



**ANÁLISIS DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN  
PARAFISCAL PARA LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA (ESAP)  
PROPUESTA DE MEJORAMIENTO AL PROCESO DE FISCALIZACIÓN**

**JENNIFER ALEXANDRA LENIS SÁNCHEZ**

**Director de Trabajo de Grado**

**Germán García Galindo**

**UNIVERSIDAD EAN**

**FACULTAD DE ESTUDIOS EN AMBIENTES VIRTUALES**

**BOGOTÁ D.C,**

**AGOSTO DE 2017**

## Resumen

El presente documento presenta los principales aspectos del proceso de fiscalización de la contribución parafiscal para la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), enfocado en los aspectos que afectan la eficiencia de este proceso. El diagnóstico del proceso de fiscalización se enfoca en los vacíos jurídicos sobre la liquidación de la renta parafiscal, el ambiente administrativo u organizacional del proceso de fiscalización en la ESAP, y los sistemas de información que soportan el proceso. A partir de este análisis, se presentan propuestas para reducir los riesgos del proceso, y mejorar las condiciones jurídicas, organizacionales y de sistemas de información para la fiscalización de esta renta.

**Palabras clave:** Parafiscalidad, proceso de fiscalización, modernización organizacional, sistemas de información y recursos humanos.

## Contenido

1	Introducción .....	7
2	Justificación .....	10
3	Metodología de la investigación.....	13
3.1	Pregunta de investigación .....	13
3.2	Alcance del problema.....	13
3.3	Hipótesis .....	14
3.3.1	Hipótesis general .....	14
3.3.2	Hipótesis específicas .....	14
3.4	Objetivos .....	15
3.4.1	Objetivo general.....	15
3.4.2	Específicos .....	15
3.5	Tipo de investigación.....	15
3.6	Fases e instrumentos de investigación .....	16
3.6.1	Investigación documental: .....	16
3.6.2	Investigación empírica y de campo.....	17
3.6.3	Análisis de Datos .....	18
4	Marco teórico .....	19
5	Análisis e interpretación de la investigación .....	31
5.1	Vacíos legales del proceso de fiscalización .....	31
5.2	Falencias organizacionales y administrativas del proceso .....	40
5.3	Falencias en los sistemas de información .....	55
5.3.1	Modelo de madurez tecnológica en administración tributaria .....	60
6	Resultados de la investigación .....	69
6.1	Conclusiones.....	69
6.1.1	Marco jurídico .....	69
6.1.2	Aspectos organizacionales .....	70
6.1.3	Sistemas de información .....	72
6.1.4	Análisis de evidencias .....	73

6.2	Recomendaciones.....	81
6.2.1	Ambigüedad jurídica .....	83
6.2.2	Clima organizacional .....	84
6.2.3	Liderazgo.....	88
6.2.4	Sistemas de información .....	89
7	Bibliografía.....	94
8	Anexos.....	101
8.1	Anexo 1. Encuesta estructurada y entrevista .....	101
8.2	Anexo 2. Resultados del Modelo de Madurez tecnológica en la ESAP..	103

## **Índice de Ilustraciones**

Ilustración 1. Funcionarios que conocen la norma que rige la contribución parafiscal para la ESAP .....	34
Ilustración 2. Funcionarios que conocen el porcentaje de la contribución parafiscal para la ESAP .....	35
Ilustración 3. Funcionarios que conocen los factores de liquidación de la contribución parafiscal.....	36
Ilustración 4. Entidades que tienen claridad jurídica de los factores de liquidación de la contribución parafiscal .....	37
Ilustración 5. Sistema de Protección Social .....	41
Ilustración 6. Organigrama de la ESAP .....	45
Ilustración 7. Presencia territorial de la ESAP .....	46
Ilustración 8. Flujograma del proceso de recaudo de ingresos ESAP Ley 21 .....	50
Ilustración 9. Mapa del proceso de fiscalización de aportes parafiscales .....	52
Ilustración 10. Relación de los sistemas de información utilizados en el proceso de fiscalización .....	57
Ilustración 11. Encuestados que considera que el SIIF y el PILA son suficientes para el proceso de fiscalización .....	58
Ilustración 12. Encuestados que considera que el FUT y el PILA son suficientes para el proceso de fiscalización .....	59

Ilustración 13. Encuestados que consideran que los sistemas de información de las entidades recaudadoras de los aportes parafiscales deben estar integrados .	60
Ilustración 14. Índice de Madurez Tecnológica de la administración de la renta parafiscal en la ESAP.....	62
Ilustración 15. Modelo de Madurez tecnológica-organización .....	63
Ilustración 16. Modelo de Madurez tecnológica-capacidades .....	64
Ilustración 17. Modelo de Madurez tecnológica-Infraestructura .....	65
Ilustración 18. Modelo de Madurez tecnológica-gobernanza .....	66
Ilustración 19. Modelo de Madurez tecnológica-información.....	67
Ilustración 20. Modelo de Madurez tecnológica-uso de big data.....	68
Ilustración 21. Árbol de problemas - Fiscalización de la contribución parafiscal en la ESAP .....	79
Ilustración 22. Determinación de propuestas por cada aspecto .....	82
Ilustración 23. Flujograma de los componentes apropiados para un proceso de fiscalización ideal de contribuciones parafiscales de la ESAP .....	83

## **Índice de tablas**

Tabla 1. Ingresos de la ESAP durante la vigencia de 2016 .....	10
Tabla 2. Caída en los ingresos por contribuciones parafiscales de la ESAP en caso de no incluir algunos factores de liquidación.....	39
Tabla 3. Entidades aportantes a cargo de cada sede .....	47
Tabla 4. Matriz DOFA cruzada de la ESAP.....	75
Tabla 5. Cuadro de resultados .....	76
Tabla 6. Análisis PESTEL .....	80
Tabla 4. Modelo de madurez tecnológica en la ESAP .....	103

## Siglas y abreviaturas

<b>CETAP</b>	Centro Territorial de Administración Pública
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>DAFP</b>	Departamento Administrativo de la Función Pública
<b>DOFA</b>	Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas
<b>ESAP</b>	Escuela Superior de Administración Pública
<b>FUT</b>	Formulario Único Territorial
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>ITRC</b>	Unidad Administrativa Especial Agencia Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales
<b>MEN</b>	Ministerio de Educación Nacional
<b>MHCP</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>PILA</b>	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
<b>SAF</b>	Subdirección Administrativa y Financiera
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SIIF</b>	Sistema Integrado de Información Financiera
<b>UGPP</b>	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

## 1 Introducción

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es un establecimiento público del orden nacional, de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). La ESAP cuenta con autonomía académica, administrativa, financiera, presupuestal y un patrimonio propio. Esta institución fue creada mediante la Ley 19 del 25 de noviembre de 1958; por lo cual es pionera en la administración pública con funciones universitarias de formación, investigación, capacitación, asesorías y proyección social (Henríquez P., H. M., 2010).

Según el Decreto 219 de 2004 y el Acuerdo 010 de 2008, la misión de la ESAP es formar ciudadanos en los conocimientos, valores y competencias del saber administrativo público, para el desarrollo de la sociedad en los diferentes niveles de educación superior. Así mismo, la visión de la ESAP a 2020 es ser una institución de carácter universitario, académicamente acreditada y consultora líder en el saber administrativo público.

Para cumplir con su misión, la ESAP cuenta con recursos provenientes de contribuciones parafiscales, venta de servicios educativos, venta de servicios de asistencia y capacitación, entre otros. Del total de ingresos de la entidad, la contribución parafiscal y sus rendimientos, renta creada mediante la Ley 21 de 1982, representan el 85%; siendo la principal fuente de financiación de la entidad.

Dada la importancia de la renta parafiscal para la ESAP, esta institución lleva a cabo un proceso de fiscalización orientado a recaudar de forma efectiva los aportes que deben hacer los empleadores por este concepto. Sobre este aspecto, el Acuerdo 010 de 2008 dispone que, entre los principales objetivos de calidad establecidos por la ESAP, se encuentra mejorar constantemente todos los procesos y procedimientos internos, y desarrollar prácticas humanas que permitan un mejor desempeño del personal y una mejor implementación de las estrategias del negocio de la ESAP.

