de acuerdo con INEI, las empresas de servicios (incluida las empresas comisionistas) obtienen un margen de utilidad de 14.5 % (ver figura 1), que a su vez estaría sujeto al Impuesto a la Renta.

De este análisis, se desprende que esta propuesta ampliaría la base tributaria del Impuesto a la Renta en forma directa e indirecta. En forma directa, se recaudaría el Impuesto a la Renta de las empresas comisionistas; e indirectamente al fomentar la formalización las operaciones económicas ante el uso intensivo de los CdPE y, por tanto, la ampliación de la base tributaria del Impuesto a la Renta, toda vez que las empresas estarían declarando todos sus ingresos por la emisión de sus CdPE.

De ahí que se espere un impacto positivo de la propuesta, toda vez que cada operador obtendría un beneficio económico, además que se fomentaría la formalidad al exigir el uso obligatorio de los comprobantes de pago. Sería el Estado quién a través del uso intensificado y totalitario de los CdPE tendría un impacto positivo en la economía del país, el cual podría incrementar, tal como sucedió en los países vecinos (ver tabla 2), el índice de recaudación y formalidad de las operaciones.

### Figura 1

Perú: Margen de utilidad de operación de las grandes empresas, según actividad económica, 2013 (porcentaje)



Nota. INEI (2013).

Tabla 2

*Impacto de la factura electrónica en países de América Latina*

Estudio	País	Periodo	Estrategias empíricas	Variable dependiente	Efecto porcentual sobre recaudación
Artana y Templado (2017)	Argentina	2005-2016	2007-2015 diferencias en diferencias. En 2016, regresión discontinua	Recaudación	Aumento en la recaudación de entre 0 % en 2008 hasta un 10.7 % en 2013
Naritomi (2015)	Brasil-SP	2004-2011	Diferencias en diferencias	Unidades reportadas	El programa aumentó el reporte de utilidades de las firmas en 22 % en 4 años
Ramirez et al. (2017)	Ecuador	2011-2016	Diferencias en diferencias con selección de controles con Propensity Score Matching y Pipeline	Impuesto causado	2015: Efecto positivo de 18 % significativo. 2016: Impacto positivo de 25 % significativo
Fuentes et al. (2016)	México	2010-2015	Regresión discontinua	Monto declarado de ingresos acumulados	Se encontró un incremento de 6,5 % y 6,6 % en el ISR causado para personas morales para los años 2014 y 2015.
Bergolo et al. (2017)	Uruguay	2010-2016	Estudio de eventos Diferencias en diferencias	Recaudación	Se estimó un impacto de 3,7 % sobre el monto de los pagos de las firmas.

Nota. Elaborado con base en Barreix y Zambrano (2018).

### Percepción de los actores frente a la propuesta

Para conocer la percepción de los actores frente a la propuesta, se aplicó una encuesta a una determinada población de empresarios (mype y medianos) y a consumidores finales considerando los siguientes datos:

**Universo:** Se tomó como referencia a 100 personas al azar entre 50 habitantes o consumidores finales, 50 dueños de PYMES o medianas empresas, que se encuentran en Iquitos (Loreto) y Tarapoto (San Martín), cuya población conjunta no supera los 600 000 individuos. Para determinar su tamaño muestral se utilizó la fórmula de poblaciones finitas, así:

$$n = \frac{Z^2 \cdot N \cdot p \cdot q}{e^2 \cdot (N - 1) + Z^2 \cdot p \cdot q}$$

**Donde:**

Z = Nivel de confianza (1.96)

e = Margen de error (0.05)

p = Probabilidad de éxito (0.5)

q = Probabilidad de fracaso (0.5)

N = Tamaño de la población

$$n = \frac{(1.96)^2 \cdot 100 \cdot 0.5 \cdot 0.5}{(0.05)^2 \cdot (100 - 1) + (1.96)^2 \cdot 0.5 \cdot 0.5} = 80$$

De esta forma, se encuestaron 40 consumidores finales o personas naturales y 40 empresarios en las ciudades de Tarapoto y Yurimaguas. El resultado de las encuestas se describe a continuación:

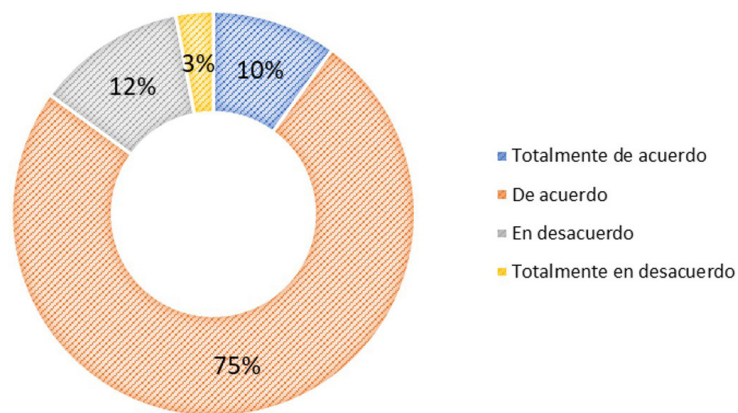
El 70 % de los empresarios indican no estar de acuerdo con la eliminación de la exoneración del IGV en la RS lo cual contrasta con la pretensión gubernamental de derogar la normativa que concede la exoneración dado que limita el ingreso del fisco y ello redundaría en un menor gasto público e inversión social. Por otro lado, el 90 % de aquellos empresarios que no se mostraban de acuerdo con la eliminación del beneficio fiscal de la exoneración del IGV, estarían dispuestos a cumplir con los requisitos conducentes a beneficiar a sus clientes con el RT.

Un aspecto que resalta en el análisis de la información es que solo el 50 % de los empresarios conocen el dinero electrónico, lo cual obedece a que su implementación en el sector es reciente y el nivel de cobertura es aún insuficiente.

La mayoría del empresariado concuerda en que el uso del dinero electrónico tendría un efecto positivo sobre la economía en tanto se incentiva el consumo, se benefician las personas con la devolución de impuestos y podría avanzarse en la formalización empresarial (ver figura 2).

**Figura 2**

*Percepción de los empresarios sobre el efecto positivo del uso del dinero electrónico*

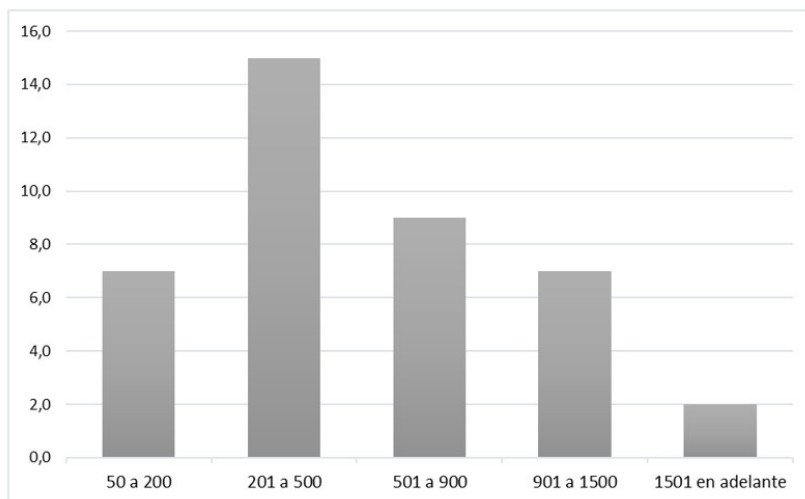


Nota. Elaboración propia (2022).

En relación con las personas naturales o consumidores finales, se resaltan los siguientes datos. En primer término, el gasto de la canasta básica familiar (sin incluir arrendamiento o pago de créditos) se puede apreciar en la figura 3.

**Figura 3**

*Gasto de las personas en canasta básica familiar*



Nota. Elaboración propia (2022).

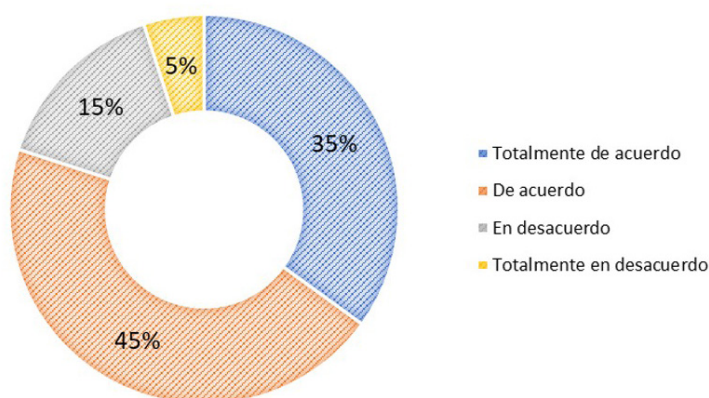
De acuerdo con esto, y a efectos de calcular el importe mínimo y máximo que pudiera solicitar el consumidor final de RT, se considera que este debe estar en el intervalo de los gastos familiares comprendido entre S/201 a S/500 soles, ya que es donde se concentran el gasto de la canasta básica de los consumidores finales.

Por otra parte, y en el mismo sentir de los empresarios, el 60 % de los consumidores finales rechazan la iniciativa del Ejecutivo de eliminar la exención del IGV en la RS; de estos, un 87 % estaría dispuesto a cumplir con los requisitos para acceder al beneficio de RT. Asimismo, se constató que el 60 % de los consumidores finales conocen el dinero electrónico, lo cual sugeriría una buena aceptación de esta propuesta en caso de que se implementara y los mismos consumidores preferirían elevar la solicitud de RT ante la SUNAT que ante ART. Esto se explicaría por la nula publicidad que han tenido este tipo de agencias, pero que podrían impulsarse una vez se implemente el proyecto.

Asimismo, el 80 % de los consumidores consideran que el uso del dinero electrónico tendría un efecto positivo sobre la economía y formalización empresarial en la RS (ver figura 4).

**Figura 4**

*Percepción de los consumidores sobre el efecto positivo del uso del dinero electrónico*



Nota. Elaboración propia (2022).

## Conclusiones

El costo fiscal de los incentivos tributarios tiene justificación en la medida en que atienda propósitos extrafiscales, como incentivar el consumo y la formalización empresarial. Desde esta perspectiva, esta propuesta plantea modificar el procedimiento de devolución del RT, lo cual implica, en primer lugar, gravar con el IGV todas las operaciones económicas que se realizarán en la RS de acuerdo con la normativa vigente.

En segundo término, se deben delimitar los bienes que estarán sujetos a la devolución del IGV. Si bien el RT devolvía el IGV de productos enlistados en el PECO (bienes con arancel cero “0”) y Decreto Ley N° 21503, es necesario, que se trabaje en una identificación accesible y sencilla de aquellos bienes sujetos al reintegro, a fin de que tanto las agencias de reintegro tributario, las empresas proveedoras de dichos bienes y los consumidores finales tengan conocimiento claro de ello, evitando ambigüedades en la interpretación y aplicación de la norma.

Esto exige que la administración tributaria realice el análisis de los bienes, agrupándolos de acuerdo con su naturaleza, uso y necesidad, con el fin de afectarlos o no con el beneficio del RT limitando el beneficio para las personas domiciliadas o residentes durante más de seis meses en la RS.

Por otra parte, se requiere invertir en tecnología, incorporando herramientas de Inteligencia Artificial para la identificación de riesgos, cruces de información y control tributario. En la misma línea, la masificación de la facturación electrónica, la financierización de los pagos y el uso del dinero electrónico deben hacer parte de estos requerimientos tecnológicos. Al respecto, es trabajo de la AT junto con proveedores informáticos crear un sistema a través del cual cada factura electrónica emitida tenga un historial virtual, con el fin que no existan inconsistencias, distorsiones o dobles solicitudes de devolución sobre el mismo, sino por el contrario, se provea de información relevante a tiempo real sobre la factura electrónica sujeta a devolución.

En cuarto lugar, una vez delimitados los bienes afectos al beneficio y los requerimientos tecnológicos acordes al proceso de RT, será responsabilidad de la AT acreditar las agencias de RT a través de cursos técnicos especializados en orden a que puedan determinar y devolver el IGV al consumidor final, suministrando información a la AT respecto de las devoluciones realizadas.

Una quinta consideración se refiere al rechazo de la eliminación de la exoneración del RT en la Amazonia, lo cual demanda un diálogo y consenso entre los diferentes agentes, haciendo prevalecer en todo caso el bienestar social y económico de la región. De facto, se pudo percibir una aceptación de la propuesta por parte de las personas originarias o residentes en la RS, aun si ello implica cumplir ciertos requisitos.

Finalmente, a través del presente proyecto se estaría promoviendo el uso de los comprobantes de pago electrónico, el pago bancarizado y el uso del dinero electrónico, ampliando la base tributaria del impuesto a la venta e incluso del impuesto general a las ventas, además, de generar empleo, formalidad, cultura tributaria y financiera y por ende dinamizar la economía.

## Referencias

- Artana, D. y Templado, I. (2015). *La eficacia de los incentivos fiscales. El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0007177>
- Cámara de Comercio de Lima, *Sube el Costo de la Canasta Básica y Aún no está del Todo Cubierta*, p. 11, [https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r786\\_2/info\\_esp\\_786.pdf](https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r786_2/info_esp_786.pdf) (last visited Mar. 17, 2025).
- Cámara de Comercio de Lima. *Sube el Costo de la Canasta Básica y Aún no está del Todo Cubierta*, p. 11, [https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r786\\_2/info\\_esp\\_786.pdf](https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r786_2/info_esp_786.pdf)
- Chirinos Sota, C. (2009). Las campanas suenan, pero nadie las escucha: las exoneraciones y el IGV. *Revista de Economía y Derecho*, 6(24), 69-92.
- Condezo Ordoñez, L. A. (2015). *Beneficios tributarios en el desarrollo de las zonas alto andinas del Perú*. [Tesis de Doctorado, Universidad de San Martín de Porres]. <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/1862>
- Decreto 624 de 1989. *Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales*. Marzo 30, 1989. DO. 38756. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html)
- Decreto Supremo No. 004-2018-TR. Decreto Supremo que incrementa la Remuneración Mínima Vital de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (Perú).
- DIAN (Noviembre 18, 2022). Resolución 1264. *Por la cual se fija el valor de la unidad de valor tributario -UVT aplicable para el año 2023*. <https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Resoluci%C3%B3n%20001264%20de%2018-11-2022.pdf>.
- Diario Gestión (18 de diciembre de 2013). *Regiones de la selva están dispuestas a renunciar a las exoneraciones tributarias*. <https://gestion.pe/economia/regiones-selva-dispuestas-renunciar-exoneraciones-tributarias-55139-noticia/>.

- Diario la Región (19 de julio de 2017). *La devolución por concepto de reintegro en el 2016 fue de 100 millones 700 mil soles*. <https://diariolaregion.com/la-devolucion-por-concepto-de-reintegro-en-el-2016-fue-de-100-millones-700-mil-soles/>
- Durán, L. (2013). Régimen del I.G.V. en la Amazonía Peruana: Alcance de la aplicación de beneficios luego de la vigencia de las Leyes N°s. 29647 Y 29661. *Foro jurídico*, 12, 264-276.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2013). "Perú: Características Económicas y Financieras de las Empresas, 2013". Indicadores económicos y financieros.
- Ley 2010 de 2019. *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*. Diciembre 27, 2019 DO. 51179. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2010\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html).
- Ley 30 de 1996. *Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones*. Julio 26, 1996. DO. 42845. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0300\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0300_1996.html).
- Ley 30 de 2006. *Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*. Diciembre 28, 1992. DO. 40700. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0030\\_1992.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html).
- Mejía Acosta, M. y Campos Fernandez, J. (2016). Los Beneficios Tributarios en la Amazonia. *Análisis Tributario*, 336, 19-21.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2003). *Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación*. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Anali\\_incent\\_exoner\\_tribut.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Anali_incent_exoner_tribut.pdf).
- Orden HAC/748/2018, de 4 de julio. Por la que se modifica la Orden HAP/2652/2012 en relación con la devolución del IVA en régimen de viajeros. 14 de julio de 2018 (Perú). BOE núm. 170
- Ossadon Cerda, F. (2020). Inteligencia Artificial en las Administraciones Tributarias: Oportunidades y Desafíos. *Revista de Estudios Tributarios*, 1(24), 123-156.
- Plazas Vega, M. (2015). *El impuesto sobre el valor agregado*. 3ª ed. Editorial Temis.
- Rivera Guerrero, A., Hablich Sánchez, F. y Berni Moran, L. (2018). Dinero Electrónico: Beneficios Tributarios. *Revista Global de Negocios*, 6(1), 77-92.

SUNAT (enero 2021). Estructura Salarial de los Colaboradores de SUNAT [https://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/rrhh/estructuraSalarial/2021/202101\\_Estructura\\_Salarial.pdf](https://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/rrhh/estructuraSalarial/2021/202101_Estructura_Salarial.pdf)

# 2

**Autonomía territorial y  
reserva de ley: beneficios  
y exenciones tributarias  
en Colombia**



---

---

# Autonomía territorial y reserva de ley: beneficios y exenciones tributarias en Colombia

Juan Camilo Cardona Buitrago\*

*Es poco probable que los jóvenes  
cambien el mundo,  
pero cada uno ojalá le tienda  
la mano a los más débiles.*

Isaza (2022, p. 2)

DOI: <https://doi.org/10.47286/9786287767317ch2>

## Resumen

En la Constitución Política de 1991 (Colombia) se estableció que las entidades territoriales tienen la facultad de regular sus propios tributos mediante Acuerdos Municipales y Ordenanzas Departamentales, siempre dentro de los límites impuestos por la constitución y la ley. Este marco legal permite a las entidades territoriales otorgar exenciones fiscales, un poder tributario que ha sido objeto de análisis y debate en la jurisprudencia, especialmente en relación con la tensión que surge entre el principio de autonomía territorial y el principio de reserva de ley.

En el presente capítulo se aborda la autonomía territorial, concebida como la capacidad de autogobierno de las entidades del orden subnacional, la cual se ha visto fortalecida frente al centralismo del pasado, pero también enfrenta las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico. A través de un análisis de sentencias relevantes de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se discuten los límites y condiciones bajo los cuales las entidades pueden ejercer su poder tributario, así como los principios que deben guiar la implementación de las exenciones fiscales.

**Palabras clave:** Autonomía territorial, Reserva de ley, Exenciones tributarias, Hecho generador, Poder tributario, Descentralización, Principios constitucionales.

---

\* Contador Público y Abogado de la Universidad Católica de Oriente (Colombia), especialista en Legislación Tributaria, magister en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Tributario (Colombia). Profesor de tiempo completo de la Universidad Católica de Oriente de Rionegro (Colombia). Correo electrónico: [jccardona@uco.edu.co](mailto:jccardona@uco.edu.co).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2308-1427>

## Introducción

Las entidades territoriales ejercen el poder tributario establecido en la Constitución Política de Colombia al regular el ámbito fiscal subnacional mediante acuerdos municipales y ordenanzas departamentales. En dichas regulaciones, se establecen los elementos esenciales del tributo siguiendo las directrices establecidas por el Congreso de la República a través de la respectiva ley de autorización. El poder tributario compartido entre el Congreso de la República y las entidades territoriales se basa en dos principios constitucionales que se complementan dentro del modelo de organización política y territorial establecido en la Constitución Política de 1991. En primer lugar, se encuentra el principio de reserva de ley, que promueve la democracia representativa y garantiza la igualdad y cohesión del sistema tributario. Por otro lado, se encuentra el principio de autonomía territorial, que otorga a las entidades territoriales la capacidad de regular aspectos del tributo dentro de los límites establecidos por la ley de autorización.

Dentro de las competencias tributarias de las entidades territoriales se incluye la facultad de otorgar exenciones fiscales dentro de su jurisdicción. Dicha atribución se fundamenta en una norma constitucional que prohíbe al Congreso conceder exenciones o privilegios fiscales sobre tributos de propiedad de las entidades territoriales. Asimismo, esta prerrogativa se sustenta en disposiciones legales que establecen, de manera expresa, la autoridad de los concejos municipales y las asambleas departamentales para conceder exenciones fiscales en su jurisdicción, por un período máximo de 10 años.

Sin embargo, a pesar de no haber causado problemas interpretativos en los fallos del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, al analizar las exenciones como concepto y su relación con el hecho generador del tributo, se revela una tensión constitucional entre los principios de reserva de ley y autonomía tributaria. Esta situación merece una reflexión académica, especialmente debido a que los estudios doctrinales y precedentes judiciales sobre el poder tributario y la autonomía territorial han priorizado la facultad de los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales para reglamentar los tributos de su propiedad, dejando de lado la esfera negativa del principio de autonomía territorial que se refiere a la capacidad de otorgar exenciones en su territorio.

Este capítulo tiene como propósito establecer el fundamento y la magnitud de la tensión constitucional a fin de realizar un análisis académico que permita determinar el principio constitucional prevalente. Para ello, se examinarán los aspectos más relevantes del tema en discusión, con especial énfasis en los principios de autonomía territorial y reserva legal, así como en los conceptos de hecho generador del tributo y exenciones fiscales, elementos esenciales para delimitar la tensión constitucional planteada. Finalmente, se estudiarán las decisiones judiciales relacionadas con el poder tributario, con el objetivo de resolver el problema jurídico planteado.

### **El principio de autonomía territorial**

La autonomía territorial es un principio que se basa en la capacidad de las entidades territoriales para gobernarse a sí mismas de manera independiente dentro de un estado. Esta idea promueve la descentralización del poder y la toma de decisiones en un nivel más localizado, permitiendo que las comunidades tengan un mayor control sobre sus asuntos internos.

La autonomía de los entes territoriales, tal como se establece en la Constitución de 1991, surge como respuesta al excesivo centralismo que imperaba bajo la carta política de 1886. A pesar de que la descentralización administrativa estaba contemplada en teoría, en la práctica se impuso un claro centralismo que generó un agotamiento tanto a nivel institucional como social. Para solucionar esta problemática, las comisiones primera y segunda de la Asamblea Nacional Constituyente se enfocaron en promover la autonomía política, administrativa y fiscal. Estas comisiones trabajaron arduamente para brindar un remedio a esta situación, reconociendo la importancia de otorgar mayor autonomía a los entes territoriales y fortalecer su capacidad de toma de decisiones en áreas clave. En síntesis, la incorporación del principio de autonomía de los entes territoriales en la Constitución de 1991 constituyó una respuesta necesaria frente al modelo centralista imperante bajo la Carta de 1886. En este proceso, las comisiones primera y segunda desempeñaron un papel fundamental al promover la autonomía política, administrativa y fiscal, con el propósito de corregir el desgaste institucional y social derivado del centralismo.

Hay diferentes casos judiciales que han discutido sobre la amplitud y magnitud de la autonomía territorial. Aunque en este capítulo nos focalizaremos en el ámbito tributario, es fundamental examinar las sentencias que se relacionan con él para establecer los límites generales de este principio constitucional. La base fundamental de la autonomía territorial está plasmada en el artículo 287 de la Constitución Nacional, el cual establece:

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.

En la Sentencia C-517 de 1992, la Corte Constitucional determinó que la autonomía territorial se encuentra delimitada por los derechos y competencias conferidos a cada entidad territorial por la normativa vigente, conforme a lo establecido en el artículo 287 de la Constitución. Dicho fallo constituye el primer pronunciamiento sobre la materia

y establece que, en ausencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial, estos derechos y competencias adquieren un carácter fundamental. En este contexto, la Corte afirmó lo siguiente:

De otra parte, es claro también que la garantía constitucional de la autonomía de las entidades territoriales tiene un contenido básico material, deducible de la Carta, el cual sirve de límite y guía a la acción del legislador, en su tarea de establecer la configuración concreta del mapa de competencias.

La suscitada sentencia destaca en sus apartados el derecho que tienen los entes territoriales a gobernarse por su propia autoridad, lo cual es respaldado por la Constitución de 1991 que ratifica la reforma de 1986. Esta reforma reconoce el voto directo de los habitantes del territorio para que, dentro de la unidad nacional, la persona elegida por el pueblo pueda tomar decisiones en beneficio del ente respectivo. De esta forma, se cumple el anhelo de descentralización política que fue solicitado por diversos sectores en la Constituyente. Además, se logra la descentralización administrativa, creando así una forma de administración a nivel local. Cabe resaltar que la sentencia también subraya la facultad de los entes territoriales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. De manera expresa, se señala que los departamentos y municipios tienen la potestad de crear impuestos, siempre que se ajusten a las disposiciones legales que regulan la creación y administración de tributos a nivel nacional.

Por su parte, la Sentencia C-535 de 1996 resalta la importancia del poder político como expresión de la autonomía territorial, al considerarlo un reflejo del principio democrático que faculta a los habitantes de cada entidad territorial para optar por una dirección distinta a la del gobierno central. En este sentido, el fallo enfatiza la necesidad de establecer un equilibrio o armonización entre el poder central y el poder territorial, enmarcado dentro del principio fundamental de la autonomía territorial. Al respecto, se señala lo siguiente:

Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última. (...) El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar, encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada

---

entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

La Corte Constitucional se refirió específicamente a la relación entre el poder central y el poder territorial establecida por la Constitución en la Sentencia C-931 de 2006. En dicha sentencia, se hizo hincapié en que el legislador debe tener en cuenta el punto de partida para definir las competencias, el cual está establecido en el artículo 287 de la Constitución Nacional y es inalterable para el legislador. Dice la sentencia:

Para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador.

En lo que respecta a la asignación de responsabilidades establecida en el artículo 288 de la Constitución Política, resulta fundamental destacar la Sentencia C-140 de 2010 de la Corte Constitucional. En este fallo, se enfatiza la necesidad de armonizar los principios de autonomía y unidad, reconociendo que los entes territoriales no poseen un poder soberano. En este contexto, se tuvo en consideración lo siguiente:

(...) la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales. Ese diseño constitucional implica, entonces, la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentran en tensión.

La Corte se pronunció respecto a la amplitud del concepto de autonomía territorial en los siguientes términos:

La autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los

intereses locales, se reconoce, por otro, "... la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano, sino que se explica en un contexto unitario.

Una vez más, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el núcleo de este principio en la Sentencia C-123 de 2014. En esta decisión, se reafirma la importancia de reconocer como fundamentales los derechos conferidos a las entidades territoriales, conforme a lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución. Al respecto, se señaló lo siguiente:

El principio de autonomía territorial tiene como núcleo esencial la garantía de que las entidades territoriales puedan gestionar de forma autónoma sus intereses – artículo 288 de la Constitución-, para lo cual la Constitución garantiza que los entes territoriales i) se gobiernen por autoridades propias; ii) ejerzan las competencias que les correspondan; iii) administren sus recursos y establezcan tributos que permitan el cumplimiento de sus funciones; y iv) participen en las rentas nacionales.

La Corte señaló que en lo que respecta a la autoridad legislativa para regular las facultades de las entidades territoriales en relación con el gobierno central, esta función debe basarse en principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con el objetivo de asegurar una regulación y ejecución armoniosa.

Para sintetizar lo anterior, la autonomía territorial puede ser analizada desde sus dimensiones política, administrativa y económica. En lo que respecta a la autonomía política, esta se fundamenta en dos elementos esenciales para el ejercicio de los derechos de las entidades territoriales: la capacidad de autogobierno y la facultad de establecer normas. Este último aspecto constituye el mecanismo mediante el cual los territorios definen sus propias reglas dentro de su jurisdicción. No obstante, en el ordenamiento jurídico colombiano, la potestad legislativa recae exclusivamente en el Congreso de la República. Esta atribución se refuerza en determinadas áreas en las que la ley posee un carácter exclusivo, particularmente en lo relativo a la organización y funcionamiento de los entes territoriales. En consecuencia, dentro del modelo de Estado unitario, la autonomía normativa de las entidades territoriales está supeditada a los límites fijados por la legislación expedida por el Congreso, a partir de la cual dichas entidades tienen la responsabilidad de desarrollar la regulación correspondiente.

En términos de autonomía administrativa, se puede observar que se materializa a través de la descentralización administrativa. Esto implica que el ente territorial se encarga de llevar a cabo los objetivos del estado en su propio territorio, permitiendo así que pueda gestionar sus propios intereses para satisfacer las necesidades de la comunidad. En

efecto, la doctrina se refiere a la capacidad económica que tienen los gobiernos locales en Colombia para administrar sus propios gastos e ingresos. Esta autonomía financiera se estableció en la Constitución Nacional y abarca áreas como los impuestos y los préstamos públicos.

En virtud de lo anterior, en el presente capítulo se abordará el estudio de la autonomía financiera desde la perspectiva de la potestad tributaria. Para ello, resulta fundamental analizar las sentencias más relevantes de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, con el propósito de determinar si dichas decisiones han examinado las exenciones fiscales como una expresión del poder derivado de la autonomía constitucional. También evaluaremos si se ha planteado la tensión constitucional que existe entre el principio de reserva legal y el de autonomía territorial. Con el objetivo de lograr este propósito, se lleva a cabo una breve exposición de los temas abordados por los Tribunales superiores, siguiendo la estructura de la regulación impugnada, las argumentaciones presentadas por el demandante y las consideraciones de los órganos judiciales superiores, como la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Es importante destacar que este capítulo no tiene la intención de llevar a cabo un análisis exhaustivo sobre la potestad tributaria de los entes territoriales, ya que esto iría más allá del alcance de la discusión planteada. Por lo tanto, nuestro objetivo al acercarnos a esta jurisprudencia es investigar si existe algún estudio o análisis que se haya ocupado de examinar la facultad de establecer exenciones en relación con el principio de reserva legal, específicamente en lo que respecta al hecho generador del tributo. Este elemento esencial del tributo se ve necesariamente excepcionado o limitado por una norma del orden territorial, como los acuerdos municipales y las ordenanzas departamentales.

### **La base constitucional y legal respalda a los entes territoriales en su capacidad para introducir exenciones dentro de su ámbito de jurisdicción**

La Constitución y la ley respaldan las facultades de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales para conceder exenciones fiscales dentro de sus respectivas jurisdicciones. En concordancia con la jurisprudencia, y desde la vigencia de la Constitución de 1886, el Consejo de Estado ha interpretado el artículo 183 de la Constitución política en el sentido de que únicamente las entidades territoriales tienen la potestad de establecer exenciones tributarias en su territorio. Esta interpretación se evidencia en las providencias emitidas el 19 de abril de 1979 y el 24 de junio de 1988. En este contexto, el artículo 183 de la Constitución de 1886 establece lo siguiente:

Artículo 54. El Artículo 183 de la Constitución Nacional quedará así:

Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no

podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades.

Este artículo fue insertado específicamente en los artículos 294 y 362 de la Constitución de 1991, los cuales disponen:

ARTICULO 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.

ARTICULO 362. Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

En consecuencia, es posible afirmar que tanto la jurisprudencia previa como la posterior a la promulgación de la Constitución de 1991 han interpretado las disposiciones mencionadas en el sentido de reconocer la facultad de las entidades territoriales para establecer exenciones fiscales. Esta interpretación se ve respaldada por la prohibición legislativa establecida en el artículo 294 actual. Además, esta facultad también se deriva de lo establecido en el artículo 287 de la Constitución, el cual, como se mencionó al principio del capítulo, representa el elemento central de la autonomía territorial y en el que se establecen los poderes políticos, administrativos y financieros de las entidades territoriales. En este último se incluyen las competencias en cuanto a la tributación.

Asimismo, el artículo 300, numeral 4, reconoce la facultad de los gobiernos locales para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos constitucionales. De igual manera, el artículo 313, numeral 4, dispone que corresponde a estas entidades determinar los tributos de conformidad con lo establecido en la Constitución y la legislación vigente.

Finalmente, el poder tributario está consagrado en el artículo 338 de la Constitución. En este contexto, se procederá a analizar las diversas interpretaciones jurídicas emitidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Existen registros de notable relevancia desde el punto de vista legal. En primer lugar, cabe destacar la Ley 29 de 1963, que estableció de manera explícita lo siguiente:

Artículo 1º Los patrimonios y las rentas de los Municipios y del Distrito Especial de Bogotá son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que los de los particulares. En consecuencia, sólo los Concejos Municipales y el Concejo Distrital podrán decretar exenciones o exoneraciones de los impuestos o contribuciones que por la Constitución, la ley y las ordenanzas les corresponden, de conformidad con las normas de los artículos 183 y 197 de la Constitución Nacional.

Por su parte, la Ley 14 de 1983 establece el período máximo durante el cual un ente territorial puede otorgar exenciones, conforme lo dispuesto en el artículo 38. La norma establece lo siguiente: "El plazo máximo para que los municipios puedan otorgar exenciones de impuestos municipales es de diez años, de acuerdo con los planes de desarrollo municipal, y siempre de manera limitada" (Ley 14 de 1983). Sobre este tema es relevante mencionar que la norma en cuestión fue impugnada debido a que, según el demandante, infringía la autonomía territorial. Esto se debía a que una norma emitida por el Congreso de la república estaba regulando la facultad de establecer exenciones, lo cual afectaba la autonomía territorial. El argumento no fue aceptado por la Corte constitucional, quien en la Sentencia C-195 de 1997, determinó que la medida es constitucional, ya que es razonable y está en armonía con el concepto de autonomía, que no es absoluto, y tiene límites en el estado social de derecho unitario, donde ciertos asuntos son decididos a nivel central. Además, dado que no existe una exención, no se viola ninguna prohibición constitucional.

En síntesis, estamos en lo correcto al decir que las exenciones a nivel local son responsabilidad única de las entidades territoriales a través de las Asambleas y Concejos. Todo esto se basa completamente en el marco constitucional y legal mencionado. Tras haber efectuado nuestra primera reflexión, es necesario mencionar el límite que esta facultad encuentra, de acuerdo con la jurisprudencia mencionada anteriormente.

### **Restricciones determinadas en la doctrina legal respecto al poder que tienen las entidades territoriales para crear exenciones dentro de su jurisdicción**

Del análisis de la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado, se puede concluir que las exenciones tributarias están sujetas a las restricciones que el legislador haya establecido en relación con los elementos estructurales del tributo. Estas decisiones han sido emitidas por el Alto Tribunal a través de las sentencias fechadas el 23 de febrero de 2017 con la ponencia de Hugo Fernando Bastidas Bárcenas en el caso número 2009-01147; el 28 de febrero de 2013, con Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez como ponente en el caso número 200603815; y el 7 de junio de 2012, con Martha Teresa Briceño de Valencia como ponente en el caso número 2006-03068, todas las anteriores emitidas por la Sección Cuarta. En estas sentencias se reafirma de manera explícita

que las exenciones no pueden alterar un aspecto fundamental establecido por el legislador, de lo contrario, se declararán inválidas.

Por otro lado, la jurisprudencia señala que el ejercicio de tal poder debe llevarse a cabo siguiendo los principios que guían el sistema tributario. De este modo, se establece como restricción constitucional que este ejercicio se ajuste a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y más importante aún, al contenido del artículo 363 de la Constitución Nacional, donde se establece que el sistema tributario se basa en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Claro está, cumplir con estos principios en líneas generales no libera a la Ordenanza Departamental y Acuerdo Municipal de cumplir plenamente con la Constitución, ya que cualquier disposición en contra sería inválida. En este contexto, es importante mencionar la Sentencia C-748 de 2009 en la cual se establece que es necesario tener en cuenta los propósitos que deben buscar los incentivos fiscales:

En relación con los propósitos que persigue el Estado al implementar beneficios de naturaleza fiscal, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la exención tributaria no es un fin para el Estado ni para el sujeto pasivo de la obligación fiscal, sino que se trata de un instrumento de estímulo tributario que puede estar orientado hacia diferentes propósitos tales como (i) la recuperación y desarrollo de áreas geográficas deprimidas por desastres naturales o provocados por el hombre, (ii) el fortalecimiento patrimonial de las empresas que ofrecen bienes o servicios de gran sensibilidad social, (iii) el incremento de la inversión en sectores vinculados a la generación de empleo masivo, (iv) la protección de ciertos ingresos laborales y de las prestaciones de la seguridad social, así como (v) una mejor redistribución de la renta global. (Sentencia C-748/09)

A continuación, se analiza cómo la jurisprudencia ha delineado un marco para los objetivos políticos y económicos que podrían justificar la implementación de una exención, en el ejercicio de la autonomía territorial.

Este enfoque se alinea con la teoría del poder tributario y con lo establecido en la Constitución de 1991 en relación con los derechos de los entes territoriales. Dichos poderes están sometidos a las limitaciones impuestas tanto por la Constitución como por la ley. En el caso específico que se analiza, la ley de autorización dispone que no se podrán modificar los elementos esenciales contemplados en ella. Asimismo, las exenciones fiscales deben estar fundamentadas en un propósito legalmente válido y ser coherentes con los principios del derecho tributario.

---

---

### **Existe una controversia constitucional entre el principio de autonomía territorial y el principio de reserva legal**

Esta afirmación se basa principalmente en la forma en que se estableció el principio de reserva de ley, así como en la interpretación que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han realizado sobre dicho principio. En efecto, se pueden observar notables diferencias en la jurisprudencia del país en cuanto a la extensión del poder tributario territorial. Sin embargo, según la jurisprudencia estudiada en esta sección, podemos afirmar que existen ciertos requisitos mínimos para que se pueda ejercer dicho poder. Tanto las tesis que restringen como las que garantizan, están de acuerdo en la necesidad de una ley que autorice el cobro de impuestos, y aunque hay controversia sobre el contenido mínimo de dicha ley, hay un requisito fundamental para ejercer el poder tributario: el hecho generador. Esto es esencial para entender la autonomía local, ya que establece un límite mínimo para que los gobiernos municipales o departamentales ejerzan su autoridad tributaria, ya que representa la materialización jurídica del impuesto.

En efecto, las resoluciones que establecen los precedentes legales relacionados con el poder territorial consideran que la autonomía se basa en el hecho generador de impuestos locales, limitando la intervención del Congreso de la República al mínimo razonable en un estado centralizado.

Por otro lado, existen restricciones constitucionales y legales que se aplican a las exenciones en el ámbito territorial. Estas exenciones se basan principalmente en la idea de que el acuerdo y la ordenanza no deben alterar aspectos fundamentales del impuesto, y que el ejercicio de esta prerrogativa debe estar de acuerdo con los principios que guían el sistema tributario.

Dado que las leyes de autorización y el hecho generador son considerados principios de generalidad, en virtud de que no se pueden establecer exenciones para las rentas territoriales, la exención modifica necesariamente el hecho generador al impedir que su estructuración tenga efectos jurídicos parciales o totales. Esto va en contra de la jurisprudencia del Consejo de Estado, que prohíbe a los entes territoriales modificar elementos esenciales establecidos por el Congreso de la República en la Ley de autorización.

En consecuencia, si el hecho generador que origina el conflicto está protegido por la ley y no puede ser utilizado por los Concejos y Asambleas, y un ente territorial, en ejercicio de su autonomía, decide desconocer, anular o contradecir dicha ley, se produce inevitablemente una confrontación entre estos principios constitucionales.

## Conclusiones

La facultad de otorgar exenciones no constituye, por sí sola, el núcleo central del principio de autonomía territorial que la Constitución otorga a los municipios y departamentos. Esto se debe a que, en el ámbito tributario, esta facultad está determinada por la capacidad de crear y/o autorizar de acuerdo con la ley vigente. El principal aspecto del principio de reserva legal en relación con los impuestos territoriales se encuentra en la capacidad del Congreso de la República de determinar el hecho que origina el impuesto. Sin embargo, si este hecho es modificado a través de una exención otorgada por un concejo municipal o asamblea departamental, se estaría alterando un elemento fundamental establecido por el legislador. Por lo tanto, en un proceso de análisis y evaluación, es necesario que los poderes locales cedan su facultad.

Es relevante señalar que, además de su consagración constitucional, la facultad de los entes territoriales para establecer exenciones cuenta con un respaldo legal en el artículo 1 de la Ley 29 de 1963. Dicho artículo establece que únicamente los Concejos Municipales y el Concejo Distrital pueden decretar exenciones o exoneraciones de los impuestos o contribuciones correspondientes según la Constitución, la ley y las ordenanzas. Además, el artículo 38 de la Ley 14 de 1983 establece que un ente territorial puede otorgar exenciones por un máximo de diez años. Después de analizar detalladamente este capítulo, concluimos que las normas mencionadas anteriormente son inconstitucionales, ya que se basan en el principio de autonomía territorial que, como se explicó, debe ceder ante el principio de reserva de ley en determinadas circunstancias. En el caso de los acuerdos u ordenanzas que establezcan exenciones tributarias, enfrentarían la misma situación en un juicio de legalidad en el ámbito de lo contencioso administrativo. Sería inevitable que las autoridades legislativas prevalezcan, en base a una evaluación rigurosa y equilibrada.

No obstante, resulta fundamental analizar los desafíos derivados de la tensión constitucional, especialmente en relación con la posible declaración de nulidad simple como consecuencia de las actuaciones de los Concejos y Asambleas. En primer lugar, la prioridad de aplicar el principio de reserva legal implica que no se deben permitir excepciones en cuanto al ámbito territorial. Ante esta situación, podría considerarse la creación de un mecanismo que concilie de manera más eficaz ambos principios constitucionales, con el fin de garantizar su correcta aplicación. Aunque este asunto no se aborda en el presente capítulo, cabe señalar brevemente lo que se tratará en otro contexto académico: la tensión podría resolverse mediante una reforma constitucional que habilite a una de las entidades judiciales para realizar una revisión previa de los acuerdos municipales y las decisiones de las asambleas departamentales que otorguen exenciones, de modo que se garantice el respeto a la reserva de ley y la coherencia del sistema tributario. Esto permitiría que las decisiones de política fiscal a nivel local se alineen con los principios constitucionales que rigen este ámbito.