Sin embargo, el proceso de fiscalización de la contribución parafiscal presenta varios problemas que afectan su recaudo. Entre estos problemas se encuentran: a) un marco jurídico ambiguo dado por vacíos legal respecto a la liquidación de la contribución parafiscal; b) procesos administrativos deficientes; c) sistemas de información escasos y desarticulados; d) recurso humano limitado y poco especializado; y e) un proceso de fiscalización no formalizado.

Estas condiciones, que pueden afectar el recaudo de la entidad por concepto de esta contribución, ponen en riesgo la prestación de servicios a la población beneficiaria de la entidad; entre ellos, los estudiantes de pregrado y posgrado, los alcaldes, los gobernadores; y demás funcionarios públicos que reciben capacitaciones y asesorías de la ESAP.

Por otra parte, el proceso de fiscalización de la contribución parafiscal para la ESAP es un tema que no ha sido analizado en Colombia, situación que lo convierte en un tema innovador, debido a que plantea retos en diferentes campos, como el jurídico, el organizacional y tecnológico, entre otros.

Por tal motivo, considerando su importancia para la entidad, y su relación con los ejes ya mencionados, el presente documento aborda la identificación y análisis de las causas que generan los riesgos asociados con la fiscalización de las rentas parafiscales a cargo de la ESAP. A partir de este proceso, se proponen recomendaciones para mitigar las falencias evidenciadas.

Específicamente, el presente proyecto busca resolver la pregunta de ¿cuáles son las causas inmediatas de los riesgos asociados con los procesos de fiscalización de la renta parafiscal de la ESAP?, y ¿cómo se pueden mitigar estos riesgos?

Para resolver estos interrogantes se realizó una investigación de carácter descriptivo, explicativo, analítico y propositivo, con el fin de especificar las propiedades y características del proceso de fiscalización de la contribución parafiscal para la ESAP. Esta investigación permite determinar las debilidades,

oportunidades, fortalezas y amenazas del proceso de fiscalización, para la formulación de estrategias encaminadas a optimizarlo.

Para el desarrollo de esta temática, el documento se divide en cinco secciones, adicionales a la introducción, bibliografía y anexos. En la primera sección se presenta la justificación de la problemática elegida, haciendo énfasis en su importancia para la ESAP y los beneficiarios de sus servicios, como los estudiantes y funcionarios públicos del nivel nacional y territorial. En la segunda sección se presenta el marco metodológico de la investigación, el cual está compuesto por el objeto de estudio, las preguntas de investigación, los objetivos y los instrumentos de la investigación.

En tercer lugar, se aborda el marco teórico, el cual define los lineamientos de análisis del proceso de fiscalización de la ESAP. En la siguiente cuarta sección se presentan el análisis y la interpretación de los resultados, especificando los problemas del proceso de fiscalización en la ESAP. Y, por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones elaboradas a partir de los resultados obtenidos.

## 2 Justificación

La importancia de esta investigación radica en que es imprescindible identificar los factores que no permiten adelantar un eficiente proceso de fiscalización; factores tales como la cultura organizacional, los sistemas de información, el recurso humano y el marco normativo. Esta importancia radica en la participación mayoritaria de este recurso en el total de ingresos de la Entidad; y, por ende, su rol definitivo en la habilitación de la ESAP para el cumplimiento de sus funciones legales. Por tal motivo, la afectación que podría generar estas falencias en el recaudo de la contribución parafiscal tendría un alto impacto en el recaudo de los ingresos totales de la entidad.

La contribución parafiscal que recauda la ESAP, sumada a los rendimientos financieros que genera, representan el 85% (60% renta parafiscal y 25% rendimientos financieros) de sus ingresos totales. Por su destinación específica debe asignarse solo al objeto previsto en el tributo, es decir al funcionamiento y a los objetivos misionales de la entidad y sus contribuyentes (Moscoso, 2013).

Es decir que, en total, la contribución parafiscal establecida por la Ley 21 corresponde al 85% de recursos que anualmente recauda la ESAP. Por tal motivo, esta contribución se constituye como la principal fuente de ingresos de la entidad, tal como se observa en la siguiente tabla.

**Tabla 1. Ingresos de la ESAP durante la vigencia de 2016**

Descripción	Recaudo en efectivo acumulado neto	%
<b>Total</b>	291.758.910.682,24	
A-ingresos corrientes	25.900.173.670,00	12
No tributarios	25.900.173.670,00	
Venta de bienes y servicios	21.472.323.399,76	
Tasas, multas y contribuciones	56.596.160,88	
Otros ingresos	4.371.254.109,36	
B-recursos de capital	138.684.291.467,46	28
Rendimientos financieros	58.359.683.266,46	
Otros recursos del balance	80.324.608.201	

Descripción	Recaudo en efectivo acumulado neto	%
Venta de activos		
C-contribuciones parafiscales	127.174.445.544,78	60

Fuente: SIIF NACIÓN II - Ministerio de Hacienda 2016

A pesar de la importancia de la contribución en el ingreso de la entidad, el proceso de fiscalización presenta problemas que afectan su eficiencia y efectividad. Estos problemas se relacionan con:

- la falta de capacitación del recurso humano;
- la desarticulación de las áreas encargadas de adelantar los procedimientos (tesorería, contabilidad y recaudo y cartera, entre otras);
- la existencia de sistemas de información no integrados y con bases desactualizadas (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), Gestasoft y el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)<sup>1</sup>;
- y la ambigüedad normativa para definir con claridad los factores de liquidación de la contribución parafiscal, como es el caso de la prima de vacaciones y la prima de actividad, que han generado conceptos contradictorios en las entidades encargadas de definir los mencionados factores, como el Ministerio de Trabajo, la Función Pública y el Consejo de Estado.

Con fundamento en lo anterior, la investigación permitirá que en el futuro inmediato se evite una reducción drástica en el recaudo del aporte parafiscal de Ley 21. Dicha reducción afectaría cerca de 14.000 estudiantes de la ESAP, dado que la entidad perdería la capacidad financiera para subsidiar la matrícula de sus alumnos. Asimismo, se verían afectados los funcionarios de la Nación, los departamentos y

<sup>1</sup> Estos sistemas de información sobre la contribución parafiscal son los que utiliza la ESAP. El significado de cada uno es el siguiente: PILA es la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, Gestasoft es el software de gestión financiera y el SIIF es el Sistema Integrado de Información Financiera.

municipios, que dejarían de recibir la capacitación y la asesoría que se financian con este ingreso.

Por otro lado, esta temática no sólo es importante para la ESAP, sino que también beneficia a otras entidades que reciben este tipo de aportes parafiscales. Este es el caso de las entidades beneficiarias de las rentas del Sistema de Aportes Parafiscales, a saber: el Ministerio de Educación Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación. Asimismo, se verían beneficiadas los diferentes grupos de población a los que atienden estas entidades.

### **3 Metodología de la investigación**

#### **3.1 Pregunta de investigación**

La presente investigación busca responder la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son las causas inmediatas de los riesgos asociados con los procesos de fiscalización de la renta parafiscal de la ESAP, cómo se pueden mitigar para reducirlos?

Por tal motivo, el documento está orientado a proponer soluciones estructurales (por ejemplo, cambio del marco normativo). Por otra parte, se podrá hacer una lista de recomendaciones para mitigar las falencias evidenciadas durante la investigación.

#### **3.2 Alcance del problema**

El alcance del problema corresponde a la investigación y análisis de las causas inmediatas de los riesgos asociados con la gestión de fiscalización de las rentas parafiscales. Específicamente, la fiscalización de la renta parafiscal a cargo de la ESAP.

Este problema se encuentra limitado al análisis del proceso para el periodo 2013-2016, dado que la información de los años anteriores presenta falencias de depuración que afectan su calidad. Estas falencias se encuentran principalmente en la exactitud de los valores de la renta parafiscal por cobrar, generados por políticas contables de la entidad.

Por un lado, el problema de estudio también se limita al análisis del proceso de fiscalización con mayor énfasis en la sede central de la ESAP, la cual maneja los aportes de las entidades del nivel nacional. Sin embargo, se considera la relación de la sede central con las territoriales, como un elemento de análisis del problema, en tanto representa la gobernabilidad de procesos en la entidad.

Por otro lado, el desarrollo del problema está condicionado a variables exógenas a la investigación, tales como:

- El acceso a la información y bases de datos a cargo de terceros, tales como el PILA, las Direcciones Territoriales, el Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda, la Contaduría General de la Nación y el SIIF.
- La participación del director de la ESAP o el ordenador del gasto en la solicitud de información a terceros.

### **3.3 Hipótesis**

Para dar respuesta al problema o pregunta de investigación planteado, el presente documento busca comprobar las hipótesis enlistadas en los siguientes numerales. En caso que no se comprueben las hipótesis propuestas, asociadas con los riesgos de los procesos de fiscalización, se considerarán si los nuevos hallazgos son causas inmediatas de dichos riesgos. En caso afirmativo, en las conclusiones y recomendaciones se definirán las propuestas para su mitigación en el proceso de fiscalización.

#### **3.3.1 Hipótesis general**

El proceso de fiscalización se ve afectado por ambigüedad y vacíos jurídicos, fallas en la organización administrativa, y sistemas de información deficientes, los cuales significan un riesgo en el recaudo de la contribución parafiscal de la ESAP.

#### **3.3.2 Hipótesis específicas**

- La ambigüedad y los vacíos jurídicos son un riesgo para el proceso de fiscalización, la materialización de este riesgo generaría que el 50% de las entidades nacionales se convirtieran en elusora, en tanto se reduciría la base de liquidación.
- La falta de organización administrativa y un liderazgo subjetivo afectan negativamente el recaudo de la contribución parafiscal.

- La existencia de sistemas de información desintegrados e incompletos afectarán negativamente el recaudo de la contribución parafiscal

### **3.4 Objetivos**

Con el fin de responder a la pregunta de investigación y comprobar las hipótesis propuestas, el presente documento tiene los siguientes objetivos.

#### **3.4.1 Objetivo general**

Explicar y analizar el proceso de fiscalización y recaudo de la contribución parafiscal de la ESAP, con el fin de determinar los riesgos y causas inmediatas de dichas deficiencias y proponer estrategias de mejora para su mitigación.

#### **3.4.2 Específicos**

- Realizar el diagnóstico del proceso de fiscalización de la contribución parafiscal para la ESAP.
- Determinar las causas de las deficiencias y riesgos asociados con el proceso de fiscalización de la renta parafiscal de la ESAP, mediante la metodología de árbol de causas y problemas.
- Analizar las causas de las deficiencias del proceso de fiscalización para definir acciones de mejora para el proceso de fiscalización de la contribución parafiscal para la ESAP.

### **3.5 Tipo de investigación**

La presente investigación es de carácter descriptivo, explicativo, analítico, y propositivo. En el eje descriptivo, esta investigación presenta las propiedades, características y perfiles, mediante un diagnóstico del proceso de fiscalización de la contribución parafiscal para la ESAP. En el eje explicativo y analítico, la investigación da cuenta sobre diferentes aspectos del problema, tales como, el por qué ocurre, las causas del problema y se predice, a partir del análisis del proceso, cómo mejorar el proceso de fiscalización de la contribución parafiscal para la ESAP.

Asimismo, la investigación comprende un apartado propositivo asociado con los lineamientos de acción para la mitigación o eliminación de los riesgos, en el análisis de causas del problema. Estos lineamientos de acción se consolidan como las recomendaciones derivadas de los componentes, descriptivos, explicativos y analíticos.

Por otro lado, la investigación comprende variables de tipo mixto; es decir, tanto cualitativas como cuantitativas. Por un lado, la investigación comprende el análisis del proceso de fiscalización desde el punto de vista cuantitativo, el cual considera la información derivada del proceso de fiscalización y recaudo, mediante indicadores, registros administrativos y contables de la entidad. Por otro lado, el componente cualitativo comprende las apreciaciones de los funcionarios que participan en el proceso de fiscalización, levantados mediante encuestas semiestructuradas y la valoración de las condiciones formales y reales en las que se desarrolla el proceso de fiscalización.

### **3.6 Fases e instrumentos de investigación**

El desarrollo del problema planteado para la siguiente investigación, orientado a la verificación de las hipótesis y el desarrollo de lineamientos y estrategias de mejora para el proceso de fiscalización comprendió el desarrollo de las siguientes fases de investigación:

#### **3.6.1 Investigación documental:**

Durante esta primera fase se desarrolló la investigación documental referente para la descripción del proceso de fiscalización de la renta parafiscal de la ESAP. Esta investigación incluyó la revisión de fuentes primarias y secundarias (bibliográficas o instrumentos de investigación):

- Fuentes para el marco teórico: publicaciones académicas y artículos de revistas especializadas, sobre los principios de la administración, la gestión

de procesos en las entidades, las condiciones para la eficiencia de las actividades, la administración de tributos, entre otros.

- Marco normativo: Leyes, Decretos, resoluciones y jurisprudencia referente a la regulación del proceso de fiscalización, las entidades aportantes, las obligaciones y responsabilidades de la ESAP, los arreglos institucionales, la gestión de la información de la renta parafiscal, las bases de liquidación, entre otras.
- Documentos internos de la ESAP: manuales de procesos y procedimientos de la entidad, regulación interna de funciones y competencias, organigrama de la entidad, manuales de usuario de sistemas de información, comunicación con otras entidades del nivel nacional, requerimientos al Consejo de Estado, entre otros.
- Información administrativa y contable: reportes referentes a conformación de equipos de fiscalización, perfiles profesionales de funcionarios vinculados al proceso, entidades identificadas como aportantes, registros contables y presupuestales de la entidad, reportes del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y los demás sistemas internos de la entidad.
- A partir de esta información se obtuvieron datos sobre; los históricos de los aportes, tanto mensuales como anuales, comportamiento actual de los aportes, y factores salariales de liquidación. El análisis de estas variables tiene por objetivo realizar las mediciones y cálculos necesarios para probar las hipótesis planteadas.

### **3.6.2 Investigación empírica y de campo**

La fase de investigación empírica consistió en el levantamiento de información primaria, mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas y encuestas (ver anexos). Mediante estos instrumentos de investigación se obtuvo información adicional, para la caracterización de los problemas asociados con el proceso de fiscalización.

La población seleccionada para el objeto de la investigación, son los 3.631 aportantes de la contribución parafiscal a la ESAP, porque son los aportantes obligados a hacerlo, de acuerdo con la Ley 21 de 1982. De este universo la muestra analizada mediante encuesta estructurada estuvo compuesta por 225 aportantes<sup>2</sup>, de los cuales 74 son del nivel nacional y los restantes 151 corresponden a las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos). Esta muestra es representativa, teniendo en cuenta que el 80% del recaudo está concentrado en las 225 entidades mencionadas.

La encuesta estructurada se realizó a través de dos plataformas en línea con el fin de facilitar el diligenciamiento por parte de los aportantes de la muestra y el análisis de los resultados.

### **3.6.3 Análisis de Datos**

El procesamiento de verificación y análisis de los datos y la información para las pruebas de las hipótesis planteadas se hará mediante la caracterización cualitativa (descripción del proceso, actividades, responsables, etc.) y cuantitativa (afectación del ingreso, número de personal, etc.) del proceso de fiscalización. Para la comprobación de las hipótesis, también se utilizarán las encuestas y entrevistas semiestructuradas, cuyo análisis se enfoca en la representación gráfica y la interpretación de los resultados obtenidos.

Esta fase de la investigación comprendió la elaboración del árbol del problema, con el fin de definir las causas inmediatas del problema de deficiencias del proceso de fiscalización de la renta parafiscal de la ESAP. Este análisis se realizó con el fin de comprobar las hipótesis planteadas y definir las estrategias de acción resultantes de esta investigación.

---

<sup>2</sup> Los aportantes a la ESAP, según el artículo 8° de la Ley 21 de 1982, son la Nación y las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos).

## 4 Marco teórico

El tema de la parafiscalidad generó un gran interés poco después de la segunda guerra mundial, ocupando un lugar importante en las finanzas públicas de varios países europeos (Plazas, 2000).

El término “parafiscal” surgió de un documento oficial de 1946, presentado por el ministro francés Robert Schuman, conocido como “Inventario Schuman” (Plazas, 2000), donde calificó como parafiscales algunos de los ingresos públicos, que a pesar de ser fruto de la soberanía fiscal del Estado, contaban con ciertas características que los diferenciaban claramente de otro tipo de ingresos. En Francia, el término “parafiscal” se acogió por primera vez en el ordenamiento jurídico mediante un decreto del 9 de diciembre de 1948.