## Referencias

- Cardona Buitrago, J. C. (2019). *Beneficios tributarios otorgados por las entidades territoriales en el marco del principio de autonomía territorial. Caso de estudio: Exenciones y beneficios fiscales en ICA en los municipios del Valle de San Nicolás; orientado al análisis de los efectos del asentamiento empresarial en los municipios de Rionegro y Guarne en el periodo 2008-2017*. Universidad Externado de Colombia.
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, Sentencia CE-SEC4-EXP2000-N9822 (2022) (Colom.). Magistrado ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, Sentencia No. 17001-23-31-000-2006-00404-02 (16544) (Colom.). Consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, Sentencia No. 25000232700020060058601 (2011) (Colom.). Consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.
- Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional. Sentencia C-195 de 1997. Magistrado Ponente, Carmenza Isaza de Gómez.
- Corte Constitucional. Sentencia C-517 de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.
- Corte constitucional. Sentencia C-535 de 1996. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2009. Magistrado Ponente, Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional. Sentencia C-931 de 2006. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional. Sentencia C-140 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.
- Decreto 1333 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Abril 25 de 1986. Diario Oficial [D.O.] (Colom.).
- Insignares Gómez, R. (2006). *La reserva de ley tributaria desde la óptica del Tribunal Constitucional español*. Universidad Externado de Colombia.
- Isaza, R. (2022, febrero 22). *Un ejemplo de vida*. CIJUF. [https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/documentos\\_interes/Un%20ejemplo%20de%20vida..pdf](https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/documentos_interes/Un%20ejemplo%20de%20vida..pdf)
- Jarach, D. (1969). *Curso superior de derecho tributario* (1ª ed.). Liceo Profesional Cima.

- Lewin Figueroa, A. (2001). Principios constitucionales del derecho tributario: *Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (1992-2001)*. Universidad de los Andes.
- Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial [D.O.] (Colom.).
- Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. (06 de julio, 1983). Presidencia de la República de Colombia.
- Perdomo Guilombo, C. (2018). *Exenciones y beneficios tributarios del orden territorial: Expresión de la autonomía conferida a los entes territoriales que vulnera el principio de reserva legal en materia tributaria*. Universidad Externado de Colombia.
- Piza Rodríguez, J. R. (2015). *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*. Universidad Externado de Colombia.
- Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Sainz de Bujanda, F. (1964). *Análisis del hecho imponible, hacienda y derecho* (1ª ed.). Argentina.
- Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2015). *Filosofía del derecho constitucional: Cuestiones fundamentales* (1ª ed.). UNAM.

# 3

**Beneficios tributarios  
en el impuesto predial  
y arbitrios: el caso  
de Chiclayo (Perú) y  
Rionegro (Colombia)**



---

# Beneficios tributarios en el impuesto predial y arbitrios: el caso de Chiclayo (Perú) y Rionegro (Colombia)

Plácido Eduardo Incio Ñañez\*  
Carlos Mario Vargas Restrepo\*

*El impuesto no es un asunto técnico,  
sino eminentemente político y filosófico,  
sin duda el primero de todos.  
Sin impuestos no puede haber destino común  
ni capacidad colectiva para actuar.*

Thomas Piketty (2014, p. 476)

DOI: <https://doi.org/10.47286/9786287767317ch3>

## Resumen

Los gobiernos nacionales y subnacionales procuran fortalecer el recaudo tributario a efectos de percibir ingresos para financiar el gasto público (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda). Los beneficios, las amnistías tributarias y los descuentos por pronto pago, constituyen instrumentos fiscales orientados a este propósito recaudatorio y de gestión de la cartera morosa. En este capítulo se desarrolla un análisis de los beneficios tributarios en el impuesto predial y arbitrios definidos por las municipalidades de Chiclayo (Perú) y Rionegro (Colombia), describiendo el impacto de estos para los respectivos fiscos. El estudio, de tipo descriptivo, empleó la metodología del derecho comparado y la revisión documental lo cual permitió recolectar, analizar y contrastar la información. Así, mientras que en Chiclayo no se cumplen a cabalidad los propósitos pretendidos con los beneficios, en Rionegro se observa un mejor impacto sobre el recaudo y gestión de la cartera.

**Palabras clave:** Política fiscal, Impuesto sobre la renta, Beneficios fiscales, Impuesto Predial, Arbitrios, Perú, Colombia.

---

\* Contador Público Colegiado por la Universidad Pedro Ruiz Gallo (Perú), magister en Gestión Tributaria y Financiera por la Universidad Cesar Vallejo (Perú). Profesor de tiempo parcial de la Universidad Cesar Vallejo y la Universidad Tecnológica del Perú. Correos electrónicos: inciop@ucvvirtual.edu.pe; C20718@utp.edu.pe. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1013-6406>

\*\* Contador Público por la Universidad Católica de Oriente (Colombia), especialista en Gestión Tributaria por la Universidad de Antioquia (Colombia), magister en Fiscalidad Internacional por la Universidad Internacional de la Rioja (España), magister en Gestión de Organizaciones por la Université de Québec à Chicoutimi (Canadá) y Universidad EAN (Colombia); doctor en Ciencias Contables por la Universidad de los Andes (Venezuela). Profesor de tiempo completo de la Universidad Católica de Oriente (Colombia) y miembro activo del Grupo de investigación FACEA de la misma universidad. Correo electrónico: cvargas@uco.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2490-3808>.

## Introducción

Las municipalidades peruanas establecen beneficios tributarios bajo la denominación de amnistías tributarias aun cuando dicha figura jurídica es prerrogativa del Congreso de la República. Atendiendo las disposiciones constitucionales y legales, las municipalidades del Perú pueden condonar obligaciones fiscales, pero no conceder amnistías y a pesar de ello, se observa la promoción de beneficios fiscales bajo la figura de amnistía. La municipalidad de Chiclayo no ha sido ajena a ello y cada año hay una galería de ofertas de beneficios tributarios a través de ordenanzas.

En Colombia, por otra parte, la figura de la amnistía también se reserva al poder legislativo de tal manera que dicha figura, expresada a través de disminuciones o condonaciones del valor de las sanciones e intereses moratorios se regula a través de leyes de la república, limitando a las entidades territoriales, entre ellas a los municipios, a conceder este tipo de beneficios. Sin embargo, lo que sí se permite a las entidades territoriales es crear incentivos fiscales mediante los cuales se promueva el pago anticipado de determinados impuestos como un mecanismo que procura fortalecer el recaudo y evitar la cartera morosa. Tal es el caso del Municipio de Rionegro, ubicado en el Departamento de Antioquia, el cual mediante el artículo 50 del Acuerdo 023 de 2018 concedió un incentivo por pago anticipado del impuesto predial unificado que puede oscilar entre el 5 % y el 20 %.

Estos planteamientos permiten indagar sobre la efectividad de los beneficios concedidos y el impacto en el recaudo tributario tanto en Chiclayo (Perú) como en Rionegro (Colombia). Para el efecto, se analizan las ordenanzas municipales publicadas por la municipalidad de Chiclayo entre los años 2019 y 2022, correspondientes a beneficios tributarios ofrecidos a los contribuyentes de los arbitrios de parques y jardines, limpieza pública y seguridad ciudadana, además de los ingresos por cada arbitrio, buscando una relación entre los meses de vigencia de los beneficios y los ingresos. Al mismo tiempo, se analiza el efecto de las amnistías establecidas mediante leyes de reforma tributaria en Colombia y del incentivo por pago anticipado definido por el Municipio de Rionegro en Antioquia. Desde esta perspectiva, el estudio permite contrastar los mecanismos legales institucionalizados con el fin de incentivar el cumplimiento de obligaciones y deberes formales por parte de los contribuyentes en relación con el impuesto predial y arbitrios, incrementar el recaudo y disminuir los niveles de morosidad tributaria.

Además del derecho comparado para la descripción de los principales elementos normativos en relación con los tributos indicados, metodológicamente el estudio se desarrolla desde la perspectiva descriptiva y con fundamento en el método hermenéutico desde los cuales se hace la identificación, análisis e interpretación, no solo de los textos normativos sino también de los contextos y cifras financieras asociadas al recaudo tributario y saldos de la cartera.

## Fundamentos conceptuales

Tanto en Colombia como en Perú, las Constituciones Políticas han institucionalizado el modelo de Estado Social de Derecho con lo cual ha adquirido relevancia no solo la positivización de las diferentes disposiciones normativas, sino también la orientación de estas y del accionar de los Estados hacia los fines de la justicia social. En tal sentido, se han configurado mecanismos legales tendientes a resolver conflictos sociales tales como la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, entre ellas los municipios o municipalidades.

Desde esta perspectiva, las transformaciones de los Estados mismos han resaltado la importancia que las municipalidades tienen para lograr los fines sociales y los cometidos estatales que se consagran en la Constitución Nacional. Así, adquiere relevancia las contribuciones que las entidades del orden territorial hacen en la atención de las necesidades básicas de la sociedad en general dentro de las que se enmarcan la ampliación de la cobertura en educación, inversiones en agua potable y saneamiento básico, salud y calidad de vida, infraestructura, deporte y recreación, medio ambiente, etc. De facto, las municipalidades tienen el potencial de atender las problemáticas y necesidades de la población de manera más inmediata y directa que si se hiciera desde el nivel central por lo que tienen mayor posibilidad de generar desarrollo desde lo local.

Al respecto, Toro y Mena (citados en Ospina, Ariza y Zarama, 2004) refieren que:

Las alternativas para luchar contra la pobreza y la miseria no están ni pueden llegar desde afuera. Los esfuerzos por superarla deben ser realizados por las autoridades locales [...] con planes estratégicos, metas y acciones de mediano plazo. En ese campo, durante los últimos años las estrategias de gobierno se han centrado en los procesos de saneamiento fiscal y ajuste institucional, generando ahorros para el cumplimiento de las competencias a su cargo: los derechos sociales, económicos y culturales de la población.

Ahora, se requiere concentrar los esfuerzos en el aumento de sus ingresos por vía tributaria. Aunque ésta es una medida poco popular, es el mejor instrumento para lograr otros objetivos en el Estado Social de Derecho, como la redistribución de la riqueza y la distribución equitativa de las cargas públicas. Esta medida también permite aumentar la transparencia y la participación ciudadana, porque el ciudadano es proclive a controlar cuando aporta para el financiamiento del Estado. (p. 1)

En línea con lo anterior, la descentralización y la autonomía otorgada a las entidades territoriales ha supuesto importantes desafíos para estas, entre otros, la exigencia de fortalecer sus finanzas a través de la eficiencia en la administración, recaudo y control de sus respectivos impuestos dadas las limitaciones de los recursos que antes recibían

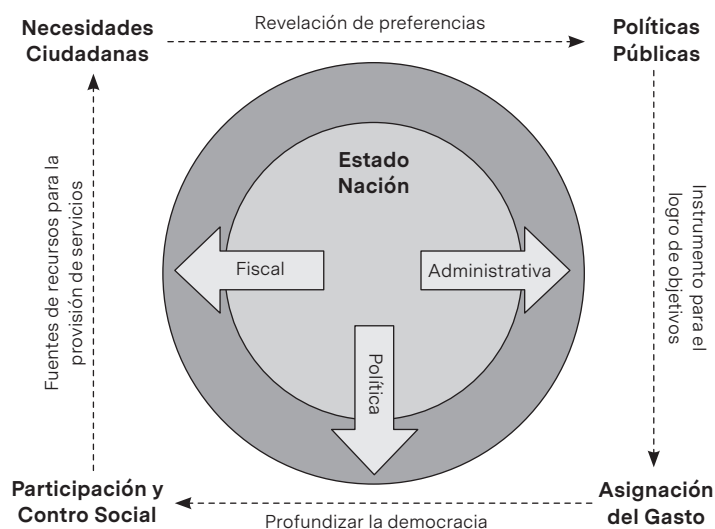
a título de transferencias de los gobiernos centrales. Esto significa que la dependencia hacia las transferencias nacionales debe ser cada vez menor por lo que deben promover ajustes de saneamiento fiscal, control del déficit presupuestario, limitación del gasto público y fortalecimiento de los ingresos tributarios.

Cabe resaltar la importancia que tienen los tributos en el modelo de Estado Social de Derecho, no solo por sus fines fiscales dirigidos al sostenimiento y financiación del gasto público, sino también por sus fines extrafiscales en términos de constituir un instrumento de la política fiscal para redistribuir la riqueza y para corregir fallas o externalidades negativas generadas por el mercado, por prácticas de producción o de consumo.

De esta manera, los esfuerzos para fortalecer los fiscos territoriales obedecen, como se anotó anteriormente, a la nueva estructura de los Estados. De ahí que el concepto de autonomía otorgado a los gobiernos subnacionales

tiene como fin el acentuar y fortalecer la descentralización territorial, de modo que las entidades territoriales gocen de un ámbito de libertad e independencia política, administrativa y fiscal, para la gestión de sus propios intereses dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley”. (Ospina, Ariza y Zarama, 2004, p. 1)

Ahora bien, siguiendo a estos mismos autores, la descentralización puede ser de tres tipos: administrativa, política y fiscal (ver figura 1). La descentralización administrativa tiene que ver con asignar funciones a las entidades territoriales que antes eran de la Nación, mientras que la descentralización política se refiere a la recomposición de la nueva estructura del Estado Social de Derecho y fortalecimiento del sistema democrático y de participación ciudadana. Por último, la descentralización fiscal “comprende el traslado de recursos de la nación hacia las entidades territoriales por medio de las transferencias y el fortalecimiento de la capacidad para generar recursos a través de tributos propios” (Ospina, Ariza y Zarama, 2004, p. 2).

**Figura 1***Ámbitos de la descentralización*

Nota. Elaborado con base en Ospina, Ariza y Zarama (2004).

Por último, cabe señalar que la descentralización,

busca mejorar la eficacia de las políticas públicas, acercar el gobierno a los ciudadanos, mejorar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones, estimular la iniciativa y el compromiso en los niveles descentralizados, permitir mayor flexibilidad y mayor rapidez en la toma de decisiones, profundizar la democracia representativa y participativa mediante la creación de nuevos espacios de decisión y reducir las desigualdades entre regiones. (Ospina, Ariza y Zarama, 2004, p. 2)

### **Fundamentos constitucionales y legales de la tributación municipal en Perú**

La Constitución Política del Perú (1993) refiere en su artículo 74 que “los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley” de tal forma que el ejercicio del poder tributario de los gobiernos locales se desprende de esta disposición constitucional. Asimismo, el artículo 194 indica que “las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley”. Esta norma refuerza la actuación de los gobiernos locales, puesto que sus decisiones gozan de completa autonomía.

Por otra parte, el Texto Único Ordenado del Código Tributario (2013) consagra en su artículo 32 que “los Gobiernos Locales, mediante Ordenanza Municipal, podrán disponer que el pago de sus tasas y contribuciones se realice en especie; los mismos que serán valuados, según el valor de mercado en la fecha en que se efectúen”. Sin embargo, es importante mencionar que esta modalidad de cobro no ha sido empleada por la municipalidad de Chiclayo en el recaudo de los tributos de su competencia.

Ahora bien, en otro apartado se establece que “la deuda tributaria sólo podrá ser condonada por norma expresa con rango de Ley. Excepcionalmente, los Gobiernos locales podrán condonar, con carácter general, el interés moratorio y las sanciones, respecto de los impuestos que administren. En el caso de contribuciones y tasas dicha condonación también podrá alcanzar al tributo” (artículo 40). Esta disposición constituye un mecanismo en virtud del cual las municipalidades pueden decretar ordenanzas para condonar hasta una parte del insoluto de los arbitrios como en el caso de la Municipalidad de Chiclayo.

De otro lado, la Ley Orgánica de Municipalidades (2003), describe en su artículo 9º las atribuciones de los concejos municipales dentro de las cuales se encuentra la de “crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos, conforme a ley”. Asimismo, el artículo 40 de este mismo instrumento jurídico señala que “mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley”, estableciendo de esta manera un rango de poder para la ordenanza.

Esta misma ley también autoriza a las municipalidades la suscripción de convenios de colaboración en actividades de cobranza. Tal es el caso del artículo 70 que consagra: “las municipalidades pueden suscribir convenios con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), orientados a optimizar la fiscalización y recaudación de sus tributos, tasas, arbitrios, licencias y derechos. El costo que representa el cobro de los referidos tributos a través de dichos convenios no podrá ser trasladado a los contribuyentes”. Sin embargo, la municipalidad de Chiclayo no ha hecho uso de esta herramienta de gestión, recaudación y fiscalización tributaria.

Continuando con los fundamentos normativos, el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal (2004) establece en su artículo 3º que “las Municipalidades perciben ingresos tributarios por las siguientes fuentes: b) Las contribuciones y tasas que determinen los Concejos Municipales, en el marco de los límites establecidos”. De este modo, deja claro que el cobro de tasas queda para uso exclusivo de la municipalidad y además faculta a los gobiernos locales para celebrar convenios con entidades financieras tal y como lo menciona el artículo 4: “las Municipalidades podrán celebrar convenios con una o más entidades del sistema financiero para la recaudación de sus tributos”.

En tal sentido, las entidades del sistema financiero pueden ser los socios estratégicos de las municipalidades y, no obstante, los pagos se realizan exclusivamente en la municipalidad de manera presencial y virtual mediante una plataforma de la propia municipalidad desaprovechando esta otra herramienta de recaudo.

Por último, el Informe Técnico de Distribución del Costo y Determinación de la Tasa de los Arbitrios Municipales (2021) establece que dicho informe “tiene por objetivo realizar la distribución del costo de los servicios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, mantenimiento de áreas verdes públicas y serenazgo a cargo de la Municipalidad Provincial de Chiclayo para el ejercicio 2021, estableciendo los importes de costos y comunicado mediante el Oficio N° 101-2020-MPCH/GM del 06 de noviembre de 2020, para realizar la determinación de la tasa de los arbitrios municipales” el cual ofrece los datos suficientes en cuanto a la metodología de cálculo de los costos para satisfacer las actividades de limpieza, seguridad y el cuidado de parques y jardines.

### **Fundamentos constitucionales y legales de la tributación municipal en Colombia**

El artículo 1º de la Constitución Política de Colombia contempla el modelo de Estado Social de Derecho y señala la organización del país en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Sin embargo, debe considerarse que dicha autonomía es derivada y no absoluta, tal como lo ratificó la Corte Constitucional en su Sentencia C-189 de 2019 en la que indicó que el principio de autonomía del que gozan las entidades territoriales se determina, constitucionalmente, por el influjo del principio de Estado Unitario y por las competencias constitucionales propias de dichas entidades.

Ahora bien, en el marco del principio de Estado Unitario, todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la territorial, hacen parte de la unidad política del Estado, lo que implica que las potestades derivadas de la soberanía, tales como la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función jurisdiccional y de la función legislativa e, incluso el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado, en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales.

Nótese que bajo las disposiciones constitucionales (artículo 338) y en el criterio de la Corte Constitucional, la función legislativa se resguarda al Estado, principio de reserva de ley, con lo cual corresponde a las entidades territoriales, y de manera concreta a los concejos municipales y distritales, la reglamentación de sus respectivos tributos dentro

de los límites de la Constitución y la ley (artículos 287 y 313 Constitución Política). Asimismo, la Carta Política consagra en su artículo 4º el principio de excepción de inconstitucionalidad en virtud del cual las diferentes disposiciones normativas se deben supeditar a aquella y, en caso de incompatibilidad entre unas y otras, prevalecerá el criterio de la primera.

Ahora bien, en el marco de la autonomía (derivada) otorgada a las entidades territoriales, el artículo 297 de la Carta Magna señala que “la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales”; mientras que el artículo 317 del mismo instrumento jurídico, concede a los municipios la potestad exclusiva de gravar la propiedad inmueble con tributos diferentes a la contribución por valorización. De ahí que el impuesto predial unificado sea propiedad de los entes municipales y, de hecho, cabe mencionar que constituye el pilar de recaudo tributario de los mismos.

Por otra parte, los artículos 338 y 363 de la Constitución Política definen los principios básicos de la tributación en Colombia. Así, mientras el primero contempla, además del criterio de reserva de ley, el principio de periodo e irretroactividad en materia impositiva, el segundo adiciona como principios base del sistema tributario la equidad, la eficiencia y la progresividad.

En la misma línea, conviene destacar, en perspectiva del principio de igualdad, el deber ciudadano de contribuir al sostenimiento de las cargas del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad contemplado en el numeral 9º del artículo 95.

## **Beneficios tributarios en el impuesto predial y arbitrios en la municipalidad de Chiclayo (Perú)**

### **Ordenanzas municipales que autorizan beneficios tributarios**

Durante el primer año de gestión de la administración municipal periodo 2019-2022, se emitió la Ordenanza Municipal 010-2019-MPCH/A (11 de Julio de 2019) titulada “Ordenanza Municipal de regularización de deuda tributaria y no tributaria”, la cual contempla dentro de los considerandos que “del análisis de las cartera de deuda por cobrar y la deuda pagada durante el período fiscal 2005-2018 se ha evidenciado un incremento en la tasa de morosidad interanual, identificándose además, determinados segmentos de contribuyentes que requieren una motivación extraordinaria”, entre los que se incluyen beneficios fiscales o situaciones favorables orientados por el sistema tributario a los contribuyentes (Pinheiro, H. 2024) con la finalidad de incentivar el pago de las obligaciones tributarias. No obstante, al revisar disposiciones de años anteriores tales como las Ordenanzas Municipales 12, 15 y 17 de 2018 se evidencia que también

crearon incentivos similares en tres ocasiones durante el año mediante los cuales se condonaban durante treinta días obligaciones tributarias (ver tabla 1) con lo cual se distorsiona la naturaleza de 'extraordinarias' de las motivaciones normativas de los años 2019 y siguientes.

**Tabla 1**

*Beneficios aplicables al pago total del Impuesto Predial 2019*

Por el pago al contado	Condonación de intereses moratorios del impuesto Predial y Arbitrios	Condonación de Multas Tributarias	Descuento Insoluto Arbitrios Municipales por cada ejercicio	Periodo de beneficio	Condonación de derechos y gastos administrativos	Condonación de costos coactivos
Del total insoluto Impuesto Predial 2019	100 %	100 %	15 %	Arbitrios 2019 y 2020	0 %	0 %
Del total insoluto Impuesto Predial 2018	100 %	100 %	10 %	Arbitrios 2018 y años anteriores	0 %	0 %

Nota. Elaborado con base en Ordenanza Municipal N° 010-2019-MPCH/A.

En la misma línea, el 28 de noviembre de 2019 se profirió la Ordenanza Municipal 016-2019-MPCH/A mediante la cual se mantienen, durante el mes de diciembre de dicho año, los beneficios anteriores y se extienden a deudores antiguos (ver tabla 2).

**Tabla 2**

*Descuento en el pago de Arbitrios Municipales*

<b>Tributo</b>	<b>Arbitrios de años anteriores hasta el 2010</b>	<b>Arbitrios del 2011 al 2014</b>	<b>Arbitrios del 2015 al 2018</b>	<b>Arbitrios del año 2019</b>
Condonación (%) y descuentos de Arbitrios Municipales	50 %	40 %	30 %	20 %

Nota. Ordenanza Municipal 016-2019-MPCH/A.

Posteriormente, el 01 de mayo de 2020 se publica la Ordenanza Municipal 009-2020-MPCH, en cuyos considerandos reconocen que los beneficios tributarios son instrumentos que promueven la formalidad bajo los cuales se implementan políticas orientadas a incentivar “la confianza del contribuyente”. Al igual que la ordenanza de 2019, reconoce que existe un alto porcentaje de morosidad y, en consecuencia, otorga beneficios hasta el 30 de junio de 2020 (ver tabla 3).

**Tabla 3**

*Beneficios aplicables al pago total del Impuesto Predial 2020*

<b>Por el pago al contado</b>	<b>Condonación de intereses moratorios del impuesto predial y arbitrios</b>	<b>Condonación de multas tributarias</b>	<b>Descuento insoluto arbitrios municipales</b>
Del total insoluto Impuesto Predial y Arbitrios 2020	100 %	100 %	20 %

Nota. Elaborado con base en Ordenanza Municipal 009-2020-MPCH.

En el mismo año, se publicó la Ordenanza Municipal 017-2020-MPCH/A del 28 de agosto, cuya vigencia fue de 60 días la cual ratifica la motivación de ser una medida extraordinaria y autoriza la condonación del 100 % de los intereses y multas (ver tabla 4).

**Tabla 4**

*Gradualidad de descuentos por pago de la deuda Total del Impuesto Predial y Arbitrios hasta el 2020*

Año	1992-2009	2010-2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Condonación (%) Arbitrios Municipales	100	80	70	60	50	40	30	20

Nota. Elaborado con base en Ordenanza Municipal N° 017-2020-MPCH/A

Con base en estas disposiciones surgen las siguientes preguntas: ¿los estados financieros de los periodos 1992 a 2015 presentan saldo de cuentas por cobrar? Y, ¿por qué un contribuyente estaría dispuesto a pagar tributos en estado de prescripción? Al respecto, conviene recordar que la prescripción de un tributo constituye una forma de extinción de la acción de cobro (Maldonado, 2023) derivada del impago por parte del contribuyente durante un periodo de tiempo y la inacción de la administración tal y como se contempla en la Sentencia del tribunal Fiscal N° 01447-3-2017.

Manteniendo la tendencia, en el año 2021 también se concedieron beneficios fiscales. Así, el 26 de mayo de 2021 se emitió la Ordenanza Municipal 013-2021-MPCH/A, la cual establece beneficios diferenciados por cada periodo anual, tal y como se muestra en la tabla 5.

**Tabla 5**

*Gradualidad de descuentos por pago de la deuda Total del Impuesto Predial y arbitrios hasta el 2021*

Año	1992-2010	2011-2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Condonación (%) y descuentos de Arbitrios Municipales	100	80	70	60	50	40	30	20

Nota. Elaborado con base en Ordenanza Municipal N° 013-2021-MPCH/A.

Esta Ordenanza incorporó además beneficios para los contribuyentes que mantuvieron un comportamiento de pago oportuno de sus obligaciones tributarias hasta antes del inicio de la pandemia por el COVID-19 (ver tabla 6).

**Tabla 6**

*Beneficios para contribuyentes puntuales afectados por pandemia COVID-19 (2020)*

Supuesto	Condición	Beneficio		
El contribuyente con deuda 2020 y que no cuente con deuda 2021	Pago Total	Condonación 100 % intereses	Descuento 20 % Arbitrios	Condonación 100 % Multas
Contribuyente con deuda 2020 y que se encuentre sin deuda vencida (2021), a la fecha de acogimiento	Pago Total	Condonación 100 % intereses	Descuento 20 % Arbitrios	Condonación 100 % Multas
Con deuda 2020 y 2021	Pago Total	Descuento gradual según antigüedad de la deuda		

Nota. Elaborado con base en Ordenanza Municipal N° 013-2021-MPCH/A.

Los beneficios de esta ordenanza fueron ampliados hasta el 30 de septiembre de 2021 mediante la Ordenanza Municipal 019-2021-MPCH/A. Lo mismo ocurrió el 2 de octubre con la promulgación de la Ordenanza 021-2021-MPCH/A, que amplió los beneficios hasta el 31 de diciembre de 2021.

En 2022, la Ordenanza Municipal 001-2022-MPCH/A mantiene beneficios en relación con el tributo insoluto de los arbitrios, aunque bajo la connotación de descuento por “pronto pago” hasta del 20 % de tales arbitrios. Llama la atención el hecho de que esta ordenanza no tiene fecha de caducidad como las anteriores.

Posteriormente, el 16 de mayo de 2022 se emite la Ordenanza Municipal 011-2022-MPCH/A mediante la cual se ofrece beneficios denominados “deuda cero” pero que en su contenido resulta similar a las anteriores como se observa en la tabla 7.

**Tabla 7**

*Beneficios por el pago al contado de la deuda total por concepto de Impuesto Predial y Arbitrios Municipales Vencido hasta el 31 de diciembre 2021*

AÑO FISCAL	Descuentos en el insoluto del Tributo		Condonación de Interés Moratorio	Descuentos en Multas Tributarias por omisión a la Declaración Jurada
	Arbitrios Municipales			
	Descuento aplicable a contribuyentes que han cancelado solo sus cuotas vencidas del Imp. Predial	Descuento aplicable a contribuyentes que han cancelado la totalidad de las 4 cuotas del Imp. Predial		
2021	20 %	25 %	100 %	100 %
2018 al 2020	30 %	40 %	100 %	100 %
2015 al 2017	50 %	60 %	100 %	100 %
2012 al 2014	75 %	80 %	100 %	100 %
Años anteriores hasta el 2011	100 % (Condonación)		100 %	100 %

Nota. Elaborado con base en Ordenanza Municipal N° 011-2022-MPCH.

Como colofón de esta síntesis normativa, se puede indicar que los beneficios contemplados en las ordenanzas reseñadas se orientan a la condonación de los intereses y las multas y la gradualidad en el cobro del tributo insoluto de los arbitrios.

### **Comportamiento del recaudo de arbitrios**

De acuerdo con el Informe Técnico de Distribución del Costo y Determinación de la Tasa de los Arbitrios Municipales – 2021, autorizado mediante el Oficio N° 101-2020-MPCH/GM del 06 de noviembre de 2020, “la Municipalidad Provincial de Chiclayo ha establecido los costos de los servicios municipales para el año 2021 en una suma de S/ 31,638,601.62” por lo cual se hace necesario comparar este importe con los ingresos recibidos en el periodo de estudio. Para el efecto, se consulta (a la fecha 30 de junio de 2022) en el portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas el valor de los ingresos anuales (ver tabla 8).

**Tabla 8**

*Ingresos anuales*

Arbitrios	Limpieza pública	Parques y jardines	Seguridad ciudadana	Total
2019	13,632,466	4,042,168	1,720,756	19,397,409
2020	10,548,876	2,909,816	1,188,772	14,649,484
2021	16,149,599	4,851,712	2,851,296	23,854,628
2022 a)	6,746,123	1,555,804	1,131,358	9,435,307

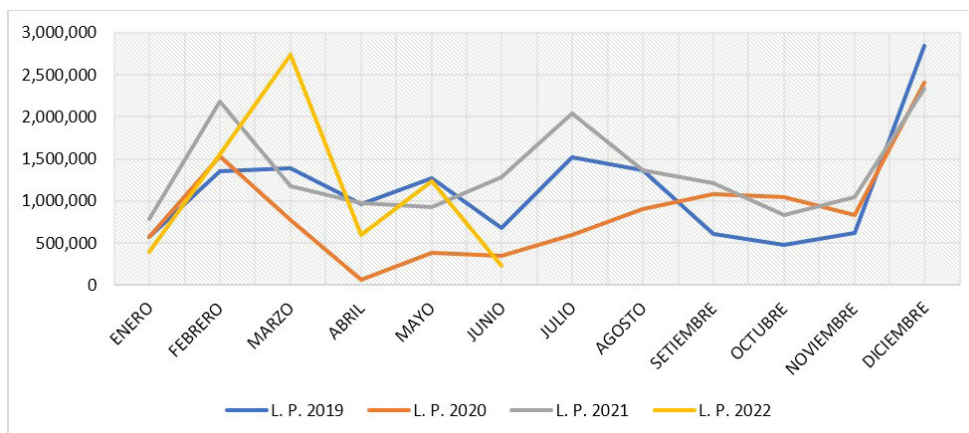
Nota. Elaboración propia a partir de datos consultados a fecha 30 de junio de 2022.

Como se puede observar para los años del 2019 a 2021, que corresponden a periodos concluidos, la cantidad recaudada es insuficiente para cubrir los costos de los servicios municipales generándose un déficit aproximado de S/ 12.338.095.

En tal sentido, cabe la siguiente pregunta: ¿han sido efectivas las medidas decretadas en las Ordenanzas objeto de estudio las cuales disminuyen el pago del insoluto de arbitrios? Un análisis de la recaudación mensual puede ayudar a determinar la efectividad de tales medidas (ver figuras 2, 3 y 4).

**Figura 2**

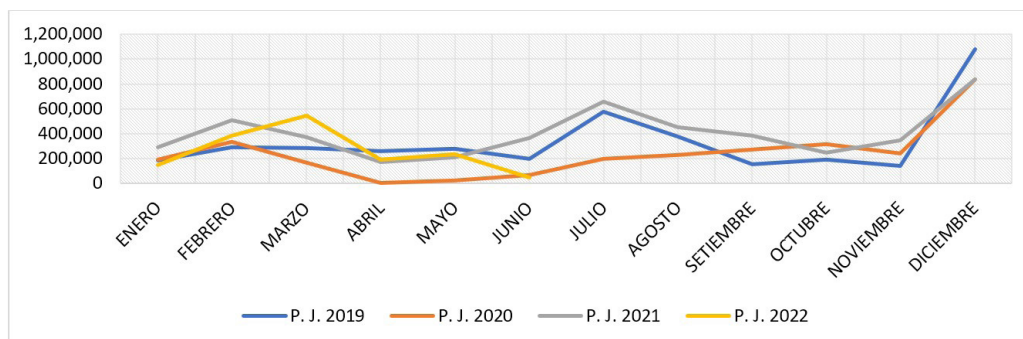
*Recaudo arbitrio limpieza pública*



Nota. Elaboración propia (2022).

**Figura 3**

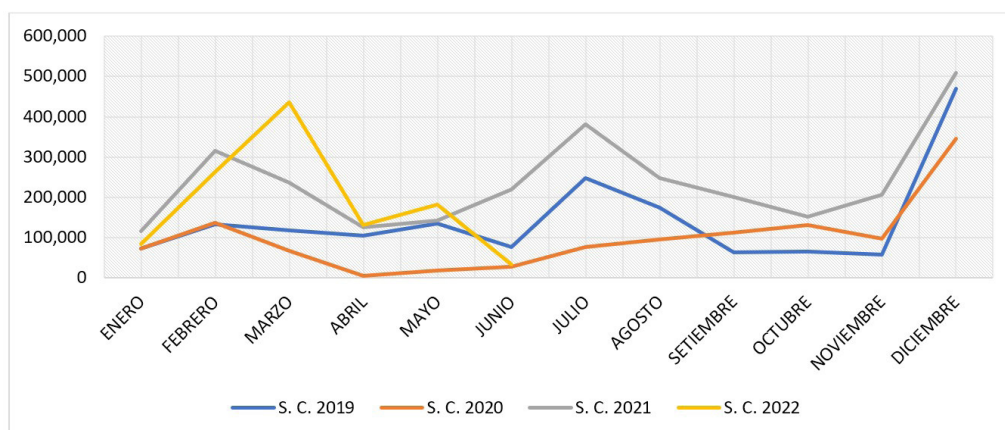
*Recaudo arbitrio parques y jardines*



Nota. Elaboración propia (2022).

**Figura 4**

*Recaudo arbitrio seguridad ciudadana*



Nota. Elaboración propia (2022).

En las figuras 2, 3 y 4 se aprecian patrones de comportamiento de pago similares desde el mes de julio y hasta el mes de diciembre en los años 2019 y 2021, en los cuales se destacan dos repuntes en los meses de julio y diciembre. Sin embargo, en el año 2021 la vigencia de los beneficios fue toda la segunda mitad del año, mientras que en el año 2019 la vigencia de tales beneficios fue selectiva, otorgándose únicamente en los meses de julio y diciembre. A pesar de esto, en la segunda mitad del 2019 se logró

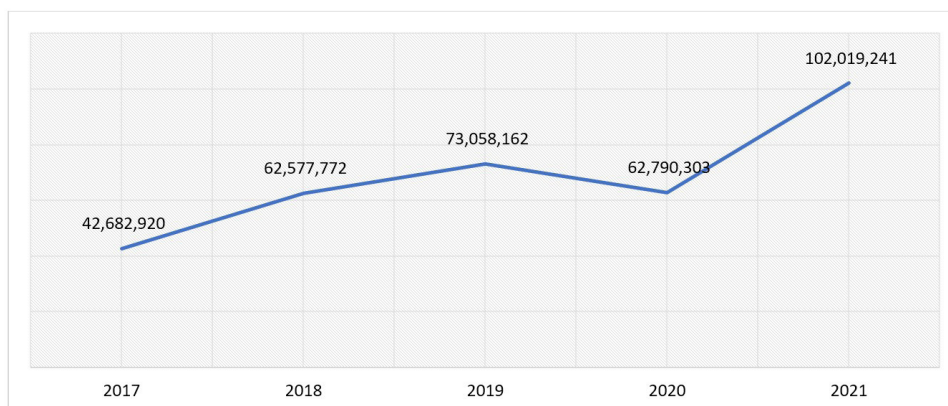
recaudar una mayor cantidad en comparación con la segunda mitad del 2021. Cabe advertir que en el año 2020 el comportamiento fue totalmente diferente como consecuencia de la contingencia sanitaria.

Ahora bien, la primera mitad de estos años en evaluación es similar, con la diferencia de que en ninguno de los dos años se otorgó beneficios tributarios. Se debe resaltar que, en el año 2021, los ingresos por limpieza pública fueron mayores durante primera mitad del año, cuando no se aplicaban beneficios tributarios, y menores en la segunda mitad, a pesar de la implementación de dichos beneficios. Esto resulta llamativo, puesto que lo esperado, acorde con el espíritu y motivación de las ordenanzas, es que los ingresos sean mayores durante los meses de vigencia de los beneficios en orden de incrementar el recaudo y disminuir los niveles de morosidad que aumentan cada año.

Por otra parte, en la primera mitad del 2022 los datos son ambivalentes, dado que aun con vigencia de los beneficios durante marzo, mayo y junio, en el primer mes se registra un repunte de los ingresos, mientras que en mayo y junio no ocurre lo mismo, incluso al punto de que se evidencia una caída de los ingresos en mayor proporción que los años anteriores.

### **Estado de las cuentas por cobrar**

El análisis de los estados financieros es utilizado para mejorar la gestión de las cuentas por cobrar (Vásquez et al, 2021), por ello, para el presente trabajo se han revisado los Estados Financieros de la Municipalidad Provincial de Chiclayo entre los años 2017 y 2021. Aunque 2017 y 2018 no pertenecen a los periodos de estudio, resulta conveniente su revisión en tanto otorga una mayor perspectiva sobre la evolución de esta cuenta, toda vez que acumula los valores dejados de pagar cada año por los contribuyentes. En tal sentido, la figura 5 permite observar cómo la cuenta crece cada año, inclusive cuando la deuda se origina desde periodos anteriores, con lo cual se puede inferir que las gestiones de recuperación de esta han sido insuficientes. Aparentemente, en el año 2020 el saldo de la deuda se revierte, pero corresponde a un año que no se debe considerar en el análisis por sus características completamente atípicas debido a la pandemia.

**Figura 5***Evolución de las cuentas por cobrar*

Nota. Elaboración propia (2022).

Con base en lo anterior, se puede señalar que los beneficios de condonación de multas e intereses incluso por parte del tributo insoluto en el caso de arbitrios se extienden hasta el año 1992 (100 %) o hasta el 2011 (80 %). Como se sabe, son periodos prescritos (término del plazo de la acción de la administración tributaria para cobrar la deuda tributaria). Ahora bien, si los periodos están prescritos, ¿cuál sería el motivo del contribuyente para que cancele una deuda prescrita? Una posibilidad es que la municipalidad entienda que si el contribuyente no ha solicitado la prescripción, entonces dicha deuda no se encuentra prescrita aún, razón por la cual se incluye en esta investigación lo mencionado por la Resolución de Tribunal Fiscal 01447-3-2017, que estableció que la prescripción sucederá aun cuando el contribuyente hubiera acogido la deuda en cuestión a algún beneficio, e infiere que la prescripción sucede solo por el paso del tiempo y la inacción de la administración en el cobro de dicha deuda.

Luego de comparar, analizar y verificar la información recolectada, se puede señalar que, aun cuando en el Código Tributario se califican con carácter de extraordinario los beneficios otorgados, la realidad demuestra que no tienen tal carácter toda vez que la municipalidad de Chiclayo los otorga con una regularidad anual. Lo anterior no significa que sea ilegal, toda vez que las municipalidades tienen la potestad de hacerlo, pero al no tener mayor precisión el carácter “extraordinario”, la municipalidad lo utiliza con la exageración conveniente. Sin embargo, cuando se comparan los meses de vigencia de los beneficios y los meses en los que se genera mayor recaudación, se observa que las bases de recaudo mantienen un comportamiento similar sin diferencias significativas entre los meses de vigencia y no vigencia de los beneficios.

Generalmente, los beneficios se han otorgado en la segunda mitad del año entre 2019 y 2022. Predomina el mes de diciembre como mes de mayor ingreso, de ahí la pregunta: ¿son necesarios los beneficios tributarios o es diciembre el mes de mayor recaudación por el incremento de la liquidez de los contribuyentes? Es posible que la municipalidad pierda la oportunidad de recaudar más si no otorga beneficios, sobre todo condonando parte del tributo insoluto.

El crecimiento de las cuentas por cobrar se da en un promedio de 41.94 % excluyendo al año 2020, mientras la recaudación crece a razón de 22.97 % en promedio, como podemos ver en el cuadro desde el 2017 al término del 2021 las cuentas por cobrar han aumentado en S/ 59 336 321, es decir, en 5 años la deuda creció en casi del doble de lo que se necesita cada año para cubrir el presupuesto de costos de los servicios municipales para el año 2021.

### **Beneficios tributarios en el impuesto predial unificado en el Municipio de Rionegro (Colombia)**

En Colombia, el impuesto predial unificado incorpora en su estructura el recaudo de algunos de los arbitrios considerados para los fines de este documento por la municipalidad de Chiclayo, Perú, toda vez que comprende los siguientes gravámenes:

- El *impuesto predial* regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986.
- El *impuesto de parques y arborización*, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el decreto 1333 de 1986.
- El *impuesto de estratificación socioeconómica*, creado por la Ley 9 de 1989 y 689 de 2001 en su artículo 16.
- La *sobretasa de levantamiento catastral* a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 del 1989.

Ahora bien, el impuesto predial unificado se concibe en Colombia como un tributo del orden municipal, de naturaleza directa y real en tanto grava la propiedad, posesión o usufructo de toda clase de bienes inmuebles dentro de cada jurisdicción municipal, tanto en la zona urbana como rural.

Es un impuesto de periodo con liquidación anual y pagos trimestrales cuya base imponible la constituye el avalúo catastral determinado por cada municipio en consideración de factores físicos, jurídicos, económicos y fiscales de conformidad con la Ley 14

de 1983 y el Decreto 3496 de 1986. La reglamentación frente a tarifas y otros elementos del impuesto se realiza por parte de los concejos municipales en el marco del principio de autonomía derivada señalado anteriormente. Así, dichas tarifas pueden oscilar entre el 2 y el 33 por mil, atendiendo a los factores señalados anteriormente: la estratificación socioeconómica y la destinación o uso de los predios. Cabe señalar que Bogotá tiene un régimen fiscal especial que le permite diseñar el impuesto con algunas variaciones en sus elementos estructurales de conformidad con el Decreto Ley 1421 de 1993.