En Colombia se conoció la institución de la parafiscalidad mucho antes que Europa. En efecto, con la Ley 76 de 1927 se creó la llamada “parafiscalidad cafetera” o “retención cafetera”, que deben pagar los exportadores de café, para beneficio del mismo sector a través del Fondo Nacional del Café (Restrepo, 1992).

Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, mediante las Sentencias C-575 de 1992 y C-545 de 1994, las contribuciones parafiscales son obligatorias, se cobran sólo a un gremio o colectividad específica, para ser invertidos en el mismo gremio o comunidad y tienen destinación específica.

La finalidad de estas rentas con destinación específica es la de asegurar un porcentaje del presupuesto público para financiar un fin determinado que se considera importante. Esta situación, muy recurrente en las finanzas públicas colombianas, ha permitido garantizar un monto mínimo de gasto social en Colombia, como es el caso de la ESAP.

La ESAP se beneficia de los aportes parafiscales creados en la Ley 21 de 1982, donde se establece que los aportantes del tributo son la Nación, los departamentos, los municipios y el Distrito Capital de Bogotá. El aporte equivale al 0,5% de los elementos integrantes del salario, más los descansos remunerados, teniendo en

cuenta los pagos habituales o periódicos. Estos aportes tienen naturaleza de contribución parafiscal, precisado por la Corte Constitucional mediante las sentencias C-575 de 1992, C-545 de 1994, C-040 de 1993 y C-655 de 2003, y aunque son recursos públicos, no son ingresos corrientes de la Nación (Ferrer,1996).

La ESAP es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), creado por la Ley 19 de 1958. Por su doble naturaleza jurídica, es una entidad de categoría especial, de carácter universitario, donde se forman exclusivamente administradores públicos. En este momento cuenta con cerca de 14.000 alumnos de pregrado y posgrado.

Además de formar administradores públicos, la ESAP tiene la función de investigación, capacitación y asesorías, beneficiando en gran medida a los aportantes de la contribución parafiscal, a saber, la Nación, los departamentos, los municipios y el Distrito Capital.

El proceso de fiscalización de la renta parafiscal de la ESAP tiene por objetivo asegurar el recaudo del principal ingreso de la entidad; minimizando los casos de omisión de pago, mora e inexactitudes en el pago de la contribución. La efectividad de este tipo de procesos puede explicarse a partir del soporte normativo, la organización administrativa y los sistemas de información que lo soportan.

La existencia de problemas o falencias que afecten estos ejes, tienen impacto sobre la estabilidad, la eficiencia y la equidad, (Fedesarrollo, 2005), por lo que desincentiva al empleo frenando el crecimiento económico, implicando más empleo informal y menos captación de esta contribución (Contraloría General de la República, 2010). Esto quiere decir que, este tipo de problemas afectarían a la población educativa, a los funcionarios de las alcaldías, gobernaciones y del Gobierno Nacional, que se benefician de los aportes parafiscales, mediante los servicios que presta la ESAP.

En cuanto al liderazgo estratégico y directivo, se considera que un líder estratégico debe estar preparado para enfrentar los desafíos que se le presenten

en el proceso a su cargo, por lo que deben anticiparse a los sucesos inesperados, a través del desarrollo de capacidades como la prevención, la interpretación, el análisis y la comunicación (Schoemaker, Krupp y Howland, 2013). Todo esto le permitirá tener las herramientas y elementos suficientes para tomar decisiones precisas y con la claridad sobre el impacto que generará su proceso en la entidad, y en los servicios que ésta presta.

De acuerdo con Beltrán y Urrea (2013), es crucial que las entidades cuenten con un plan estratégico de liderazgo, el cual se debe construir a partir de la habilidad analítica, identificando los problemas que presenta la entidad en el proceso, por lo que debe apoyarse en los datos y la información estadísticos sobre los procesos de la entidad.

De otro lado, las características que debe presentar una organización no solo deben ser la de proveer servicios adecuados, o contar con un excelente recurso humano, sino también la de optimizar la calidad de la regulación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE, 1995), disponiendo de un marco jurídico claro y actualizado.

De otro modo, la teoría del *New Management* permite analizar la importancia de aplicar las ventajas, métodos, instrumentos y prácticas de lo privado en lo público, pues éste último debe transformarse y mejorar sus estructuras y procesos organizacionales. Esto con el fin de alcanzar un mejor funcionamiento, el cual se puede lograr mediante la aplicación de nuevas tecnologías, y la racionalización de estructuras y procedimientos, sin perder de vista la meta de aumentar la productividad de la entidad (López, A., s.f.). Las nuevas tendencias hacia enfoques de lo privado en lo público apuntan a conseguir una mayor eficiencia en el sector público.

Finalmente, en cuanto al aporte teórico del liderazgo y comportamiento de los gerentes, se encuentra a Elton Mayo (1933), citado en Jones y George (2014), quien propuso que los directivos se deben capacitar con métodos efectivos de liderazgo, que les permita comprender el funcionamiento de la organización, para que puedan

elaborar planes de acción que motiven y estimulen la cooperación de los empleados, y así aumentar la productividad (Jones, 2014).

Otra teoría importante sobre el liderazgo es la de Henry Mintzberg, quien expuso acerca de la necesidad de implementar estructuras que esquematicen la gestión en la empresa. Estas estructuras se alcanzan en la medida en que los gerentes asuman diferentes roles según la situación que enfrenten, superando la limitación de la planeación estratégica; es decir, pasando de un proceso racional y analítico a un concepto de estrategia de gestión (Herzberg, 2003).

Una base importante y fundamental del liderazgo es la toma de decisiones, que implica una planeación estratégica y una sinergia, lo cual garantiza el éxito de la gestión del líder del proceso de la entidad (Bonifaz, 2012).

Profundizando en el liderazgo estratégico, la toma de decisiones, la solución de problemas, el análisis estratégico y el liderazgo en cambios positivos, facilitan al líder gestionar de manera eficaz los procesos de su organización. A través de la identificación de los recursos y herramientas que tiene disponible, los cuales permiten alcanzar los objetivos misionales de las entidades. Es decir que, el liderazgo es fundamental para que las organizaciones apliquen las herramientas y propuestas de gestión (Fernández, J., 2009).

Lo anterior es complementado por Weber (2002), quién señaló que la administración burocrática implica transferir poder del líder al experto, con lo cual se busca un comportamiento organizacional basado en la jerarquía y el progreso racional (Hernández, 2011).

Respecto al clima organizacional de la entidad, Chiavenato (2000) asegura que la ausencia de un clima sano, puede derivarse en bajos desempeños y comportamientos que disminuyen la productividad de los procesos de la entidad. Por tal motivo, es preciso que las entidades implementen las fases de los procesos de planeación que incluyan técnicas que faciliten la comunicación y el desarrollo de las habilidades de los empleados, lo que implica una reducción en los riesgos financieros y administrativos de la entidad.

De igual manera, Campos (s.f.) menciona que la estructura de una organización debe estar basada no solo en la especialización y departamentalización; sino también, en la formalización, que hace parte integral de la organización. Dado que, estas condiciones permiten una mejor organización y la definición clara de los medios para lograr los objetivos organizacionales.

En materia de falta de organización administrativa, Taylor (1911) abordó el estudio científico de los procesos para mejorar los métodos de trabajo a fin de aumentar la productividad; a esto lo llamó racionalización del trabajo. Desde este punto de vista, la técnica utilizada para mejorar la organización administrativa se asocia con la administración del recurso humano (Hernández, H. 2011). Con esta teoría se determina la importancia que tiene en los procesos de la organización, mejorar el desempeño de los trabajadores.

Otro teórico que estudió la importancia de la estructura de la organización fue Fayol (1987), precursor de la teoría de la administración clásica, quien enfatizó que la estructura y las funciones son necesarias para que la organización alcance la eficiencia. Estas funciones las clasificó en administrativas, técnicas, comerciales, financieras, de seguridad y contables (Hernández, H. 2011). Así mismo, Fayol expuso cinco reglas de la administración, mediante un proceso lógico que debe guiar la función del administrador: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar. De acuerdo con Fayol, la función administrativa es la más importante ya que se centra en el personal y se debe considerar la idoneidad de la persona que ocupe este campo (Hernández, H. 2011).

Además de lo anterior, Fayol enfatizó en la importancia de tener en cuenta los 14 principios de la administración, entre los cuales se destacan: la disciplina, el orden, la unidad de mando, la subordinación de los intereses individuales a los generales, la estabilidad del personal, y el espíritu de equipo (Hernández, H. 2011). De estos principios es importante resaltar el de la estabilidad del personal, que tiene que ver con evitar la alta rotación de empleados.