Ahora bien, en relación con los beneficios fiscales asociados al impuesto predial unificado en el municipio de Rionegro, se identifican, en términos generales, un incentivo por pago anticipado y amnistías tributarias. En el primer caso, el artículo 50 del Acuerdo 023 de 2018 señala que los sujetos pasivos del impuesto tendrán un incentivo por pago anticipado entre el 5 % y el 20 %, cuya gradualidad depende de las condiciones descritas en la tabla 9.

**Tabla 9**

*Bases y condiciones del descuento por pago anticipado del impuesto predial en Rionegro*

Porcentaje de descuento	Base del descuento	Condición para acceder al descuento
20 %	Valor del impuesto predial liquidado para los trimestres comprendidos entre el 01 de enero al 31 de diciembre	Cancelación del respectivo impuesto entre octubre 01 a diciembre 31 del año inmediatamente anterior
15 %	Valor del impuesto predial liquidado para los trimestres comprendidos entre el 01 de abril al 31 de diciembre	Cancelación del respectivo impuesto entre enero 01 a marzo 31 de la vigencia corriente
10 %	Valor del impuesto predial liquidado para los trimestres comprendidos entre el 01 de julio al 31 de diciembre	Cancelación del respectivo impuesto entre abril 01 a junio 30 de la vigencia corriente
5 %	Valor del impuesto predial liquidado para los trimestres comprendidos entre el 01 de octubre al 31 de diciembre	Cancelación del respectivo impuesto entre julio 01 a septiembre 30 de la vigencia corriente

Nota. Elaboración propia (2022) a partir de las disposiciones del Acuerdo Municipal 023 de 2018.

Cabe señalar que, para acceder al incentivo descrito, el sujeto pasivo debe estar a paz y salvo con el pago del impuesto predial al momento de efectuar el pago.

Ahora bien, este incentivo concierne a un instrumento de política fiscal que si bien erosiona el recaudo en tanto implica un menor pago por parte de los contribuyentes, se justifica en la medida en que promueve el cumplimiento de las obligaciones fiscales, la formalidad y dota a la Administración Municipal de una cuantía significativa de recursos para el cumplimiento del plan de desarrollo y de sus cometidos constitucionales y legales de resolución de conflictos sociales y atención de necesidades básicas. Así, se trata de una medida que desarrolla los principios de eficiencia y economía con que debe actuar la administración pública en el desarrollo de sus fines y gestión de sus rentas y recursos.

De otro lado, las amnistías se conciben en el ordenamiento tributario colombiano como un instrumento de política fiscal orientado a superar circunstancias particulares o excepcionales y en virtud de las cuales se pueden extinguir obligaciones tributarias causadas y exigibles. Al respecto, la Corte Constitucional ha recogido en su Sentencia C-910 de 2004 el desarrollo jurisprudencial alrededor de tales amnistías señalando que se encuentran ajustadas a las disposiciones constitucionales siempre que:

- a. Respondan a una coyuntura específica a través de estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993);
- b. alivian la situación de los deudores morosos sin que ello implique un tratamiento fiscal más beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004);
- c. facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndolos a un régimen más gravoso del que habría correspondido en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004).

Por otra parte, cabe advertir que la potestad para definir amnistías es exclusiva del Congreso de la República por lo que generalmente se autorizan mediante leyes de reforma tributaria. En tal sentido, conviene recopilar las últimas amnistías concedidas a través de este tipo de normas en orden a dilucidar el posible impacto sobre el recaudo del impuesto en el Municipio de Rionegro. Así, el artículo 100 de la Ley 1943 de 2018 facultó a las entidades territoriales para realizar conciliaciones contencioso-administrativas en materia tributaria mientras que artículo 101 del mismo instrumento jurídico les dio la potestad de terminar hasta el 31 de diciembre de 2019, por mutuo acuerdo, los procesos administrativos adelantados en contra de contribuyentes morosos o inexactos. En ambos casos, operó una reducción hasta del 80 % del valor de las sanciones actualizadas e intereses moratorios. Disposiciones similares fueron ratifi-

cadadas mediante los artículos 118 y 119 de la Ley 2010 de 2019 con ocasión de la declaratoria de inexecutable de la Ley 1943 de 2018 por parte de la Corte Constitucional mediante sentencia C-481 de 2019.

Posteriormente, el artículo 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020 autorizó una disminución hasta del 20 % en el pago de los impuestos y una condonación de las correspondientes sanciones e intereses moratorios. Sin embargo, esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-448 de 2020 por lo que su impacto sobre el recaudo no fue significativo.

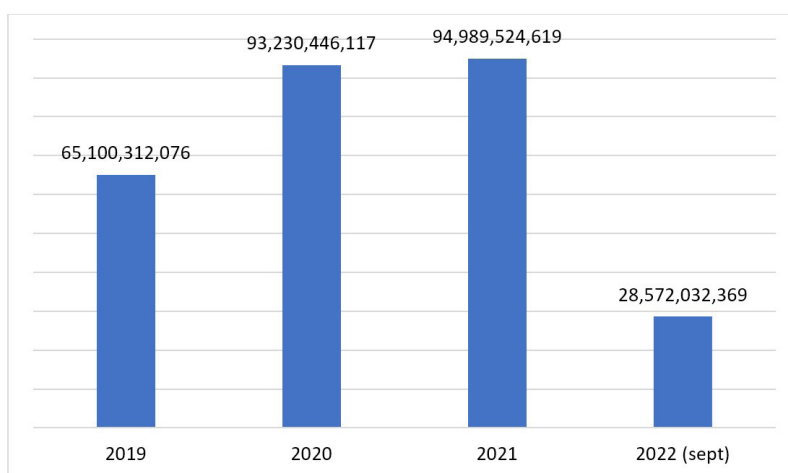
Por último, el artículo 45 de la Ley 2155 de 2021 decretó una reducción del 20 % en el valor de las sanciones e intereses de mora derivadas de obligaciones que presenten mora en el pago a 30 de junio de 2021, y cuyo incumplimiento se hubiere ocasionado o agravado como consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19 siempre que se cancelaran hasta el 31 de diciembre de 2021.

### Comportamiento del recaudo del impuesto predial unificado

De acuerdo con la información financiera y presupuestal reportada por el Municipio de Rionegro a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), el comportamiento de los ingresos por concepto de impuesto predial unificado se puede apreciar en la siguiente figura:

**Figura 6**

*Comportamiento de los ingresos por impuesto predial unificado Rionegro*



Nota. Elaboración propia a partir de datos CHIP (2022).

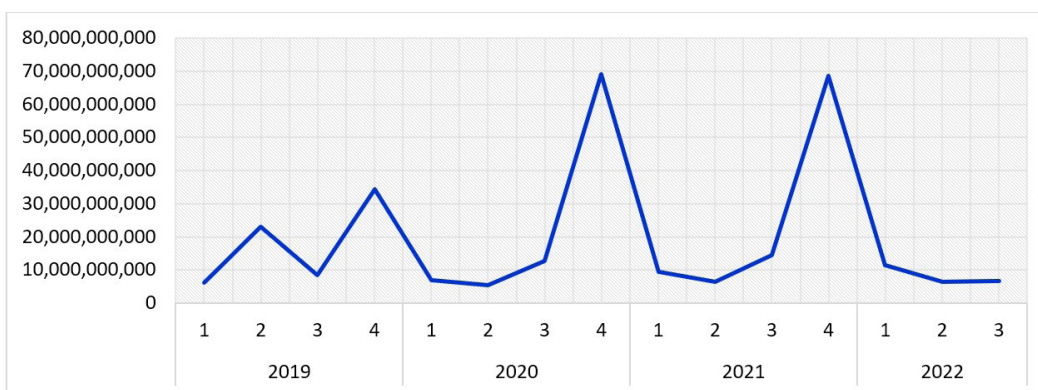
Ahora bien, un análisis de la gestión y recuperación de la cartera por concepto de impuesto predial permite evidenciar el comportamiento de esta y deducir la efectividad de los descuentos concedidos por la Administración Municipal para incentivar el recaudo. En tal sentido, la figura 7 presenta el recaudo del impuesto predial unificado por trimestre desde la vigencia 2019 y hasta la vigencia 2022.

De la figura se infiere un patrón de recaudo muy similar, particularmente a partir del año 2020 y claramente resaltan los picos durante el cuarto trimestre de cada vigencia en los que aplica el mayor descuento por pago anticipado y se promueve dicho incentivo por parte de la Administración Municipal como mecanismo que no solo facilita el cumplimiento por parte de los contribuyentes, sino que además permite la rotación (recuperación) de la cartera y disminuye los niveles de morosidad. Con todo, llaman la atención los datos registrados por el Municipio de Rionegro en 2020 puesto que, a pesar de la contingencia sanitaria, se mantuvo el mismo comportamiento en el recaudo.

Mirado así, puede señalarse que el propósito del otorgamiento del descuento por pronto pago es efectivo y cumple su cometido en tanto incrementa la base de recaudo para la administración municipal.

### Figura 7

*Recaudo impuesto predial unificado por trimestre*

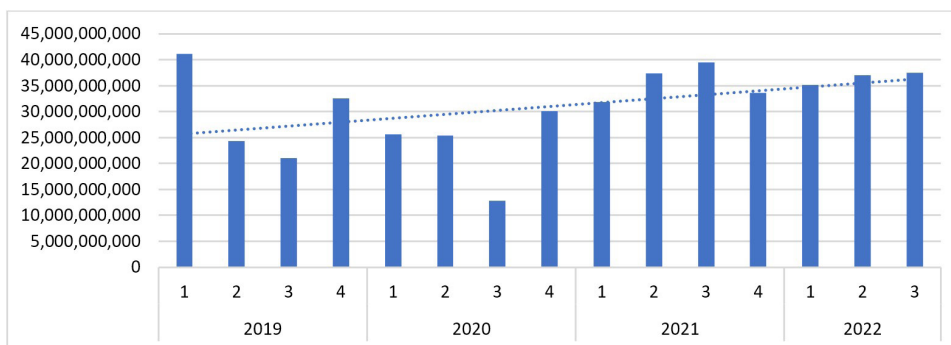


Nota. Elaboración propia a partir de datos CHIP (2022).

No obstante lo anterior, se observa que el nivel de cartera registrado por el Municipio de Rionegro en relación con el impuesto predial unificado se mantiene en niveles constantes, incluso con una tendencia al alza (ver figura 8).

**Figura 8**

*Cartera impuesto predial unificado por trimestre 2019-2022*

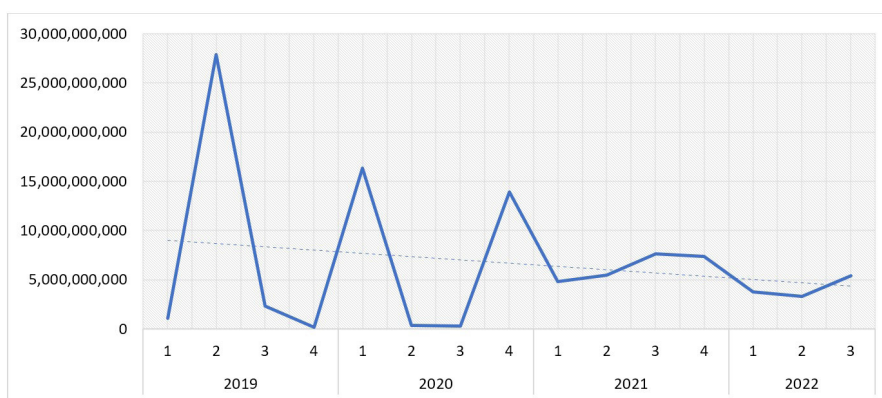


Nota. Elaboración propia a partir de datos CHIP (2022).

Por otra parte, la figura 9 presenta el comportamiento del recaudo de intereses moratorios por trimestre entre 2019 y 2022 con el propósito de inferir el efecto de las amnistías concedidas en las recientes leyes de reforma tributaria relativas a la condonación de una parte de los tales intereses. Aunque incluye los intereses asociados a todos los impuestos territoriales del Municipio de Rionegro, se observa, en términos generales, que el mayor recaudo se presenta durante el segundo trimestre de 2019 y con una tendencia a la baja en los siguientes trimestres, con solo dos repuntes en el primer y cuarto trimestre de 2020. Durante 2021 y 2022, la recuperación de la cartera por intereses tiene una tendencia a la baja con lo cual se evidencia el esfuerzo fiscal adelantado por el municipio para la gestión de la cartera y el aprovechamiento de las amnistías por parte de los contribuyentes.

**Figura 9**

*Recaudo intereses moratorios por trimestre 2019-2022*



Nota. Elaboración propia a partir de datos CHIP (2022).

## **Conclusiones**

El estudio comparado de la gestión tributaria del impuesto predial, que constituye la principal base de recaudación tributaria en los municipios de Chiclayo (Perú) y Rionegro (Colombia), resultó importante no solo para contrastar la estructura del gravamen como tal sino también para identificar la similitud en los instrumentos de política fiscal orientados a facilitar e incentivar el recaudo y el cumplimiento de las obligaciones formales. No obstante, resulta oportuno llamar la atención en torno a las amnistías tributarias, pues si bien se orientan a disminuir la morosidad, pueden distorsionar los principios tributarios de igualdad, equidad y justicia. En tal sentido, condonar obligaciones fiscales, incluidas sanciones e intereses moratorios, puede desincentivar el cumplimiento de los deberes por parte de contribuyentes cumplidos.

De facto, la constante emisión de beneficios tributarios y la condonación del tributo insoluto en Chiclayo generan expectativas en los contribuyentes de disminuciones futuras en los valores adeudados con lo cual la dación de los beneficios no se convierte en mecanismos para aumentar la recaudación sino de erosión del recaudo.

Asimismo, resulta oportuno indicar que no es dable otorgar beneficios sobre obligaciones prescritas como se pudo identificar en el caso de Chiclayo a menos que se trate de obligaciones causadas antes del periodo de prescripción que no obstante cuentan con los actos o documentos que sustentan su reclamo o cobranza por parte de la autoridad fiscal.

Por otra parte, y en el caso de Chiclayo, se puede afirmar que el incremento de la recaudación no obedece a los beneficios creados mediante las ordenanzas, toda vez que el incremento de la recaudación sucede tanto en meses de vigencia de los beneficios como en meses de inaplicación de estos. A contrario sensu, en Rionegro sí se observa un incremento en el recaudo del impuesto predial unificado durante el cuarto trimestre de cada periodo en el cual se puede acceder al mayor porcentaje de descuento por pago anticipado del mismo. De esta manera, este incentivo tiene un impacto favorable sobre el recaudo y gestión de la cartera.

---

---

## Referencias

- Acuerdo 023 de 2018. Por el cual se derogan los Acuerdos 060 de 1991, 005 de 2012 y se adopta el Estatuto Tributario Municipal. Rionegro, 19 de diciembre de 2018.
- Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Constitución Política del Perú. 1993. (Perú).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-189/19, M.P. Alejandro Linares Cantillo; 09 de mayo de 2019.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-910/04, M.P. Rodrigo Escobar Gil; 21 de septiembre de 2004.
- Decreto 1333 de 1986 [con fuerza de ley]. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. 25 de abril de 1986. D.O. No. 37466.
- Decreto Legislativo 678 de 2020 [con fuerza de ley]. Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020. 20 de mayo de 2020. D.O. No. 51320.
- Informe Técnico de Distribución del Costo y Determinación de la Tasa de los Arbitrios Municipales. 2021. (Perú).
- Ley 1943 de 2018. Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones. 28 de diciembre de 2018. D.O. No. 50820.
- Ley 2010 de 2019. Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones. 27 de diciembre de 2019. D.O. No. 51179.
- Ley 2155 de 2021. Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones. 14 de septiembre de 2021. D.O. No. 51797.
- Ley Orgánica de Municipalidades. Ley 27972 de 2003. (Perú).
- Maldonado, N. (2023). Efectos del pago realizado luego de declararse la prescripción en materia tributaria: ¿Pago indebido u obligación natural? *Iuris Dictio*, 32, 1-14. <http://doi.org/10.18272/iu.i32.300>

COMEF (2022, 30 junio). *Consulta Amigable de Ingresos*. Transparencia Económica Perú. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/Navegador/default.aspx>.

Ministerio de Economía y Finanzas (2017, febrero). Sentencia del tribunal Fiscal. (N° 01447-3-2017). Tribunal Fiscal.

Ordenanza Municipal N° 001-2022-MPCH/A. Ordenanza Municipal que establece descuentos por pronto pago de los arbitrios municipales para el ejercicio fiscal 2022 de los contribuyentes de la jurisdicción del distrito de Chiclayo. 23 de febrero de 2022.

Ordenanza Municipal N° 010-2019-MPCH/A. Ordenanza Municipal de regularización de deudas tributarias y no tributarias 2019.11 de Julio de 2019.

Ordenanza Municipal N° 010-2019-MPCH/A. Ordenanza que Establece Beneficios Tributarios por el Pago Total al Contado del Impuesto Predial y Arbitrios Municipales año Fiscal 2020.01 de mayo de 2020.

Ordenanza Municipal N° 01-2022-MPCH/A. Ordenanza municipal que aprueba el programa de beneficios para el cumplimiento de obligaciones tributarias y no tributarias "Cero Deudas. 16 de mayo de 2022.

Ordenanza Municipal N° 013-2021-MPCH/A. Ordenanza Municipal que Establece el Programa especial de Regularización de Deudas Tributarias y no Tributarias Ante el Estado de Emergencia Nacional por las Graves Circunstancias que Afectan La Vida de las Personas a Consecuencia De La Covid-19, Denominado "Reactivación Tributaria y No Tributaria, Chiclayo 2021. 26 de mayo de 2021.

Ordenanza Municipal N° 017-2020-MPCH/A. Ordenanza Municipal que establece el Programa Especial de Regularización de Deudas Tributarias, No tributarias y merced conductiva ante el Estado de Emergencia Nacional Originado por la Pandemia Covid-19 denominado "Reactivación Económica, Tributaria y Administrativa de Chiclayo. 28 de Agosto de 2020.

Ordenanza Municipal N° 021-2021-MPCH/A. Ordenanza que Amplía el Plazo de Vigencia de la Ordenanza Municipal N° 013-2021-MPCH/A que Establece el Programa especial de Regularización de Deudas Tributarias y no Tributarias Ante el Estado de Emergencia Nacional por las Graves Circunstancias que Afectan La Vida de las Personas a Consecuencia De La Covid-19, Denominado "Reactivación Tributaria y No Tributaria, Chiclayo 2021. 02 de Octubre de 2021.

Ospina, J., Ariza, J. y Zarama, F. (2004). *Herramientas para la Gestión Tributaria Municipal*. Federación Colombiana de Municipios.

Piketty, T. (2014). *El capital en el Siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.

- 
- Pinheiro, H. (2024). GASTOS TRIBUTARIOS: por la autonomía conceptual en relación con la renuncia a ingresos y beneficios tributarios. *Revista de la Facultad de Derecho*, (58). <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/921>
- Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) - Contaduría General de la Nación. (2022). *Consulta de información Financiera, Económica, Social y Ambiental*. [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)
- Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal. 2004. (Perú).
- Texto Único Ordenado del Código Tributario. 2004. (Perú).
- Vásquez Villanueva, C. A., Terry Ponte, O.F., Huaman Tito, M.J. y Cerna Carrazco, C. S. (2021). Ratios de liquidez y Cuentas por cobrar: Análisis comparativo de las empresas del sector lácteo que cotizan en la Bolsa de Valores de Lima. *Revista Científica Visión de Futuro*, 25(2), 195-214. DOI: <https://doi.org/10.36995/j.vision-defuturo.2021.25.02R.006.es>
- Vega, Y. (2022, 4 agosto). *Diario La república*. La República. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/08/04/chiclayo-satch-recaudo-s-47-millones-en-los-que-va-del-2022-lrnd/>



# 4

**Consideraciones sobre  
la tributación en los  
municipios de sexta  
categoría en Antioquia**



---

---

# Consideraciones sobre la tributación en los municipios de sexta categoría en Antioquia

Michael González Pulgarín\*

*Lo que el país necesita es un nuevo modelo de Estado, en el que la Constitución de 1991 rija para todos y sean posibles grandes reformas aplazadas por décadas; a la protección social, la justicia, la salud, la educación y las políticas de juventud, la política, la fuerza pública y el campo.*

Carrillo (2022, p. 19)

DOI: <https://doi.org/10.47286/9786287767317ch4>

## Resumen

La economía subnacional en Colombia se encuentra afectada por diversos elementos estructurales como la división política, la diversidad poblacional, la multiplicidad de culturas y sus condiciones geográficas que, si bien proponen distinciones especiales para cada territorio, a nivel presupuestal y rentístico representan atrasos de capital importancia. Antioquia no se aleja de tal realidad, como lo denota este capítulo, dado que un gran número de sus municipios están ubicados en la última categoría y con ello, múltiples carencias desde la calidad de la normativa local, el nivel recaudatorio y la incapacidad discusional que, aunque se encuentra definida desde el orden nacional, los pequeños municipios adolecen de capacidad económica conducente a fortalecer sus equipos de fiscalización y control tributario. En suma, la producción académica aquí contenida devela la mayor flaqueza de los municipios de sexta categoría en Antioquia, las malas prácticas usadas al ejecutar la normativa y su alta dependencia del gobierno nacional y departamental para nutrir sus presupuestos de ingresos y así cumplir con las obligaciones correspondientes recibidas como designación constitucional.

**Palabras clave:** Fiscalidad, Tributos territoriales, Descentralización, Presupuesto público, Antioquia, Economía subnacional.

---

\* Contador Público por la Universidad Católica de Oriente (Colombia), especialista en Gestión Tributaria por la Universidad Católica de Oriente (Colombia), magíster en Tributación por la Universidad de Manizales (Colombia). Profesor de tiempo completo de la Universidad Católica de Oriente (Colombia). Correos electrónicos [mgonzalez@uco.edu.co](mailto:mgonzalez@uco.edu.co), [contable.michael@gmail.com](mailto:contable.michael@gmail.com)

## **Aproximación a los tributos territoriales**

El estudio de las dinámicas públicas en Colombia amerita abordajes específicos en temas estructurales, autonomía territorial, normativa fiscal, financiera y presupuestal que deriven en el reconocimiento de las capacidades y falencias con que cuentan los municipios conocidos como las principales divisiones políticas de Colombia dada su cercanía con las necesidades básicas de la población. No obstante, el acercamiento reviste complejidades en torno a los principios de legalidad, reserva de ley y en general sobre la aplicación de las libertades que la Carta Política entregó a municipios y departamentos tras su aprobación el 04 de julio de 1991.

Con respecto a lo anterior, es relevante develar las realidades propias de los municipios de bajas rentas de Antioquia, partiendo del análisis de componentes geográficas, condiciones económico-poblacionales y capacidades recaudatorias que permitan observar un panorama amplio y claro respecto de sus problemáticas, incapacidades y necesidades integrales.

Por tal motivo, en este capítulo serán abordados los conceptos básicos de ubicación, identidades de la población y actividades económicas desarrolladas en las nueve subregiones de Antioquia, con la clara intención de aproximar al lector sobre la economía de los municipios de sexta categoría del departamento en mención, de tal manera que este texto académico aporte a las bases teóricas que fortalezcan la enseñanza en materia subnacional, divisiones políticas, categorización territorial, estructuración de los presupuestos públicos y un entendimiento general sobre las carencias que padecen los municipios de más bajas rentas en el país.

En lo sucesivo se tendrán mayores claridades y bases teóricas sobre las rentas tributarias propias de los territorios con limitadas condiciones económicas en Antioquia y las características mercantiles individuales por subregión con las rentas que de allí se derivan, las problemáticas sobre la desactualización de sus normativas fiscales y las carencias que impiden los procedimientos tributarios tendientes a discutir obligaciones formales y sustanciales insolutas con la pretensión de maximizar el recaudo y favorecer las finanzas de las entidades subnacionales.

## **Teorías y métodos de la tributación local en Colombia**

La tributación subnacional en Colombia se desarrolla con base en principios fundamentales gestados en términos constitucionales y con amplia reglamentación para cada elemento integrador. Fundamentalmente, la potestad originaria para imposición de cargas tributarias es ostentada por el Congreso de la República y a nivel territorial nacen cargas fiscales con sujeción a las leyes como salvaguarda del principio de ley (Piza Rodríguez, 2017).

---

Por otro lado, el sistema tributario colombiano está soportado en fundamentos que parten desde vincular económicamente a todo ciudadano con las contribuciones, pasando por las garantías generales como la equidad horizontal y vertical que pretenden generar cargas fiscales en condiciones semejantes a contribuyentes con realidades económicas iguales, e imposición variable para obligados tributarios con situaciones contributivas distantes. Asimismo, el aparato fiscal se apoya del concepto de justicia en el sentido de propender por el otorgamiento de cargas dinerarias ajustadas a normativa que reconozca las capacidades contributivas de los responsables<sup>14</sup>.

Suerte similar corren los departamentos y municipios quienes poseen amplísimas potestades de imposición a sus pobladores y comerciantes; de acuerdo con normativa relacionada<sup>15</sup>, las ordenanzas y acuerdos aprobados por asambleas y concejos en materia fiscal, además de sujetarse a las leyes de la república, pueden incluir las disposiciones tributarias del orden nacional con los ajustes en materia procedimental de acuerdo con las condiciones económicas y fiscalizadoras de las entidades locales. En consecuencia, es válido resaltar la realidad presupuestal de los territorios de más bajas rentas dadas sus carentes posibilidades recaudatorias y discusionales, así como la alta dependencia del gobierno central. En palabras de Romero y Gómez (2018):

Los puntos de reforma fiscal subnacional establecidos por parte de las evaluaciones practicadas por la OCDE al sistema tributario territorial colombiano, en últimas persiguen los mandatos de pugnar por un sistema de finanzas equilibrado entre rentas tributarias y transferencias de fondos entre distintos niveles de gobierno, así como la ampliación de la base imponible en los tributos subnacionales, tendencia que actualmente viene siendo implementada en mayor medida dentro de los países miembros de la OCDE. (p. 384)

Ahora bien, la tributación territorial exige análisis detallados a los diferentes aspectos que integran la mencionada potestad derivada que asiste a los municipios para efectos del presente capítulo con énfasis especial en los 103 territorios de sexta categoría del departamento de Antioquia, considerando su población, actividades económicas y normativa actual por medio de la cual recaudan los recursos dinerarios con que cumplen sus obligaciones constitucionales.

---

<sup>14</sup> Constitución Política de Colombia. Arts. 95, numeral 9 y 363. 4 de julio de 1991. Estatuto Tributario Colombiano. Art. 683.

<sup>15</sup> Ley 383 de 1997. Art. 66 y Ley 788 de 2002. Art. 59.

Por otra parte, las bases investigativas que nutren esta producción académica se derivan de fuentes primarias obtenidas de libros, artículos de investigación, revistas especializadas y tesis posgraduales que versan sobre la temática y desarrollan ampliamente los contenidos propuestos en el objeto de estudio. Con lo cual, la presente investigación se desarrolla en el ámbito cualitativo donde los autores plantean una problemática a resolver, buscando con ello el fortalecimiento de las teorías existentes en torno a la tributación territorial en Colombia, abordando los preceptos generales a nivel nacional e internacional y obteniendo como resultado nuevas alternativas de consulta para investigadores desde las ópticas profesionalizante, maestrante o doctoral.

La investigación documental se considera como la intención de alcanzar un objetivo trazado partiendo de la construcción de un marco teórico que dé forma a múltiples hipótesis conducentes a solucionar los cuestionamientos preliminares, integrando fuentes de información estrechamente vinculadas al propósito de estudio (Cabezas Mejía y otros, 2018).

En tal sentido, los resultados de este capítulo reconocen información de importancia nacional como el Censo Nacional de Población y Vivienda, el Anuario Estadístico de Antioquia y los informes del Banco Mundial, CEPAL y Banco de la República, como fuentes fundamentales para el entendimiento de las dinámicas macro y microeconómicas en un país en que más del 90 % de sus territorios carecen de independencia económica, financiera y presupuestal. En definitiva, los resultados de este producto académico, de tipo deductivo, giran en torno al ejercicio de contrastar la realidad económica nacional desde diversas ópticas con los aportes y capacidades dinerarias que poseen las entidades subnacionales de última categoría del departamento de Antioquia.

## **Caracterización del territorio**

### **Elementos territoriales: geografía, demografía y categorización municipal**

Históricamente, la conformación territorial colombiana ha reflejado condiciones de diversidad en múltiples aspectos como pisos térmicos, ecosistemas, ruralidad, centros poblados y, en general, cuantiosas riquezas y posibilidades que licencian a la nación para promover el desarrollo socio económico de toda su población. Dicho esto, la promoción territorial se encuentra plenamente atada a las decisiones ejecutivas del orden centralizado que impactan de manera directa a los fiscos de los municipios de acuerdo con sus propias características en términos de auto sostenibilidad, con miras a la subvención de las necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable tal como lo dicta la Carta Política.

---

La República de Colombia cuenta con una división política conformada por 32 departamentos y 1 103 municipios, siendo estos últimos territorios de vital importancia para el desarrollo económico y social en el país, como lo expresa Robledo Silva (2018):

El municipio, como eje de la división territorial del Estado, fue creado con la finalidad de ejercer, mediante sus propios órganos, una serie de funciones y atribuciones dentro de un determinado territorio, y sobre una población específica a la que le debe procurar el mejoramiento en sus condiciones de vida (p. 56).

Con base en lo dicho, son los municipios aquellos espacios geográficos delimitados, con la clara intención de proveer a sus pobladores de condiciones razonablemente aptas para la sana convivencia, la prosperidad social, económica y ambiental de cara al futuro. No obstante, la observancia de las diferentes condiciones y características que denotan tales territorios dista en gran medida dados los elementos diferenciadores como la población, las actividades mercantiles y económicas, la condición geográfica y no menos importante las amplias distancias existentes entre múltiples municipios y los centros urbanos o ciudades capitales del país.

En el desarrollo del objeto de estudio se analizan los 103 municipios de sexta categoría en el departamento de Antioquia<sup>16</sup> considerando sus características principales en materia de producción y generación de rentas tributarias y dependencia del ejecutivo nacional, examinando, además, la realidad en sus 9 subregiones, a saber: Valle de Aburrá, Bajo Cauca, Norte, Nordeste, Suroeste, Occidente, Oriente, Urabá y Magdalena medio, y exaltando la importancia natural de la región, como lo expresa Restrepo Moná (2017) donde indica que:

Antioquia se extiende desde el Caribe colombiano, en su extremo norte, hasta la franja septentrional de las cordilleras Central y Occidental de los Andes; pertenece a la región del Pacífico en el golfo de Urabá y la adyacente en el Atrato. El departamento presenta una topografía bastante quebrada, debido a la presencia de las cordilleras Central y Occidental que separan los valles de los ríos Cauca, Magdalena y Atrato. La altitud de las cordilleras Central y Occidental en Antioquia generan una alta diversidad geográfica que crean valles, altiplanos, serranías menores, ciénagas y accidentes orográficos que producen diferentes pisos térmicos (cálido, templado, frío, muy frío y páramo), con condiciones de humedad desde secas hasta muy húmedas. El departamento varía altitudi-

---

<sup>16</sup> Información obtenida de la Resolución 207 de 2021 – Contaduría General de la Nación.

nalmente entre los 0 y 4080 m. La zona más baja pertenece a los municipios de Arboletes, Necoclí, San Juan de Urabá y Turbo y el punto más alto se encuentra en el Páramo de Frontino. (p. 6)

Según lo expuesto, en Colombia operan leyes tendientes a clasificar los territorios de acuerdo con sus condiciones poblacionales, su capacidad de generar rentas, acciones vinculadas al ahorro de recursos económicos entre otros, como se desarrollará en un acápite subsiguiente. De tal manera, la caracterización de municipios en Colombia denota sin duda la realidad de sus múltiples propósitos consagrados en el artículo 311 de la Carta Política, como es el caso de los municipios de más baja categoría según lo expone la (Contaduría General de la Nación, 2022), quien argumenta que cerca del 90 % de los territorios integran las categorías 5 y 6.

Es menester destacar que la clasificación municipal y departamental en Colombia es creada con diversos fines. Normativamente, la Ley 617 de 2000 indica las diferentes posiciones que asume cada territorio al iniciar cada vigencia anual, y como consecuencia se da un tratamiento diferencial a las categorías desde el gobierno nacional en temas relativos a la transferencia de recursos económicos en el Sistema General de Participaciones (SGP), que a la postre, robustecen los presupuestos locales para el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones, que presentan mayores necesidades básicas insatisfechas. Además, la distribución de las localidades denota su población total y la autonomía fiscal y tributaria del territorio como consecuencia del nivel de industria, comercio y servicios allí prestados.

De esta manera, toma relevancia la distinción y explicación de las municipalidades antioqueñas según las disposiciones legales, prestando atención especial en las entidades de más bajas categorías que, según lo expuesto, se asemejan en poblaciones con mayores afugias económicas y más necesidad de reinversión social de parte de los gobiernos departamental y nacional y con ello, la ausencia de las diferentes instituciones del estado y un rezago destacable en la inversión privada que favorezca los indicadores de empleabilidad, acceso a recursos básicos y mejor condición económica de las comunidades.

En cuanto a las características demográficas, con 6 407 102 habitantes, el departamento alberga la segunda mayor población del país y una distribución territorial por categoría como lo muestra la ilustración 1.

**Ilustración 1***Cantidad de municipios por categoría en Antioquia*

<b>Categoría</b>	<b>Cantidad de Territorios</b>
Especial	1
Primera	5
Segunda	1
Tercera	8
Cuarta	5
Quinta	2
Sexta	103
<b>TOTAL</b>	<b>125</b>

Nota. Elaboración propia con base en datos de la Contaduría General de la Nación.

El resultado del análisis desarrollado en este capítulo hace énfasis en mencionar la dimensión e importancia que tiene para el país la existencia de territorios de bajas rentas dado que, para el caso antioqueño en sus 9 subregiones, por cuenta de los micro municipios se aportan 1,7 millones de habitantes al censo poblacional del país y cerca de medio billón de pesos en ingresos corrientes de libre destinación –ICLD– usados generalmente en funciones de inversión social.

Así las cosas, claramente el departamento de Antioquia se compone en su gran mayoría de municipios de sexta categoría y con ello, definidas condiciones de escasos presupuestos, ausencia del estado en diferentes ámbitos del sector público y, en general, un distanciamiento importante de las decisiones más relevantes que se toman en Colombia en pro del mejoramiento permanente de la condición de vida de todos los pobladores. Aseveración hecha por el Banco de la República (2021) mencionando que:

En contraste con estas tendencias, los municipios de menor población y presupuesto han contado con una participación relativamente baja de ingresos propios y alta de transferencias y regalías. Los primeros han oscilado entre 14,2% y 21,7%, mientras que los segundos han representado entre 69,1% y 76,1% del total de ingresos (p. 5)

De esta forma, queda evidencia que tal condición exige de los gobiernos nacional y departamentales un mayor esfuerzo económico y de múltiples bienes para conservar vigentes a las pequeñas localidades, procurando el cumplimiento de las necesidades básicas insatisfechas –NBI– en un departamento que, si bien es abundante en recursos naturales, algunas subregiones cuentan con carencias manifiestas que aproximan a sus poblaciones a la pobreza extrema: baja cobertura educativa, ausencia de servicios públicos de calidad y, en general, precarias condiciones para una vida digna.

### **Producción territorial y PIB de Antioquia**

A lo largo de la historia, Colombia se ha presentado ante el mundo como un país con amplia vocación agrícola y productor de bienes derivados de actividades primarias para su comercialización local y eventualmente internacional, como ocurrió desde la década de 1970 con el reconocimiento a nivel global por su producción cafetera de calidad y abundantes fuentes de hidrocarburos que le permitieron repuntar desde entonces en términos macroeconómicos.

Si bien la economía nacional tuvo incrementos del 3,7 % en promedio entre 2010 y 2019, decreció el 6,8 % en 2020 a raíz de los efectos de la pandemia generada por el COVID-19 en los diferentes componentes del PIB, donde la formación bruta de capital cayó en 20 % y rubros como vivienda, edificios y maquinaria y equipo sufrieron superior desaceleración (CEPAL, 2021). No obstante, durante 2021 las condiciones económicas nacionales mostraron tendencia positiva con incremento del 10,5 % en el marco de la reactivación comercial, industrial, turística y otros aspectos relevantes para las dinámicas productivas (Banco Mundial, 2022).

En materia subnacional, el departamento de Antioquia incide de manera predominante en la producción nacional de bienes y servicios, en cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, después de Bogotá, Antioquia aportó el 14,3 % de la fuerza productiva del país en promedio en los últimos 10 años. De tal manera, el territorio asume la segunda participación más importante en Colombia y con ello, toma validez el análisis regional de las capacidades municipales en torno a la generación de recursos económicos y su independencia presupuestal.

Los ejes principales de desarrollo económico en Antioquia están ubicados principalmente en el área metropolitana del Valle de Aburrá y en el oriente del departamento, donde predominan las actividades industriales, dada la ubicación estratégica con proximidad al aeropuerto José María Córdova y la zona franca de Rionegro, sumado a las posibilidades de acceso y retiro de bienes a través de la autopista Medellín Bogotá y la vía al mar. De otro lado, la actividad mercantil que ha tomado fuerza desde el último lustro a raíz del auge del comercio electrónico y la explotación económica de las redes

---

sociales, así como la prestación de servicios cada vez con mayor presencia, especialmente en la ciudad de Medellín, que ha sido declarada Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación por parte del Congreso de la República<sup>17</sup>.

Considerando las 9 subregiones mencionadas previamente, es menester parafrasear a la Coalición por alimentación y uso de suelo (2020) –FOLU por sus siglas en inglés– respecto de las principales actividades económicas que se desarrollan en Antioquia. Como es bien sabido, el territorio analizado es predominantemente agrícola y rural, no obstante, en determinados centros poblados se distinguen acciones mercantiles en la prestación de servicios y venta de bienes con algún valor agregado.

Es el caso de la subregión Urabá, donde se cuenta con acceso al mar y con ello la posibilidad de integración regional con los mercados internacionales.

Asimismo, el 30 % de la actividad económica se vincula al agro y el 15 % se deriva del comercio en general; los productos como el banano, cacao, palma, plátano y la ganadería extensiva ocupan gran parte de sus tierras. Su territorio cuenta con 9 municipios de sexta categoría y cerca de 270 000 habitantes quienes, a pesar de la amplia biodiversidad y riqueza natural, cuentan con altos porcentajes de inseguridad alimentaria.

De otro lado, la subregión del Suroeste, ampliamente reconocida por su inspiración cafetera, cuenta con desarrollos agropecuarios en sus 23 municipios y depende de mercados externos para satisfacer las necesidades de la población. El territorio ha fortalecido el turismo religioso en los últimos años y a diferencia de la subregión de Urabá, en el Suroeste, con cerca de 370 000 habitantes, se desarrollan actividades inmobiliarias y manufactureras con participación del 20 % de su economía general.

Características similares presenta la subregión de Occidente, habitada por 212 000 personas en sus 19 municipios de sexta categoría y sobresaliente variedad de pisos térmicos que le permiten la generación de energía eléctrica por sus abundantes fuentes hídricas que abastecen a otras subregiones como el Valle de Aburrá. Su actividad económica es mayormente agraria, no obstante, sus sectores con clima cálido favorecen el turismo de descanso y cultural y con ello, el fortalecimiento del sector hotelero y, en consecuencia, el comercio en general.

---

<sup>17</sup> Ley 043 de 2021

Por su parte, la subregión Norte se caracteriza por las actividades primarias en especial la producción de leche para comercialización y transformación en todo el país, papa y frutas propias del clima frío con destino al consumo interno, considerando que más del 80 % de los bienes demandados por sus cerca de 250 000 habitantes de municipios de última categoría, provienen de diferentes zonas del departamento y del país. Sumado a ello, el sector norte del departamento realiza importantes aportes naturales, pues alberga el páramo de Belmira y el Parque Nacional Natural Nudo de Paramillo.

La actividad minera artesanal e industrial es una particularidad de la subregión del Nordeste antioqueño que, con 8 municipios de sexta categoría y baja densidad poblacional, se vale de las actividades agropecuarias para jalonar su economía. La producción maderera sobresale en su estructura económica, que es altamente dependiente de bienes provenientes de otros territorios.

Caso semejante presenta la subregión del Magdalena Medio, con ubicación estratégica que permite la integración de las cordilleras central y oriental, que favorecen las formaciones rocosas para la extracción de minerales como el carbonato de calcio, calizas y mármoles; también posee altos niveles de ganadería bovina, clima privilegiado y amplias llanuras bañadas por aguas de los ríos Magdalena y Porce, los cuales crean un ambiente propicio para la pesca deportiva, recreativa y el turismo de descanso. Sumado a lo expuesto, la conexión vial que une a las ciudades de Medellín y Bogotá tiene paso por los municipios de Puerto Triunfo y Puerto Berrío, 2 de las localidades de sexta categoría propias de la subregión.

Además, el sector centro norte del departamento está delimitado por cinco municipios de más baja categoría y 165 000 habitantes. Ellos integran la subregión del Bajo Cauca antioqueño, territorio con riquezas naturales que habilitan el desarrollo de actividades como el ecoturismo, agroforestales y minería artesanal. No obstante, esta localidad evidencia altos índices de pobreza multidimensional dado el impacto generado por el conflicto armado, los grupos paramilitares, las guerrillas y las agrupaciones al margen de la ley en torno a la cantidad de cultivos ilícitos que tienen presencia en la subregión.

Finalmente, vale la pena denotar el alcance productivo correspondiente a cada subregión y, consecuentemente, a cada municipio de sexta categoría del departamento. Históricamente, el PIB de Antioquia ha sido jalonado por sus principales municipios como se referenció previamente, subregiones como el Valle de Aburrá con todas sus localidades con aproximación a la primera categoría, representaron el 65 % de la producción departamental entre 2015 y 2020 (Gobernación de Antioquia, 2021). Caso contrario ocurre con las demás subregiones del departamento, donde hay presencia

de municipios de última categoría y sus aportes al PIB de Antioquia son directamente proporcionales a sus capacidades de generar ingresos para el cumplimiento de las necesidades básicas insatisfechas de la población.