Otra teoría de la administración que enfatiza la importancia de contar con una estructura organizada es la de Weber (2002), en la que destaca el conocimiento y la experiencia. Los cuales parten de los principios de burocracia, tales como la idoneidad del personal, la definición y claridad de un sistema de normas y procedimientos, y la jerarquización que permita un mando claro y una autoridad formal para la toma de decisiones (Campos, s.f.).

Asimismo, aplicar un *New Management* metódico basado en fundamentos de gerencia científica, permite la comprensión de las estructuras organizacionales (López, A., s.f.).

En este sentido, cuando se presenta alta rotación del personal, se comprueba que no hay un gran compromiso de los empleados, afectando negativamente la eficacia de la entidad. Este concepto de compromiso organizacional genera un impacto en los empleados, tanto en sus actitudes como en sus conductas. Es decir que, bajos niveles de rotación de personal se ven reflejados en un alto compromiso con la entidad. Esta situación también fortalece la competitividad de la entidad, puesto que reduce los costos en las capacitaciones en la sustitución de personal (Domínguez, Ramírez, García, 2013).

En cuanto a la desarticulación y ausencia de sistemas de información, con bases desactualizadas y tecnología obsoleta, Senge (1990) en su libro la “quinta disciplina” desarrolla un nuevo punto de vista sobre la contextualización de la empresa, visualizándola como un todo, capaz de transformarse en una organización inteligente (Buitrago, D., Castrillón, M., 2006).

También explica que las organizaciones humanas son sistemas y por lo tanto el pensamiento sistémico nos permite entender mejor los patrones de dichas organizaciones, mediante los conocimientos y las herramientas. Por ejemplo, la tecnología que evoluciona de manera rápida, ayudando a la organización a mejorar sus procesos, logrando así aumentar sus ingresos (Buitrago, et al, 2006).

Ahora bien, dado que la relación laboral dentro de las organizaciones es más individualista que de trabajo en equipo, se debe contar con mayor supervisión para

que los procesos se lleven a cabo de manera correcta, incrementando los costos administrativos dado que entre más grande sea la organización, mayores son estos costos. Con la tecnología de información se reducen significativamente los costos internos, por cuanto le facilita a la organización supervisar a mayor personal a un menor costo (Laudon, 2008).

La importancia de los sistemas de información ha sido abordada como un elemento fundamental para las organizaciones. De acuerdo con Hidalgo, León y Pavón (2013), es fundamental que toda organización cuente con unos sistemas y tecnología de punta, y que además tenga un absoluto control sobre los mismos. Los sistemas de información deben caracterizarse por ser integrables con los demás softwares de información de la entidad, que permitan verla en tiempo real y sea de fácil acceso para los funcionarios del área encargada del proceso que soporten.

Una de las grandes ventajas de contar con estos sistemas de información y tecnologías, es que le permite a la entidad tener una ventaja competitiva, dado que contar con instrumentos que el resto de sector no posee aumenta su capacidad de utilización eficiente de sus recursos, gracias a su información y la gestión de la misma (Laudon y Laudon, 2008).

Por su parte, Laudon (2008), propone que los sistemas de información ayudan a eliminar sistemas redundantes y apoyan los procesos de las organizaciones. En los sistemas de información se incluye la administración, que permite diseñar la estrategia de la organización y seleccionar los sistemas y la tecnología que utilizaría para el desarrollo de los procesos. Asimismo, incluye la organización, que integra los procesos con la cultura organizacional; y la tecnología, que integra los sistemas de información.

Para Laudon (2008), estos tres componentes de los sistemas de información son los que le facilitan a la organización la solución a sus problemas, reduciendo costos e incrementando la productividad.

Además, los sistemas y la tecnología de información, y la organización tienen una relación correlativa, dado que las decisiones de los gerentes se basan en la

información recolectada o construida de los sistemas de información, y éstos a su vez son construidos por los gerentes, por lo que se requiere de una actitud abierta por parte de ellos para acceder a nuevas tecnologías, que les permita alcanzar sus logros misionales (Laudon, 2008).

Laudon (2008) concluye que los beneficios obtenidos por las organizaciones que tienen buena tecnología y sistemas de información robustos se reflejan en la reducción de costos administrativos y en el aumento de la productividad de la organización, haciéndola más competitiva para alcanzar sus logros.

Otro teórico que profundizó en este tema fue Etzioni Amitai (1979), padre de la gestión del conocimiento, quien describe que la complejidad estructural más relevante es la tensión que se genera en la organización por el uso del conocimiento, pues la gestión del mismo busca profundizar, además de las bases de datos o del disponer de sistemas de información, ahondar en los procesos que permitan conocer y transmitir los significados de esa información y su correlación con las metas organizacionales (Buitrago, et al, 2006).

Lo anterior también fue expuesto por Garvin (1998) que, según Buitrago, et. al, (2006), plantea que la gestión del conocimiento permite alcanzar resultados óptimos para la organización tanto en productividad como en capacidad de innovación, ya que es un proceso que genera, recopila y comparte conocimiento, para que la organización se vuelva más competitiva.

Por su parte, Porter (1991) plantea que la innovación juega un papel importante en el proceso de mejora de la organización, gracias a que la innovación, en términos estratégicos, no se refiere solo a las nuevas tecnologías sino también a las nuevas maneras de realizar sus procesos.

Es decir, no solo se requiere de una tecnología innovadora que le permita a la organización transformar sus conceptos administrativos, sino también del conocimiento intelectual de los empleados, el cual se origina de la correlación entre los datos y la información obtenida en el contexto en el que se desempeña la organización (Buitrago et al, 2006).

En efecto, las entidades que tienen a su cargo el recaudo de ingresos se encuentran en un contexto marcado por el incremento en el uso de herramientas digitales. El uso de nuevas tecnologías, como las redes sociales, las plataformas móviles, el almacenamiento en la nube y las tecnologías de *big data* abren nuevas oportunidades para el manejo de modelos de negocio, en la forma en que operan y cómo manejan el riesgo.

En particular, en materia de recaudo de tributos, incluyendo las contribuciones parafiscales, van der Enden y Roytman (2015), citado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016, pág. 27), indican que el uso de nuevas herramientas digitales permite que el recaudo sea más efectivo, a través de:

- Racionalizar operaciones,
- Mejorar la seguridad,
- Mejorar las capacidades de análisis, y
- Desarrollar más enfoques de cumplimiento, en donde los contribuyentes obtengan certeza y conveniencia, mientras que las entidades recaudadoras obtienen la transparencia necesaria para asegurar un manejo efectivo del sistema de recaudo.

Las entidades que tienen a su cargo el recaudo de tributos, como la contribución parafiscal en el caso de la ESAP, deben adoptar una estrategia digital, mediante la cual se puedan cumplir, entre otros, cinco aspectos. Estos cinco aspectos son planteos por Ravanello (2015) y citados por la OCDE (2016, págs. 28-29).

El primer aspecto que se debe considerar al momento de implementar una estrategia digital corresponde a hacer a los contribuyentes parte de un ambiente natural. Este ambiente natural hace referencia a la facilidad para realizar las contribuciones. Por lo tanto, es importante contar con herramientas tecnológicas que faciliten realizar estos pagos.

Un segundo aspecto consiste en proveer información confiable y transparente para realizar una transacción, bien sea para realizar una declaración o un pago. En el marco de las nuevas tecnologías, esta información se debe brindar en línea y

tener la posibilidad de tener una confirmación de esta transacción. Brindar este tipo de información también permite que con el tiempo los contribuyentes tengan suficiente confianza para permitir la deducción automática de la contribución.

El tercer aspecto al que hace referencia Ravello (2015) es alcanzar criterios de confianza y transparencia de los datos. Estos criterios se deben alcanzar para que los contribuyentes conozcan de primera mano y en tiempo real la información relacionada con estos recursos.

Tener la capacidad de recibir y acceder a diferentes tipos de información es el cuarto aspecto que se debe alcanzar al implementar una estrategia digital. Esta estrategia corresponde al uso de diferentes fuentes de información, aprovechando los avances tecnológicos actuales. Estas fuentes corresponden a otras herramientas a través de las cuáles las entidades recaudadoras puedan conocer con mayor detalle los hábitos y actividades recurrentes de los contribuyentes y que afectan su pago.

El último aspecto por considerar consiste en que los contribuyentes esperan ser atendidos en lugar de informados. Este aspecto implica que esperan recibir un servicio a través del cual sea posible la liquidación del tributo correspondiente, en tanto reduce la necesidad de entender la información y procesarla para realizar sus propios cálculos. El uso de tecnologías de la información en este aspecto también reduce la posibilidad de errores en la liquidación de los tributos.

Así las cosas, la gestión del conocimiento en la organización permite crear nuevas tecnologías, o sea, mejores formas de hacer las cosas, generando valor en los procesos organizacionales (Riesco, 2007). Por lo tanto, es indispensable que las organizaciones cuenten con bases de datos unificados y conciliados, para evitar errores en los procesos (Contraloría General de la República, 2014).

Finalmente, se destaca que para llevar a cabo un buen proceso se requiere que la organización cuente con bases de datos completas y actualizadas, donde estén identificados todos los elementos necesarios y requeridos, con la mayor cantidad de información posible para su localización efectiva (Valencia, 2010).

En lo que respecta a la ambigüedad jurídica, originada en normas muy antiguas y con vacíos jurídicos, Weber (2002) señaló que en la sociedad legal o burocrática predomina la aceptación de la autoridad de mando, que se encuentra justificada en las normas y leyes que son consideradas legítimas por los empleados (Hernández, 2011).

De manera complementaria, la modernización de las entidades públicas las debe motivar a la adaptación al entorno, funciones y misiones de su competencia, previstas en las leyes o normas legales, con el propósito de lograr sus metas misionales, con efectividad y eficiencia, haciendo un uso racional de todos los recursos con los que cuenta, tanto humanos como tecnológicos, financieros, etc. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2007).

Ahora bien, todas las propuestas de los teóricos mencionados anteriormente corroboran la importancia de tener un proceso claro y formalizado para llevar a cabo procesos y procedimientos eficientes y así evitar las falencias explicadas en los párrafos anteriores, pues la entidad como organización debe estructurar los recursos y sus actores responsables para que los administren y utilicen de la mejor manera posible (Chiavenato, 2001).

De igual manera, como lo menciona Dávila C. (1996), para que una empresa sea organizada, se le debe facilitar herramientas tanto humanas como tecnológicas que permitan un funcionamiento óptimo. Es decir que, para un buen proceso de fiscalización es necesario contar con personal idóneo, normas claras y sistemas de información correctos; todo esto con el fin de contar con un proceso eficiente que genere impactos positivos.

Barajas (1996) lo complementa, mencionando que el grado de éxito de una empresa o de una administración eficiente está determinado, entre otras variables, por las tomas de decisiones frente a diversas situaciones, sin dejar de lado los conocimientos del personal para planear, organizar, dirigir y controlar las actividades que permitan alcanzar los objetivos de la entidad.

Por lo mismo, se requiere de una buena gestión de calidad, aprovechando que es una serie de métodos que controlan la calidad de los procesos, y gracias a esta buena gestión, se puede administrar e implementar un proceso de manera integral (Camisón, C., Cruz, S. y Gonzalez, T., 2006).

Para ello Pérez (2004) define las características de un proceso bien gestionado, comenzando por identificar a los clientes y proveedores del proceso, para nuestro caso los 3631 aportantes y los estudiantes y funcionarios públicos del nivel nacional y territorial; contar con personal responsable del proceso de fiscalización; disponer de una buena tecnología de información y contar con un proceso normalizado y documentado. Pues una buena gestión de calidad implica un liderazgo de la alta dirección (Chiavenato, 2007).

Implementando lo definido por Pérez (2004), como medida de mejora para el proceso de fiscalización se implementaron políticas de control interno que evalúa los resultados del proceso de fiscalización, determinando si se requiere planificar e implementar acciones de mejora, lo cual definió todos los aspectos que se debían controlar para obtener los resultados esperados (Camisón, C., et al., 2006).

En síntesis, como se nota a través del recorrido de los diferentes autores, la investigación se desarrollará a partir de las teorías administrativas, burocráticas y de gestión del conocimiento que permitirán realizar un análisis desde el punto de vista de la organización y su estructura, los sistemas de información, el marco normativo y el papel que juega el líder dentro de la organización.

## **5 Análisis e interpretación de la investigación**

### **5.1 Vacíos legales del proceso de fiscalización**

La Ley 21 de 1982 establece que la Nación, por intermedio de los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias y los departamentos, distritos y municipios deben aportar el 0,5% de su nómina a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Para la liquidación de este aporte parafiscal se entiende por nómina “la totalidad de los pagos hechos por los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la ley laboral, cualquiera que sea su denominación y, además, los verificados por descansos remunerados de ley” (Ley 21 de 1982, art. 17).

El Código Sustantivo del Trabajo, en el artículo 127, establece que son elementos integrantes del salario:

- La remuneración ordinaria, fija o variable; y
- Todo lo que recibe el trabajador como contraprestación directa del servicio.

Se consideran pagos por contraprestación directa del trabajo las primas, los sobresueldos, las bonificaciones habituales, el pago de horas extras, el trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.

El artículo 128 del mismo Código establece que no constituyen salario, los factores pagados ocasionalmente o por mera libertad del empleador, así como los beneficios ocasionales acordados mediante convención o entregados de forma extralegal por el empleador.

De acuerdo con el Consejo de Estado, esta norma debe interpretarse de conformidad con el Decreto 1042 de 1978, el cual regula la relación laboral de los empleados públicos. El artículo 42 de este decreto determina que son factores de salario la asignación básica, la compensación por trabajo suplementario y las sumas que habitualmente recibe el empleado por su trabajo, como los siguientes:

- Los incrementos por antigüedad, recibidos antes de la entrada en vigor del Decreto;
- Los gastos de representación;
- La prima técnica;
- El auxilio de alimentación;
- La prima de servicio;
- La bonificación por servicios prestados; y
- Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.

Con respecto a que los pagos realizados por concepto de vacaciones sean considerados en la base de liquidación de los aportes parafiscales, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 25 de septiembre de 2008 determinó que la compensación por vacaciones se considera parte de la base de liquidación. En la sentencia, el Consejo de Estado argumenta que entre los derechos de dichos trabajadores se encuentra la compensación monetaria por vacaciones, proporcional al tiempo trabajado.

Más adelante, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 12 de marzo de 2012, estableció que tanto las vacaciones disfrutadas como las reconocidas en dinero hacen parte del descanso remunerado al que hace referencia el artículo 17 de la Ley 21 de 1982. Por lo tanto, las vacaciones disfrutadas o las reconocidas en dinero, durante el periodo trabajado o al final de este, hacen parte de la base de liquidación para el pago de aportes parafiscales.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, a través de la Circular Externa 018 del 16 de abril de 2012, ratifica lo expuesto por el Consejo de Estado, argumentando que las vacaciones, si bien no se reconocen como un factor salarial por el Código Sustantivo del Trabajo, hacen parte de la liquidación de los aportes parafiscales, toda vez que el artículo 17 de la Ley 21 de 1982 establece que los pagos verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales se deben incluir en dicha liquidación.

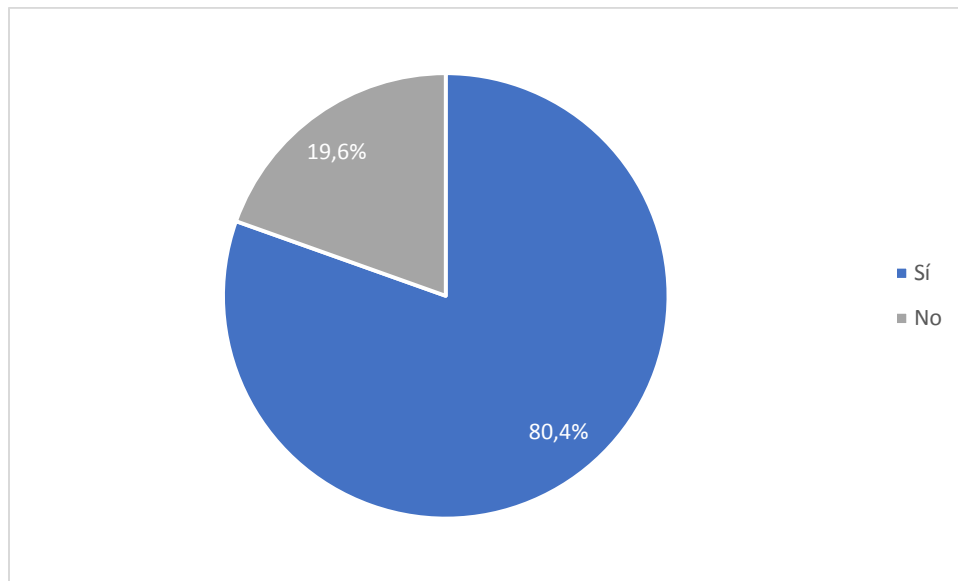
La inclusión de la prima de vacaciones en la base de liquidación de estos aportes, por otra parte, ha generado posiciones encontradas. Esta prima se reconoce cuando los servidores públicos tienen derecho a vacaciones, esto es, después de completar un año de servicios, por lo que no es claro si se debe incluir en la liquidación de la nómina, puesto que esta solo se reconoce cuando se ha completado el tiempo previsto de servicios durante la vigencia. Frente a la prima de vacaciones, el Consejo de Estado no se ha pronunciado respecto a si se debe considerar en la liquidación de los aportes parafiscales.