Con base en datos de la Biblioteca Estadística de Antioquia, la subregión del Bajo Cauca aportó entre 2015 y 2020 tan solo el 2 % de la producción general a través de sus actividades tradicionales y culturales con la sobresaliente incidencia de El Bagre, que triplicó la producción de sus pares subregionales aun cuando poseen la misma categoría. Mejor suerte corre la subregión del Magdalena Medio con su contribución cercana a los 18 billones de pesos en el periodo analizado y 3 billones de producción para el año 2020 y en general, el 2,3 % del PIB del departamento se origina en estos seis municipios, desde Caracolí hasta Yondó.

De otro lado, los municipios de sexta categoría de las subregiones ubicadas al norte de Antioquia a saber: i) Norte y ii) Nordeste, generaron el 6 % de la fuerza productiva del departamento con 46 billones de pesos entre 2015 y 2020 y guardan así coherencia con los demás sectores analizados. Esta conexidad comparte la subregión de Occidente, lugar donde predomina la economía y productividad del municipio de Santa Fe de Antioquia, con valores superiores a 430 000 millones de pesos en el 2020 y que sobresale con el 12 % del total del PIB de la subregión en consideración a las localidades de bajas rentas.

Otro es el caso de la subregión del Oriente del departamento, donde se produce el 10,4 % del PIB general y que cuenta con 16 de sus 23 municipios de mínima categoría. Allí se evidencia la relevancia de territorios como San Carlos, San Rafael, El Santuario y La Unión, quienes se vincularon con el 2,5 % del PIB del departamento basados en sus actividades económicas principales ligadas a las acciones extractivas y primarias con poca transformación y comercialización externa. Es válido mencionar que la división política del Oriente antioqueño apoya su economía en la cercanía a los municipios de Rionegro y Medellín, situación de capital importancia dadas las posibilidades de comercialización de bienes y servicios a mejores precios y mayor alcance en territorios con poblaciones entre 116 000 y 2 500 000 de habitantes respectivamente (DANE, 2019).

Para finalizar, se resumen los aportes a la producción del departamento generados en la subregión del Urabá. Sus actividades agrícola, silvícola, ganadera y pesquera otorgan el 5,4 % del PIB de Antioquia según datos de la Gobernación de Antioquia (2021) para el año 2020. No obstante, al hacer referencia a sus territorios de sexta categoría, municipios como Arboletes, Carepa, Chigorodó, Murindó y Necoclí, levantaron la mano para producir el 2,5 % del PIB departamental.

En suma, el desarrollo realizado en este acápite permite evidenciar que la gran mayoría de municipios de Antioquia obedecen a la más baja categoría y, en consecuencia, sus aportes productivos al departamento y al país son supremamente bajos, lo que deja ver la necesidad de subvención que la nación y los departamentos deben realizar sobre sus localidades a lo largo y ancho de sus zonas múltiples de influencia.

### **Tributos vigentes en los territorios consultados frente al principio de reserva de ley** **Reserva de ley frente a la realidad actual**

Según la Carta Política, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”<sup>18</sup>, concepto constitucional que da pie al entendimiento de que las entidades departamentales y municipales son espacios geográficos autónomos enmarcados por las autorizaciones contempladas en el artículo 287<sup>19</sup> superior y desarrollados en los preceptos del artículo 300 y 313 de la Carta respectivamente para cada entidad territorial.

En este orden de ideas, es claro que el constituyente del 91 dotó de autoridad a las entidades departamentales y municipales, que para efectos del presente acápite dicha autoridad será desarrollada en torno al poder tributario que poseen con sujeción al principio de reserva de ley.

Así las cosas, de acuerdo con el artículo 338<sup>20</sup> de la Constitución Política de Colombia, existe para el Congreso, las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales un poder tributario que va a estar delimitado de acuerdo con el artículo 150 núm. 12<sup>21</sup> de la Carta y el 287 ya mencionado – enfatizado este último en los límites de la Constitución y la Ley–. En otras palabras, constitucionalmente recae poder tributario

---

<sup>18</sup> Artículo 1°. Constitución Política de Colombia.

<sup>19</sup> Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias.

2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.

<sup>20</sup> En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. (Constitución Política de Colombia).

originario en el Congreso de la República, mientras que para las entidades territoriales en uso de sus funciones y atribuciones recae poder tributario derivado –afirmación que actualmente puede ser discutida de acuerdo con diversos autores–.

De acuerdo con lo anteriormente mencionado, respecto a la situación que estableció el constituyente en la Carta, debería de existir una Ley orgánica de Ordenamiento Territorial<sup>22</sup> que regule y distribuya las atribuciones de carácter tributario entre la Nación y las entidades territoriales, tal y como lo propone Piza Rodríguez (2015) al afirmar que:

Debido a la ausencia de una ley que establezca una clara distribución de las competencias normativas entre la Nación y los entes territoriales, y que permita armonizar el principio de reserva de ley con la autonomía fiscal de que gozan estas entidades, el panorama para el ejercicio del poder tributario reconocido constitucionalmente a las entidades territoriales resulta bastante confuso. (p. 80)

Es por esto que, vía jurisprudencial, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado de Colombia han tenido que establecer dicha regulación para determinar los parámetros para la legalidad de los impuestos territoriales, llegando al consenso de que i) “la sola autorización del tributo constituye un parámetro mínimo constitucionalmente aceptable, a partir del cual puede admitirse que las ordenanzas y los acuerdos puedan fijar los elementos de la obligación tributaria”<sup>23</sup>.

Adicionalmente se señala que ii) “debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales<sup>24</sup>” según la Sentencia C-035 (2009) por parte de la Corte Constitucional y por otro lado el Consejo de Estado, en su sección cuarta, expediente 9456 del 17 de junio (2010)<sup>25</sup> explica que “resulta obligatorio concluir, que la facultad para establecer tributos en

---

<sup>21</sup> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (Constitución Política de Colombia).

<sup>22</sup> Artículo 285 Constitución Política de Colombia.

<sup>23</sup> Explicado por el Magistrado Ponente Jaime Córdova Treviño en Sentencia C – 1043 de 2003. “la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo.”

<sup>24</sup> Explicado por el Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra en Sentencia C – 992 de 2004

<sup>25</sup> Explicado por el Consejero Ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

cabeza de los órganos legislativos territoriales debe ejercerse con previa expedición de una ley de autorizaciones y dentro del marco de la correspondiente norma legal” y adicionalmente referencia que la posición del Consejo de Estado es concordante, incluso, con la sentencia C-035 de 2009.

Así pues, teniendo clara la concepción constitucional, legal y jurisprudencial del poder tributario de la Nación y los entes territoriales, es preciso mencionar que sin autonomía fiscal no sería posible hablar del proceso de descentralización establecido por la Constitución Política de 1991, posición que es apoyada por Piza Rodríguez (2015) al establecer que:

En un proceso de descentralización que pretenda dar autonomía a los gobiernos subnacionales, la tributación territorial juega un papel determinante, porque mejora la correspondencia entre el suministro de bienes públicos locales por parte de las autoridades y el pago de impuestos por parte de los ciudadanos, lo que permite un mayor control y vigilancia sobre las decisiones de gasto y manejo presupuestario. (p. 77)

De esta manera, luego de comprender la importancia del poder tributario originario y derivado, así como su relación con la autonomía fiscal, es necesario vincularlo con el concepto de reserva de ley tributaria, entendido como la obligatoriedad de que los tributos territoriales en el ordenamiento colombiano deben estar sujetos a la ley, siendo esta última una representación de la voluntad popular<sup>26</sup> y, por tanto, como se mencionó en párrafos anteriores, dicha atribución recae constitucionalmente en el Congreso de la República de manera originaria y de allí las entidades territoriales podrán adoptar dentro de sus marcos normativos los tributos que consideren necesarios y pertinentes de acuerdo con su realidad económica, social, política e incluso geográfica, tal y como lo menciona Ocampo Orrego et al. (2018), al precisar que:

A pesar de gozar de reserva de ley no todos los municipios incluyen los 24 tributos; ello, pudiese obedecer, en algunos casos, a la particular actividad económica que genera el tributo y la cual no se realiza en la jurisdicción donde el gravamen no se encuentra consagrado. (p. 70)

Esto en ningún momento contraría el principio de reserva de ley, por el contrario, respeta de manera inequívoca los preceptos constitucionales enunciados al inicio del presente acápite.

---

<sup>26</sup> *No taxation without representation* (no hay impuestos sin representación).

---

De acuerdo con el análisis local realizado a los municipios de sexta categoría de Antioquia, se ha evidenciado que en la gran mayoría aún se encuentran activos tributos que por motivos sociales, tecnológicos y culturales han perdido vigencia. Si bien las leyes e la república no les han eliminado, a la fecha no coexisten en los estatutos tributarios más actualizados del país, entre ellos están, el impuesto a las rifas y juegos de azar, dado que actualmente su función recaudatoria recae en otras entidades del orden nacional. También, el impuesto a las ventas por club perdió toda incidencia en los recaudos locales una vez conocida la obsolescencia de este sistema de ventas en el comercio ordinario.

Por otro lado, tributos como el Impuesto de Pesas y Medidas no es reconocido por municipios como Medellín, Cali o Rionegro, territorios que gozan de normativa fiscal actualizada y la vanguardia de los más recientes cambios en la materia desde el Congreso de la República. Con todo, cargas fiscales como la rotura de calles y ocupación de vías entraron en desuso y fueron reemplazados por obligaciones modernas y con mayor incidencia según las actividades mercantiles que se desarrollan actualmente, prueba de ellas son los comercios electrónicos, las redes sociales y la creación de contenido digital.

Los argumentos expuestos no vulneran directamente los principios de legalidad y reserva de ley, sin embargo, atropellan la fundamentación fiscal desde la óptica de la eficiencia y economía procesal en el sentido del reconocimiento del desgaste administrativo y operacional de las administraciones municipales tras la gestión realizada en pro de recaudar dineros provenientes de tributos en vía de extinción. Desde otra mirada, la revisión permite identificar cargas tributarias que de un todo contrarían el principio de reserva de ley, a saber: (i) impuesto al coso municipal en San Carlos<sup>27</sup>, (ii) impuestos por expedición de documentos<sup>28</sup> y (iii) sobretasa por fondos de seguridad, lo cual denota el desconocimiento de toda principalística en materia tributaria en el momento de proposición y aprobación de los acuerdos municipales que les contienen.

En últimas, las acciones violatorias de los principios impositivos por parte de los municipios fortalecen la propuesta de unificación de la normativa tributaria subnacional, en especial para los territorios de más bajas rentas y categorías, como se explicará en un acápite posterior.

---

<sup>27</sup> Tributo creado para gravar la entrega o devolución de animales encontrados en la calle y llevados a un espacio dispuesto por la administración municipal.

<sup>28</sup> Tributos creados con fines de cobro por la emisión de certificados y paz y salvo usados como requisitos para trámites dentro y fuera de las administraciones locales.

## Diferencias y semejanzas regionales

En el marco de las precisiones anteriores y atendiendo al objeto de estudio del presente capítulo, es claro que en un territorio tan amplio como el departamento de Antioquia, con amplia variedad geográfica y demográfica, se suscitan diferencias y semejanzas entre los tributos territoriales de las entidades municipales, que para efectos del presente escrito se centrarán en los existentes para los municipios de sexta categoría del departamento de Antioquia.

En este orden de ideas y atendiendo al rastreo realizado, es posible establecer que todos los municipios de sexta categoría del departamento (103 municipios) tienen en sus Estatutos Tributarios Municipales al impuesto predial e industria y comercio y complementarios como los principales protagonistas, atendiendo a que estos son los tributos que mayores ingresos corrientes de libre destinación les generan de acuerdo con la información extraída del Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP.

### Ilustración 2

*Participación de Impuestos de los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Antioquia para el año 2020*

Impuesto	Ingresos por tributo	Porcentaje de participación
Predial	99.887.360.934	30,22 %
Industria y comercio y complementarios (ICA)	87.586.266.055	26,50 %
Demás tributos	142.582.424.295	43,14 %
Total: impuestos territoriales	330.056.051.284	100 %

Nota. Elaboración propia con base en datos de CHIP.

En este orden de ideas y atendiendo al rastreo realizado, es posible establecer que todos los municipios de sexta categoría del departamento (103 municipios) tienen en sus Estatutos Tributarios Municipales al impuesto predial e industria y comercio y complementarios como los principales protagonistas, atendiendo a que estos son los tributos que mayores ingresos corrientes de libre destinación les generan de acuerdo con la información extraída del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP).

Consecuentemente, las fuerzas laborales en las oficinas de rentas municipales trabajan en función de fortalecer los dos tributos mencionados. También, se inobservan even-

---

tualmente las posibilidades de actualizar sus normativas y maximizar las capacidades recaudatorias derivadas de otros tributos ya existentes y modernos asociados a las dinámicas económicas actuales y que permiten el movimiento masivo de recursos económicos, entre otros, las apuestas digitales y el uso de las plataformas de economía colaborativa para el transporte, las entregas a domicilio y, en general, el uso del internet para la explotación dineraria.

Ahora bien, a lo largo de las 9 subregiones de Antioquia se desarrollan actividades diversas que permiten el fortalecimiento de los fiscos cada vigencia de forma diferente. De esta manera, las entidades pueden hacer uso de las características con que gozan. Es el caso, por ejemplo, de los municipios ubicados a la altura de las vías nacionales y departamentales, donde la consolidación de tributos como la publicidad exterior visual y la sobre tasa a la gasolina motor serían inminentes dado el uso masivo de las carreteras en virtud del transporte de carga y pasajeros. Asimismo, la determinación de las administraciones municipales es directamente proporcional al incremento de sus fiscos, en especial por tributos que son usualmente subutilizados por territorios de bajas rentas, sin importar la región donde estén ubicados. Puntualmente se trata de las obligaciones urbanísticas, tasa de nomenclatura, licencias de urbanismo y otros que revisten cuantías relevantes y son altamente tendientes a mejorar las características económicas de los municipios.

En general, los municipios carentes de fuerza laboral fiscalizadora tecnificada relegan tributos asociados al urbanismo por efectos de visos de clientelismo y favorecimientos entre electores y elegidos para dirigir los destinos de los municipios en especial aquellos que están lejos de los radares de las entidades de control como la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación.

Las subregiones que tienen presencia de actividades ganaderas tienen amplias posibilidades de mejorar sus recursos locales derivados del impuesto al degüello de ganado menor haciendo uso de mecanismos de observación y vigilancia del cumplimiento de requisitos conducentes a asegurar las correctas contribuciones por el uso de plantas de sacrificio de cerdos y otros animales menores.

Finalmente, las diferentes subregiones pueden ser beneficiarias de mejores condiciones fiscales tras el uso correcto de la normativa tributaria local, las contribuciones por participación en la plusvalía y por valorización representan fuentes de importantes recursos económicos con un alto costo político, sin embargo, abren posibilidades para el mejoramiento de infraestructura física, construcción de bienes de uso público y bienes fiscales para el uso y goce de la población. En suma, es claro que, tras definidos esfuerzos administrativos y humanos de parte de los territorios analizados en este capítulo, los resultados redundarán en el ordenamiento del territorio, el crecimiento

poblacional y urbanístico regulado y cada vigencia, un presupuesto robustecido que se traduzca en mejores condiciones de vida de todos los habitantes.

## **Complejidades de la tributación en municipios de sexta categoría en Antioquia y Colombia**

### **Desactualización normativa**

Colombia es una república donde se aprueban altos números de leyes que versan sobre diversas temáticas, siendo la tributación nacional una de las más controversiales y numerosas, dadas sus modificaciones constantes, que superan las 20 reformas entre 1990 y 2022<sup>29</sup>. En estas se han incluido cambios tanto estructurales modificatorios de los elementos integradores del tributo como sustantivos propios del componente procedimental, aun cuando la normativa aprobada por el Congreso de la República no versare exclusivamente sobre la fiscalidad nacional alterando las condiciones impositivas de los departamentos y municipios en virtud del principio superior de reserva de ley mencionado previamente. No obstante, múltiples territorios han inobservado las posibilidades que ofrecen nuevas leyes de reforma tributaria, entre ellas, la adopción de mejores prácticas de fiscalización, modificaciones tarifarias y ampliación de sujetos pasivos en pro de maximizar las rentas que por designación constitucional se les atribuye.

Sobre la desactualización normativa, Cornejo Ojeda et al. (2020) exponen que “un estatuto tributario municipal desactualizado y confuso permite que se generen diferentes interpretaciones, que se cometan errores, el contribuyente tiene que optar

---

<sup>29</sup> Entre los años 1990 y 2022, el Congreso de Colombia aprobó 21 leyes modificatorias del sistema tributario nacional. En su orden, las Leyes 44, 49 y 6 de 1990 aportaron cambios sobre el impuesto predial unificado, IVA y aranceles esencialmente y, más tarde, la Ley 100 de 1993 incrementó los impuestos a las nóminas. Las Leyes 174 de 1994, 223 de 1995 y 383 de 1997 modificaron el sistema en torno a la nueva renta presuntiva, aumentos en la tarifa del impuesto sobre la renta e IVA, respectivamente. Posteriormente, en el nuevo milenio la aprobación de las Leyes 633 de 2000, 788 de 2002 y 863 de 2003 y con ello la creación del GMF, cambios importantes en materia de IVA, y la ampliación de la base gravable del impuesto sobre la renta. La presidencia de Álvaro Uribe Vélez propuso al Congreso las Leyes 1111 de 2006, 1370 de 2009 y 1430 de 2010 incluyendo el aumento en tarifa de IVA al 16%, impuesto al patrimonio y la eliminación de las deducciones por inversiones. Más adelante, las Leyes 1607 de 2012 y 1739 de 2014 crearon el impuesto CREE y a la riqueza en su orden, abriendo paso a la Ley 1819 de 2016, reforma tributaria de gran envergadura y múltiples cambios en materia de IVA, impuesto de renta y tributación territorial. Finalmente, el gobierno del presidente Iván Duque Márquez le dejó al país 3 reformas fiscales denominadas Ley de Financiamiento, Ley de Crecimiento Económico y Ley de Inversión Social, instrumentos con que se pretendió combatir la evasión y elusión fiscal, modificaciones a las tarifas del impuesto sobre la renta, creación de 3 días sin IVA al año y mayor redistribución de la renta con destino a la inversión social. Actualmente, el gobierno de Gustavo Francisco Petro Urrego propone una nueva reforma tributaria que engrosa el listado de cambios impositivos de cara mayores recaudos y con ello, mejores posibilidades de garantizar los derechos humanos a toda la población.

por solicitar aclaraciones, realizar consultas, entre otros, por medio de derechos de petición” (p. 11). Así, toma importancia el esfuerzo permanente de los alcaldes por conservar vigentes las disposiciones tributarias buscando el mayor recaudo posible.

Como se ha mencionado, las carencias que padecen los territorios analizados en este capítulo contribuyen al debilitamiento de los procedimientos de competencia de las localidades subnacionales. Entre tanto, la desactualización de la normativa tributaria local es una situación que se encuentra presente en muchos municipios de sexta categoría de Antioquia. Es el caso del municipio de Nechí ubicado en la subregión del Bajo Cauca, su más reciente normativa de carácter tributario data del año 2012, además de Nariño y Santo Domingo, con estatutos próximos a cumplir 10 años en operación, ralentizan los procedimientos rentísticos municipales, aportan a la falta de instrumentos para el mejoramiento del recaudo tributario y, finalmente, restan posibilidades al ciudadano de gozar de óptimas condiciones de habitabilidad debido al retorno de la renta en cabeza de los ordenadores del gasto locales.

Sumado a lo expuesto anteriormente, cerca del 25 % de los municipios de última categoría de Antioquia cuentan con normativa sobre tributación que fueron aprobadas por sus concejos entre los años 2015 y 2018. Por mencionar algunos, se encuentran Toledo, Maceo, Belmira, Valdivia, Olaya, Dabeiba, Angostura, San Roque y Vigía del Fuerte, entre otros. Sirve aclarar que territorios con acuerdos tan antiguos carecen de herramientas jurídicas para fortalecer sus fiscos al no incorporar cambios como las reglas de territorialidad en el impuesto de industria y comercio y en el mismo tributo, capacidad de gravar el ejercicio de profesiones liberales, metodologías más eficientes para el cálculo del costo y beneficio en el impuesto de alumbrado público, la actualización de las estampillas autorizadas desde la ley y las ordenanzas departamentales y, finalmente, la ausencia de nuevos tributos que desde entonces han nacido a la vía jurídico-tributaria a nivel nacional.

Una cantidad importante de los municipios abordados en este capítulo se encuentran actualizados en términos tributarios con fecha de 2019 y 2020. Si bien la normativa tiene actualizaciones importantes, municipios como Guadalupe, Guatapé, Salgar, San Rafael, Argelia y Sopetrán entre otros, no incluyeron en sus ordenamientos jurídicos la Tasa Pro Deporte y Recreación autorizada por la Ley 2023 de 2020, consistente en una nueva retención en la fuente territorial con destino al fortalecimiento de los procesos deportivos aficionados y competitivos para niños, jóvenes y adultos en todos los territorios del país. Se añade al argumento la posibilidad de que los territorios mencionados hasta este punto no hayan accedido a las potestades de dinamización de sus carteras oficiales de debido cobrar, otorgadas por las leyes de financiamiento, crecimiento económico e inversión social a través del mecanismo de amnistías y acuerdos excepcionales de pago de obligaciones tributarias insolutas.

Ahora bien, no todos los municipios padecen la desactualización normativa. Casos de localidades como Gómez Plata, Campamento, Caracolí, Jardín, Jericó, Pueblo Rico, Abejorral, Briceño y Concordia entre otros renovaron sus disposiciones fiscales durante la vigencia 2021 incluyendo tasas, impuestos, contribuciones y demás contenidos procedimentales de rigor para elevar los estatutos a la vanguardia de las principales ciudades del país. En últimas, San Juan de Urabá, Titiribí, Támesis, Sabanalarga y Liborina propusieron a sus concejos municipales las debidas reformas tributarias locales durante 2022 y, en efecto, se aprobaron los nuevos marcos normativos que le permitirán a los territorios mejores y mayores posibilidades de cumplir con sus deberes constitucionales.

### **Desafíos recaudatorios y discusionales sobre tributación territorial en Colombia**

Los procesos recaudatorios y discusionales territoriales revisten especial importancia para el debido funcionamiento de los municipios en Colombia dado que representan la puerta de acceso al fortalecimiento de los fiscos locales y, con ello, múltiples posibilidades de la correcta redistribución de las rentas obtenidas en favor de la población, generalmente carente de posibilidades básicas como educación, infraestructura pública, salud y vivienda.

En sintonía, el Banco de la República (2016) generó reflexiones en torno a la incapacidad recaudatoria que asiste a las entidades subcentrales en el país y asevera que:

El recaudo fiscal está directamente relacionado con la actividad económica, por lo que se podría estimar el recaudo potencial asociado al tamaño de la economía. Este recaudo potencial depende de la eficiencia con la que los encargados de dicha actividad establecen sus bases tributarias, facturan y efectúan el cobro en sus respectivas jurisdicciones. Es por esto que por medio de la eficiencia recaudatoria se puede determinar si un municipio o departamento está recaudando su potencial o si se encuentra en niveles de recaudos ineficientes, dados algunos determinantes observables del recaudo como el PIB per cápita y el tamaño de su población. (p. 11)

De acuerdo con la exposición de argumentos, las diferentes características normativas, presupuestales y económicas de los municipios de sexta categoría de Antioquia denotan grandes desafíos en materia recaudatoria en búsqueda de mejores condiciones fiscales para el cumplimiento de los deberes naturales de los territorios. Esta tesis supone un alto nivel de dependencia económica de los municipios analizados de los gobiernos de superior jerarquía –departamentales y gobierno nacional– dados los bajos niveles de recaudo tributario en este tipo de localidades.

Diferentes municipios muestran muy bajos niveles de recaudo a través de las imposiciones fiscales; Peque y Armenia recaudaron el 5,06 % y 5,12 % del total presupuestado para la vigencia 2019<sup>30</sup> respectivamente reflejando pocas capacidades para dinamizar las acciones de cobro y procesos de fiscalización tendientes a maximizar las rentas que nutren sus arcas. De forma similar, municipios como Campamento, San Francisco, Sabanalarga, Argelia y Nechí no superaron el 6 % de recaudo frente al total de ingreso por todo concepto. Si bien se trata de territorios con bajas exigencias presupuestales, los gobiernos superiores están en la obligación de aprobar las subvenciones restantes y garantizar así el lleno de rubros dinerarios requeridos para la reinversión social y pago de los compromisos asumidos en el marco del desarrollo público.

Además, el análisis permite determinar que, durante el año 2019 de los 103 municipios de sexta categoría, 51 llenaron sus presupuestos en un 15 % en promedio con base en rentas de tipo tributario en cifras que oscilan entre el 10 % y el 22 % en territorios como Yalí, Murindó, San Vicente Ferrer y Montebello con bajas rentas aproximadas al 10 %. Otros municipios como Carepa, Don Matías, Sopetrán y Mutatá evidencian ejecución presupuestal cercana al 20 % con predominancia de los impuestos predial unificado e industria y comercio con su complementario de avisos y tableros como se desarrolló en acápite anteriores. Más tarde, el corte de vigencia 2020 mostró un leve incremento para los 51 entes subnacionales en mención del 0,5 % en promedio.

Durante 2019, el 21 % de localidades indagadas recaudaron el 15 % de sus rentas derivadas de cargas fiscales con un promedio de \$100 000 000 (cien millones de pesos) provenientes de las obligaciones urbanísticas y cerca de \$400 000 000 (cuatrocientos millones de pesos) con origen en la sobretasa a la gasolina motor. De cara a la vigencia fiscal 2020, en general, las rentas aumentaron cerca del 1 % aun cuando los efectos de la pandemia generada por el covid-19 empezaban a arrear y los fiscos locales daban tregua.

No obstante, entre los municipios objeto de estudio, nueve cuentan con recaudos fiscales superiores al 30 % entre 2019 y 2020, una cifra importante dado que, comparativamente, en los presupuestos de algunos territorios de primera categoría en el departamento de Antioquia como Rionegro y Envigado, hubo participación fiscal

---

<sup>30</sup> Las cifras expuestas derivan del análisis presupuestal individual realizado con base en el Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP de la Contaduría General de la Nación para los periodos 2019 y 2020. La información obtenida consiste en niveles de recaudación tributaria por año y por tributo activo en el territorio y su correspondiente acuerdo municipal.

entre el 44 % y el 54 % durante los periodos analizados. Así las cosas, los 9 municipios, a saber, Entrerríos, La Pintada, La Unión, Briceño, Amagá, Santa Fe de Antioquia, San Pedro de los Milagros y Yondó, si bien evidencian buenas dinámicas recaudatorias, son susceptibles de fortalecer sus equipos profesionales de rentas fiscales tendientes a mejorar ostensiblemente los recursos dinerarios que le corresponde y de esa manera acortar la dependencia que tienen del gobierno nacional.

Sintetizando, es válido hacer referencia a la flaqueza que muestran los municipios de bajas categorías en el departamento de Antioquia donde mayormente las principales acciones de mejora son del orden estructural de los equipos fiscalizadores, pobres procedimientos de aseguramiento a la presentación, liquidación, pago y discusión de las cargas tributarias propias de los contribuyentes en cada una de las obligaciones que para sus territorios se encuentran vigentes. Ahora bien, es claro que las deficiencias presupuestales y en consecuencia de talento humano cualificado para la función, deterioran constantemente las capacidades fiscalizadoras y discusionales que legalmente le han sido atribuidos, de tal manera que los recursos fiscales percibidos deben ser adheridos a las cuantiosas transferencias departamentales y nacionales a fin de cumplir a cabalidad con los deberes sociales que recaen en los administradores municipales para cada periodo de gobierno. Así lo explica Zárate (2020), quien afirma que:

El papel que desarrolla la administración tributaria local es esencial en la financiación de gasto público de los entes territoriales. Una buena administración puede ayudar a aumentar el recaudo fiscal sin tener que aumentar tarifas o disponer nuevos hechos generadores. No obstante, el recaudo de los impuestos no es una tarea fácil debido a que requiere de recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes para que el desempeño sea adecuado. (p. 277)

### **Unificación normativa en la tributación territorial**

Como se ha mencionado, constitucionalmente los departamentos, municipios y distritos gozan de autonomía en materia tributaria y fiscal. Para ello, el procedimiento llevado a cabo consta de la usanza de las leyes vigentes y su posterior adopción total o parcial a través de ordenanzas y acuerdos aprobados por las asambleas y concejos respectivamente. En tal sentido, la libertad en la aplicación de la normativa genera diversas aplicaciones en los diferentes territorios, con lo cual se crea determinada pluralidad de entendimiento a toda disposición tributaria local que se aprueba a lo largo y ancho del país.

---

La multiplicidad de aplicaciones a los tributos territoriales en Colombia es causa de numerosas interpretaciones por parte de todos los usuarios de las ordenanzas y acuerdos; en consecuencia, la posibilidad de ocurrencia de acciones punibles para todos los contribuyentes en especial quienes deben hacer uso de las disposiciones fiscales en gran número de municipios en Colombia.

Es evidente, dado lo explicado anteriormente, que los tributos que mayor movimiento presupuestal generan a los territorios municipales son el impuesto predial unificado y el impuesto de industria, comercio y avisos y tableros. A su vez, estas son las obligaciones con mayor reglamentación nacional y diversidad en la aplicación local dadas las condiciones originadas desde la ley de autorización donde es fácil observar la libertad con que pueden proceder los concejos municipales para las discusiones de aprobación en torno a los elementos esenciales de cada tributo.

En consecuencia, se presentan divergencias en torno a la autonomía para elevar o disminuir las tarifas en su jurisdicción y en función de las condiciones económicas, laborales, culturales y demográficas que asisten al territorio, con lo cual, las tarifas de ICA pueden oscilar entre el 2 por mil hasta el 10 por mil<sup>31</sup>, de acuerdo con las actividades mercantiles a las que sea asociado. Asimismo, la ley de autorización del impuesto predial unificado dispone tarifas entre el 1 por mil y el 16 por mil con la posibilidad de cobrar hasta el 33 por mil<sup>32</sup> para lotes urbanizados no construidos, o más conocidos como lotes de engorde. De esta forma se gesta una de las principales complicaciones de la tributación subnacional, la abundancia tarifaria demanda mayores niveles de exigencia profesional a los usuarios de la normativa que le contiene.

Desde otras ópticas, los elementos sustantivos y procedimentales propios de las decenas de cargas municipales, así es el caso del régimen sancionatorio consagrado en las disposiciones tributarias; máxime si se toma en consideración el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, donde se propone la flexibilización del régimen de procedimental tributario en torno al recaudo, administración, discusión, devoluciones y sanciones de acuerdo con la gravedad de las acciones punibles y según la proporcionalidad de las faltas cometidas por el obligado. De igual forma se entiende en el *Informe final de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial* (AESCON, CEDE, 2020), que deriva en recomendaciones para gobernaciones y alcaldías en lo relativo a la optimización de sus economías impositivas y el mejoramiento del sistema tributario local<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Artículo 32 Ley 14 de 1983

<sup>32</sup> Artículo 4 Ley 44 de 1990

El informe referido emite sugerencias tendientes al mejoramiento del tema en comento, entre ellas, la creación de un marco normativo tributario territorial unificado, consolidado y de fácil acceso para todos los usuarios, con reglas de juego simples, en especial en los elementos sustantivos de cada obligación, la determinación de la estructura general para liquidación, fiscalización y sanción de forma proporcional para los municipios según categoría, población o ingresos corrientes de libre destinación. Además, el autor sugiere la creación de un agente que consolide y unifique la información fiscal a nivel territorial que a su vez centralice datos, normativa y doctrina referente a la temática, a fin de ser usada como central informática y de resolución de diferencias de interpretación para todos los usuarios de la norma, tarea que ha sido adelantada por la dirección de apoyo fiscal de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Además, el informe refiere la necesidad de promover la creación de administraciones tributarias colaborativas en pro de asistir a los municipios con menores capacidades recaudatorias, discusionales y fiscalizadoras y así maximizar las posibilidades constitucionales que favorecen a todas las entidades locales en el país. A la iniciativa se suma la posibilidad de cualificar a los servidores públicos en toda práctica fiscal tendiente a lograr resultados superiores que favorezcan a la administración que les emplea. Por último, para la simplificación de procesos se sugiere la construcción de sistemas de preliquidación de obligaciones, el fortalecimiento de los canales no presenciales para el cumplimiento de deberes y la unificación de formularios y calendarios tributarios que permitan trazar una línea que guíe el actuar de los responsables de las oficinas de rentas locales (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2020).

En síntesis, una reforma fiscal a nivel territorial, gestada desde el Congreso de la República en Colombia, que proponga la unificación de la normativa local para departamentos y municipios, aportaría mejoras sustanciales para toda entidad subnacional en especial aquellas que ostentan más bajas categorías, dado que las necesidades de orden procesal, capacidad instalada en fiscalización y aumento de recaudo es latente, de tal manera que las localidades mencionadas sean dotadas de herramientas semejantes para el fortalecimiento de sus fiscos, la dinamización de sus carteras por debido cobrar y el saneamiento general de sus recursos económicos.

---

<sup>33</sup> Las administraciones tributarias territoriales son altamente heterogéneas, y con frecuencia su efectividad está relacionada con la capacidad institucional local, la voluntad política y el apoyo administrativo. La heterogeneidad mencionada se manifiesta en periodicidades diferentes para la declaración el pago de los impuestos, la existencia de formularios digitales y la aplicación de las leyes, entre otras. (p. 281).

## Conclusiones

La subdivisión territorial en Colombia refleja una particularidad a nivel municipal en torno a la categoría de los más de mil municipios que le conforman. El departamento de Antioquia en su división política no dista de la realidad con el 90 % de sus territorios ubicados en sexta categoría para la vigencia 2022, tema que se sintoniza con las necesidades manifiestas de las comunidades que en ellos habitan dadas las reducidas condiciones de sus presupuestos públicos de rentas y en consecuencia de apropiaciones.

Ahora bien, a pesar de que los municipios de última categoría de Antioquia aportan el 26 % del censo poblacional del departamento, sus aportes a la fuerza productiva en términos del PIB son supremamente bajos por efecto de las actividades económicas desarrolladas, generalmente asociadas a tareas agropecuarias, ganaderas, el turismo y en el mejor de los casos, a la generación de energía eléctrica e industrias semi especializadas.

Si bien el departamento de Antioquia hace uso de amplias posibilidades geográficas, demográficas, hidrográficas entre otras, los esfuerzos empresariales y gubernamentales no han dado los réditos suficientes que permitan el fortalecimiento industrial, comercial y de servicios en pro de la maximización de las rentas tributarias que nutran sus presupuestos públicos para la redistribución de la inversión en favor de la población.

De otro lado, los municipios, distritos y departamentos, en usanza de la autonomía territorial que les fue conferida constitucionalmente desde el año 1991, han incorporado en sus estatutos de rentas locales, disposiciones normativas de conformidad con las diferentes leyes de autorización de los tributos como sinónimo del principio de reserva de ley, sin embargo, en algunos municipios se han excedido tales potestades y sus concejos han aprobado el cobro de tributos como el impuesto al coso municipal en San Carlos. En otros casos se siguen cobrando cargas fiscales que han sufrido decaimiento normativo como el impuesto a las ventas por sistemas de club, rotura y ocupación de vías, rifas y juegos de azar y pesas y medidas.

De esta forma, los municipios que exigen las cargas mencionadas a sus contribuyentes contrarían los principios constitucionales en materia tributaria y en estricto sentido estarían avocados a la eliminación directa de tales tributos carentes de fuerza jurídica. Así, los esfuerzos de los funcionarios públicos de los diferentes municipios de sexta categoría analizados en este capítulo, se muestran dispersos y mal utilizados dado que se aplican al cobro y fiscalización de cargas impositivas que, sin razones de ley, se aprobaron en el ámbito local, con lo cual, la fuerza laboral invierte esfuerzos que deben ser usados en la conformación de equipos fiscalizadores sólidos que permitan el aseguramiento de los recaudos presupuestados desde las secretarías de hacienda locales.

Finalmente, el análisis desarrollado permitió identificar la multiplicidad tributaria que asiste a los más de cien municipios de sexta categoría que tiene el departamento de Antioquia desde la óptica sustancial y procedimental y, con ello, amplias diferencias en materia de derecho procesal tributario, diversa composición de los tributos que se cobran y por efectos de las características generales de los municipios, sumas divergencias en los recursos económicos recaudados donde prevalecen el impuesto de industria y comercio y avisos y tableros, predial unificado y la sobretasa a la gasolina motor.

La realidad tributaria territorial en Colombia evidencia el uso exacerbado de las potestades y autonomía con que cuentan las entidades subnacionales, no solo por la vulneración a los principios superiores en materia impositiva, sino también por la pasividad con que enfrentan los presupuestos de ingresos, lo que denota visos de pereza fiscal cubierta por las generosas transferencias departamentales y nacionales giradas con fines de cubrir las necesidades básicas insatisfechas de los pobladores.

En consideración con lo expuesto y con base en diversos autores, toma importancia la propuesta de unificación de la normativa tributaria territorial por medio de una ley de la república que permita simplificar los procedimientos adelantados por las administraciones locales en especial aquellas de más bajas rentas, dinamicen los tributos que aplican a la población y permitan el uso limpio y controlado de las disposiciones normativas tributarias subnacionales.

## Referencias

- Bonet-Morón, J. y Ayala-García, J. (2016). La brecha fiscal territorial en Colombia. Cartagena Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía nacional* (235). <https://www.banrep.gov.co/es/dtser-235>
- Banco de la República. (2021). *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*. Banco de la República <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/531>
- Banco Mundial. (2022). Datos Banco Mundial. Grupo Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&locations=CO&start=2021&view=map>
- Cabezas Mejía, E. D., Andrade Naranjo, D., & Torres Santamaría, J. (2018). *Introducción a la metodología de la investigación científica*. Universidad de las fuerzas armadas ESPE.
- CEPAL (2021). Informe Macroeconómico 2021 - Colombia. Bogotá.

- Contaduría General de la Nación (2022). Categorización de Municipios. Bogotá Colombia.
- Cornejo Ojeda, Y. M., Calderón Melgarejo, L. D., & Serrano Rodríguez, M. E. (2020). La desactualización y mala redacción de la normatividad por parte de la administración municipal de Bucaramanga que afecta a los contribuyentes en la aplicación del impuesto de industria y comercio. [Trabajo de grado]. Universidad Santo Tomás
- DANE (2019). Censo Nacional de Población y Vivienda. Bogotá.
- FOLU (2020). Subregiones de Antioquia. Diversidad y oportunidad. Medellín.
- Ley 14 de 1983. Régimen de impuesto de industria y comercio. 6 de julio de 1983. Diario Oficial No. 36.288.
- Ley 44 de 1990. Derechos de autor. 18 de diciembre de 1990. Diario Oficial No. 39.607.
- Ley 2023 de 2020. Por medio de la cual se crea la Tasa Pro Deporte y Recreación. 23 de julio de 2020.
- Proyecto de Ley Orgánica por medio de la cual se dota al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín de las facultades, instrumentos y recursos legales para promover su desarrollo integral y establecer su régimen político, administrativo y fiscal y se dictan otras disposiciones, Cámara de representantes. 043/2021.
- Gobernación de Antioquia (2021). Anuario Estadístico de Antioquia. <https://antioquia-datos.gov.co/index.php/biblioteca-estadistica/anuario-estadistico-de-antioquia/anuario-estadistico-de-antioquia-2020/produccion-2020/>
- Ocampo Orrego, N. J., Valencia Salazar, N., & Pineda López, R. A. (2018). *Los tributos territoriales de los municipios del departamento de Risaralda a la luz del principio de reserva de ley*. Universidad de Manizales.
- Piza Rodríguez, J. R. (2015). La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales. Universidad Externado de Colombia.
- Piza Rodríguez, J. R. (2017). Teoría del procedimiento tributario colombiano. Una visión crítica. Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo Moná, C. A. (2017). *Determinación de indicadores de calidad de suelo para la producción cafetera en algunos municipios de Antioquia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Robledo Silva, P. (2018). El municipio en Colombia y las dificultades para su creación. Grupo de Investigación - Derecho Administrativo. [Capítulo de libro]. <https://doi.org/10.57998/bdigital.handle.001.3173>

Romero, C., & Gómez, L. (2018). Recomendaciones de la OCDE sobre tributación en los gobiernos subcentrales: una aproximación al caso colombiano. *Revista ICDT*, 54(78), 353-392. <https://icdt.co/revistas/revista-icdt-78/>

AECOM, CEDE (2020). Comisión de estudio del sistema tributario territorial: Informe final 2020. Bogotá, Colombia.

# 5

**Gestión del riesgo  
cambiario mediante la  
utilización de derivados  
financieros en el sector  
floricultor del Oriente  
antioqueño**



# Gestión del riesgo cambiario mediante la utilización de derivados financieros en el sector floricultor del Oriente antioqueño<sup>34</sup>

Carlos Mario Vargas Restrepo\*

Jose David Jiménez López\*\*

Carlos Alberto Suarez Marín\*\*\*

*Los cambios acontecidos en los últimos años permiten destacar un entorno actual más dinámico y complejo que, en cierta medida, determina las formas de gestión del siglo XXI, estructuradas con base en modelos de negocio orientados a sostener el crecimiento de la empresa y crear valor para sus grupos de interés además de considerar diferentes mecanismos promovidos por la dirección para evidenciar al exterior dichos esfuerzos.*

Martínez y Blanco (2017, p. 704)

DOI: <https://doi.org/10.47286/9786287767317ch5>

## Resumen

La utilización de derivados financieros como instrumentos de cobertura en el sector floricultor del Oriente antioqueño es una práctica que solo ha evidenciado su necesidad en los momentos en que la divisa norteamericana ha perdido valor frente a la moneda local. El presente artículo describe inicialmente el marco conceptual relacionado con la utilización de instrumentos de cobertura como herramienta de protección frente a la variación de precios de la divisa norte americana; luego hace una descripción de su utilización en Colombia como resultado de una política de apertura con respecto al ingreso de capitales y mercancías; finalmente se realiza un análisis frente a la utilización de este tipo de herramientas por parte de los floricultores de la región del Oriente antioqueño en Colombia, como elemento principal de una propuesta que pretende difundir la necesidad de conocer y tener como opción de utilización a los derivados financieros, como una más de las herramientas con las que deben contar los administradores financieros en el desarrollo de su gestión.

**Palabras clave:** Derivados financieros, Riesgos financieros y Tasas de cambio.

<sup>34</sup> Este capítulo es resultado del proyecto de investigación Gestión del riesgo cambiario mediante la utilización de derivados financieros en el sector floricultor del Oriente Antioqueño financiado por la Universidad Católica de Oriente.

\* Contador Público por la Universidad Católica de Oriente (Colombia), especialista en Gestión Tributaria por la Universidad de Antioquia (Colombia), magíster en Fiscalidad Internacional por la Universidad Internacional de la Rioja (España), magíster en Gestión de Organizaciones por la *Université de Québec à Chicoutimi* (Canadá) y Universidad EAN (Colombia); doctor en Ciencias Contables por la Universidad de los Andes (Venezuela). Profesor de tiempo completo de la Universidad Católica de Oriente (Colombia) y miembro activo del Grupo de investigación FACEA de la misma universidad. Correo electrónico: cvargas@uco.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2490-3808>

\*\* Contador público y especialista en Gerencia Financiera por la Universidad Católica de Oriente (Colombia), magíster en Administración Financiera por la Universidad EAFIT (Colombia). Profesor de tiempo completo de la Universidad Católica de Oriente (Colombia) y miembro activo del Grupo de investigación FACEA de la misma universidad. Correo: [jdjimenez@uco.edu.co](mailto:jdjimenez@uco.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7190-4136>

\*\*\* Carlos Alberto Suárez Marín. Profesional en Comercio Exterior por la Universidad Católica de Oriente (Colombia), especialista en Finanzas y magíster en Administración Financiera por la Universidad EAFIT (Colombia). Miembro activo del Grupo de investigación FACEA de la Universidad Católica de Oriente. Correo: [csuarez@uco.edu.co](mailto:csuarez@uco.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1057-676X>

## Introducción

El presente capítulo pretende realizar un seguimiento a la utilización de los derivados financieros por parte de las empresas pertenecientes al sector floricultor del Oriente antioqueño para cubrir el riesgo cambiario el cual constituye una de las variables principales que deben considerar los administradores financieros de las empresas que realizan operaciones de comercio internacional, con el fin de mantener los flujos de caja necesarios para garantizar la operación de las unidades empresariales en condiciones de rentabilidad y viabilidad en el mediano y en el largo plazo. La utilización del dólar como divisa de referencia en la mayoría de las operaciones cambiarias realizadas por parte de las empresas importadoras y exportadoras en Colombia, hace necesaria la consideración de diversos factores que pueden afectar el valor de esta moneda; los cuales escapan en su totalidad al control que en algún momento pueda tener la empresa sobre la fluctuación de sus precios y que hacen que esta tenga que realizar acciones que mantengan su posición financiera de acuerdo a unos niveles adecuados de liquidez y rentabilidad que deben ser planificados con la debida anticipación. Todas las acciones realizadas para lograr esta meta empresarial requieren el debido conocimiento de las condiciones e implicaciones que tienen los productos financieros que se pueden utilizar para mitigar el riesgo y por supuesto las consecuencias directas en el manejo contable, fiscal y de tratamiento de la información por parte de las organizaciones.

La utilización de coberturas de riesgo (diferentes a las pólizas de seguros contra siniestros) es una práctica generalizada a nivel mundial, la cual tiene muchas variaciones dependiendo entre otros aspectos del sector específico en el que se encuentre la empresa, el país donde está ubicada (lo cual tiene riesgos implícitos dependiendo de su nivel de desarrollo), la organización que utiliza el producto y la utilización de divisas por parte de la empresa en cuestión.

Entre las alternativas ofrecidas en el campo de las coberturas, las coberturas cambiarias ocupan un lugar importante dentro de la administración financiera de las empresas en la mayoría de los países, principalmente debido a que en la actualidad se da un alto nivel de relacionamiento comercial con proveedores o clientes fuera del entorno nacional. Para poder garantizar un buen manejo de esta alternativa financiera es necesario contar con un conocimiento claro sobre su funcionamiento, así como sobre las ventajas y desventajas que se desprende de su utilización por parte de las diferentes organizaciones. En tal sentido, conviene que las empresas deben considerar su utilización, de una forma sistemática y constante en el tiempo; para así poder garantizar su adecuado manejo y la toma de decisiones dentro de un entorno de conocimiento técnico y a la medida de la empresa o el sector en cuestión.

En cuanto a la utilización de las coberturas cambiarias por parte de las empresas pertenecientes al sector floricultor en Colombia, se ha tenido una dinámica que coincide con el comportamiento de la tasa de cambio y el riesgo que esto significa para el nivel de ingresos que se requiere para un normal funcionamiento a nivel de flujo de caja. Debido a que el tipo de cambio del peso colombiano frente al dólar generalmente se ha mantenido en un nivel creciente (hablando de los pesos colombianos que se tienen que pagar por un dólar), en muchos casos no se ha considerado la utilización de este instrumento financiero, por la aparente ausencia de riesgo que se evidencia en el mercado. Sin embargo, en las etapas en las cuales se ha presentado una revaluación sostenida del peso colombiano frente al dólar, las empresas del sector han sentido con rigurosidad el efecto de esta variable y en muchos casos se han visto obligadas a liquidar sus operaciones, realizar fusiones obligatorias o acudir a estatutos de quiebra como parte de la estrategia de supervivencia; todo ello como consecuencia de no considerar instrumentos que les permitan enfrentar situaciones de mercado sobre las cuales no se tienen ninguna incidencia y en las que por lo tanto hay que definir comportamientos financieros que se acomoden a las crisis temporales o permanentes que se presenten.

La correcta utilización de derivados específicos sobre el tipo de cambio como los futuros, *forwards* y opciones, implican una planeación de los flujos de caja necesarios para el funcionamiento del negocio, un seguimiento sistemático y organizado de las variables que afectan el tipo de cambio con el fin de definir estrategias de mediano y largo plazo; establecimiento de los métodos para asentar las cuentas afectadas a nivel de información financiera y el efecto que estos manejos tienen en el desempeño fiscal del negocio.

Frente a esta realidad que evidencia la necesidad de utilizar alternativas que permitan el cubrimiento de riesgos, no solo en el sector floricultor, sino en todos los sectores de la economía, la presente propuesta investigativa adquiere relevancia en tanto resulta necesario entender claramente el funcionamiento de los instrumentos financieros, principalmente los derivados, así como la evolución en la utilización de estos por parte de las empresas floricultoras de la región del Oriente antioqueño. Ello, además, permitirá posteriormente establecer conclusiones frente a su manejo a nivel financiero y los posibles impactos que su utilización generó sobre los resultados y situación financiera de las empresas con la aplicación de los nuevos marcos normativos contables.

Al mismo tiempo, la investigación permitirá analizar el tratamiento fiscal de los derivados financieros y su posible impacto sobre las cargas impositivas de las empresas, considerando que los avances en regulación tributaria sobre el tema son aún incipientes.

Asimismo, lo anterior servirá de base para recomendar pautas de comportamiento que garanticen su buena utilización y permitan un manejo sano a nivel financiero y fiscal por parte de las empresas del sector floricultor.

Por último, y acorde con los objetivos del desarrollo sostenible, puede señalarse que la investigación le apunta al objetivo número 9, relacionado con industria, innovación e infraestructura, respectivamente. El crecimiento económico se logra entre muchas otras variables, con industrias solidas financieramente. Ello es posible cuando se hace una adecuada gestión de los riesgos inherentes a la actividad empresarial, entre ellos, el riesgo cambiario. En tal sentido, la investigación se constituye en un aporte para la comunidad académica y para la industria floricultora en tanto permitirá plantear recomendaciones frente a la utilización de derivados financieros para gestionar el riesgo cambiario y frente a su tratamiento acorde con los nuevos marcos regulatorios.

## **Metodología**

Esta investigación, desarrollada en el Oriente antioqueño, tuvo como objeto de análisis la gestión del riesgo cambiario en el sector floricultor a través de derivados financieros de cobertura. El estudio se abordó desde un enfoque mixto que implicó la recolección, análisis y triangulación de datos cualitativos y cuantitativos en tres fases, a saber:

**Fase 1.** Se realizó una revisión documental mediante fichas bibliográficas para conceptualizar las categorías que sustentan el estudio las cuales fueron trianguladas por los investigadores.

**Fase 2.** Se realizó un levantamiento de información mediante una encuesta, previamente validada, que se aplicó a empresarios del sector floricultor del Oriente antioqueño con el fin de conocer si gestionan el riesgo cambiario mediante derivados financieros de cobertura. Para el efecto, se consideró que, según datos de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, las empresas que conforman este sector en los municipios de la región suman 523 (254 comercializadoras y 269 productoras), arrojando de acuerdo con técnicas estadísticas una muestra, sobreestimada en un 9 %, de 242 empresas, es decir, que la muestra se afectó positivamente con 20 empresas. Esta sobreestimación se realizó con el objetivo de subsanar cualquier percance en la toma muestral y generar un pronóstico sobre la población total y sobre los segmentos definidos.

De esta manera, se hizo una estratificación de la muestra a partir de las siguientes consideraciones: selección de productoras y comercializadoras exportadoras, edad de estas empresas superior a 3 años en el mercado y volumen de exportaciones.

Ello llevo a subdividir la muestra para la aplicación de la encuesta a 118 comercializadoras y 124 productoras, distribuidas por cada uno de los municipios del Oriente antioqueño (ver tabla 1).

**Tabla 1**  
*Empresas floricultoras en el Oriente antioqueño*

Municipio	Comercializadoras		Productoras	
	Empresas por municipio	Muestra sobreestimada por municipio	Empresas por municipio	Muestra sobreestimada por municipio
Abejorral	4	2	5	2
Alejandro	1	0	0	0
Argelia	1	0	0	0
Carmen de Viboral	49	23	73	34
Cocorná	2	1	0	0
Concepción	1	0	1	0
El Peñol	4	2	0	0
El Retiro	6	3	11	5
Granada	2	1	0	0
Guarne	11	5	7	3
La Ceja	65	30	77	36
La Unión	15	7	14	6
Marinilla	12	6	9	4
Nariño	1	0	0	0
Rionegro	53	25	59	27
San Carlos	4	2	0	0
San Luis	4	2	0	0
San Rafael	3	1	0	0

San Vicente Ferrer	4	2	5	2
Santuario	4	2	3	1
Sonsón	8	4	5	2
	<b>254</b>	<b>118</b>	<b>269</b>	<b>124</b>

Nota. Elaboración propia a partir de base de datos de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.

En esta encuesta se obtuvieron 228 respuestas válidas (112 de comercializadoras y 116 de productoras), las cuáles permitieron establecer con un 5 % de error y 95 % de nivel de confianza en las percepciones de los empresarios de flores respecto de la gestión del riesgo cambiario. Todos los resultados fueron analizados en los softwares *Excel* y *R*.

**Fase 3.** Se elaboró una matriz categorial a partir de datos obtenidos mediante un *focus group* con floricultores del Oriente Antioqueño y entrevistas aplicadas a líderes de las asociaciones que los agremian: Asociación Colombiana de Exportadores de Flores – Asocolflores– y Grupo Empresarial de Floricultores de Antioquia –GEFFA– de FENALCO. Esto permitió evaluar el papel que cumplen estas asociaciones en la gestión del riesgo cambiario en el sector.

Todos los instrumentos favorecieron la triangulación de la información resultante y poder sustentar los hallazgos.

### Revisión de literatura y desarrollo conceptual

Los fenómenos de apertura económica y liberalización de los mercados condujeron a una oportunidad para las empresas locales de poder expandir su actividad y llegar a nichos de mercado en el exterior. De manera antagónica, este mismo escenario también trajo consigo nuevos retos asociados a riesgos inherentes a las operaciones empresariales transfronterizas que pueden ser de tipo político, económico, financiero o posibilidades de acceso al mercado de derivados en moneda local, entre otros (Sierra y Londoño, 2010).

Desde esta perspectiva, existen riesgos sobre los que no se puede ejercer ningún tipo de control, como los de tipo político; en cambio, riesgos de tipo económico y financiero pueden ser gestionados mediante ciertas estrategias definidas a nivel empresarial como medida de protección en un ambiente de constante dinamismo e incertidumbre.

---

Dentro de estos riesgos económico-financieros, el cambiario adquiere relevancia dado el crecimiento en las operaciones de comercio exterior las cuales se transan en divisas diferentes al peso colombiano.

Así, los derivados, entendidos como productos financieros que se crean a partir de un subyacente real, se han constituido en uno de los instrumentos más expeditos para aminorar los posibles efectos que sobre la situación financiera de las organizaciones pudieran tener las fluctuaciones de las divisas, principalmente del dólar americano que constituye la divisa más utilizada en las operaciones de tráfico internacional de mercancías. Los derivados financieros se diseñan para gestionar el riesgo asociado a las fluctuaciones de precios, es decir, para prevenir que suba o baje el precio dependiendo de la posición en la que se encuentren las partes: vendedores y compradores. De acuerdo con Cárdenas (2013),

la historia de los instrumentos derivados en Colombia tiene una alta correlación con el dinamismo de la economía, la interrelación entre los mercados latinoamericanos, internacionales y el colombiano, así como la Globalización de los instrumentos financieros utilizados para el desarrollo del país. (p. 4).

Aunque existen otros derivados tendientes a asegurar eventuales pérdidas de bienes (por ejemplo, cultivos), en el sistema financiero colombiano se han utilizado en mayor medida para cubrir el riesgo cambiario. Desde esta perspectiva, la concepción de los derivados financieros como una herramienta de cobertura necesaria para reducir el nivel de exposición al riesgo cambiario no es considerada con la suficiente importancia por parte de los integrantes del sector floricultor en la zona del Oriente antioqueño. La razón de esto tiene que ver directamente con la evolución del precio de la divisa de referencia (dólar de Estados Unidos), el cual se mantiene en altos niveles y con tendencia al alza durante largos períodos de tiempo. Este nivel de precios depende directamente de la cantidad de divisas que ingresan al país, el cual a su vez está relacionado principalmente con razones como el nivel general de exportaciones, la cantidad de divisas que ingresan al país por concepto de inversión extranjera y por las remesas que son enviadas por colombianos residentes en el exterior.

El bajo nivel de utilización de la herramienta genera una alta exposición al riesgo cambiario por parte de las empresas en aquellos momentos en que pueda darse una crisis de precios en la moneda extranjera. En este sentido, Cárdenas (2013) anota:

El mercado de derivados en Colombia no ha despegado del todo, pero se espera que se fortalezca paulatinamente debido a la volatilidad de los mercados. Colombia es relativamente nueva en el mercado de los derivados, pero ha crecido exponencialmente en los últimos años, principalmente en operaciones OTC de tasas de cambio. (p. 8)

Como se infiere de lo anterior, existe un riesgo constante de impactar negativa o positivamente la situación financiera y los resultados de una organización con operaciones de comercio exterior, siendo más lesivos aquellos riesgos que puedan implicar pérdidas o deterioro de valor para las organizaciones. A esto se suma el poco conocimiento de las posibilidades que puede proporcionar la herramienta a nivel de cobertura, planeación, proyección de flujos de caja de una forma más acertada (por la reducción de los niveles de incertidumbre) y las implicaciones que tiene su utilización en cuanto a la aplicación de los nuevos marcos normativos contables y fiscales.

De facto, el estudio de Sierra y Londoño (2010) en torno a la utilización de derivados por parte de empresas no financieras da un panorama sobre esta situación y aunque no se encuentran estudios más actualizados, puede señalarse que la tendencia actual es muy similar a lo que evidenciaron estos autores (ver cuadro 1). Como se observa, el estudio fue aplicado sobre 201 empresas, arrojando como resultado que poco más de la mitad no hacen uso de derivados financieros, en algunos casos por desconocimiento; en otros, pudiera decirse que por omisión puesto que a pesar de tener conocimiento sobre los mismos no los incorporan como herramienta de cobertura y gestión del riesgo cambiario.

**Tabla 2**

*Utilización y conocimiento de derivados financieros*

¿Su empresa usa derivados?							
Si usa derivados				NO usa derivados			Total empresas encuestadas
90				111			201
44.78 %				55.22 %			100.00 %
Conocimiento y uso de derivados:							
Empresas que usan derivados				Empresas que no usan derivados			
Escaso conocimiento %	Conocimiento medio %	Gran conocimiento %	Total %	Escaso conocimiento %	Conocimiento medio %	Gran conocimiento %	Total %
0.00 %	26.67 %	73.33 %	100.00 %	29.73 %	5.41 %	64.86 %	100.00 %

Nota. Adaptado de Sierra y Londoño (2010).

De esta manera, resulta relevante identificar la utilización de los derivados financieros como una herramienta de cobertura necesaria para reducir los niveles de incertidumbre frente a fluctuaciones de la tasa de cambio lo cual a su vez permitiría develar si estos instrumentos son concebidos por parte de las empresas floriculturas del Oriente antioqueño como una herramienta necesaria en el comercio internacional, teniendo en cuenta los largos períodos de devaluación del peso colombiano frente a la divisa de referencia (dólar americano) en Colombia.

Así, se podría establecer si los derivados financieros funcionan como una herramienta financiera efectiva para el sector floricultor en eventuales momentos de crisis en el valor de la tasa de cambio (revaluación del peso colombiano).

Ahora bien, una de las categorías centrales de la presente propuesta investigativa la constituye el riesgo, palabra proveniente del latín *risicare* cuyo significado es *atreverse*. Quintero (2014) lo relaciona “con los peligros posibles que se pueden presentar; así mismo con un daño, siniestro o pérdida” (p. 59). El riesgo adquiere relevancia en los procesos gestión financiera toda vez que cualquier decisión o actuación a nivel interno de la empresa, o cualquier situación del entorno puede tener consecuencias sobre la situación financiera y los resultados de una organización. De ahí que Quintero (2014) subraye posteriormente que “en el proceso de toma de decisiones, las empresas necesariamente deben incluir la variable riesgo; desde el punto de vista financiero, se relaciona con las pérdidas posibles en un proyecto, inversión o negociación” (p. 59).

De otro lado, el incremento de las operaciones de comercio exterior y el desarrollo de los mercados financieros y de capitales ha conducido a generar el concepto de riesgo de mercado suscitado por las fluctuaciones de las tasas y precios del mercado. Es precisamente este tipo de riesgo el que de cierta manera obliga a las empresas a utilizar instrumentos financieros a efectos de aminorar sus posibles efectos financieros.

Desde esta perspectiva, Bodie, Kane y Marcus (2008) plantean que:

*one of the most significant developments in financial markets in recent years has been the growth of futures, options, and related derivatives markets. These instruments provide payoffs that depend on the values of other assets such as commodity prices, bond and stock prices, or market index values. For this reason these instruments sometimes are called derivative assets, or contingent claims. Their values derive from or are contingent on the values of other assets. (p. 47)*

Acorde con lo anterior, puede señalarse que uno de los autores obligados en el tema de derivados financieros es Hull (2002), quien define los futuros como “un acuerdo para comprar o vender un activo en una fecha futura a un precio determinado” (p. 2). Por su parte, Herranz (2001) plantea:

Partimos de la base de que un derivado es un contrato con efectos futuros indeterminados para las partes en el momento de su suscripción. Estos efectos vendrán dados por la evolución del subyacente al que hagan referencia, como consecuencia de cambios en precios, cotizaciones, índices, etcétera, obtenidos objetivamente y debidamente publicados. (p. 23)

Como se desprende de lo anterior, en las operaciones financieras y empresariales existe necesidad de gestionar el riesgo. Uno de los instrumentos existentes para ello son los derivados financieros, los cuales pueden agruparse en la siguiente tipología: futuros, *forwards*, opciones y *swaps* o permutas financieras.

Los futuros son acuerdos de compraventa de un activo o subyacentes en un momento posterior acordado entre las partes, en este caso, comprador y vendedor se obligan a cumplir con lo acordado en el contrato. Por su parte, los *forwards* son igualmente contratos a futuro que no están estandarizados y cuyos términos contractuales se definen acorde con las necesidades y requerimientos de las partes contratantes y no de manera estandarizada como se contempla en el mercado para los futuros.

De otro lado, las opciones hacen referencia a contratos que le otorgan a su poseedor el derecho de comprar o vender un determinado subyacente en un momento futuro previo el pago de una prima que le permite o no ejercer el derecho. Por último, los *swaps* o permutas financieras corresponden a contratos en los cuales las partes se comprometen a hacer intercambios de efectivo en fechas futuras basados en un tipo de interés.

Así, en cualquier negociación, siempre van a existir dos partes con expectativas diferentes con respecto al comportamiento del subyacente (sobre el que se está constituyendo el derivado). En tal sentido, los derivados fueron diseñados como instrumentos de cobertura, sin embargo, la misma naturaleza de los negocios ha generado el espacio para que se dé un componente especulativo que termina siendo mayor que el instrumento de cobertura.

Desde esta perspectiva, los derivados financieros tienen como propósito administrar el riesgo cubriéndose del nivel de incertidumbre o situaciones que pudieran afectar los flujos de efectivo provenientes de las actividades empresariales.

Frente a lo anterior, Sierra y Londoño (2010) resumen las razones que justifican la necesidad de gestionar el riesgo bajo escenarios de incertidumbre en Colombia, a saber:

- Brindar respaldo a los accionistas, clientes e inversionistas en general.
- Reducir la sensibilidad de las ganancias y del valor de mercado de las empresas.

- Apoyar el crecimiento de la economía mediante la reducción de los costos de capital y la incertidumbre de las actividades comerciales.
- Ayudar a la empresa a lograrlos objetivos organizacionales, al cumplir esos puntos clave y, sobre todo, a maximizar el valor para el accionista.
- Promoverla seguridad financiera y laboral. (p. 249)

Específicamente, las fluctuaciones de las divisas ponen en riesgo los resultados de la gestión financiera de las empresas que tienen actividad de comercio internacional. Si bien es cierto que algunos eventos, principalmente internos, pueden ser intervenidos por las empresas tales como niveles de ventas, optimización de costos, aprovechamiento de descuentos, entre otros; existe una cantidad de variables a nivel externo que no están bajo el control de las empresas, dentro de las que se cuenta el riesgo cambiario o lo que es lo mismo, la fluctuación de la tasa de cambio y el comportamiento de otras variables macroeconómicas que hacen parte del mercado.

En lo que concierne a las fluctuaciones de la tasa de cambio, la figura 1 presenta el bajo control que una empresa puede ejercer sobre la misma.

**Figura 1**

*Promedio del dólar desde 1923*



Nota. Tomado de portal Wilkinsonpc

Bajo este escenario, cabe señalar que la tasa de cambio no se puede controlar, pero sí se puede gerenciar. Es ahí donde cobra relevancia la utilización de los derivados financieros. En tal sentido, Ramírez, Cajigas y Lozano (2007) plantean que “la tasa de cambio influye en emprendimientos proyectados y negocios que operan en [el contexto internacional], por lo cual se le debe administrar, procurando prever sus movimientos, para aprovechar las oportunidades que otorga o minimizar sus impactos” (p. 154).

## Resultados, análisis y discusión

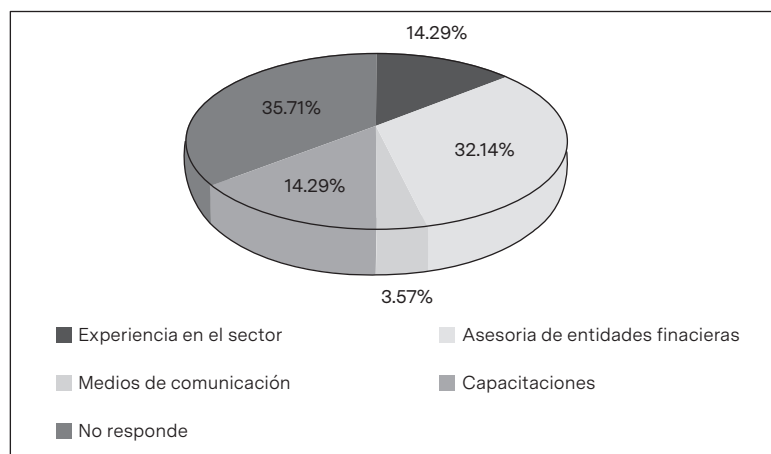
El riesgo es un factor inherente en la actividad empresarial, el cual está constituido por eventos no deseados, de carácter interno o externo, que pueden afectar de alguna manera dicha actividad, comprometiendo el logro de las metas empresariales. Algunos riesgos pueden ser de mercado tales como las variaciones en los precios, tasas o tipos en los mercados financieros; riesgos de crédito expresados en incumplimientos y moras; riesgos operacionales por caídas en el volumen del negocio o en los márgenes (Mantilla, 2015); riesgos de fraude o error; riesgos naturales o ambientales, socio-políticos, legales, reputacionales, entre otros.

Uno de los mayores riesgos que enfrenta el sector floricultor se relaciona con las variaciones en las tasas de cambio debido a que una parte importante de sus ingresos provienen de ventas a mercados externos. En efecto, de acuerdo con estadísticas de Procolombia (2019), el 95 % de las ventas de flores corresponde a exportaciones.

La mayor parte de los floricultores del Oriente antioqueño (89,29 %) tiene un conocimiento general frente al riesgo cambiario y sus consecuencias obtenido de la experiencia, asesorías o capacitaciones (ver figura 2). El nivel de conocimiento que se tiene en las empresas respecto de la gestión de los derivados financieros de cobertura depende del tamaño de estas. Así, mientras en las empresas grandes dicho conocimiento es avanzado, contando con personal especializado para el efecto, en las medianas es intermedio acoplando las indicaciones ofrecidas por las capacitaciones de Asocolflores; finalmente, en las pequeñas, que generalmente no cuentan con suficientes recursos, el conocimiento de derivados puede ser bajo o incluso nulo (Valde-rama, 2011), lo cual resulta coherente con lo indicado anteriormente.

### Figura 2

Fuentes del conocimiento frente al riesgo cambiario



Nota. Elaboración propia (2021) a partir de datos obtenidos.

Sin embargo, los empresarios no se muestran idóneos en la identificación de las subcategorías de este tipo de riesgo que pueden ser de las siguientes tipologías:

- Cobertura de repatriación de capital (pérdida en cambio por utilidades originadas en sucursales en el exterior).
- Riesgo por pérdida en cambio originado en cualquiera de las cuentas de Balance General (*On balance sheet*).
- Cobertura de compromisos contractuales en transacciones no registrables (notas contingentes) (*Off balance sheet*)
- Cobertura de riesgos contractuales pactados a menos de un año en moneda extranjera.
- Cobertura de riesgos contractuales pactados a más de un año en moneda extranjera.
- Riesgos en la consolidación de balances cuando se incluyen sucursales extranjeras.
- Cobertura de mercado.
- Arbitraje de tasas (*Swaps* de moneda).

Ahora bien, como en toda exposición a cualquier tipo de evento adverso, el riesgo cambiario demanda una adecuada gestión, lo cual pasa –*grosso modo*– por su identificación, valoración en términos de impacto y probabilidad de ocurrencia e implementación de las acciones conducentes a mitigar su efecto sobre la actividad de las empresas. La principal acción de mitigación del riesgo cambiario corresponde a la utilización de instrumentos financieros de cobertura lo cual permite estabilizar los flujos de caja, reducir la incertidumbre y evitar pérdidas en la operación, entre otros.

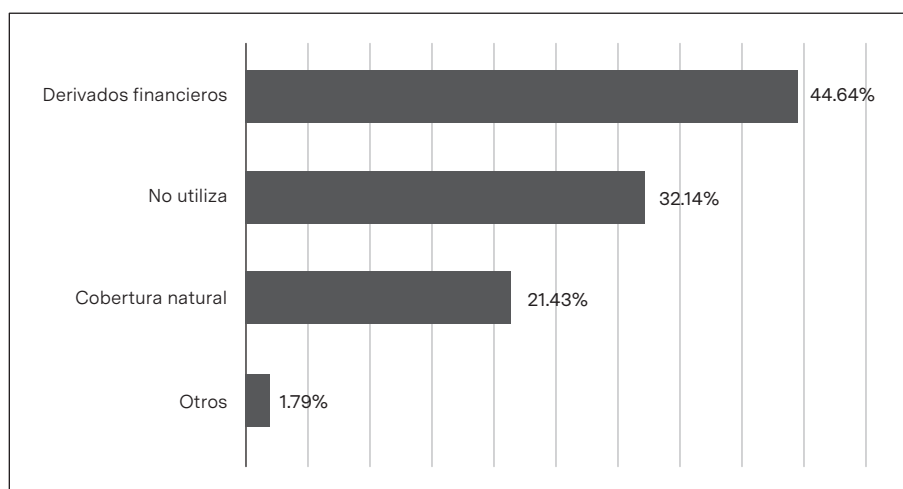
Un dato empírico que conviene recordar es que el fenómeno de revaluación registrado en el periodo 2003-2010 en Colombia hizo que muchas empresas floricultoras que no se habían cubierto frente a la volatilidad de la tasa de cambio enfrentaran problemas financieros e incluso hizo algunas de ellas desaparecieran del mercado.

En tal sentido, conviene conocer si los empresarios del sector actúan en función de cubrirse frente a los riesgos derivados de la actividad exportadora. Para el año 2011, la totalidad de las empresas afiliadas a Asocolflores se cubrían mediante la utilización de derivados financieros de cobertura sobre la tasa de cambio (Valderrama, 2011). A este respecto conviene resaltar el papel que ha jugado esta agremiación al promover espacios de formación y cualificación en torno a la gestión del riesgo cambiario mediante coberturas. No obstante, los instrumentos aplicados permitieron identificar

que en el año 2021 cerca del 45 % de las empresas floricultoras del Oriente antioqueño hace gestión del riesgo cambiario mediante derivados financieros y un 21 % mediante cobertura natural (ver figura 3). Cabe advertir que no todas las empresas están afiliadas a Asocolflores, sino que pueden pertenecer a GEFA o inclusive no estar agremiadas. Estadística de empresas afiliadas a cada agremiación.

### Figura 3

Fuentes del conocimiento frente al riesgo cambiario



Nota. Elaboración propia (2021) a partir de datos obtenidos.

Ahora bien, aunque existen diferentes metodologías para cuantificar la exposición de las empresas al riesgo cambiario (volatilidad, delta, duración, *Value-at-Risk*, análisis de escenarios, etc.), generalmente la que más se utiliza en el sector floricultor colombiano es la medición de volatilidad, análisis de escenarios, revisión del flujo de caja y planeación financiera sobre el Estado de Resultados (Valderrama, 2011, p. 21). Las metodologías para medir la volatilidad pueden comprender la estimación de la volatilidad histórica, volatilidad dinámica o con suavizamiento exponencial de Lara (2008), simulación Montecarlo, el modelo Lognormal o Backtesting.

Por otra parte, los empresarios del sector floricultor del Oriente antioqueño que se cubren frente a la tasa de cambio lo hacen mayoritariamente a través de *forwards* (48,21 %), es decir, derivados *over-the-counter* (hechos a la medida). Le siguen en su orden, las opciones (12,50 %), futuros y *swaps* (ver figura 4). Con el estudio no se identificó un alto grado de utilización de derivados estandarizados (bursátiles). Estos instrumentos se sustentan en modalidades tales como opciones europeas estándar, opciones americanas estándar, opciones canasta (opciones basadas en más de un

---

subyacente) collares y combinaciones (*spreads, straddles, etc.*). En tal sentido, no existe una orientación específica desde las asociaciones gremiales respecto de las estrategias o mecanismos de cobertura, sino que cada empresa lo hace considerando su propia experiencia, estructura o tamaño. El papel de estas asociaciones se ha enmarcado en procesos de acompañamiento y formación frente al riesgo cambiario, la necesidad mitigar los niveles de incertidumbre y por lo tanto, de cubrirse a través de instrumentos de cobertura.

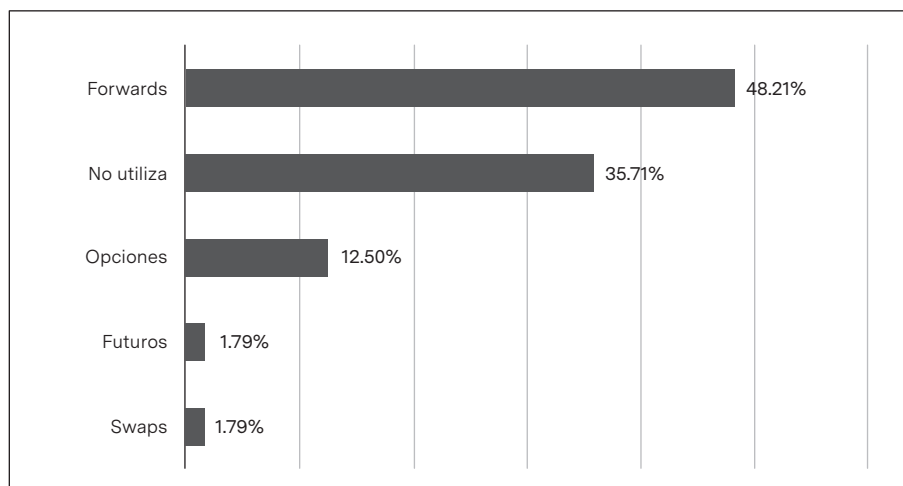
Ahora bien, la mayor parte de estos empresarios (46,43 %) mantienen una cultura de utilización de este tipo de instrumentos de cobertura al implementarlos desde hace más de diez años, mientras que el 14,29 % lo hace desde los últimos cinco años y, finalmente, solo el 7,14 % lo implementaron en el último año. La incorporación de este tipo de instrumentos dentro de la gestión financiera de las empresas floricultoras tuvo un auge importante con la revaluación del peso ocurrida en 2003, situación que obligó al gobierno nacional y al sector a diseñar un programa de mitigación del riesgo cambiario denominado programa de incentivo de cobertura cambiaria -ICC- que se desarrolló a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO- y que se mantuvo hasta 2014, cuando el dólar americano cambia su tendencia hacia el alza. Según fuentes de Asocolflores, cerca del 80 % de los recursos de este programa se orientaron hacia el sector floricultor.

En todo caso, se ha mantenido un plan de trabajo por parte de las asociaciones gremiales, principalmente Asocolflores, para definir con el Gobierno Nacional una agenda que desarrolle un proceso de consolidación del sector floricultor con diferentes acciones tales como aumentar las exportaciones, expandir los mercados internacionales, mejorar la infraestructura y brindar incentivos de cobertura especialmente en los periodos de revaluación de la moneda local, entre otras. Resultado de ello es la Agenda Estratégica 2030 –Por la Sostenibilidad del Sector Floricultor–, firmada en 2020 entre el Gobierno Nacional y Asocolflores.

De otro lado, la información suministrada por los informantes clave pertenecientes a asociaciones gremiales permite señalar que no se tiene evidencia de que antes de 2003 hubiera utilización de derivados financieros de cobertura en el sector floricultor. Sin embargo, ha existido un liderazgo en cuanto a su utilización por parte de los floricultores de mayor tamaño que han implementado estructuras financieras robustas para gestionar los riesgos que pudieran llegar a afectar sus negocios, incluido el riesgo cambiario.

#### Figura 4

Principales derivados financieros utilizados para la gestión del riesgo cambiario



Nota. Elaboración propia (2021) a partir de datos obtenidos.

Al analizar el uso de derivados financieros de cobertura, resulta esencial considerar la finalidad que persiguen los empresarios al emplearlos. Estos instrumentos se utilizan preponderantemente para asegurar los flujos de caja, permitir a la empresa concentrarse en su objeto principal y evitar pérdidas en la operación (ver figura 5). Aunque en algunos casos se aplican con fines especulativos –aprovechando su capacidad para anticipar movimientos en los mercados financieros–, es importante recordar que el mercado de derivados es, en esencia, un juego de suma cero, en el que una parte actúa como especuladora y la otra busca protección mediante la cobertura. En consecuencia, la mayoría de las empresas utilizan estos instrumentos como mecanismos de mitigación de riesgos y sostenibilidad del negocio, en lugar de fines especulativos (Valderrama, 2011).

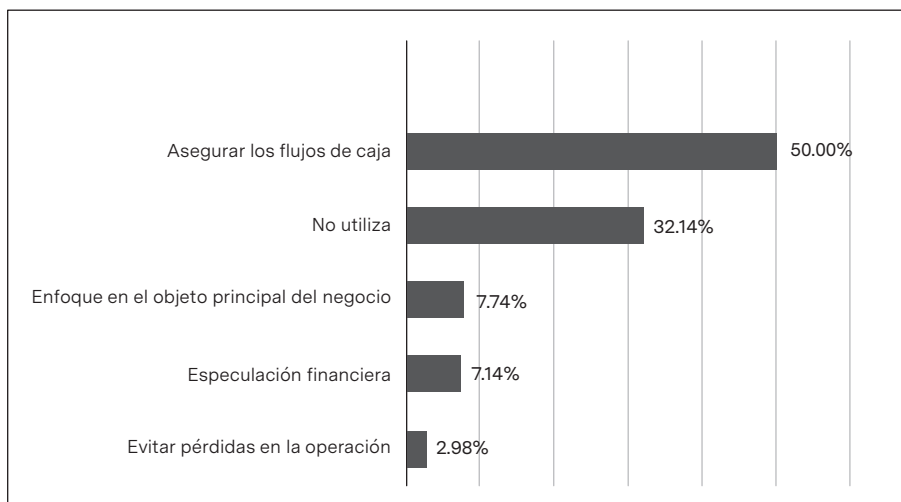
En este contexto, la investigación desvela que el sector financiero carece de estrategias de cobertura definidas o estándar frente al comportamiento de la tasa de cambio y de las herramientas correspondientes. En tal sentido, cada empresa se desenvuelve de manera autónoma, eligiendo o descartando la opción que le resulte más viable en cada momento, es decir, se trata de mecanismos de la categoría *Over The Counter*, siendo los *forwards* los instrumentos predominantes, adoptados y ofrecidos de forma personalizada según las condiciones específicas de cada organización (*customized*).

Ahora bien, la utilización de derivados financieros de cobertura contiene implícitas algunas complejidades que en opinión de los responsables de su gestión en las empresas corresponden al tratamiento contable que debe dárseles en términos de

su reconocimiento y valoración, los riesgos de mercado, los costos de transacción, carencia de infraestructura tecnológica o escaso desarrollo de los mercados financieros en el país, entre otros.

### Figura 5

*Razones que justifican la utilización de derivados financieros como mecanismo de gestión del riesgo cambiario*



Nota. Elaboración propia (2021) a partir de datos obtenidos.

Entre tanto, la no utilización de derivados financieros de cobertura por cerca del 36 % de los floricultores del Oriente antioqueño se justifica principalmente por el comportamiento alcista que ha registrado la tasa de cambio en los años recientes. Ello permite colegir que, en la generalidad de los casos, la utilización de derivados de cobertura está supeditada al comportamiento del dólar.

**Figura 6**

*Evolución de la tasa de cambio*

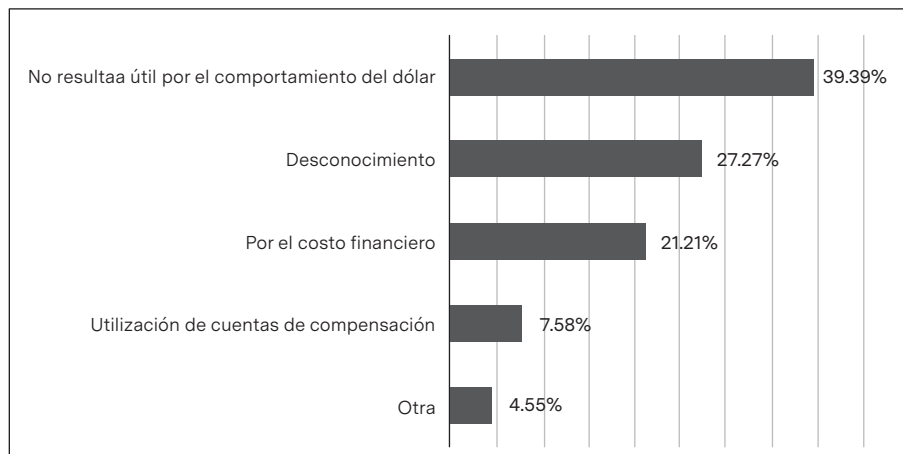


Nota. Tomado de portal web tradingview.com

Otras razones que explican este fenómeno es el desconocimiento respecto de tales instrumentos, el costo financiero que acarrea la contratación de tales derivados o la utilización de cuentas de compensación, entre otros (ver figura 6).

**Figura 6**

*Razones que sustentan la no utilización de derivados financieros como mecanismo de gestión del riesgo cambiario*



Nota. Elaboración propia (2021) a partir de datos obtenidos.

## Conclusiones

Las variaciones en la tasa de cambio del dólar estadounidense, así como sus consecuencias, son un riesgo que los floricultores del Oriente antioqueño tienen claro. Sin embargo, su profundidad de conocimiento, así como el nivel de gestión frente a este, están determinados por el tamaño que tiene cada empresa (conocimiento profundo en el caso de las empresas de gran tamaño). Lo anterior implica que la gestión del riesgo se realiza de forma consciente y profesional en aquellas empresas que tienen la capacidad y la disponibilidad de personal para hacerlo; en el caso de las empresas más pequeñas, este riesgo se deja a la deriva, soportado en gran manera por el aumento del valor de la divisa, lo cual ha sido una constante en la mayoría de los casos durante los últimos 20 años.

Teniendo en cuenta los diferentes tipos de cobertura de riesgo que se pueden utilizar en lo referente al tema cambiario, los empresarios en general no son idóneos para identificar las diferentes posibilidades que ofrece el mercado en lo que se refiere a la protección de sus activos y los efectos que se dan en los flujos de caja proyectados en los diferentes casos. Igualmente, está demostrado que la gestión del riesgo cambiario es una competencia financiera con la que debe contar el administrador financiero del negocio, por cuyos resultados puede ser cuestionado en cualquier momento por parte de los dueños o en su defecto las juntas directivas.