Además de la prima de vacaciones, no existe claridad jurídica sobre la inclusión en la liquidación de los aportes parafiscales de factores como: la prima de actividad, la prima por compensación, la prima especial de servicios y la bonificación por actividad judicial, a pesar de que se pagan de forma habitual a los trabajadores.

Esta falta de claridad jurídica acerca de la liquidación de los aportes parafiscales se traslada a las entidades obligadas a realizar dicha contribución. En principio, se evidencia que no existe total claridad sobre las normas y criterios que obligan a realizar aportes parafiscales. De acuerdo con las encuestas realizadas a 225 de las entidades obligadas a pagar aportes parafiscales, el 80,4% de los encuestados afirmaron conocer la norma que rige la contribución parafiscal para la ESAP. Si bien la mayoría de los funcionarios afirmaron conocer la norma en mención, un porcentaje relevante de los funcionarios encargados de realizar la liquidación de los aportes (19,6%) desconocen la normatividad, lo que puede generar un riesgo respecto a la forma en que se liquida y paga esta contribución.

La siguiente ilustración presenta el porcentaje de funcionarios que conocen la norma que rige la contribución parafiscal para la ESAP.

**Ilustración 1. Funcionarios que conocen la norma que rige la contribución parafiscal para la ESAP**

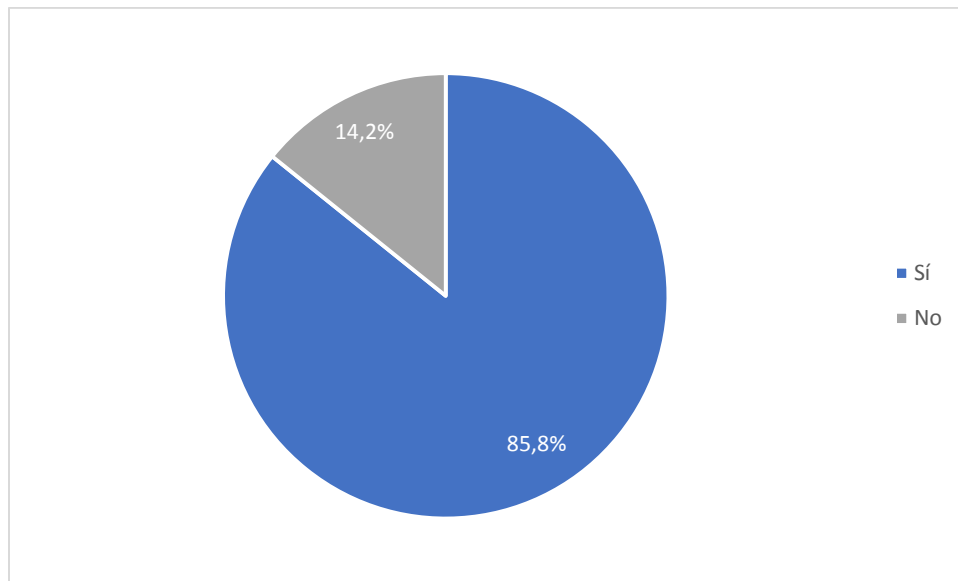


Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas realizadas

Con respecto al porcentaje de la contribución parafiscal destinado a la ESAP, la Ley 21 de 1982 establece que le corresponde el 0,5% de su nómina. Sin embargo, el 14,2% de los encuestados manifestó no conocer este porcentaje. A pesar de que este desconocimiento corresponde a menos del 15% de los funcionarios encargados de la liquidación de los aportes parafiscales, y a pesar de que la mayoría de las entidades cuentan con sistemas de información que se encargan de realizar este cálculo, el desconocimiento respecto a las normas que deben tener en cuenta las entidades obligadas a pagar contribuciones parafiscales puede suponer distorsiones en el recaudo.

La siguiente ilustración presenta los resultados de la encuesta a la pregunta, ¿usted sabe cuánto es el porcentaje de la contribución parafiscal para la ESAP de acuerdo con la ley?

**Ilustración 2. Funcionarios que conocen el porcentaje de la contribución parafiscal para la ESAP**

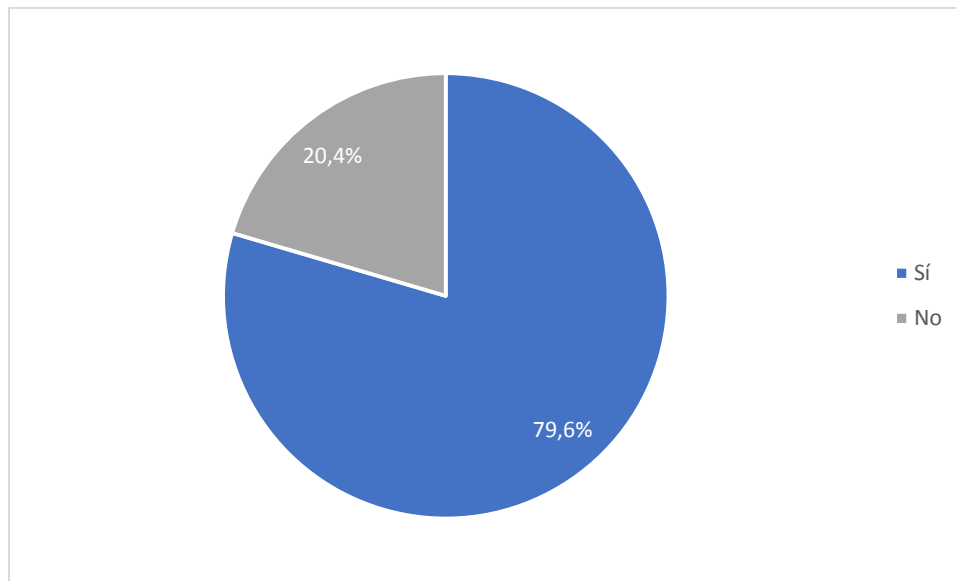


Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas realizadas

Sobre la falta de claridad de los factores salariales que se consideran para la liquidación de los aportes parafiscales, en la parte legal no es clara la inclusión de algunos factores, como es el caso de la prima de vacaciones y, a la fecha, el Consejo de Estado no se ha pronunciado al respecto. Estos vacíos jurídicos se trasladan a los encargados de realizar estas liquidaciones, tal como se evidenció a partir de las encuestas realizadas.

A la pregunta, ¿sabe cuáles son los factores de liquidación de la contribución parafiscal?, el 79,6% de los encuestados manifestaron conocerlos (Ilustración 3). Un porcentaje relevante de los encuestados (20,4%) reconoció no conocer los factores que se deben incluir para esta liquidación. Al ser estos los encargados de la liquidación, el recaudo de estas contribuciones se puede ver afectado al incluir factores que no corresponden, caso en el cual la ESAP debe devolver estos recursos.