Las empresas que se encuentran dentro de gremio encargado de velar por el crecimiento y la seguridad de sus afiliados han podido desarrollar estrategias de cobertura en un marco que les permite acceder a capacitación y ofertas de servicio relacionados. En este orden de ideas, la condición de agremiados les permite contar con un mayor acceso derivado del poder de negociación y las economías de escala que son accesibles.

Según lo identificado en la investigación, no existen estrategias de cobertura definidas por parte del sector frente al comportamiento de la tasa de cambio y las correspondientes herramientas disponibles; por lo tanto, cada empresa es autónoma en la utilización (o descarte) de la opción que encuentre más viable en un determinado momento. A pesar de lo anterior, los mecanismos más utilizados pertenecen a la categoría de *Over The Counter*, propiamente los forwards, en cuyo caso estos son tomados y ofrecidos de acuerdo con la condición específica de la empresa que lo está utilizando en un momento determinado.

En la misma línea, conviene señalar que el sector floricultor tiene una afectación de la moneda en doble vía debido a que gran parte de su producto final es exportado al tiempo que importan un volumen considerable de materias primas para el proceso productivos, obteniendo de esta manera una cobertura natural del riesgo de la tasa de cambio. Sin embargo, no es suficiente dada la volatilidad de la moneda y los escenarios de incertidumbre generados en la economía global que exigen recurrir al uso de los derivados financieros para minimizar el riesgo no cubierto naturalmente.

Los mecanismos de cobertura cambiaria tienen un mayor auge en aquellos momentos en los cuales el peso colombiano tiene una revaluación sostenida, la cual genera un gran efecto en los flujos de caja proyectados de las compañías. Es así como manteniendo las demás condiciones claves del mercado (niveles de ventas y precio en mercado externo estables), su efecto se evidencia en los niveles de utilidad en el momento de realizar el respectivo reintegro de las divisas (monetización a pesos colombianos). Frente a ello se han tenido que dar intervenciones por parte del Estado a través de la banca de segundo piso y mediante instrumentos derivados específicos para el sector.

De acuerdo con lo anterior, se hace necesario contar con la preparación adecuada en el tema de coberturas cambiarias dentro de las empresas exportadoras. La formación de profesionales idóneos en esta área garantiza que las empresas y los administradores puedan concentrar toda su atención en asuntos que tengan que ver directamente con su operación y el desarrollo de su sector. La función de cubrimiento de riesgos debe ser clara y estar a la mano para el empresario; para que así la efectividad en la gestión no sea un logro que se obtenga como consecuencia del azar; por el contrario, este debe ser un resultado obtenido gracias a un proceso de planificación.

## Referencias

- Consejo de Normas Internacionales –IASB–. (2009). Norma Internacional de Información Financiera NIC 39 sobre instrumentos financieros. IASCF.
- Bodie, Z., Kane, A. y Marcus, A.J. (2008). *Investments*. (7a Ed.). McGraw Hill
- Cardenas, D. (2013). *Desarrollo del mercado de derivados en Colombia: Evolución y nuevos métodos de inserción de las empresas PYMES*. (Trabajo de Grado, pregrado en Administración de Empresas, Pontificia Universidad Javeriana). <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/10802/CardenasSemenovaDanielaEkaterina2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banco de la República (Colombia). Resolución Externa 1. (25 de mayo, 2018). Por la cual se compendia y modifica el régimen de cambios internacionales. Banco de la República.
- Ley 1819. (29 de diciembre, 2016). Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá: 50.101 de 29 de diciembre de 2016.
- Dólar/Web (s.f). *Promedio del dólar desde 1923*. <https://dolar.wilkinsonpc.com.co/dolar-historico/>

- Herranz, F.M. (2001). Los derivados y el riesgo de mercado. Asociación Española de Contabilidad y Administradores de Empresas.
- Hull, J. (2002). Introducción a los mercados de futuros y opciones. Prentice Hall.
- Mantilla, S. (2015). *Estándares/Normas Internacionales de Aseguramiento de la Información Financiera (ISA/NIA)*. ECOE Ediciones.
- Martinez, R. y Blanco, M.I. (2017). Gestión de riesgos: reflexiones desde un enfoque de gestión empresarial emergente. *Revista Venezolana de Gerencia*, 22(80).
- PROCOLOMBIA. (2019). *¿Cómo funciona el sector floricultor en Colombia?* Colombia Trade. <https://www.colombiatrader.com.co/noticias/como-funciona-el-sector-floricultor-en-colombia>
- Quintero, D.P. (2014). Forward sobre TRM: Medición inicial y posterior a la luz de la normativa internacional. *Cuadernos de Contabilidad*, 15(37), 55-76.
- Ramírez, E. Cajigas, M. y Lozano, F. (2007). La tasa de cambio: ¿Es gerenciable? *Estudios gerenciales*, 23(104), 131-156.
- Sierra J.H. y Londoño, D.A. (2010). Cobertura con derivados en empresas manufactureras colombianas: análisis previo a la apertura del mercado de derivados en la Bolsa de Valores de Colombia. *Cuadernos de Contabilidad*, 23(41), 237-260.
- Valderrama, M.A. (2011). *Uso de los derivados para el cubrimiento de riesgo cambiario en las empresas floricultoras de Colombia*. (Trabajo de Grado, pregrado en Administración de Empresas, Pontificia Universidad Javeriana). <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/11061/ValderramaAmayaManuelAlejandro2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.



# 6

**Gestión del riesgo  
crediticio y morosidad en  
una agencia del sistema  
financiero peruano**



---

---

# Gestión del riesgo crediticio y morosidad en una agencia del sistema financiero peruano

Jhonny Gárate Ríos\*

Jhon Bautista Fasabi\*\*

*Cada dólar que llega a sus manos, usted y sólo usted tiene el poder de determinar su destino.  
Inviértalo en su mente y aprenda a adquirir activos y estará escogiendo la riqueza como su meta y su futuro.*

Robert Kiyosaki

DOI: <https://doi.org/10.47286/9786287767317ch6>

## Resumen

Gestionar el riesgo crediticio es un proceso en el que todo acreedor debe hacer especial énfasis. Esto con la finalidad de reducir el riesgo de morosidad y así evitar pérdidas por provisiones innecesarias, siendo este un proceso complejo que gira en torno a la capacidad de pago y evaluación de la posibilidad de incumplimiento en el pago de la deuda. Por esta razón, el presente estudio plantea el establecimiento de la relación entre la gestión del riesgo crediticio y la morosidad en función de la clasificación de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y Buró. Se utilizó un diseño no experimental de tipo descriptivo correlacional, y se analizaron 32 expedientes de crédito en morosidad, aplicando las técnicas de análisis documental y observación. Con respecto a la clasificación SBS se establece la existencia de relación entre riesgo crediticio y morosidad con p-valor de 0.036. Por otro lado, se evidencia que no existe dicha relación con respecto a la clasificación Buró con p-valor de 0.36. Asimismo, se evidenció que los clientes no tenían el perfil adecuado para conceder un crédito o préstamo, lo que era responsabilidad de los funcionarios encargados de la evaluación del riesgo.

**Palabras clave:** Sistema financiero, Evaluación del riesgo, Riesgo crediticio, Morosidad, Clasificación de riesgo, Perú.

---

\* Economista por la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (Perú), Maestro en Gestión Financiera y Tributaria y doctor en Gestión Pública Y Gobernabilidad por la Universidad César Vallejo (Perú). Profesor de tiempo parcial de la Universidad César Vallejo. Correo electrónico: jgarater@ucvvirtual.edu.pe. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3062-6106>

\*\* Contador Público, magister en Administración de Negocios y Relaciones Internacionales (MBA) y doctor en Gestión Pública Y Gobernabilidad por la Universidad César Vallejo (Perú). Profesor de tiempo completo y Coordinador de Escuela de la Universidad César Vallejo. Correo electrónico: jbautista@ucv.edu.pe. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0809-8463>

## Introducción

La gestión del riesgo crediticio es un factor fundamental en la sostenibilidad del sistema financiero de un país. Se trata de un proceso de evaluación y otorgamiento de préstamos que requiere la máxima atención para evitar pérdidas innecesarias por parte de la entidad financiera. Este proceso adopta diversas formas, pero el tipo de acreedor y el producto financiero son factores determinantes, ya que las personas jurídicas, el estado y las personas naturales presentan diferentes características y representan tipos de acreedores diferentes (Gu et al., 2018). Por lo tanto, la gestión del otorgamiento de un préstamo es compleja y las técnicas utilizadas dependen de la coyuntura, centrándose en la capacidad de pago y la evaluación del posible incumplimiento en el pago de la deuda.

Asimismo, el riesgo crediticio se encuentra presente en la concesión de operaciones de crédito. De ahí que Tfairly (2017) y Farnè & Vouldis (2021) afirmen que el riesgo bancario es un evento que las entidades financieras siempre tienen presente, ya que puede generar incertidumbre en la obtención de ganancias o posibles pérdidas. Por consiguiente, es importante considerar otros tipos de riesgos, como los operativos, estratégicos, país, humanos y de fraude; e incluso el riesgo moral, como lo mencionan Saito & Tsuruta (2018). Por esta razón, las pérdidas representan la principal preocupación de las instituciones financieras, ya que una deuda impagada genera provisiones que disminuyen sus utilidades.

En efecto, gestionar el riesgo crediticio es un desafío para los banqueros debido a la complejidad y diversidad de los clientes solicitan financiamiento a las entidades financieras. En ese sentido, Yin et al. (2020) revelan que la evaluación de solicitudes de crédito en pequeñas empresas es mucho más compleja que en grandes empresas, debido a la disparidad de información financiera. Por esta razón, funcionarios de las entidades financieras deben asumir con responsabilidad el análisis del riesgo financiero, la valoración de la conducta crediticia y la comprobación de la capacidad de pago del futuro deudor. Estos factores son determinantes para el acceso al otorgamiento del crédito (Mhlanga, 2021). Además, para reducir el riesgo de impago, es importante considerar otros aspectos como la aplicación de garantías de crédito y aspectos cualitativos del cliente. Por su parte, Markov et al. (2022); Yazdani et al. (2014) afirman que la valoración del riesgo de un crédito se ha convertido en un proceso de suma importancia para las instituciones financieras. Es por ello por lo que el Comité de Basilea plantea los lineamientos para dicho proceso, permitiendo a los bancos optar por el método estandarizado, que se sustenta en valuaciones de crédito externas, y por la opción de calificación interna, sujeta a la aprobación del ente rector del sistema financiero. Las entidades financieras son las que determinan su sistema de calificación. Esto otorga al sistema financiero de una economía cierta libertad para proponer estrategias

de gestión de riesgo crediticio de acuerdo con sus necesidades. Como consecuencia, se puede reducir el índice de morosidad, evitando pérdidas de capital que puedan conllevar a su quiebra.

En ese orden de ideas, existen distintas definiciones del riesgo de crédito o riesgo crediticio, vistas desde distintas concepciones. En Basilea I, por ejemplo, se define como “la posibilidad que (sic) un prestatario o contraparte no pueda cumplir con sus obligaciones de acuerdo con los términos acordados” (Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia, 2005, p. 185). De la misma forma, Caicedo et al. (2011) lo conciben “como un deterioro en la calidad crediticia de la contraparte o en la garantía o colateral pactado originalmente” p. 75). También, bajo esa misma perspectiva, Támara-Ayus et al. (2012), lo definen como la “probabilidad de incumplimiento de un cliente está dada cuando este alcance una altura de mora  $n$ , en la cual la institución financiera asume la pérdida del capital” (p. 109). Por su parte, Vela & Caro (2005) definen riesgo de crédito como la probabilidad de que el cliente deudor pueda sufrir pérdida al incumplirse el contrato firmado, considerando también el incumplimiento de sus avales. Por otro lado, un concepto que se relaciona con la gestión del riesgo financiero es la gestión estratégica del riesgo, que consiste en el procedimiento de identificar, implementar y realizar el seguimiento de la forma, para administrar los distintos riesgos que enfrenta una institución financiera o empresa (Poitras, 2002). De igual modo, la gestión del riesgo es la estrategia que asumen los bancos para vigilar los sucesos desfavorables y, a la vez, aprovechar oportunidades que presenta el mercado (Kazbekova et al., 2020; Onyiriuba, 2016). En ese sentido, el objetivo es coadyuvar a las instituciones financieras en la identificación, análisis, mitigación y seguimiento de los riesgos y posibilidades en las funciones, actividades o procesos que desarrollan.

Al llegar a este punto, es importante destacar la existencia del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, una organización relacionada con la regulación y supervisión bancaria que tiene como finalidad mejorar la estabilidad del mercado financiero en el mundo. Sin embargo, sus lineamientos no son vinculantes legalmente y fueron establecidos en Basilea I del año 1988, que cuantifica el capital de las instituciones financieras y fija en capital mínimo del 8 % para los riesgos. Luego, en el año 2004, Basilea II estableció tres pilares: i) requerimiento de capital mínimo en función de la calidad de los clientes, ii) permitir a los entes supervisores requerir capital adicional a entidades y iii) transparencia informativa. Por otro lado, Basilea III, del año 2010, tuvo como finalidad brindar herramientas para mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones financieras ante desequilibrios en las economías y mercados financieros para mantener un equilibrio financiero en el mundo (BBVA, 2017). Esta organización jugó un papel preponderante en el afrontamiento de la crisis financiera del año 2008.

Por lo tanto, las centrales de riesgo, como una herramienta para Basilea II, representan una parte fundamental en relación con la supervisión de las entidades financieras. Esto se debe a que permite monitorear el riesgo de créditos otorgados por los bancos, su calidad y concentración. En segundo lugar, para que los prestamistas sean disciplinados y controlen sus pasivos responsablemente. Finalmente, transparentar la calidad de los clientes para así generar una mayor competencia entre las instituciones crediticias (Moyo & Sibindi, 2022; Pires Tiberto et al., 2020; Trucharte, 2005). La implementación y desarrollo de esta estrategia ha permitido tener información de los clientes por parte los bancos para conocer sus niveles de endeudamiento, apalancamiento e historial de pagos oportunos. De esta forma, los bancos pueden tomar medidas ante un cliente que tenga problemas económicos y financieros.

Atendiendo a lo indicado por Basilea y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2008), el ente supervisor en el Perú, se describen las categorías en las que los bancos clasifican a sus clientes deudores: *Normal* (0), con atrasos en el pago de su cuota de hasta ocho (8) días, tendrán una provisión de hasta 1 % sobre los créditos directos e indirectos. El cliente con *Problemas Potenciales* (1), con atrasos de nueve (9) hasta treinta (30) días, tendrá una provisión no menor de 5 %. El deudor *Deficiente* (2) con atrasos de treinta y uno (31) hasta sesenta (60) días, tendrá una provisión no menor al 25 %. El deudor *Dudoso* (3), con atrasos de sesenta y uno (61) hasta ciento veinte (120) días, tendrá una provisión no menor al 60 %. Y, finalmente, el deudor en *Pérdida* (4) con atrasos de más de ciento veintiún (121) días, tendrá una provisión no menor del 100 %. Esta clasificación se aplica a la cartera de préstamos para pequeñas y microempresas, y los porcentajes de provisión se aplican en ausencia de garantías preferenciales.

Ahora bien, el crecimiento del sistema financiero, por la inserción masificada de nuevos clientes y la promoción de la inclusión financiera, presenta nuevos desafíos a las entidades financieras, ya que se deben generar mecanismos para realizar una mejor evaluación a las operaciones activas que estas ofertan, mecanismos que permitan compartir información masiva y, por consiguiente, permita un crecimiento sano, evitando que la morosidad se incremente con el deterioro de la cartera que manejan los bancos, financieras, cajas municipales y otras entidades del sector. Es por esto que, en la búsqueda de estos mecanismos que permitan tener una mejor y oportuna información sobre el estado situacional crediticio de sus clientes y de todo el sistema financiero, algunas entidades utilizan los burós de crédito, servicio provisto por organizaciones privadas, y recogen información sobre créditos del sector no regulado, sistema tributario y judicial, entre otros. Esto se suma a la información del sistema regulado que proveen las centrales de riesgo que normalmente son manejados por los entes supervisores de cada país (Cooper & Getter, 2019; Rodríguez, 2012).

Con respecto a la morosidad, también conocida como préstamos improductivos, esta representa un inconveniente para las entidades financieras. Debido a esto, las mismas deben hacer grandes provisiones, lo que puede ocasionar, como sucedió en la crisis financiera del año 2008 con la quiebra de bancos, problemas en todo el sistema financiero. Por esta razón, el elevado nivel de morosidad disminuye la rentabilidad de las entidades financieras y genera mayores costos de intermediación, lo que inmoviliza el capital de los bancos, producto de mayores provisiones. Todo esto tiene efecto negativo para la disponibilidad de nuevos préstamos (Aiyar et al., 2015; Song & Ryu, 2021). Asimismo, el Consejo de la Unión Europea (2017) afirma que una elevada morosidad congela el capital disponible de los bancos, generando una disminución de la disponibilidad para nuevos financiamientos, inclusive menciona riesgos de contagio que sobrepasan las fronteras. Como consecuencia, los organismos supervisores consumen mucha energía desplegando e implementando estrategias con el objetivo de reducir la morosidad en el sistema financiero (Thornton & di Tommaso, 2021). Empero, como lo menciona Angelini (2018), los despliegues e implementación de dichas estrategias no tienen un sustento teórico claro que recomiende que la morosidad desfavorece el otorgamiento de préstamos, por lo que no se puede afirmar que efectivamente se tenga tales consecuencias.

En ese sentido, la morosidad, mora, incumplimiento o impago, se define en Basilea I como la “falta de pago de una obligación o cualquier otro tipo de violación de las condiciones de un contrato de préstamo” (Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia, 2005). De la misma forma, en el entorno económico, está referida al estado de una persona natural o jurídica que se encuentra en la obligación de cumplir un contrato de prestación de dinero bajo condiciones establecidas, considerándose esta como atraso en el cumplimiento y; en lo social, se relaciona con el retraso de honrar la deuda pactada (Álvarez Callahue et al., 2019; Wu, 2022).

En definitiva, el sistema financiero tiene diferentes particularidades, en países de primer mundo se muestra mayor madurez para enfrentar problemas de liquidez. Por el contrario, en países en vías de desarrollo, la solidez del sistema bancario privado no permite enfrentar dichas falencias. Por otro lado, gestionar de manera inadecuada el riesgo crediticio conlleva a altos niveles de morosidad, altas tasas de interés, baja calidad de activos y otros (Lapo-Maza, Tello-Sánchez, Mosquera-Camacás, et al., 2021). A todo esto, las instituciones del sistema financiero se encuentran en competencia para ganar cuota de mercado, dada la existencia de gran cantidad de bancos, financieras, cajas municipales y otros; en ese camino, se tienen que abrir nuevos mercados, nuevos sectores, nuevos nichos que le permitan generar mayor rentabilidad, aun a costa de incrementar el riesgo en el otorgamiento de nuevos préstamos.

Es importante mencionar que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú [SBS] (2022) reporta a julio de 2022, una morosidad de la cartera mayorista de 4.1 %. Por otro lado, la cartera de micro y pequeñas empresas representa el 7.17 %, la de consumo el 2.73 %, la hipotecaria el 2.85 % y, a nivel de toda la banca múltiple, el 3.83 %. Como resultado, se han constituido provisiones adicionales por S/ 5,170 millones. Por esta razón, el aumento de las provisiones reduce la rentabilidad de las instituciones del sistema financiero, lo que a su vez afecta su eficiencia.

Asimismo, la eficiencia y la rentabilidad en la banca permiten impulsar la dinámica económica, evitando de tal forma el riesgo de todo el sistema financiero (Tenesaca et al., 2017). De este modo, las últimas adecuaciones internacionales de Basilea III recomiendan un incremento de capital, destacando que las entidades financieras con mayor capital y menos apalancamiento tengan mejores posibilidades de asimilar los *shocks* y de esta forma extinguir las deficiencias que originan las crisis financieras (Brogi & Langone, 2016).

La presente investigación se justifica por la necesidad de contar con una industria financiera sana de manera que las variables estudiadas no afecten las provisiones y la rentabilidad de los bancos, lo cual podría generar problemas económicos en un país. En efecto, servirá como instrumento de consulta para profesionales, estudiantes de pregrado y posgrado que se encuentren interesados en el tema de estudio; de la misma forma, el aporte de instrumentos para levantar información relevante y de análisis que validen una metodología de evaluación de la gestión de riesgo crediticio y morosidad.

Finalmente, ante la descripción del problema, la presente investigación tiene como objetivo general establecer la relación entre la gestión del riesgo crediticio y la morosidad en función a la clasificación SBS y Buró, en clientes del segmento empresa en una entidad financiera del sistema financiero peruano. Como objetivos específicos se busca determinar el nivel de gestión del riesgo de crédito y el nivel de morosidad en clientes del segmento empresa en una entidad financiera del sistema financiero peruano. De este modo, se planteó la hipótesis de que existe una relación entre las variables gestión del riesgo de crédito y el nivel de morosidad considerando la clasificación SBS y la clasificación Buró.

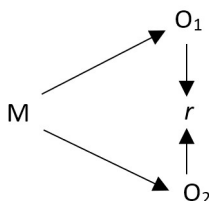
## **Metodología**

La presente investigación se desarrolló bajo un diseño no experimental, en el que no se manipulan deliberadamente las variables, observando los hechos en su ambiente natural, para su análisis correspondiente. El diseño fue de tipo descriptivo correlacional, que consiste en presentar el grado de relación que puede existir entre las variables objeto de estudio (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

De este modo, la investigación se esquematiza de la siguiente manera:

### Figura 1

*Esquematización del diseño correlacional*



Nota. Adaptado de Diseño de la Investigación [Presentación en Power Point], por Espinoza, (2023).

Donde:

M: Expedientes de crédito de clientes en mora del segmento empresa de una agencia del sistema financiero peruano.

O1: Observaciones a la gestión del riesgo crediticio.

O2: Observaciones a la morosidad.

r: Relación.

Por otro lado, la muestra se conformó de 32 expedientes de crédito que se encontraban en la cartera morosa de clientes del segmento empresa de la agencia del sistema financiero del Perú, al ser una población pequeña, la muestra se conformó por la totalidad. En ese sentido, la técnica utilizada fue de análisis documental y de observación, teniendo como instrumento una guía de análisis documental y una lista de verificación.

El primer instrumento utilizado en este estudio recopiló información sobre la gestión de riesgo crediticio, incluyendo una serie de indicadores en diferentes áreas. Estos indicadores incluyen información sobre el sector específico, el carácter estacional y la estructura de oferta del mercado. También se evaluaron aspectos como la cuota de mercado, la cobertura geográfica, el posicionamiento en el mercado, la imagen de marca, las relaciones con proveedores y clientes, entre otros aspectos. En cuanto a los indicadores internos de gestión, se evaluó la calidad de la información, la situación económica financiera, la exposición al riesgo cambiario, la clasificación del sistema, el tipo de administración y la experiencia en el sector. Además, se consideraron indicadores de accionariado como la fortaleza financiera de los accionistas y el control accionariado de la empresa, así como el acceso a financiamiento como indicador de flexibilidad financiera. La valoración se realizó mediante una escala ordinal, que se presenta a continuación:

**Tabla 1**

*Escala de calificación por puntos*

Bajo	Regular	Buena	Excelente
$x \leq 10$	$10 < x \leq 15$	$16 < x \leq 20$	$20 > x \leq 25$

Nota. Elaboración propia.

Asimismo, para medir la variable morosidad se usó el segundo instrumento, contando para ello con dos dimensiones: clasificación SBS y clasificación Buró, las cuales fueron medidas con una escala ordinal. La valoración de la clasificación SBS se presenta a continuación:

**Tabla 2**

*Clasificación SBS por indicador y código*

Indicador	Código
Normal	0
Cliente con Problemas Potenciales	1
Deficiente	2
Dudoso	3
Pérdida	4

Nota. Elaboración propia.

Por otro lado, la valoración de la clasificación Buró se detalla a continuación:

**Tabla 3**

*Clasificación Buró por indicador grupo y código*

Clasificación Buró		
Indicador	Grupo	Código
Excelente	1	G1
Muy bueno	2	G2
Bueno	3	G3
Regular	4	G4
Revisar	5	G5
Vigilar	6	G6
Vigilar/No incrementar	7	G7
Reducir/Extinguir	8	G8

Nota. Elaboración propia.

Teniendo en cuenta que para la investigación se usó una guía de análisis documental, el instrumento fue validado a través de la técnica de juicio de expertos, cuyo resultado obtuvo una calificación favorable, aconsejando la aplicación en la investigación. Además, la información obtenida con los instrumentos validados fue clasificada, sistematizada, procesada y analizada de acuerdo con las unidades de análisis correspondientes, en referencia a las variables, a través de análisis de datos en Excel y del *software SPSS Statistics*.

Para establecer la relación entre la variable gestión de riesgo crediticio y la morosidad, se usó la prueba no paramétrica chi-cuadrado. Esta prueba permite establecer una correspondencia entre los valores observados y esperados y la prueba de hipótesis, obteniendo los siguientes supuestos: si el p-valor es menor que el nivel de significancia (0.05), la hipótesis nula (H0) es rechazado; por otro lado, si el p-valor es mayor que el nivel de significancia (0.05), H0 no puede ser rechazado (Cabezas et al., 2018).

Durante todo el proceso de investigación, se consideraron aspectos éticos relevantes en cada una de las etapas, tales como la obtención de consentimiento informado por parte de la entidad sujeto de investigación, así como la consideración del valor social y científico de los resultados obtenidos. Asimismo, se llevó a cabo una evaluación independiente y objetiva durante todo el proceso de investigación.

## Resultados

Seguidamente, se presentan los resultados descriptivos y su interpretación, obtenidos en la investigación, teniendo en cuenta el objetivo definido. Luego de conocer la problemática, sus causas y efectos; permitió servir de ruta para la efectuar y compilar los datos obtenidos. Por tanto, para el presente estudio se ha identificado información de 32 expedientes de créditos otorgados a clientes del segmento empresas de una agencia del sistema financiero peruano, que se encontraron en morosidad, empleando las técnicas e instrumentos definidos en la metodología.

Con respecto a la relación de la gestión del riesgo crediticio y la morosidad, tomando en cuenta la clasificación de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y la del buró, se demostró la correlación entre las dos variables cuando se utiliza la primera clasificación. En cambio al tratarse la segunda clasificación no se presenta correlación, tal como se revelará más adelante con la presentación de pruebas estadísticas descritas.

Por otro lado, el nivel de la variable gestión del riesgo crediticio en clientes del segmento empresa de una agencia del sistema financiero peruano, se presenta en la tabla 4:

**Tabla 4**

*Nivel de gestión del riesgo crediticio en clientes pertenecientes al segmento empresa de una agencia financiera del sistema financiero peruano*

Calificación	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Baja	8	25.0	25.0
Regular	14	43.8	68.8
Bueno	10	31.3	100.0
Total	32	100.0	

Nota. Recuperado de IBM SPSS.

En la tabla presentada se puede destacar que el 68.8 % de los 32 expedientes de créditos evaluados se encuentran clasificados entre baja y regular.

Continuando, el nivel de morosidad en función a la clasificación de la SBS en clientes del segmento empresas, en la valuación de los 32 expedientes se muestra en la tabla 5:

**Tabla 5**

*Nivel de morosidad en clientes pertenecientes al segmento empresa de una agencia financiera del sistema financiero peruano, clasificados de acuerdo con la SBS.*

Calificación	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Normal (< 30 días)	28	87.5	87.5
CPP (< 60 días)	4	12.5	100.0
Total	32	100.0	

Nota. recuperado de IBM SPSS.

En la tabla 5 se puede observar que sólo 12.5 % del total de expedientes revisados se encontraban clasificados con problemas potenciales.

Con respecto a nivel de morosidad en función a la clasificación buró, los resultados se muestran en la tabla 6:

**Tabla 6**

*Nivel de morosidad en el segmento de clientes empresariales de una agencia del sistema financiero peruano, utilizando como referencia la clasificación de Buró de Crédito*

Calificación	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
G4	4	12.5	12.5
G5	12	37.5	50.0
G6	12	37.5	87.5
G7	4	12.5	100.0
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>100.0</b>	

Nota. Recuperado de IBM SPSS.

Esta tabla presenta los resultados obtenidos, donde se observa que el 100 % de los expedientes evaluados se encuentran clasificados entre G4 y G7. Respecto a la conexión entre la gestión del riesgo crediticio y la morosidad, evaluada mediante la clasificación SBS, en clientes del segmento empresarial, se muestran los resultados de la valoración de 32 expedientes en la tabla 7 y 8:

**Tabla 7**

*Tabla de contingencia de evaluación gestión crediticia y morosidad según clasificación SBS*

		Clasificación SBS		
		Normal ( < 30 días)	CPP ( < 60 días)	Total
Evaluación de Gestión Crediticia y Morosidad	Baja	5	3	8
	Regular	14	0	14
	Bueno	9	1	10
<b>Total</b>		<b>28</b>	<b>4</b>	<b>32</b>

Nota. Recuperado de IBM SPSS.

**Tabla 8**

*Prueba Chi cuadrado de evaluación gestión crediticia y morosidad según clasificación SBS*

	Valor	gl	Sig. Asintótica
Chi-cuadrado de Pearson	6,629a	2	0.036
N° de casos válidos	32		100.0

Nota. Recuperado de IBM SPSS.

En la tabla 7 se puede observar que existen tres expedientes con una evaluación crediticia con nivel bajo y con una clasificación SBS de clientes con problemas potenciales (CPP); asimismo, 14 expedientes fueron evaluados con un nivel de regular.

En el contexto de la investigación, se planteó una hipótesis específica que sugiere una relación entre la gestión del riesgo crediticio y la morosidad, de acuerdo con la clasificación SBS, en los clientes del segmento empresa de una agencia del sistema financiero peruano. Para esto, se consideraron los siguientes supuestos: se estableció que si el p-valor obtenido es menor que el nivel de significancia establecido (0.05), se acepta la hipótesis, mientras que si el p-valor es mayor que el nivel de significancia, se rechaza la hipótesis. En este sentido, la tabla 8 muestra un p-valor igual a 0.036, lo que indica que la hipótesis planteada es aceptada y se confirma la existencia de una relación entre la gestión del riesgo crediticio y la morosidad según la clasificación SBS en los clientes del segmento empresa en la agencia del sistema financiero peruano.

Además, la relación entre la gestión del riesgo crediticio y la morosidad según el criterio de clasificación buró en los clientes del segmento empresa, se presenta en la tabla 9 y 10 durante la evaluación de los 32 expedientes:

**Tabla 9**

*Tabla de contingencia de evaluación gestión del riesgo crediticio y morosidad según criterio de clasificación buró*

		Clasificación Buró (Inicio Crédito)				Total
		G4	G5	G6	G7	
Evaluación de Gestión Crediticia y Morosidad	Baja	1	4	3	0	8
	Regular	1	4	5	4	14
	Bueno	2	4	4	0	10
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>32</b>

Nota. recuperado de IBM SPSS

**Tabla 10**

*Prueba chi cuadrado de evaluación gestión crediticia y morosidad según criterio clasificación buró*

	Valor	gl	Sig. Asintótica (2 caras)
Chi-cuadrado de Pearson	6.590	6	0.360
Nº de casos válidos	32		

Nota. recuperado de IBM SPSS.

En la tabla 9 se puede observar que existen 22 expedientes con una evaluación crediticia entre baja y regular, con una clasificación Buró entre G4 y G7.

Ahora bien, en el marco de esta investigación, se propuso una hipótesis específica que sugiere la existencia de una relación entre la gestión del riesgo crediticio y la morosidad en clientes del segmento empresa de una agencia del sistema financiero peruano, según el criterio de clasificación buró. La hipótesis se evaluó considerando que si el p-valor es menor que el nivel de significación (0.05), entonces se acepta la hipótesis, mientras que si el valor de p es mayor que el nivel de significancia (0.05), se rechaza la hipótesis. La tabla 7 presenta un p-valor igual a 0.360, por lo tanto, se rechaza la hipótesis planteada, concluyendo que no existe relación entre la gestión del riesgo crediticio y la morosidad según el criterio de clasificación buró en el segmento empresa de la agencia financiera peruana.

## **Discusión**

En cuanto al nivel de gestión de riesgo crediticio, se puede afirmar que diversos factores como la evaluación de la actividad, experiencia, mercado, productos y otros cumplen un papel determinante para que los analistas de crédito tomen decisiones y adquieran un conocimiento integral de los prestamistas. Es por eso que la evaluación de aspectos cualitativos desempeña un papel muy valioso. En el presente estudio se demostró que los clientes con un perfil deficiente al momento de ser evaluado presentan un elevado riesgo crediticio, ya que el 68 % obtuvo una calificación baja o regular, lo que pudo incrementar la morosidad en esta institución financiera. Este hallazgo coincide con la afirmación de Álvarez Callahue et al. (2019); Wu (2022), en la que se señala que, al evaluar a un prestamista, el riesgo crediticio es bajo y regular, lo que sugiere que los funcionarios observan una baja probabilidad de incumplimiento del contrato de crédito, lo que puede generar pérdidas para la institución financiera.

Es evidente que los responsables de la evaluación de riesgo crediticio de este banco han restado importancia a los factores cualitativos, producidos por la alta competencia en el mercado de créditos y están obligados a cumplir metas cada vez más exigentes, lo que podría generar pérdidas en la institución financiera. Según Uquillas & Gonzáles (2017), esta situación podría extenderse a otros espacios y causar perturbación en el ente supervisor, los accionistas y la economía en su conjunto. Por lo tanto, Do et al., (2020) afirman que las entidades financieras deben implementar y cumplir con la gestión del riesgo de crédito propuesta en el acuerdo de Basilea II, desarrollada sobre los cimientos de valoraciones integrales y teniendo en cuenta el entorno comercial de la institución financiera.

En cuanto al nivel morosidad de los clientes del segmento empresa de una institución financiera en Perú, según la clasificación SBS o central de riesgo del ente supervisor, se puede afirmar que dicha clasificación debe ser de observancia obligatoria, tal como lo establece el ente regulador del sistema financiero. Sin embargo, a pesar de que el 87.5 % de los expedientes analizados estaban clasificados en un nivel "normal", estos clientes cayeron en morosidad y no honraron sus obligaciones, lo que pudo generar pérdidas para la institución financiera. Es importante señalar que un crédito con clasificación normal indica que las obligaciones crediticias del cliente están vigentes hasta un vencimiento máximo de 8 días. Sin embargo, este reporte puede tener un atraso de 30 días, lo que significa que el estado situacional de un prestamista solo se muestra en el reporte del mes siguiente, lo que podría generar un vacío y permitir que existan clientes que causen fraude al sistema financiero, adquiriendo préstamos en diferentes bancos antes de que se actualice el reporte. Además, el 12.5 % de los clientes se encontraban clasificados en CPP, a los cuales no se debió otorgar crédito alguno, ya que su clasificación debió alertar a los funcionarios para que no forzaran la evaluación y aprobación del crédito. Esto se debe a que estos clientes habían tenido atrasos en el pago de sus cuotas por más de 8 días, lo que posiblemente se debió a problemas de flujo de caja.

Además, en relación con el nivel de morosidad, se sostiene que la clasificación buró de créditos es un sistema preciso y poderoso que puede ayudar a disminuir el riesgo de incumplimiento en la industria financiera. Según los resultados, el 75 % de los expedientes analizados se encontraban clasificados entre el grupo 5 y el grupo 6, lo que significa que se trataba de personas de alto riesgo que no eran sujetos de crédito y que debían ser vigilados y monitoreados sin aumentar más riesgo. En circunstancias peores, se encontró que el 12.5 % estaban clasificados en el grupo 7, un nivel de alerta que indica que el cliente debe ser eliminado y que no debían ser evaluados para créditos. Al igual que en el caso de la clasificación SBS, en la clasificación buró, los clientes evaluados mostraban alertas para no otorgar riesgos o préstamos. Sin embargo, los funcionarios de la entidad financiera no advirtieron el riesgo de incrementar deudas con estos clientes, lo que generó provisiones innecesarias, disminución y pérdidas de liquidez. Esto es validado por Bolognesi et al. (2020), quienes afirman que, ante un incremento importante en el riesgo de crédito, la exigencia legal de provisión se acrecienta, esperando pérdidas mientras el contrato de crédito esté vigente.

Con respecto a la morosidad, los resultados guardan relación con el estudio realizado por Álvarez Callahue et al., (2019) quienes afirman que la mora de la agencia estudiada se encuentra en el límite, lo que no es adecuado, ya que se encuentra en un índice acumulado de 7 % en un sector que es aceptable de 0 a 6 %, esto como consecuencia de la deficiente evaluación de los préstamos otorgados, con lo cual se deben implementar

medidas de corrección que superar los problemas para no generar pérdidas. Asimismo, las utilidades de los bancos dependen de un buen manejo de la morosidad, lo que es influenciado por varios factores, dentro de ellos está el financiamiento de inversiones incorrectas. Por esta razón se deben mejorar los procesos de gestión en las evaluaciones de créditos, corroborando la solvencia de los clientes (Khan et al., 2020). En esa misma línea, los resultados se relacionan con lo que afirman Do et al., (2020) quienes concluyen que cuando los créditos caen en morosidad y este índice aumenta, la rentabilidad de la entidad financiera con relación a su activo total (ROA<sup>35</sup>) disminuirá. Sin embargo, Chavarín (2015); Rehman et al. (2020) afirman que la morosidad no es una causa concluyente en la rentabilidad de las instituciones financieras, pero si en otras variables como el nivel de capitalización, entre otros.

De igual modo, al realizar una inadecuada evaluación y otorgamiento de un préstamo a un cliente, se tiene como consecuencia que el prestamista no pueda honrar sus cuotas; por esta razón, el préstamo en su totalidad caerá en vencido y pronto se convertirá en una deuda incobrable, lo cual trae como consecuencia, según obligación del ente supervisor, provisionar dicha deuda, que podría llegar hasta el 100 % de la totalidad del préstamo, generando pérdidas. Estas provisiones son realizadas con cargo a las utilidades que generan los bancos producto de la intermediación financiera, por consiguiente, traerá consigo una disminución de la liquidez, lo que disminuye la capacidad de la entidad financiera de seguir otorgando más créditos. Esto se reafirma con la descrito por Thornton & Di Tommaso (2021) cuando determinan la existencia de un impacto importante relevante del stock de préstamos improductivos o morosidad sobre el capital y utilidades en la entidad financiera; es por ello que Lapo-Maza et al. (2021) indican que los funcionarios tomadores de decisión en materia de riesgos de los bancos deben constantemente verificar, prudentemente, sus decisiones de financiamiento y continuar de esta manera siendo sostenibles, productivos y competitivos.

En lo concerniente a la relación de la gestión del riesgo de crédito y la morosidad, en función a la clasificación SBS o central de riesgo administrado por el ente rector, se puede destacar que, de los 32 expedientes analizados, 14 clientes se encontraban clasificados en “normal”, lo que representa casi el 50 %, lo que da lugar a un nivel regular en la evaluación de gestión de crédito. Esto nos permite afirmar que el trabajo de análisis que hicieron los funcionarios de la entidad financiera no fue el más adecuado,

---

<sup>35</sup> (ROA): Proviene de sus siglas en inglés Return on Assets, lo que es rendimiento sobre los activos. Es un indicador de rentabilidad que muestra el nivel de eficiencia con el cual se manejan los activos promedio de la empresa, pues compara el nivel de utilidad obtenido por la empresa en el ejercicio contra el promedio de los activos totales de la empresa en los dos últimos periodos (Andrade, 2011, p. 1).

ya que dichos créditos cayeron en morosidad. Al respecto, Saleh y Abu Afifa (2020) demostraron que la gestión del riesgo crediticio influye de forma positiva o negativa en la rentabilidad de una institución financiera, por lo que deben asumir posturas de cambio en su política de otorgamiento de créditos que coadyuven en la reducción del riesgo que afecta las utilidades.

Además, luego de realizar la prueba estadística de chi-cuadrado para determinar la correlación gestión crédito-morosidad, de acuerdo con la clasificación SBS, y al concluir que existe relación entre ambas variables, los resultados se validan con la realidad de las decisiones tomadas por los funcionarios de la entidad financiera, a propósito de la aprobación de los créditos con análisis tradicionales, tomando como herramienta principal la clasificación SBS, misma que tiene un desfase en la información de un mes. Sin embargo, tener a la clasificación SBS como referencia decisoria no es suficiente para permitir tomar una buena decisión en materia de riesgo, esto se confirma con lo determinado por Farooq et al. (2019), cuando afirma que una deficiente gestión del riesgo de crédito tiene consecuencias significativas y negativas en la morosidad.

Por otro lado, con respecto a la correlación entre riesgo crediticio y morosidad, considerando el criterio de clasificación Buro, después de aplicar la prueba estadística correspondiente, se determinó que no existe relación entre estas dos variables. Sin embargo, al analizar los resultados de la tabla de contingencia se observa que todos expedientes revisados tuvieron clasificaciones buró no deseadas, desde G4 hasta G7. Además, como resultado de la evaluación de gestión crediticia, más del 68 % de los expedientes analizados obtuvieron como resultado entre bajo y regular. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que los funcionarios encargados de la evaluación y análisis de riesgos crediticios no atribuyen suficiente validez a esta clasificación, en vista que resalta la toma de decisiones en función a criterios de evaluación tradicional, es decir, enmarcados en la clasificación SBS o centrales de riesgo administrada por el ente supervisor.

Es importante destacar que, luego de analizar la tabla de contingencia representada por conteo de frecuencias, se determina la importancia de considerar la clasificación Buró y la evaluación de gestión de créditos y morosidad en la toma de decisiones en materia de riesgos. Esto coincide con Salazar (2021), cuando destaca la importancia de poner énfasis en el análisis y evaluación de clientes para otorgar un préstamo, pues como resultado de su investigación, encontraron riesgos descritos como graves e inaceptables, generando un contexto preocupante para la institución estudiada.

## Conclusiones

La sostenibilidad de una institución financiera en el mercado depende de la gestión del riesgo crediticio y la morosidad. Esta investigación trata sobre el nivel de gestión de riesgo crediticio y morosidad de los clientes del segmento empresa de una agencia del sistema financiero del Perú. Se concluye que los factores cualitativos, como la evaluación de la actividad, experiencia, mercado, productos, entre otros, son importantes para que los analistas de crédito tomen decisiones y adquieran un conocimiento integral de los prestamistas. Sin embargo, se observa que, en la institución financiera en cuestión, se ha restado importancia a estos factores debido a la alta competencia en el mercado de créditos y a la obligación de cumplir con metas cada vez más exigentes.

Además, se identifica que existe un nivel elevado de morosidad en los clientes del segmento empresa, lo que podría generar pérdidas para la institución financiera. También se señala la importancia de la clasificación SBS o central de riesgo del ente supervisor, la cual debe ser de observancia obligatoria y se afirma que la clasificación buró de créditos es un sistema preciso y poderoso que puede ayudar a disminuir el riesgo de incumplimiento en la industria financiera. De igual manera, se destaca la necesidad de implementar y cumplir con la gestión del riesgo de crédito propuesta en el acuerdo de Basilea II, desarrollada sobre los cimientos de valoraciones integrales y teniendo en cuenta el entorno comercial de la institución financiera.

Por otro lado, se demostró la existencia de una relación entre la gestión del riesgo crediticio y la morosidad en los clientes del segmento empresa de una agencia del sistema financiero peruano, con base en la clasificación de riesgo de la SBS. Por lo tanto, es fundamental que las instituciones financieras realicen una gestión adecuada del riesgo crediticio, lo que les permitirá minimizar la morosidad y mejorar su rentabilidad. Esto implica la implementación de políticas y procedimientos de evaluación de riesgos, la diversificación de la cartera de préstamos, el seguimiento y monitoreo continuo de la situación financiera de los clientes y la implementación de medidas de corrección tempranas en caso de surgir problemas en el pago de los préstamos. Sin embargo, no existe relación cuando se utiliza la clasificación del Buró.

Finalmente, para futuras investigaciones se debe profundizar en las evaluaciones de la gestión del riesgo crediticio y la morosidad desde un enfoque cualitativo, ya que permitirá conocer subjetivamente las opiniones de los funcionarios y analistas de crédito, los factores que determinan tomar la decisión de aprobar o no un préstamo a un cliente, así como los factores internos e incidencias externas. Además, es importante ampliar la cantidad de agencias intervenidas de la misma institución financiera.

## Referencias

- Aiyar, S., Bergthaler, W., Garrido, J., Ilyina, A., Jobst, A., Kang, K., Kovtun, D., Liu, Y., Monaghan, D., & Moretti, M. (2015). A Strategy for Resolving Europe's Problem Loans. *Staff Discussion Notes*, 15(19), 1. <https://doi.org/10.5089/9781513591278.006>
- Alvarez Callahue, W., Effer, E., Tarqui, A., & Callahue, W. A. (2019). Riesgo de crédito y morosidad, en la cooperativa de ahorro y crédito Qorilazo. *Revista de Investigación Valor Contable*, 6(1), 26–32. <https://doi.org/10.17162/RIVC.V6I1.1255>
- Andrade, A. (2011). Análisis del ROA, ROE y ROI. *Revista Contadores y Empresas*. <http://hdl.handle.net/10757/608313>
- Angelini, P. (2018, April). Do high levels of NPLs impair banks' credit allocation? *Bank of Italy Notes on Financial Stability and Supervision* 12, 1–9. <https://www.banca-ditalia.it/pubblicazioni/note-stabilita/2017-0012/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1&dotcache=refresh>
- BBVA (2017). *Basilea III*. <https://www.bbva.com/es/economia-todos-basilea-iii/>
- Bolognesi, E., Compagno, C., Miani, S., & Tasca, R. (2020). Non-performing loans and the cost of deleveraging: The Italian experience. *Journal of Accounting and Public Policy*, 39(6). <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2020.106786>
- Brogi, M., & Langone, R. (2016). Bank Profitability and Capital Adequacy in the Post-crisis Context. *Financial Crisis, Bank Behaviour and Credit Crunch*, 95–109. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-17413-6\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-17413-6_7)
- Cabezas, E., Andrade, D., & Johana, T. (2018). *Introducción a la metodología de la investigación científica* (Universidad de las Fuerzas Armadas, Ed.; 1ra. Edici). <http://repositorio.espe.edu.ec/xmlui/handle/21000/15424>
- Caicedo, E., Claramunt, M., & Casanovas, M. (2011). Medición del riesgo de crédito mediante modelos estructurales: una aplicación al mercado colombiano. *Cuadernos de Administración*, 24(42). <https://doi.org/10.11144/JAVERIANA.CAO24-42.MRCM>
- Chavarín, R. (2015). Morosidad en el pago de créditos y rentabilidad de la banca comercial en México. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, 10(1), 73–85. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-53462015000100073](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-53462015000100073)
- Cooper, C. R., & Getter, D. E. (2019). Consumer credit reporting, credit bureaus, credit scoring, and related policy issues. In *Financial Issues: Banking, Consumer Credit and Financial Protection* (pp. 77–108). Nova Science Publishers, Inc.

- Council of the European Union (2017). *Report of the FSC Subgroup on Non-Performing Loans*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9854-2017-INIT/en/pdf>
- Do, H. L., Ngo, T. X., & Phung, Q. A. (2020). The effect of non-performing loans on profitability of commercial banks: Case of Vietnam. *Accounting*, 6(3), 373–386. <https://doi.org/10.5267/j.ac.2020.1.001>
- Espinoza, C. (24.03.2023). Diseño de la investigación [Presentación en Power Point]. SliderPlayer. <https://slideplayer.es/amp/5532671/>
- Farnè, M., & Vouldis, A. T. (2021). Banks' business models in the euro area: a cluster analysis in high dimensions. *Annals of Operations Research*, 305(1–2), 23–57. <https://doi.org/10.1007/s10479-021-04045-9>
- Farooq, M. O., Elseoud, M. S. A., Turen, S., & Abdulla, M. (2019). Causes of non-performing loans: The experience of gulf cooperation council countries. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 6(4), 1955–1974. [https://doi.org/10.9770/jesi.2019.6.4\(29\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2019.6.4(29))
- Gu, S., Kelly, B., & Xiu, D. (2018). *Empirical Asset Pricing via Machine Learning*. <https://doi.org/10.3386/W25398>
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). Metodología de la investigación - Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. In *Editorial Mc Graw Hill Education*. <https://books.google.com.mx/books?id=5A2QDwAAQBAJ>
- Kazbekova, K., Adambekova, A., Baimukhanova, S., Kenges, G., & Bokhaev, D. (2020). Bank risk management in the conditions of financial system instability. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 7(4), 3269–3285. [https://doi.org/10.9770/jesi.2020.7.4\(46\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2020.7.4(46))
- Khan, M. A., Siddique, A., & Sarwar, Z. (2020). Determinants of non-performing loans in the banking sector in developing state. *Asian Journal of Accounting Research*, 5(1), 135–145. <https://doi.org/10.1108/AJAR-10-2019-0080>
- Lapo-Maza, M. del C., Tello-Sánchez, M. G., & Mosquera-Camacás, S. C. (2021). Rentabilidad, capital y riesgo crediticio en bancos ecuatorianos. *Investigación Administrativa*, 50(127), 18–39. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=456065109003>
- Lapo-Maza, M. del C., Tello-Sánchez, M. G., Mosquera-Camacás, S. C., Lapo-Maza, M. del C., Tello-Sánchez, M. G., & Mosquera-Camacás, S. C. (2021). Rentabilidad, capital y riesgo crediticio en bancos ecuatorianos. *Investigación Administrativa*, 50(127), 1–23. <https://doi.org/10.35426/IAV50N127.02>

- Markov, A., Seleznyova, Z., & Lapshin, V. (2022). Credit scoring methods: Latest trends and points to consider. *Journal of Finance and Data Science*, 8, 180–201. <https://doi.org/10.1016/j.jfds.2022.07.002>
- Mhlanga, D. (2021). Financial inclusion in emerging economies: The application of machine learning and artificial intelligence in credit risk assessment. *International Journal of Financial Studies*, 9(3). <https://doi.org/10.3390/ijfs9030039>
- Moyo, B., & Sibindi, A. B. (2022). Does Bank Competition Affect Credit Access in Sub-Saharan Africa? Evidence from World Bank Informal Firms Surveys. *Journal of African Business*, 23(1), 180–198. <https://doi.org/10.1080/15228916.2020.1826857>
- Onyiriuba, L. (2016). *Bank Risk Management in Developing Economies* (Academic Press, Ed.). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/C2015-0-04556-7>
- Pires Tiberto, B., Oliveira de Moraes, C., & Pio Corrêa, P. (2020). Does transparency of central banks communication affect credit market? Empirical evidence for advanced and emerging markets. *North American Journal of Economics and Finance*, 53, 101207. <https://doi.org/10.1016/j.najef.2020.101207>
- Poitras, G. (2002). *Risk Management, Speculation, and Derivative Securities*. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-558822-5.X5000-1>
- Rehman, A., Adzis, A. A., & Mohamed-Arshad, S. B. (2020). The relationship between corruption and credit risk in commercial banks of Pakistan. *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, 11(1), 701–715
- Rodríguez, M. (2012). Centrales Públicas de Riesgo, Burós de Crédito y el Sector Micro-financiero en América Latina. In *Global Methodology Manager*. <https://n9.cl/o6yue>
- Saito, K., & Tsuruta, D. (2018). Information asymmetry in small and medium enterprise credit guarantee schemes: evidence from Japan. *Applied Economics*, 50(22), 2469–2485. <https://doi.org/10.1080/00036846.2017.1400651>
- Salazar Vergara, J. G. (2021). Medición del riesgo crediticio en fondos de empleados de IES en Antioquia. *Semestre Económico*, 24(56), 325–353. <https://doi.org/10.22395/seec.v24n56a14>
- Saleh, I., & Abu Afifa, M. (2020). The effect of credit risk, liquidity risk and bank capital on bank profitability: Evidence from an emerging market. *Cogent Economics and Finance*, 8(1). <https://doi.org/10.1080/23322039.2020.1814509>
- Song, M., & Ryu, D. (2021). Predicting Loan Delinquency by Analyzing Sample DB with Machine Learning. *Asian Review of Financial Research*, 34(4), 199–234. <https://doi.org/10.37197/ARFR.2021.34.4.6>

- Superintendencia de Banca, S. y A. del P. (2022). *Sistema Financiero Peruano*. <https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2022/Julio/SF-0003-jl2022.PDF>
- Superintendencia de Banca Seguros y AFP. (2008). *Resolución SBS No 11356-2008 Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones* (pp. 1-42). [https://www.sbs.gob.pe/portals/0/jer/pfrpv\\_normatividad/20160719\\_res-11356-2008.pdf](https://www.sbs.gob.pe/portals/0/jer/pfrpv_normatividad/20160719_res-11356-2008.pdf)
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. (2005). *Glosario de Términos de los Acuerdos de Capital de Basilea I y Basilea II* (Intendencia de Implantación Basilea, Ed.). [www.sbef.gov.bo](http://www.sbef.gov.bo)
- Támara-Ayús, A., Aristizábal, R., & Velásquez, E. (2012). Matrices de transición en el análisis del riesgo crediticio como elemento fundamental en el cálculo de la pérdida esperada en una institución financiera colombiana. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 11(20), 105-114. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/ingenierias/article/view/669>
- Tenesaca, K., Villanueva, J., Malo, Z., & Higuerey, Á. (2017). Sistema bancario de Ecuador: una aproximación a sus indicadores de estabilidad y eficiencia. *Revista Publicando*, 4(13(1)), 255-273. <https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/view/789>
- Tfaily, A. (2017). Managing Information Asymmetry and Credit Risk - A Theoretical Perspective. *Proceedings of the INTERNATIONAL MANAGEMENT CONFERENCE*, 11(1), 652-659. <https://ideas.repec.org/a/rom/mancon/v11y2017i1p652-659.html>
- Thornton, J., & di Tommaso, C. (2021). The effect of non-performing loans on credit expansion: Do capital and profitability matter? Evidence from European banks. *International Journal of Finance & Economics*, 26(3), 4822-4839. <https://doi.org/10.1002/IJFE.2042>
- Trucharte, C. (2005). Las Centrales de Riesgos: una herramienta para Basilea II. *Revistas de Temas Financieros - SBS*, 11(1), 61-80. [https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/EDIPUB\\_VOLUMEN2/4TRUCHARTE.pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/EDIPUB_VOLUMEN2/4TRUCHARTE.pdf)
- Uquillas, A., & González, C. (2017). Determinantes macro y microeconómicos para pruebas de tensión de riesgo de crédito: un estudio comparativo entre Ecuador y Colombia basado en la tasa de morosidad. *Ensayos Sobre Política Económica*, 35(84), 245-259. <https://doi.org/10.1016/j.espe.2017.11.002>
- Vela, S., & Caro, A. (2005). *Herramientas financieras en la evaluación del riesgo de crédito*. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. <https://n9.cl/dq6et>

- Wu, Q. (2022). Real-time Predictive Analysis of Loan Risk with Intelligent Monitoring and Machine Learning Technique. 2022 *IEEE 4th International Conference on Power, Intelligent Computing and Systems, ICPICS 2022*, 852–856. <https://doi.org/10.1109/ICPICS55264.2022.9873618>
- Yazdani, Z., Sepehri, M. M., & Teimourpour, B. (2014). Selecting Best Features for Predicting Bank Loan Default. *Data Mining Applications with R*, 229–245. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-411511-8.00008-6>
- Yin, C., Jiang, C., Jain, H. K., & Wang, Z. (2020). Evaluating the credit risk of SMEs using legal judgments. *Decision Support Systems*, 136, 113364. <https://doi.org/10.1016/J.DSS.2020.113364>





**Tecnología didáctica:  
una herramienta para  
la educación contable  
y fiscal**



---

---

# Tecnología didáctica: una herramienta para la educación contable y fiscal

Carlos Humberto Monsalve López\*

*La diferencia entre el preceptor,  
que es sólo un maestro,  
y el pedagogo, que es un guía.  
Aquel enseña sólo para la escuela, este, para la vida.*

Immanuel Kant (2009, p. 45)

DOI: <https://doi.org/10.47286/9786287767317ch7>

## Resumen

El presente capítulo plantea una reflexión sobre la ineludible necesidad de inclusión de la tecnología didáctica como una herramienta pedagógica en la formación universitaria; para ello, se realiza una breve revisión sobre pedagogía, el papel que desempeña la didáctica como eje central del aprendizaje, los retos del docente universitario en cualquier disciplina y las habilidades que debe asumir para proponer el uso de nuevas tecnologías de la comunicación, hasta la implementación de las animaciones, aplicaciones y software, como parte de la formación contable y fiscal en los cambios que sugiere el entorno en esta área específica del conocimiento. El manuscrito trabaja el método descriptivo con el fin de acercar al lector al concepto de tecnología didáctica en el marco de la educación universitaria y en lo referente a la adaptación de cualquier área del conocimiento, pero en este sentido enfocado a los retos actuales y futuros de los programas de contaduría pública.

**Palabras clave:** Didáctica, Pedagogía, Tecnología, Aplicaciones, Educación universitaria, Contaduría pública.

---

\* Administrador de Empresas por la Universidad del Valle (Colombia), especialista en Finanzas y magíster en Administración Financiera por la Universidad EAFIT (Colombia). Profesor asociado de la Universidad Católica de Oriente de Rionegro (Colombia), y miembro activo del Grupo de Investigación FACEA de la misma universidad: [cmosalve@uco.edu.co](mailto:cmosalve@uco.edu.co); [capeto31@hotmail.com](mailto:capeto31@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8291-4716>

## Introducción

El profesional en contaduría pública tenido que ver cómo su profesión, desde la década de los años noventa, ha ido migrando a la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), así como a los sistemas contables, fiscales y financieros derivados de la explosión informática y de la adaptación de las empresas a la apertura de mercados y a la estandarización bajo las normas internacionales, las cuales cambiaron la forma de administrar el recurso económico y de costear las empresas<sup>36</sup>. Esta evolución, para el profesional del área del conocimiento contable, así como para las empresas, no puede alejarse de la academia. Surge entonces la imperiosa necesidad de adoptar nuevas tendencias que requieren de cambios pedagógicos en los programas en contaduría pública.

A partir de lo anterior, y con el fin de analizar las formas en que se imparten los programas en las universidades de manera tradicional, es necesario considerar cómo la demanda empresarial de profesionales del área contable y las necesidades sociales han impuesto diversos retos durante las tres últimas décadas a partir de las TIC y la conectividad.

Respecto del el (sic) uso de TIC en la carrera de Contador Público, diversos estudios concluyen que los estudiantes y docentes consultados expresan la necesidad de incorporarlas para lograr la armonización entre la universidad y el mercado laboral. Sin embargo, la falta de interés y motivación personal por parte del staff académico ha sido percibida como la barrera que más restricciones genera en la implementación de TIC en los programas académicos de contabilidad.

Específicamente, en estos programas se deben fomentar las habilidades de entender, diseñar y comunicar nuevos sistemas contables utilizando las últimas tecnologías. Además, se debe poner énfasis en la función social de los contadores públicos, teniendo en cuenta su responsabilidad legal, ética y moral, de manera de servir a la sociedad en su conjunto.

---

<sup>36</sup> Se hace un uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). El saber utilizar las TIC es considerado un recurso más de la organización que se emplea de forma natural, especialmente en las empresas más jóvenes impulsadas por los llamados nativos digitales. Se trata de establecer una nueva infraestructura que reduce costes y elimina barreras de entrada. Se crea valor y rentabilidad a través de la reducción de costes (productos bajo costo) o mediante creación de nuevas propuestas que facilitan la aparición de nuevos sectores de actividad. Las estructuras organizativas tienden a ser planas, flexibles e integradas. (Iturbe-Ormaetxe, Julen & Sánchez, David & Bediaga, Aitor & Hernandez Eleno, Estibaliz & Urzelai, A, 2010, p. 10)

---

Entonces deben reconsiderarse tanto los contenidos de los planes de estudio como la metodología de la enseñanza, de manera de que sean más flexibles y adaptativas, enseñando a los alumnos a identificar qué contenidos son importantes y las habilidades esenciales a desarrollar en su carrera profesional. (Arias & Argañaraz, 2015, p. 2)

El presente capítulo se desarrolla con el fin de sustentar la inclusión de tecnologías didácticas en el aula de clase universitaria. Sin embargo, la discusión en este capítulo se centrará en la aplicación de estos elementos en los programas de contaduría pública para Latinoamérica. Asimismo, vale la pena aclarar que el documento no hace una invitación a convertir la educación contable universitaria a una modalidad virtual, remota o mixta, sino que pretende un acercamiento a las tecnologías, mediante el uso de dispositivos electrónicos, software, plataformas y aplicaciones como herramientas que apoyan la didáctica y que, además, sirven como medio para la transmisión del conocimiento, como pudo evidenciarse aún más durante la pandemia del COVID-19 en los años 2019 a 2023. Cabe destacar que, durante los confinamientos causados por la pandemia, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación TIC, jugó un papel determinante en la continuidad de los estudios ante la suspensión de clases presenciales, de tal manera, que la escuela y la universidad se trasladó a los hogares a través de medios digitales, igual que ocurrió con los trabajos de oficina. En este sentido, el uso de las TIC en la educación desnudó las necesidades de infraestructura en redes y señales para algunos países y regiones y acrecentó aún más las diferencias entre lo rural y lo urbano. Sin embargo, quienes pudieron acceder a estos medios digitales para el trabajo y el estudio, transformaron estas herramientas en un medio para mitigar la desescolarización y el desempleo.

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha provocado una crisis sin precedentes en todos los ámbitos. En la esfera de la educación, esta emergencia ha dado lugar al cierre masivo de las actividades presenciales de instituciones educativas en más de 190 países con el fin de evitar la propagación del virus y mitigar su impacto. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a mediados de mayo de 2020 más de 1.200 millones de estudiantes de todos los niveles de enseñanza, en todo el mundo, habían dejado de tener clases presenciales en la escuela. De ellos, más de 160 millones eran estudiantes de América Latina y el Caribe. (CEPAL-UNESCO, 2020, p. 1)

Las TIC, adoptadas en las universidades y fuera de ellas, a diario presentan cambios y avances a niveles exponenciales. Esto conlleva a grandes retos para la educación y, en especial, para el maestro en su quehacer. Estos cambios tecnológicos y educativos han sido incorporados en la mayoría de las empresas, y en casi toda institución educativa durante los confinamientos realizados en los años 2020-2021. Resaltando, que no todos los participantes en el aula virtual contaban con las competencias tecnológicas adecuadas. Por ello, aunque la adaptación fue una necesidad, todavía sigue siendo un proceso en construcción dentro de la educación universitaria.

Esto coincide con lo observado por Morales, Trujillo y Raso (2015) quienes informan que tanto docentes como estudiantes se conforman en sí mismos una falta de formación en competencias tecnológicas, lo cual sustenta la necesidad de formación en TIC y de alfabetización digital para ambos grupos. (Bossolasco, Chiecher & Dos Santos, 2020, p. 168)

Se puede entender que hay un cambio de perspectiva. No se habla solamente de la migración a estas tecnologías, también el uso de grandes cantidades de información por parte de las personas que participan en las aulas de clases universitarias ha representado grandes retos para el docente de cualquier disciplina.

Fruto de la introducción masiva de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TIC) en nuestra sociedad, se requiere actitudes proclives a romper con lugares comunes, inercias organizativas y sociales, para poder ser sostenibles en el nuevo escenario. (Iturbe-Ormaetxe, Sánchez, Bediaga, Hernandez & Urzelai, 2010, p. 49)

En la misma línea, las TIC han generado un desafío constante para los docentes e incluso para el perfil de un estudiante, que seguirá evolucionando; por tanto, todos los procesos pedagógicos también lo harán.

Aunado a ello el aprendizaje se enriquece a través de la utilización de las Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) como lo expresan Cruz y colaboradores (2021) la innovación en la práctica pedagógica de los docentes, y su desarrollo profesional ante los nuevos retos de la actualidad busca alternativas que les permita alcanzar o desarrollar competencias tecnológicas para fortalecer procesos pedagógicos y de formación. (Velásquez, Salazar, Estrada, Aldana, Morales, Castañeda, Noguera, Martínez, De los Reyes, Agustín y Villela, 2021, p. 145)

---

Según se ha mencionado, el sistema educativo se ve afectado de muchas maneras por la conectividad instantánea a partir de la red con el mundo. Beltrán & Merino (2013) en su libro *Lecturas de didáctica* expresan lo que Giddens, dos décadas antes, llama traslocación, lo cual se refiere a una realidad presente en el que hacer del docente, pues propone que esta translocación es un cambio de posición con respecto al espacio y al tiempo. Por eso, tanto Giddens, como Beltrán & Merino, aseguran que “las sociedades modernas se caracterizan por mezclar lo local e inmediato con lo global, con el mundo que discurre alejado del medio en el que desarrollan sus vidas” (p. 14), refiriéndose al acceso a la información y a la comunicación en la que desenvuelven sus actividades cotidianas. Ahora bien, se hace prudente que las universidades en sus programas contables incentiven la apropiación de estas herramientas tecnológicas como parte de sus formas de enseñanza y aprendizaje, aprovechando la conectividad, las habilidades formales e informales<sup>37</sup> que tienen los estudiantes, sobre todo, en el sentido del manejo de las TIC. Al respecto proponen Arias & Argañaraz (2015):

Respecto del el uso de TIC en la enseñanza de las Ciencias Contables, diversos estudios concluyen que los estudiantes y docentes consultados expresan la necesidad de incorporarlas para lograr la armonización entre la universidad y el mercado laboral. [...] Teniendo en cuenta que la utilización de TIC en la enseñanza universitaria de Contabilidad está por debajo de las recomendaciones realizadas por las organizaciones profesionales, Senik y Broad (2011) realizaron un estudio en una universidad del Reino Unido sobre los factores que impactan en el desarrollo de habilidades relacionadas con TIC en los programas académicos de grado de Contabilidad. (p. 12)

En la actualidad, los estudiantes pueden estar presentes en una clase y estar conectados con el mundo, con el conocimiento y con innumerables herramientas de aprendizaje, de manera que puede estar en diferentes lugares y con diferentes referentes de conocimiento en un mismo momento. En este punto, la didáctica se convierte en el eje central de la enseñanza, puesto que convive no solo con los contenidos, sino que también lo hace con las nuevas demandas de formación, que evidentemente son afectadas por los dispositivos electrónicos y los sistemas de información.

---

<sup>37</sup> El alumno debe desarrollar competencias de uso y acceso a la información — “alfabetización informacional”—, estas constituyen competencias genéricas y transversales dentro de cualquier programa académico. Su incorporación en el plan de estudios constituye un desafío aún más importante para los programas de estudio que por tradición se han orientado hacia la práctica profesional, priorizando la experiencia por sobre la investigación, como es el caso de la carrera de Contador Público (Arias & Argañaraz, 2015, p. 15).

Las TIC, gracias al desarrollo de las memorias ópticas y electrónicas, han venido a transformar las ideas que usualmente se manejaban para el ordenamiento y tratamiento de la información. El volumen de información a la que el usuario puede tener acceso, es bastante mayor al de hace relativamente poco tiempo, de manera que hoy en día podemos hablar de la biblioteca digital, como instrumento básico, en determinadas áreas del conocimiento. (Álvarez & Fuentes, 2009, p. 9)

Álvarez y Fuentes proponen que la enseñanza para cualquier disciplina requiere tanto del componente científico como del didáctico; asimismo, plantea Álvarez (2012) en su documento “Didáctica, currículo y evaluación: ensayos sobre cuestiones didácticas”, en el que expresa que en una asignatura o materia se pueden observar dos componentes mínimos esenciales en los que interdisciplinariamente confluyen lo científico y lo didáctico y, aunque parece obvio que se integren en el aula de clase universitaria los dos componentes, dicha comunión es la que permite el acceso a las TIC como herramienta didáctica. Se puede expresar que la didáctica es un medio que, al igual que la información y la globalización, se adapta y evoluciona con las sociedades modernas<sup>38</sup>; tiende a la armonía con las nuevas tecnologías, sin dejar de lado el componente científico. Bolívar (1999) integra la didáctica con el *currículum* sin perder las tradiciones y lo que permite la interacción de academia, cultura y sociedad. Asimismo, el docente universitario de cualquier disciplina para ser un educador moderno estaría afectado por lo expuesto en esta introducción, lo que permitirá el desarrollo de lo que se plantea en el documento como tecnología didáctica, concepto que se profundiza en este capítulo que tiene como objetivo clarificar las posturas sobre el papel de las apps<sup>39</sup> y la animación en las tecnologías didácticas.

---

<sup>38</sup> La difusión de la informática a finales del siglo pasado produjo una revolución en la propagación del conocimiento y en la potenciación de instrumentos intelectuales. En los inicios del siglo XXI, debido al impetuoso avance de las TIC y del papel que este tipo de profesional desempeña en el desarrollo social, se hace necesario prestar atención a su formación y desarrollo integral. (Rizo, R. N, 2008, p. 13)

<sup>39</sup> *Abbreviation for application: a computer program or piece of software designed for a particular purpose that you can download onto a mobile phone or other mobile device.*

---

Dentro de este marco, los docentes deben aprender a trabajar con las TIC y con los nuevos desafíos y problemáticas que las mismas conllevan. De acuerdo con los docentes entrevistados, fue posible notar que si bien desde el discurso todos los profesores se manifiestan a favor de las TIC y las ven como un elemento positivo que sirve de apoyo para los procesos de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, las TIC son consideradas como medio de apoyo auxiliar, es decir, como medio ilustrativo que sirve de soporte a la enseñanza (mediante presentaciones en Power Point; proyecciones de películas, etc.). (Almirón & Porro, 2014, p. 29)

Es necesario hacer la salvedad de que la inclusión de las TIC<sup>40</sup> en el aula de clase universitaria como herramienta de aprendizaje no es garantía de la formación integral. Por el contrario, puede valerse como un complemento, una ayuda, pues no todos los estudiantes utilizan estas tecnologías, así como tampoco todos los docentes gustan o hacen uso de ellas. De igual forma, el documento retoma explicaciones sobre la pedagogía, que no se separa de lo epistemológico y lo dialéctico; tampoco la educación universitaria ni los programas de contaduría pública se apartan de su esencia misma en la que el conocimiento debe ser dirigido o *guiado*<sup>41</sup>, como lo expresa Kant en su obra *Sobre Pedagogía*, al hacer uso de la reflexión y de la libertad como formas de educar al hombre. Este capítulo sugiere que, sin apartarse de las esencias de la pedagogía, de la educación general y del objetivo de la contaduría pública, se puedan reconocer en sus formas macro, meso y micro curriculares, los cambios en la sociedad debido a los avances tecnológicos y de conectividad, los cuales, una vez son introducidos, son ineludibles en la educación universitaria.

---

<sup>40</sup> “La explosión de la oferta de portabilidad tecnológica, la creación de dispositivos, cada vez, más pequeños e intuitivos, el crecimiento de acceso a la banda ancha, la autonomía que provocan estos aparatos o la comodidad y flexibilidad convierten el uso de estos equipamientos en más accesible, tanto dentro de las instituciones, como fuera de ellas. Ante la movilidad manifiesta de la tecnología móvil, cada día se revelan nuevas funcionalidades también para la educación” (Vázquez & Sevillano, 2015).

<sup>41</sup> Para explicar la función de conductor que ha de cumplir el que educa, establece Kant una diferencia –que ha dado trabajo al traductor– “entre el preceptor (Informator), que es sólo un maestro, y el pedagogo (*Hofmeister*), que es un guía”. (Kant, 2009, p. 15).

Al introducirnos en la sociedad del conocimiento y la sociedad en red encontramos nuevas pautas generadas por la presencia cotidiana de las tecnologías, lo que conlleva a realizar propuestas innovadoras para el aprendizaje, entre las que se encuentra el abordaje de la teoría conectivista. (Aponte & Peña, 2018, p. 29)

Ahora bien, cabe preguntarse por los potenciales retos de la educación a la hora de implementar tecnologías didácticas y herramientas tecnológicas en la educación universitaria. En estos términos, se brinda la posibilidad a otras problemáticas como la educación virtual<sup>42</sup> total, donde se puede dar mayor cobertura, lo que es ideal, empero, esta masificación podría ir en detrimento de la calidad, con la gravedad de dejar a un lado lo propio de la pedagogía misma. Herrera (2010) plantea como desafío de la Educación Superior alcanzar un proceso de excelencia en universidades de masas, que implicaría tecnologías, recursos, contenidos, metodologías y organización, entre otras. Aponte y Peña (2018) con respecto a su libro “Internacionalización Conectiva: el currículo en un mundo en red” se refieren a que a la internacionalización del currículo como un elemento importante que incluye las tecnologías de la comunicación y la información en una dimensión institucional: “TIC’s, el acceso de estudiantes y docentes a la sociedad global del conocimiento y a las comunidades globales de aprendizaje” (p. 210).

### **Aclaraciones sobre pedagogía, educación, didáctica, enseñanza en función de argumentar la importancia de la tecnología didáctica en los estudios contables**

En este numeral se aclaran conceptos sobre pedagogía y didáctica con el fin de sintetizar sus definiciones y justificar la tesis del presente capítulo, no sin antes recordar al lector que es necesario entender la tesis en un contexto de análisis para la implementación de las tecnologías didácticas en el quehacer del docente universitario, sin descuidar su

---

<sup>42</sup> Existen actualmente universidades que han incorporado en sus programas de formación de contador público modalidades de educación a distancia mediante TIC. Tal es el caso de la Universidad Autónoma del Carmen del Estado de México y la Universidad Pública del Departamento del Valle-Colombia. Los estudiantes realizan prácticas en softwares contables, utilizan simuladores de negocios, plataformas educativas, juegos interactivos, entre otras, lo que ha permitido fortalecer su desarrollo profesional.

En la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de LUZ de Venezuela, se ha desarrollado un programa intensivo de capacitación a sus docentes sobre el manejo de educación a distancia bajo la modalidad *b-learning* mediante talleres donde se fomenta la creación de aulas virtuales utilizando las herramientas tecnológicas presentes en el sistema de gestión de aprendizaje Moodle. Este software libre también es usado en Argentina en la UNS desde el año 2014 y en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. (Arias & Argañaraz, 2015, p. 9)

---

esencia de ser un guía, como se mencionó anteriormente. En ese sentido, la tecnología didáctica puede ser un ejemplo de la participación activa investigativa que permite desarrollar competencias cognitivas, socioafectivas, comunicativas y específicas.

La participación del estudiante debe ser activa, inquisitiva e investigativa, para así desarrollar competencias cognitivas, socio-afectivas y comunicativas necesarias para localizar, extraer y analizar datos provenientes de múltiples fuentes; para llegar a conclusiones con base en el análisis de información financiera y contable, a través de procesos de comparación, análisis, síntesis, deducción, entre otros; para generar confianza pública con base en un comportamiento ético. Asimismo debiera procurarse que el alumno desarrolle capacidad de analizar problemas y buscar soluciones, adquisición de conocimientos prácticos, competencias y aptitudes para la comunicación, análisis creativo y crítico, reflexión independiente y trabajo en equipo en contextos multiculturales, en los que la creatividad exija combinar el saber teórico y práctico tradicional o local con la ciencia y la tecnología. (Arias & Argañaraz, 2015, p. 17)

Arias & Argañaraz proponen en su investigación las competencias, capacidades, comportamientos y aptitudes de los estudiantes como elementos fundamentales para combinar el conocimiento teórico, práctico, científico y tecnológico para la educación contable, dentro del modelo tradicional de enseñanza. Asimismo, Immanuel Kant (2009) definía la pedagogía y la acompañaba con la definición de lo que es educación. A la primera, la plantea como una doctrina de la educación, además de darle dos categorías que pueden ser física o práctica: “La educación física es aquella que el hombre tiene de común con los animales, o sea los cuidados. La educación práctica o moral es aquella mediante la cual el hombre debe ser formado para poder vivir” (p. 28). A la categoría referente a la práctica, le expone como aquella formación que necesita el ser humano para actuar de manera autónoma e independiente, “como un ser que obra libremente” (p. 28). La segunda definición la expresa como aquella que forma la personalidad del hombre, que permite actuar con libertad y proporciona la subsistencia a sí mismo, a partir de la cual se convierte en miembro participe de la sociedad y que, por último, tiene lo que Kant llama un valor interior o valor intrínseco; tal denominación es conocida hoy como formación integral donde se trabaja el ser, el saber y el saber hacer en beneficio de la sociedad.

Con respecto a la didáctica, el presente capítulo responde a los ordenamientos para desarrollar la formación universitaria y tecnológica paralelamente, entendida como los medios prácticos para optimizar los procesos de enseñanza de los programas y currículos, incluyendo la capacidad de construirlos, reconstruirlos y adaptarlos a las exigencias de las nuevas generaciones de estudiantes universitarios, concibiendo sus

contextos sociales, étnicos, culturales, económicos, políticos y geográficos. Sin desconocer o tratar de reducir lo que las autoridades contemporáneas sobre educación y pedagogía tratan sobre didáctica, debido a que no es una mera técnica o metodología.

Bolívar sostiene que la Didáctica no debe considerarse como un campo aplicado o técnico de otras disciplinas, ni prescriptivo sobre lo que se debe hacer, porque ello desdeña la dimensión de teorizar los fenómenos de la enseñanza. Por tanto, la Didáctica es concebida por el autor como una disciplina práctica, que debiera preocuparse del aprendizaje de los alumnos a partir del desarrollo de una teoría de la enseñanza. (Bolívar, 2003, citado en Echeverría de la Iglesia, 2017, p. 127)

En tanto, la tecnología didáctica funciona como una herramienta para lograr la doctrina de la educación, solo que enmarcada en la actualidad de la sociedad, de la universidad y del programa de contaduría pública como se desea advertir en este capítulo, con el fin de atender y de alinearse con las exigencias del entorno que solicita unos cambios que interconecten los currículos con el mundo: la tecnología didáctica en una sociedad del conocimiento y de red, con unos contenidos que integran las problemáticas y postulados orientales, occidentales y hasta ancestrales en el marco de una teoría conectivista<sup>43</sup> e innovadora.

---

<sup>43</sup> Sobre la teoría conectivista:

“Los docentes juegan un papel inicial para proporcionar el entorno de aprendizaje y contexto donde se van a reunir los estudiantes, también los orienta para crear los entornos personales que les permitan conectarse a redes exitosas, partiendo de la idea que el aprendizaje ocurrirá automáticamente como resultado de la exposición a las corrientes de información. Dentro de este orden de ideas, Siemens (2010) indica que la conexión colectiva se crea a través de la diversidad de opiniones distribuidas por una red de conexiones, formando una pedagogía que demuestre al individuo y a la sociedad que no es necesario el apoyo de instituciones formales en el proceso de aprendizaje, porque este depende de los medios sociales al cuales posible acceder con total facilidad. El conectivismo es el primer y mayor logro teórico que se ha encargado de evaluar las implicaciones positivas que tiene para la educación tanto el internet como todas las nuevas tecnologías de la comunicación”. (Velásquez, Salazar, Estrada, Aldana, Morales, Castañeda, Noguera, Martínez, De los Reyes y Villela, 2021, p.147)

Adicionalmente: “Lo cierto es que la propuesta conectivista está centrada en la inclusión de las tecnologías web como parte de la propia actividad cognitiva para aprender y conocer. El conectivismo estudia el aprendizaje desde tres diferentes niveles: biológico/neuronal, conceptual y social/ externo.

- El conocimiento se distribuye en toda la red.
- El aprendizaje es el proceso de conformar y relacionar conexiones en las redes sociales y tecnológicas.

Por otra parte, plantea el hecho de que no todas las redes pueden considerarse como conectivistas. Lo que distingue a una red conectivista es que produce precisamente conocimiento conectivo que relaciona una actividad social, factible del aprendizaje”. (Medina, Calla & Romero, 2019, p. 383).

---

Se plantea un desafío a futuro, debido a que la computación en la nube está alterando significativamente la forma en que se llevan a cabo los negocios, creando nuevas e inexploradas oportunidades para los contadores públicos. [...]

La utilización de las TIC implica un profundo cambio del modelo pedagógico convencional utilizado por la mayoría de las universidades, y que de no comenzar a aplicarlo significaría un desaprovechamiento de la potencialidad que estas herramientas tecnológicas ofrecen. Es decir, la formación presencial apoyada por la formación en línea por sí misma no logra producir un cambio pedagógico sino se cambia el modelo tradicional de enseñanza expositiva. La formación en línea propicia ese cambio pero debe existir voluntad institucional, de los profesores y de los estudiantes para que sea efectivo. (Arias & Argañaraz, 2015, p. 16-17)

Adicionalmente, es importante hacer énfasis en que el futuro profesional pueda adquirir habilidades tecnológicas combinadas, lo cual debe constituirse en una estrategia u hoja de ruta institucional de adaptación y de aprendizaje continuo. Al igual que Arias y Argañas (2015), Mendoza (2020) refuerza el mensaje sobre la estructura institucional entorno a las ayudas tecnológicas:

El aprovechamiento de los recursos tecnológicos constituye una acción planificada que necesariamente debe estar enmarcada en un proyecto educativo con propósitos bien definidos que garantice el uso efectivo de las tecnologías de conformidad con los resultados esperados. Aunado a ello, dicho proyecto debe también garantizar una formación docente acorde a los retos educativos subyacentes. (p. 196)

Como puede evidenciarse hasta este punto, la enseñanza es un trabajo cooperativo que acumula múltiples saberes y disciplinas que se transforma en un elemento potenciador de la comunicación entre dirigentes, empresarios, docentes y estudiantes. En el aula de clase el docente es el emisor y el alumno es el receptor de los conocimientos, los cuales no deben ser simplemente contenidos de un currículo, sino un desarrollo de capacidades intelectuales entre los participantes. La tecnología didáctica es una herramienta que permite el acercamiento y transmisión de saberes.

Si nuestro propósito se centra en el análisis didáctico de los procesos de enseñanza que utilizan las TIC como herramientas de transmisión, no podemos perder los referentes epistemológicos que nos orientan hacia cómo debe realizarse el proceso educativo. La incorporación de las TIC como mediadoras del proceso de aprendizaje nos lleva a valorar y a reflexionar sobre su eficacia en la enseñanza. (Álvarez, Ilsa & González, 2009, p. 10)

Por su lado, Álvarez (2012) menciona que la reciprocidad en los intercambios permite el enriquecimiento mutuo; en ese sentido, la tecnología didáctica no solo permitiría la comunicación entre las partes que intervienen en la clase universitaria, sino que también ayudaría a reducir las deficiencias que puede tener el especialista cualificado en las prácticas pedagógicas y enriquecer sus mecanismos de transmisión.

Racionalmente, porque tiene que ver con datos empíricos, experiencias, objetos, hechos, leyes, conocimientos objetivables. Razonablemente, en la medida en que en la enseñanza y en el aprendizaje tratamos con personas, con sujetos concretos que se forman, y que no sólo reciben pasivamente sino también –si se les da la oportunidad y la confianza necesarias– reaccionan, responden, intercambian, disienten, dialogan, interpretan, discuten, o simplemente no entienden ni aprenden. (Álvarez, 2012, p. 188)

Para dar un cierre a este componente, se sostiene que la didáctica complementa y acompaña la formación de una disciplina a partir de la activación de lo racional y lo razonable del campo del conocimiento que conducen a una profesión u ocupación. Por tanto, no difiere con el uso de las nuevas tecnologías en el aula de clase universitaria, puesto que el objetivo esencial no se pierde: formar al hombre. En otras palabras, se mantiene la enseñanza y el aprendizaje de los diferentes participantes en la formación académica superior, como lo son los docentes, que son modelo y guía para los estudiantes que buscan obtener títulos universitarios en función de su crecimiento personal y laboral.

### **El papel de las aplicaciones y la animación en las tecnologías didácticas para la contaduría pública**

La animación como ayuda didáctica era hasta hace una década desconocida en algunas prácticas educativas y, en otras áreas, es una novedad; hoy, con los sistemas de información, las herramientas tecnológicas y las aplicaciones o *Apps*, es cada vez más habitual en el aula de clase. No obstante, las formas tradicionales no han perdido su valor y practicidad, pues la herramienta no dista de la didáctica y, en espacios académicos, pueden notarse paralelos y complementarios.

La tecnología ha revolucionado la vida del ser humano y está también presente en el ámbito educativo. La evolución de los dispositivos móviles ha sido veloz y universal, pero apenas ha permitido reflexionar sobre su integración sistemática y formativa en el ámbito educativo. Actualmente estos recursos multiplican sus aplicaciones y abren múltiples posibilidades en el ámbito educativo. (Vázquez & Sevillano, 2015, p. 19)

---

La educación universitaria y la pedagogía no compite con las tecnologías didácticas, mucho menos con las metodologías que se apoyan en avances tecnológicos para su uso en el aula de clase. Jesús Aguirre (1995) propone la tecnología didáctica como una de tres que define para su realización y que apoyan la tesis de este documento: “La didáctica, como consecuencia del análisis de los factores que la definen, aplica métodos para la enseñanza y los métodos usan de diferentes técnicas para practicarlos. Quedan en esta forma diferenciadas: Didáctica, Metodología Didáctica y Tecnología Didáctica” (p. 4). Es válido aclarar que en otros autores se puede hallar el término como didácticas tecnológicas.

En el contexto de la mediación tecnológica, el proceso de comprensión abarca aspectos mucho más amplios, puesto que no sólo se busca comprender la diversidad en orden a la cognición, sino también con respecto al uso y manejo de las TIC, es decir, se busca comprender la diversidad en torno al aprendizaje sobre y con las TIC. Entonces, como lo explica Pérez, Builes y Rivera (2017, p. 6), se trata de reconocer y adoptar desde un punto de vista didáctico, nuevos métodos de trabajo con ayuda de las tecnologías de la información y comunicación, permitiendo de esta manera que los docentes se capaciten y actualicen con el fin de potenciar los procesos de aprendizajes. En consecuencia, es la escuela el escenario ideal para impulsar estos cambios que de seguro van a transformar la educación para que responda a los estándares de calidad que exige la sociedad del conocimiento. (Mendoza, 2020, p. 203)

La mediación tecnológica es una herramienta indispensable para las nuevas generaciones, sobre todo en escenarios de entretenimiento que utilizan información animada como los video juegos, la realidad virtual, las redes sociales, las aplicaciones, entre otros. En este punto, la animación propiamente dicha, toma gran importancia como herramienta didáctica de aprendizaje, donde no necesariamente son nuevos conocimientos los que se imparten, sino un lenguaje de signos más práctico y cercano que relacione a los estudiantes con su consciente perceptivo, como lo enuncia López (2015). Este autor desde la psicología pura se basa en Husserl para argumentar que este proceso va más allá de un *presente de conciencia*, pues se despierta el recuerdo, la imaginación y la apercepción.

En la sección 1 de *Die Lebenswelt* Husserl (2008b) enseña que todo lo captado se encuentra en un campo de lo consciente perceptivo como campo de visión, táctil, sonoro, y más, que se longa más allá de lo advertido en un presente de conciencia, porque múltiples objetividades son aptas de ser evocadas por el recuerdo, por la imaginación, por la apercepción, por la protensión de un futuro objetual que todavía en el mismo presente puede estar en el modo inefectivo, pero de varias formas, como posible y efectivo (p. 199).

En otras palabras, es el resultado de la aplicación de tecnologías didácticas y de técnicas de realización pedagógicas al servicio del conocimiento, con el fin de facilitar su acceso a más personas con creaciones dinámicas fácilmente reconocidas y generalmente utilizadas. En este sentido, el Ministerio de Educación español en un documento llamado “Didáctica de la tecnología” manifiesta que la animación, los hipertextos y demás elementos son materiales que se adaptan a las necesidades de los alumnos<sup>44</sup> y que pueden ser incluidos en las áreas del conocimiento contable para las generaciones futuras del programa de contaduría pública.

Laureano (1993), ya de forma técnica, propone que: “la animación es usada en dos formas: a). Como alternativa en la supresión del texto utilizado para definir un concepto. B) Como alternativa en la supresión del texto utilizado en ejemplos, contraejemplos o reglas de concepto” (p. 3). Dieciséis años después, los *Graphics Interchange Format* (GIF), en castellano Formato de Intercambio de Gráficos, siguen demostrando esta afirmación, sin dejar lugar a discusión sobre su uso o utilidad. Su versatilidad permite un lenguaje<sup>45</sup> práctico en redes sociales y hasta en discusiones de análisis académico.

Ahora bien, para el estudio de la contabilidad y fiscalidad el análisis de datos, de gráficas y de imágenes que relacionan las normativas, protocolos, los procesos o las actividades son hoy en día determinantes. Por dar un ejemplo, desde el año 2020, por efectos de los confinamientos, se volvieron muy populares las insignias o las credenciales alternativas en la formación remota o virtual de saberes específicos, reemplazando las certificaciones.

Ante esta situación, autores como Betancur y Quintero et al. han planteado que la implementación de la tecnología en la educación contable, al igual que en la formación de otras ciencias, implica un diseño centrado en el usuario, en donde la tecnología conduce a un mejoramiento en la experiencia del usuario y permite

---

<sup>44</sup> Sobre la teoría conectivista:

El Ministerio de Educación de España realiza la propuesta en su documento de “Didáctica de la tecnología”: “Podemos encontrarnos también con un Tablet PC que, conectado a un proyector, muestre lo que escribimos en su pantalla. Las posibilidades didácticas de estos novedosos recursos son muy amplias y apenas empiezan a explotarse en secundaria. Como ejemplos podemos nombrar el apoyo en las explicaciones del profesor mediante animaciones, páginas web, hipertexto, esquemas, cuadros resumen, etc.; la participación activa de los estudiantes mediante la utilización de los elementos interactivos y el apoyo al tratamiento de la diversidad en el aula con materiales adaptados a las necesidades de los alumnos”. (Ministerio de Educación de España, 2010, p. 115)

<sup>45</sup> Esto significa que debe considerarse el desarrollo de estrategias de alfabetismos múltiples que para Snyder (2004) «indica las clases muy diferentes de alfabetismos que se necesitan para acceder, interpretar, criticar y participar en las nuevas formas emergentes de cultura y sociedad. (Aparici, R., Fernández Baena, J., García Matilla, A., & Osuna Acedo, S., 2013, p. 31)

---

una actualización constante de conformidad con los modelos de calidad y las generaciones de estudiantes y docentes. Esta situación conduce a identificar, que los diseños de herramientas tecnológicas estandarizadas deben contemplar actualizaciones y cambios constantes asociados con aspectos pedagógicos vinculados con las necesidades de aprendizaje de los usuarios. Así, estas investigaciones han analizado la integración de la tecnología en los procesos formativos no sólo desde las funcionalidades estándar que puede ofrecer la tecnología, sino de forma integral, contemplando el impacto de la tecnología en los procesos pedagógicos, es decir, en torno a la pertinencia de los contenidos desarrollados en los cursos. (Gómez & Bonilla, 2020, p. 149-150)

En este sentido, la presente investigación propone relacionar la implementación de las tecnologías didácticas a través de plataformas, las aplicaciones existentes en las actividades académicas universitarias del programa de contaduría pública para el acceso y facilidad de uso de todo tipo de información, incluso en la aplicación e interpretación de normas, cuentas, tablas dinámicas, gráficas dinámicas, algoritmos, tablas estadísticas, información econométrica, mapas conceptuales simples o de estructuración matricial complejas, entre muchas otras opciones<sup>46</sup>. Específicamente estas herramientas permiten no solo a los estudios contables y fiscales una facilidad de trabajo, sino también una solución permanente en el área financiera en el análisis gráfico y técnico de una empresa, así como en el estudio de un índice o de un mercado.

Al introducirnos en la sociedad del conocimiento y la sociedad en red encontramos nuevas pautas generadas por la presencia cotidiana de las tecnologías, lo que conlleva a realizar propuestas innovadoras para el aprendizaje, entre las que se encuentra el abordaje de la teoría conectivista. (Aponte & Peña, 2018, p. 29)

El uso de herramientas como *demos*, plataformas gratuitas, videos cortos en red y otros materiales es más común en las aulas de clases de lo que se puede calcular. Esto se debe a las facilidades que ofrecen diversas aplicaciones, la multimedia y las plataformas, las cuales, en la mayoría de los casos, permiten la supresión de textos

---

<sup>46</sup> En efecto, Lugo y Kelly (2011), destacan la importancia de los procesadores de texto, las planillas de cálculo y los programas para el diseño de sitios web, como herramientas que puede aprovechar cada docente para llevar a cabo la producción de contenidos digitales como labor fundamental en la mediación tecnológica. Así, estos recursos brindan la posibilidad de crear contenidos digitales a partir de la sistematización de actividades pedagógicas en cualquier área de estudio, las cuales pueden ser archivadas, publicadas y compartidas con otros actores educativos mediante el internet. (Mendoza González, 2020, p. 198)

conceptuales. Es importante comentar que no todos los participantes de una clase puedan discernir el significado principal al que se les pretende guiar, pero el uso de la animación busca una respuesta que se encuentre en el imaginario colectivo del público objetivo, que al igual que en la literatura, sirva como una expresión capaz de exponer una idea, un argumento, un hecho, un mundo o un personaje de la realidad o que provenga de la ficción.

El papel que las TIC pueden jugar en el aprendizaje se ha justificado también, por el número de sentidos que pueden estimular, y la potencialidad de los mismos en la retención de la información. Diversos estudios ya clásicos, han puesto de manifiesto, como se recuerda el 10% de lo que se ve, el 20% de lo que se oye, el 50% de lo que se ve y oye, y el 80% de lo que se ve, oye y hace. O dicho en otros términos, algunas de las TIC son perfectas para propiciar la retención de la información, como los multimedias, que combinan diferentes sistemas simbólicos, y los interactivos, donde el alumno además de recibir la información por diferentes códigos tiene que realizar actividades. (Álvarez, Ilsa & González, 2009, p. 10)

En el caso de los dispositivos móviles, que son frecuentemente utilizados los estudiantes en las aulas de clase universitaria, se debe resaltar que estos cada vez cuentan con mayor capacidad a la hora de proyectar imágenes, emoticones, GIF y cualquier tipo de gráficas dinámicas con alta definición y a resoluciones nunca imaginadas quince años atrás. Luego, lo importante no es en sí la animación sino lo que se quiere representar y, sin la intensión profunda de abordar la psicología, se puede decir que la psique permite dar sentido a las diferentes disciplinas. Sin embargo, si el receptor de la información no posee los referentes previos mínimos o experiencia como la misma filosofía lo ha tratado desde Aristóteles, eso simplemente conlleva a dar cualquier interpretación y al conocimiento o no, pues el receptor es afectado por el imaginario, lo simbólico, lo real y el imaginario colectivo. Por ello la importancia de la guía y claridad del profesor en su clase con respecto a la animación utilizada. Frente a esto, Andrés López (2015) en el libro *Vida humana fenomenológica* menciona:

La intuición también está compuesta por dos grandes grupos: la percepción y la imaginación. Por la segunda Husserl no se refiere a una especie de alucinación, sino a la actividad por la cual el sujeto elimina la distancia del objeto no presente en un ahora de conciencia: la mujer que amo no está ella misma aquí en mi campo físico de experiencia sensible, pero tener una imagen de ella en mi propiedad de retenciones, es tener de ella una intuición peculiar, porque cuando poseo su imagen no solo la tengo a ella en la memoria, sino que soy consciente de que ella ahora es bajo esa naturaleza racional y no una cosa misma física. ¿Qué más acercamiento cabe que este, respecto de los objetos no presentes? (p. 232)

De cualquier forma, la globalización de la información y la estandarización en procesos formativos da lugar a manejo de aplicaciones bastante intuitivas, dispositivos cada vez más pequeños, estéticos, versátiles, táctiles, veloces y con elementos básicos de manejo. En suma, todo esto se podrían utilizar para la formación universitaria, dado que es un medio que permite la representación a través de la experiencia previa de cualquier individuo, pues, como menciona López (2017b)<sup>47</sup>: “No en vano se le denomina experiencia (*empiria* en griego) al hecho de la recordación de una o varias cosas sentidas con anterioridad” (p. 224-225).

### **Reflexiones sobre las tendencias curriculares para la educación contable y fiscal**

Es posible integrar la didáctica en la formación superior y utilizar las herramientas tecnológicas que, como se plasma en este capítulo, son cambiantes y aceleradas, lo que permite precisar que las tecnologías didácticas para la educación contable y fiscal serán un medio adicional para la entrega del conocimiento del programa de contaduría pública, incluso, para diferentes áreas del conocimiento, con los objetivos de internacionalización, interdisciplinariedad e interconectividad que busca la educación universitaria actualmente. En otras palabras, se busca una educación con objetos de aprendizaje y competencias que se conecte en tiempo real y de manera abierta con el mundo.

En la actualidad el uso de la tecnología ha revolucionado la educación, [...] los estudiantes son los protagonistas del proceso de aprendizaje, en el cual determinan su propio ritmo para aprender a aprender, el acceso a las (TICS) ha venido a facilitar y potenciar el aprendizaje para desarrollar las competencias de manera personal tanto en lo educativo como en lo social. (Velásquez, et al., 2021, p. 146)

Si bien la pedagogía y la didáctica permiten la integración de la tecnología desde que se han dado sus mayores avances y, al igual que se adapta a los cambios sociales y culturales, las TIC, las animaciones, las aplicaciones se han convertido en una herramienta compa-

---

<sup>47</sup> “En su crítica a Platón, Aristóteles negó la doctrina que intentaba sustentar que el conocimiento del predicado consiste en rememoración del modelo que tiene en el mundo sensible su copia en el individuo sensible. Por el contrario, el de Estagira presentó la afirmación que sigue: desde la sensación se llega al conocimiento de los universales, los cuales son predicados que se obtienen por medio de la inducción por grados que motiva el objeto. Al retenerse la sensación ocurre que incluso en ausencia de lo conocido, esto mismo se encuentra presente en la forma de representación, aunque en realidad Aristóteles escribió fantasía, que a su vez se tradujo como imaginación, con el motivo de poder explicar que en ausencia de la cosa en sí misma, aún queda ella en su imagen. Cada vez que Étienne Gilson (2007) pasa por este mismo tema en su monografía sobre Juan Duns Escoto, no le tiembla la mano para usar el término fantasma. El caso es que, desde el filósofo Estagirita, el fin de la fantasía o imaginación es la memoria. Se recuerda lo sentido, y esto es el comienzo mismo del aprendizaje; si no fuera así, toda sensación sería la primera”. (López, 2017b, p. 224-225)

tible con el proceso de enseñanza-aprendizaje por su facilidad, acceso, conectividad y uso generalizado entre la comunidad académica universitaria. Asimismo, las aplicaciones, las herramientas animadas, las gráficas dinámicas, entre otros elementos que permiten la supresión de contenidos y el uso de información integral, suponen una participación principal de parte del estudiante en la apropiación y gestión de los contenidos a partir de bastas fuentes o referentes, de forma instantánea desde millones de bases de datos. Adicionalmente, todas estas herramientas darán acceso y facilidad de uso a los docentes, lo que también permitirá la problemática de que se les requiera utilizar o ser implementado en momentos por fuera de la universidad y de los horarios de clase u oficina.

Todo ello nos lleva a afirmar que el uso de las TIC en los procesos educativos beneficia varios aspectos: mejora la administración del tiempo; facilita el aprendizaje de contenidos gracias a una mayor conexión audiovisual, sensorial y secuencial de los temas; agiliza la difusión de hallazgos, investigaciones y conocimientos; fortalece la interacción del estudiante con sus pares y con la experiencia de aprendizaje al mantener la motivación y acorta distancias geográficas al comunicar con rapidez a múltiples personas de manera simultánea, sin importar el lugar donde se encuentren. (Zarceño & Andreu, 2015, p. 34)

La translocación permite que un estudiante pueda estar en diferentes sitios por solo estar conectado a un dispositivo, sin embargo, no se trata solo de esta posibilidad de ubicuidad, sino de relacionarlo con las facilidades de animación, gráficas, símbolos y disímiles lenguajes que permiten la relación de los conocimientos de forma abreviada y concreta con muchas áreas del conocimiento, en interacción con otros programas e incluso, otras facultades, escuelas, universidades, países y lenguajes. Todo lo anterior conlleva a la urgente necesidad de hacer ajustes que apunten a la internacionalización y adaptación del currículo en una sociedad interconectada, a través de una directriz que permee todas las políticas de una comunidad universitaria, con sus planes estratégicos educativos de corto y largo plazo, incluyendo los proyectos por facultades y por programas.

La internacionalización del currículo con enfoque conectivo para una institución de educación superior concebida como un sistema auto-eco-organizado, que se nutre del ecosistema y lo transforma sin perder su autonomía. El sistema institucional será bordado en tres dimensiones: la institucional, la de programa o carrera y la de ambiente de aprendizaje; se caracteriza las conexiones que deben tener lugar en cada una de estas dimensiones, prestando mayor atención a la descripción de los ambientes de aprendizaje que potencian la formación de profesionales con competencias globales. (Aponte & Peña, 2018, p. 29)

---

Es posible que la conectividad y los dispositivos electrónicos en el presente puedan ser aprovechados por los docentes de manera que estas herramientas puedan integrarse en sus actividades curriculares de las áreas financieras, contables y fiscales como un elemento de ayuda para la reflexión, el análisis, la investigación y el complemento de la pedagogía y las didácticas tradicionales donde grandes cantidades de información sean decantadas convirtiéndolas en conocimiento útil y práctico.

De otro lado, sobre la aplicación de estrategias y enfoques pedagógicos como la gamificación, el aprendizaje basado en retos, el aprendizaje invertido y el aprendizaje adaptativo, se evidencia un mayor énfasis de investigadores como Van Roy y Zaman, Moncada y Moncada, Gómez y Baxter, Holderness y Wood, en torno a la gamificación como estrategia ejecutada mediante aplicaciones como Google + Communities, Kahoot! y PowerPoint, entre otras; en las cuales, se articulan enfoques pedagógicos como el aprendizaje basado en retos, que permiten al docente de contaduría pública motivar el trabajo colaborativo, la discusión entre pares y el gusto por el abordaje de temas asociados a la carrera, y generan en él autonomía, motivación, compromiso e interacción social para el fortalecimiento de su desempeño académico y profesional. (Gómez & Bonilla, 2020, p. 150)

Sin embargo, para las funcionalidades en la educación superior y en específico con la contaduría pública, se hace necesario la adaptación y flexibilización del sistema curricular<sup>48</sup> (macro, meso y micro currículos) en función de la aplicación de las tecnologías didácticas, de manera que permitan junto con las herramientas inmersas en las aulas universitarias sean aplicadas como un sistema integrado, no satanizado, en función de la dinámica formativa que imparte el docente y su interacción con el educando. Como lo expresaron algunos autores referenciados en el capítulo, los estudiantes deberían asumir la posibilidad y la responsabilidad de realizar trabajos autónomos en el marco de la creación de nuevos conocimientos. A propósito de esto, en el artículo “Las teorías de aprendizaje y su evolución adecuada a la necesidad de la conectividad”, Medina, Calla & Romero, (2019) definen que hay cuatro elementos para el conocimiento conectivo:

---

<sup>48</sup> “La re-estructuración de las disciplinas dentro del sistema curricular, y la garantía de que el currículo funcione como sistema integrado y unificado –de ningún modo lineal– es quehacer pertinente de la Didáctica. Para eso, evidentemente, la Didáctica necesita construir una teoría propia, aplicable y comprensible, que sirva de apoyatura que la fundamente y justifique, no sólo para interpretar los datos a la luz de esta teoría (función hermenéutica), sino además –y sobre todo– para proyectar su dinámica en las investigaciones futuras (función prospectiva) y justificar la intervención docente en función de criterios de formación (función normativa)”. (Alvarez, 2012, p. 190).

- Autonomía. Cada individuo conectado debe tomar decisiones propias en todo cuanto le compete a su participación en la red, incluyendo las plataformas y herramientas que utilizará para participar.
- Diversidad. La diversidad de opiniones, culturas, lenguajes, antecedentes, espacios físicos, intereses personales es un elemento deseable para que la interactividad sea realmente productiva.
- Apertura. Una tendencia importante en Internet es la apertura. Contenidos de conocimiento abiertos y participación de los individuos en la discusión y generación de conocimiento libre.
- Interactividad y conectividad. La interacción puede generar conocimiento nuevo, útil. Este conocimiento es producido por la comunidad, no es poseído por una sola persona, es comunitario. (p. 384)

Por otra parte, Almirón y Porro (2014), así como Aponte (2018), entre otros autores, argumentan una necesidad de capacitación docente, al igual que de una infraestructura que facilite los cambios que se proponen a partir de las TIC y que llevan a la aplicación de las tecnologías didácticas a los sistemas curriculares.

La aplicación de TIC en el aula trae aparejado nuevos interrogantes que ponen en relieve nuevas problemáticas como son la necesidad de contar con cierta infraestructura en las instituciones escolares y una capacitación docente adecuada para poder aplicar las TIC de manera efectiva. En cuanto a este último punto, en las entrevistas realizadas se ha mencionado la necesidad de una capacitación docente que vaya más allá de la enseñanza de programas informáticos, es decir, que es necesaria una capacitación en la que se pueda analizar la reconfiguración del rol docente, en otras palabras, es necesario que los educadores de la sociedad de la información dejen de ser meros transmisores de información o contenidos, para pasar a ser guías en la construcción de conocimientos que realizan sus alumnos. (Almirón & Porro, 2014, p. 29)

Independiente de su aplicación o no, las tecnologías didácticas son una herramienta que permite facilitar el trabajo y el proceso de aprendizaje en los programas de contaduría pública ya que muestran unas facilidades específicas para los estudios contables, fiscales y financieros. Debido a que los roles del docente universitario no son los mismos que hace algunos años, las tecnologías didácticas terminarán permeando, si no lo han hecho ya, las dinámicas del aula universitaria, pues estas son producto de una evolución que se ha venido construyendo por décadas y que se ha quedado de una vez por todas tras la pandemia por el COVID-19 y por los confinamientos. Entre tanto, es

---

indispensable una constante formación y capacitación tecnológica y de didáctica a la altura de los cambios; sin embargo, se recomienda recordar que independientemente del ritmo de los avances tecnológicos, la educación es y seguirá siendo la forma como se enseña a vivir a otros de forma libre, crítica e integrada a una sociedad compleja, cambiante y ahora más que nunca, intercomunicada, tecnológica y global (aplica para cualquier ciencia, disciplina o área del conocimiento, a pesar de que se enfatice en la contabilidad y fiscalidad).

La deconstrucción de las prácticas docentes tradicionales y su innovación mediante la incorporación del uso de tecnologías de la información y comunicación establece una práctica constante de reflexión crítica, personal y colectiva; sin embargo, la innovación en las prácticas educativas sólo podrá ser efectiva cuando se incorpore al grupo de estudiantes en la reflexión constante, sin reducirla a una consulta puntual; tal reflexión deberá establecerse como contraparte dialéctica por su capacidad de generar una crítica constructiva que promueva en los equipos docentes la ruptura de los esquemas de formación usualmente utilizados. (Zarceño & Andreu, 2015, p. 34)

Para cerrar estas reflexiones, el programa de contaduría pública tiene grandes retos en la construcción y deconstrucción de su currículo, que como se pudo leer en este capítulo, tiene elementos de globalización, internacionalización, redes y de conectividad, que serán alcanzados en cuanto recurra a una mayor diversidad de opiniones. Con respecto a las tecnologías didácticas para la educación contable y fiscal, es indispensable recordar que el conocimiento “puede situarse en artefactos no humanos, y el aprendizaje puede ser facilitado por la tecnología” (p. 60), como viene ocurriendo en los últimos años con el desarrollo de Inteligencia Artificial.

Como propuesta complementaria queda incentivar el uso de *software* contables y fiscales como una directriz formal dentro de la programación, insertados en las herramientas propuestas en los micro currículos para los objetos de aprendizaje, las estrategias de internacionalización, la investigación y la conexión a redes. Algunos de los *software* y *apps* más comunes tienen diferentes niveles de especialidad y proponen diversas ofertas. Por mencionar algunas que se encuentran en el trabajo profesional del contador y en las dinámicas docentes están *AccountEdge*, *Alegra*, *Bind*, *CloudBooks*, *Colppy*, *Contapyme*, *Contasimple*, *Contasol*, *Exacta Easy Soft*, *Expensya*, *Freshbooks*, *GnuCash*, *HubSpot*, *Ilimitada*, *Intuit Quickbooks*, *Kashoo*, *Loggro*, *NetSuite*, *Nubox*, *OneUp*, *Senior Conta*, *Siigo* (en su gama de servicios), *Taxdome*, *Wave*, *Xero*, *ZipBooks*, entre muchas otras opciones que pueden ser un punto a favor como competencia específica para los egresados de la profesión contable y que, además, abren la posibilidad al programa de educación profesional de trabajar en conjunto con otros programas pares nacionales e internacionales.

También es importante dejar claro que algunas aplicaciones son libres o gratuitas que se hacen mucho más fáciles y asequibles para los estudiantes y docentes, mientras que otras ofrecen planes de pagos por mes. Lo anterior requiere entonces de la gestión de las universidades y de las direcciones de los programas de contaduría pública con algunas empresas que provean estos servicios. Asimismo, se recomienda revisar desde los programas, las instituciones pares con las que existan convenios y que ofrezcan acceso a plataformas de interés de manera conjunta.

## Referencias

- Aguirre Cárdenas, J. (1995). Formación pedagógica y didácticas universitarias. *Perfiles Educativos*, (68). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13206808>
- Almirón, M. E., y Porro, S. (2014). Los docentes en la Sociedad de la Información: reconfiguración de roles y nuevas problemáticas. *IE Comunicaciones: Revista Iberoamericana de Informática Educativa*, (19), 17-31. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4794547>
- Álvarez Méndez, JM (2012). *Didáctica, currículo y evaluación: ensayos sobre cuestiones didácticas* / Juan Manuel Álvarez Méndez. (Tercera edición.). Miño y Dávila.
- Álvarez, V. I. B., & Fuentes, G. H. C. (2009). Didáctica del proceso de formación de los profesionales asistido por las tecnologías de la información y la comunicación. *Revista Pedagogía Universitaria*, 10(3).
- Aparici, R., Fernández Baena, J., García Matilla, A., & Osuna Acedo, S. (2013). *La imagen. Análisis y representación de la realidad*. Editorial Gedisa.
- Aponte, C., Peña, V. (2018). *Internacionalización conectiva: el currículo en un mundo en red*. Santiago de Guayaquil, Ecuador. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Organización Universitaria Interamericana (OUI)
- Arias, M.I., Argañaraz A.A. (2015). Uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación superior. Aplicación en la carrera de contador público. XXXVI jornadas universitarias de contabilidad y V jornadas universitarias internacionales de contabilidad. Buenos Aires. Argentina. <http://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/4358>
- Beltrán, L. F., Delval, M. J., & Fernández, E. M. (2013). *Lecturas de didáctica*. EbookCentral.
- Bolívar, Botía, A. (1999). El curriculum cómo ámbito de estudio. En J. M. Escudero Muñoz (ed.). *Diseño, desarrollo e innovación del Curriculum*. Síntesis.

- Bossolasco, María Luisa & Chiecher, Analía & Dos Santos, Daniel. (2020). Perfiles de acceso y apropiación de TIC en ingresantes universitarios. Estudio comparativo en dos universidades públicas argentinas. *Pixel-Bit, Revista de Medios y Educación*. 57. 151-172. <https://doi.org/10.12795/pixelbit.2020.i57.06>
- CEPAL-UNESCO (2020). La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. ONU. <http://hdl.handle.net/11362/45905>
- Cervera, D. (Coord.), Blanco, R. Casado, M. L., Martín, F. J., Mediano, F. J., Ramos, M. J., Utiel, C. (2010). Didáctica de la tecnología. Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa; Barcelona. Graó 14. Vol. II. <https://ebookcentral.proquest.com>
- Echeverría de la Iglesia, P. (2017). Bolívar, Antonio. (2003). Didáctica y currículum. (Reunión área didáctica y organización escolar, 15-16 mayo 2003) Valencia, España. *Revista Electrónica Diálogos Educativos*, 7(14), 127-128. <http://revistas.umce.cl/index.php/dialogoseducativos/article/view/1190>
- Gómez-Contreras, J. L., & Bonilla-Torres, C. A. (2020). Estrategias pedagógicas apoyadas en tic: propuesta para la educación contable. *Aibi Revista De investigación, administración E ingeniería*, 8(2), 142-153. <https://doi.org/10.15649/2346030X.775>
- Herrera, L. (2010). *Estrategia de formación de profesores como gestores de entornos virtuales de aprendizaje en la Universidad de las Ciencias Informáticas (UCI)*. Editorial Universitaria (Cuba).
- Iturbe-Ormaetxe, Julen & Sánchez, David & Bediaga, Aitor & Hernandez Eleno, Estibaliz & Urzelai, A. (2010). *Economía Abierta*. Fundación EOI. <https://doi.org/10.13140/2.1.1925.6329>
- Laureano Cruces, ALC, (1993). Multimedia y cognición (herramientas didácticas). *Perfiles Educativos*, (62). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13206206>
- López, A. (2015). *Vida humana fenomenológica. Cuatro Estudios sobre Edmund Husserl*. Editorial Bonaventuriana.
- López, A. (2017a). *Psicología pura de la primera infancia y las experiencias fundantes. Dos meditaciones fenomenológicas y una disertación lírica sobre la educación*. Editorial Bonaventuriana.
- López, A. (2017b). *Tratado de teoría de la verdad en filósofos y teólogos franciscanos del siglo XIII: Buenaventura de Bagnoregio, Juan Duns Escoto, Roger Bacon y Guillermo de Ockham. Aportaciones a la praxis paidética de la razón y la voluntad*. Editorial Bonaventuriana.

- Medina Uribe, J., Calla Colana, G., & Romero Sánchez, P. (2019). Las teorías de aprendizaje y su evolución adecuada a la necesidad de la conectividad. *LEX Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 17(23), 377-388. <https://dx.doi.org/10.21503/lex.v17i23.1683>
- Mendoza González, F. F. (2020). Mediación tecnológica orientada al desarrollo de habilidades cognitivas: Aportes para la sociedad del conocimiento. *Revista EDUCARE - UPEL-IPB - Segunda Nueva Etapa 2.0*, 24(2), 190-211. <https://doi.org/10.46498/reduipb.v24i2.1326>
- Rizo, R. N. (2008). *Estrategia didáctica de educación en ciencia, tecnología y sociedad en la carrera de ingeniería informática*. Editorial Universitaria.
- Kant, I. (2009). *Sobre pedagogía*. Córdoba. Editorial Universidad Nacional de Córdoba y Encuentro Grupo Editor.
- Tobón, S. (2013). *Formación integral y competencias. Pensamiento complejo, currículo, didáctica y evaluación* (4ta. Ed.). ECOE.
- Pascual, M. Á., (2016). Reseña: Vázquez-Cano, E., y Sevillano García, M L. (2015) Dispositivos digitales móviles en Educación. Madrid. Narcea. Profesorado. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 20 (1), XX-XXI.
- Vázquez-Cano, E., y Sevillano García, M L. (2015). *Dispositivos digitales móviles en Educación*. Narcea.
- Velásquez Monroy, B. R, Salazar Dávila, M. R, Estrada Calderón, D. N. D, Aldana Torres, J. M, Morales Díaz, K. L, Castañeda Torres, C. E, Noguera Paz, K. C. J, Martínez Mejía, G. A, De Los Reyes Díaz, R. B. L, Agustín Mateo, A. Y, & Villela Cervantes, C. E. (2021). Teoría del aprendizaje conectivista, sobresaliente del siglo XXI. *Revista Ciencia Multidisciplinaria CUNORI*, 5(1), 141-152. <https://doi.org/10.36314/cunori.v5i1.159>
- Zarceño, A., & Andreu, P. (2015). Las tecnologías, un recurso didáctico que fortalece la autorregulación del aprendizaje en poblaciones excluidas. *Perfiles educativos*, 37(148), 28-35. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982015000200019&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982015000200019&lng=es&tlng=es)

## Editor académico



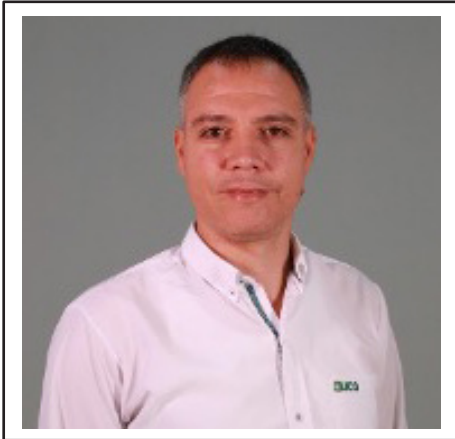
### **CARLOS HUMBERTO MONSALVE LÓPEZ**

Profesional en Administración de Empresas, especialista en Finanzas y magíster en Administración Financiera, con una sólida trayectoria en educación superior en pregrado y posgrado, así como en el sector empresarial. Experiencia en la dirección y coordinación de programas académicos, asesor de direccionamiento estratégico, asesor del mercado financiero y en la gestión de empresas de servicios médicos especializados. Profesor de tiempo completo de la Universidad Católica de Oriente de Rionegro (Colombia), coordinador de la Especialización en Gerencia Financiera y miembro activo del Grupo de Investigación FACEA de la misma universidad.

**Correo:** [cmonsalve@uco.edu.co](mailto:cmonsalve@uco.edu.co)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8291-4716>

# Autores



**CARLOS MARIO  
VARGAS RESTREPO**

Contador Público, especialista en Gestión Tributaria, magister en Gestión de Organizaciones, magister en Fiscalidad Internacional y doctor en Ciencias Contables, con una sólida trayectoria en educación superior en pregrado y posgrado, así como en el sector empresarial. Experiencia en la dirección y coordinación de programas académicos, asesor y consultor en temas contables, fiscales y de revisoría fiscal. Profesor de tiempo completo de la Universidad Católica de Oriente de Rionegro (Colombia), coordinador del Programa de Contaduría Pública y miembro activo del Grupo de Investigación FACEA de la misma universidad.

**Correo:** [cvargas@uco.edu.co](mailto:cvargas@uco.edu.co)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2490-3808>



**FERNANDO DAVID  
SILVA RUIZ**

Contador público colegiado, con sólida trayectoria como docente en diversas universidades del Perú y amplia experiencia en el ámbito tributario. Se ha desempeñado durante más de 12 años como auditor y especialista en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Fue distinguido con la Beca Presidente de la República, otorgada por PRONABEC en Perú, para cursar el Máster en Asesoría Fiscal en la Universidad de Navarra, en Madrid, España. Además, cuenta con un segundo Máster en Hacienda Pública, con especialización en Administración Tributaria, cursado en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y el Instituto de Estudios Fiscales de España.

**Correo:** [fsilvar@sunat.gob.pe](mailto:fsilvar@sunat.gob.pe); [davsilruiz@gmail.com](mailto:davsilruiz@gmail.com)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7855-6864>



**JHONNY GÁRATE RÍOS**

Economista. Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad. Maestro en Gestión Financiera y Tributaria. Posdoctor en Metodología de Investigación y Producción Científica. Profesional con más de 24 años de experiencia en instituciones públicas y privadas. Desde el año 2014 ejerce la docencia universitaria en la Universidad César Vallejo. Ha ocupado cargos directivos y gerenciales en entidades de los sectores salud, educación, agricultura y desarrollo económico. Actualmente, se desempeña como coordinador en Administración en la Autoridad Nacional del Agua. Investigador con publicaciones científicas en revistas indexadas, ha participado en congresos y seminarios de investigación a nivel nacional e internacional.

**Correo:** [jgarater@ucvvirtual.edu.pe](mailto:jgarater@ucvvirtual.edu.pe)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3062-6106>

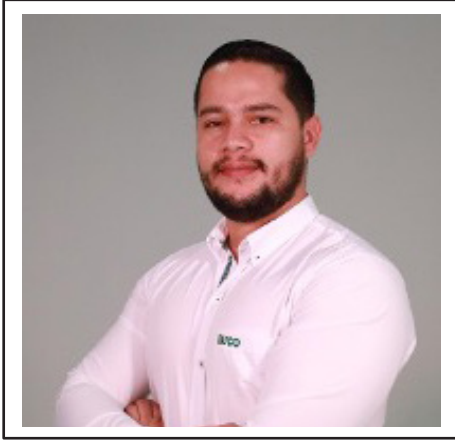


**JOSE DAVID JIMENEZ**

Contador público, especialista en Gerencia Financiera, especialista en Finanzas y magíster en Administración Financiera. Docente Universitario en programas de pregrado y de posgrado. Asesor en el área contable y financiera, con experiencia en valoración de empresas, líder en la implementación de Normas Internacionales de Información Financiera, auditoría y revisoría fiscal en empresas industriales y de servicios.

**Correo:** [jdjimenez@uco.edu.co](mailto:jdjimenez@uco.edu.co)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7190-4136>

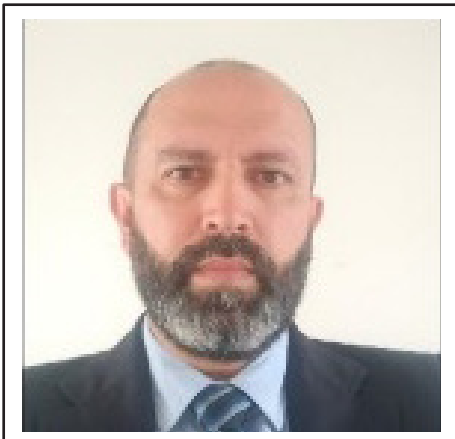


**MICHAEL  
GONZÁLEZ PULGARÍN**

Contador público, especialista en Gestión Tributaria, magíster en Tributación con estudios en Derecho. Docente de pregrado y posgrado en diferentes universidades de la región en asuntos relacionados con gestión pública, contabilidad estatal y privada, investigación formativa y tributación nacional y local. Asesor tributario en entidades estatales descentralizadas y privadas, revisor fiscal y consultor tributario en organizaciones comerciales e industriales de mediano y gran tamaño. Actualmente, docente de tiempo completo en el programa de Contaduría Pública en la Universidad Católica de Oriente (Colombia).

**Correo:** mgonzalez@uco.edu.co; contable.michael@gmail.com

**ORCID:** <https://orcid.org/0009-0006-3625-6480>



**CARLOS ALBERTO  
SUÁREZ MARÍN**

Profesional en Comercio Exterior. Magíster en Administración Financiera. Especialista en Finanzas. Técnico Laboral por Competencias en Avalúos. Docente en las áreas financieras y de Comercio Exterior.

**Correo:** csuarez2011@gmail.com

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1057-676X>



**JHON BAUTISTA FASABI**

Contador público colegiado; doctor en gestión pública y gobernabilidad, maestro en Administración de Negocios y Relaciones Internacionales, decano del Colegio de Colegios de Contadores Públicos de San Martín, docente universitario, asesor de trabajos de investigación, consultor y asesor de empresas. Ha ocupado cargos importantes en la Universidad César Vallejo filial Tarapoto como jefe de bolsa de trabajo, director de la facultad de ciencias empresariales, jefe de las escuelas de Contabilidad y Marketing y coordinador de la escuela de Contabilidad.

**Correo:** [jhonbautista007@gmail.com](mailto:jhonbautista007@gmail.com)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0809-8463>

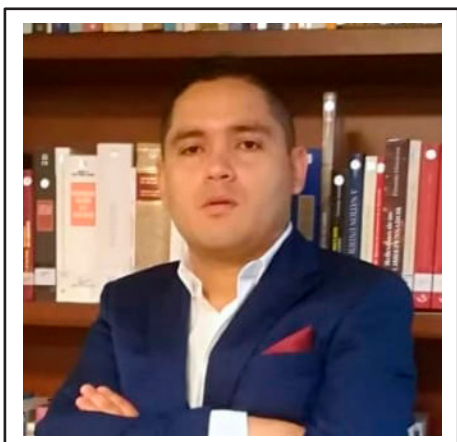


**PLÁCIDO EDUARDO  
INCIO ÑAÑEZ**

Contador Público. Docente en temas tributarios de la Universidad Cesar Vallejo y otras instituciones de educación superior, asesor tributario de empresas de diversos sectores de la economía peruana. Maestría en Gestión Tributaria y Financiera. Con 24 años de experiencia, ha sido contador de diferentes empresas, así como consultor tributario laboral y financiero independiente. Asociado al Colegio de Contadores Públicos de Lambayeque.

**Correo:** [eduarin12@gmail.com](mailto:eduarin12@gmail.com)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1013-6406>



**JUAN CAMILO  
CARDONA BUITRAGO**

Abogado, contador público y especialista en Legislación tributaria de la Universidad Católica de Oriente. Magíster en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Tributario de la Universidad Externado de Colombia. Ha ejercido la docencia en programas de pregrado y posgrado, destacándose además en cargos de liderazgo académico como coordinador del programa de Contaduría Pública y de la especialización en Legislación Tributaria de la Universidad Católica de Oriente. Se ha desempeñado como consultor en derecho corporativo y tributario, asesorando a diversas organizaciones en la estructuración y planeación jurídica y fiscal.

**Correo:** [jccardona@uco.edu.co](mailto:jccardona@uco.edu.co)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2308-1427>

Este libro se publicó en archivo digital  
en el mes de agosto de 2025.

Esta obra analiza la evolución de la reflexión fiscal y contable como herramienta esencial para la gestión gubernamental y empresarial. A través de un enfoque histórico y comparativo, muestra cómo estos sistemas permiten evaluar el crecimiento económico, proyectar ingresos, planificar a mediano y largo plazo y cumplir con las normativas legales vigentes en Perú y Colombia. Se subraya la relevancia de la educación continua y la investigación en la formación del contador público en América Latina, un profesional que se mueve en ámbitos contables, administrativos, gerenciales, fiscales y gubernamentales, con impacto directo en el desarrollo social y económico de la región andina. Si bien Perú y Colombia presentan diferencias normativas, comparten trayectorias que han influido en la competitividad empresarial, la atracción de inversión extranjera y el crecimiento regional. Coeditada por dos universidades de Perú y Colombia, esta obra reúne investigaciones sobre beneficios fiscales, exenciones tributarias, riesgos financieros, regulación contable y herramientas para la formación en Administración y Contaduría Pública.