**Ilustración 3. Funcionarios que conocen los factores de liquidación de la contribución parafiscal**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas realizadas

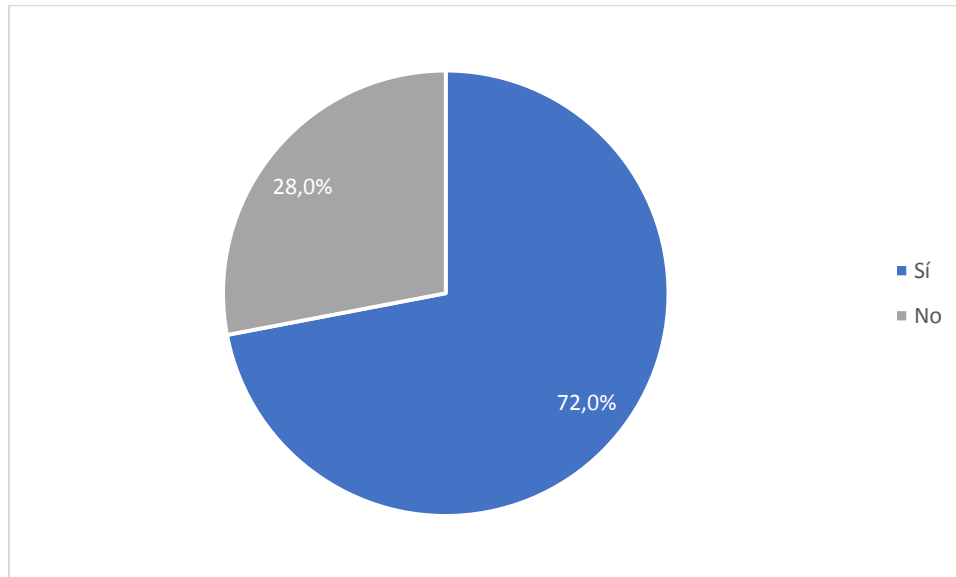
Cuando se traslada esta pregunta a la entidad en su conjunto, aquellas con desconocimiento en los factores de liquidación aumenta. De acuerdo con los resultados, el 28% de las entidades encuestadas no tienen claridad sobre los factores que se deben considerar para la liquidación de los aportes parafiscales para la ESAP (Ilustración 4).

Esta situación implica un riesgo para el recaudo de los aportes en la ESAP, toda vez que, al no existir suficiente claridad jurídica que permita dirimir las diferentes interpretaciones que se pueden deducir de la norma, los responsables de la liquidación tienen autonomía para determinar los factores que se deben incluir en este proceso. Adicional a lo anterior, los criterios de liquidación que utilice una entidad en específico pueden variar debido a cambios en los criterios del responsable o por rotación en los responsables.

Tampoco existe seguridad en los procesos de control que realicen las entidades sobre la liquidación de los aportes, puesto que los vacíos jurídicos y el desconocimiento de los funcionarios y las entidades responsables de la contribución

no permiten determinar con exactitud si estas liquidaciones se realizan de forma adecuada.

**Ilustración 4. Entidades que tienen claridad jurídica de los factores de liquidación de la contribución parafiscal**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas realizadas

A pesar de que una gran parte de los encuestados afirmaron conocer la normatividad y los factores de liquidación de los aportes parafiscales, los factores que incluyen las entidades contribuyentes no son homogéneos en la totalidad de los casos. En especial, existen diferencias en la liquidación de las entidades respecto a la inclusión de factores, tales como la prima de vacaciones, la prima especial de servicios, la bonificación por actividad judicial y la bonificación por compensación.

Esta situación afecta el recaudo de la contribución parafiscal de la ESAP, dado que no todas las entidades contribuyentes liquidan sobre la misma la base, lo que da lugar a que la contribución no sea la misma en todos los casos.

Actualmente, varias entidades liquidan los aportes parafiscales teniendo en cuenta factores como la prima de vacaciones, la prima especial de servicios, la bonificación por actividad judicial o la bonificación por compensación. Con miras a tener una base cierta de liquidación, el DAFP, al cual está adscrito la ESAP, solicitó

al Consejo de Estado un concepto sobre la inclusión de estos factores en la liquidación de la contribución. Sin embargo, teniendo en cuenta la información suministrada por 39 de las entidades contribuyentes, en caso de que el Consejo de Estado determine la no inclusión de estos factores de liquidación, los ingresos de la ESAP pueden reducirse en \$10.066 millones. Además, en ciertos casos la ESAP tendría que reintegrar algunos de los aportes recibidos.

La tabla 1 presenta la reducción en los ingresos de 39 entidades contribuyentes, en caso de que los factores señalados previamente no sean considerados para la liquidación de los aportes parafiscales para la ESAP. La información corresponde a las liquidaciones realizadas por las entidades de los saldos de 2011-2015 con corte a abril de 2017 y los intereses a abril de 2017.

Los datos correspondientes sobre la liquidación actual corresponden a la última liquidación disponible y reportada a las entidades. Por su parte, la liquidación sin factores corresponde al cálculo que realiza cada encargado de la fiscalización de aportes parafiscales en la ESAP.

Esta última liquidación tiene en cuenta lo dispuesto por el Decreto 1990 de 2016 (Art. 1), según el cual los valores que se deben incluir en el PILA, por concepto de aportes deben aproximarse, así: a) la base de cotización de cada cotizante se debe aproximar al peso superior más cercano, y b) el valor de los aportes liquidados y los intereses de cada cotizante se debe aproximar al múltiplo de 100 más cercano.

Asimismo, considera lo dispuesto por la Resolución 1608 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social, en la cual se ajustan los anexos técnicos 2, 4 y 5 sobre las especificaciones y estructura del PILA, en especial sobre lo relacionado a la validación del cálculo de la cotización para la ESAP, redondeando la cifra de acuerdo con el Decreto 1990 de 2016 (Resolución 1608 de 2017, art. 1, numeral 16).

**Tabla 2. Caída en los ingresos por contribuciones parafiscales de la ESAP en caso de no incluir algunos factores de liquidación**

<b>Entidad</b>	<b>Liquidación actual</b>	<b>Liquidación sin factores</b>	<b>Caída en el ingreso</b>
Auditoría General de la República	\$-	\$12.402.902	-\$12.402.902
Cámara de Representantes	\$598.019.270	\$592.348.747	\$5.670.523
Comando Armada Nacional	\$269.454.750	\$45.299.430	\$224.155.320
Comando General de las Fuerzas Militares	\$4.257.184	\$-	\$4.257.184
Comisión de Regulación de Comunicaciones	\$520.203	\$4.302.562	-\$3.782.359
Comisión de Regulación de Energía y Gas	\$1.026.279	\$1.721.008	-\$694.729
Comisión de Regulación de Agua Potable	\$4.974.810	\$3.726.058	\$1.248.752
Contraloría de Bogotá D.C.	\$89.313.628	\$37.700.810	\$51.612.818
Defensoría del Pueblo	\$-	\$59.029.072	-\$59.029.072
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación	\$953.023	\$4.678.693	-\$3.725.669
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	\$9.066.111	\$15.451.541	-\$6.385.431
Departamento Nacional de Planeación	\$7.253.311	\$7.429.015	-\$175.704
Dirección de Inteligencia Policial	\$1.305.807	\$-	\$1.305.807
Dirección de Investigación Criminal e Interpol	\$4.417.514.048	\$1.699.925.347	\$2.717.588.700
Dirección de Sanidad Policía Nacional	\$1.212.378	\$-	\$1.212.378
Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar - Ministerio de Defensa Nacional	\$84.917.375	\$42.597.060	\$42.320.315
Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá Cundinamarca	\$2.123.351.034	\$739.942.616	\$1.383.408.418
Dirección General Marítima	\$74.892.036	\$2.517.433	\$72.374.604
Fiscalía General de la Nación seccional Bogotá	\$-	\$339.083.995	-\$339.083.995
Fondo Nacional Estupefacientes	\$378.691	\$321.236	\$57.455
Fuerza Aérea Colombiana comando FAC	\$1.305.807	\$-	\$1.305.807
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	\$4.417.514.048	\$1.699.925.347	\$2.717.588.700
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$-	\$13.748.606	-\$13.748.606
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	\$46.318.484	\$25.842.326	\$20.476.157
Ministerio de Cultura	\$987.726	\$-	\$987.726
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	\$-	-\$13.184.138	\$13.184.138
Ministerio de Justicia y del Derecho	\$1.607.007	\$235.000	\$1.372.007
Ministerio de Minas y Energía	\$-	-\$11.035.977	\$11.035.977

<b>Entidad</b>	<b>Liquidación actual</b>	<b>Liquidación sin factores</b>	<b>Caída en el ingreso</b>
Ministerio de Salud y de la Protección Social	\$2.007.830	\$-	\$2.007.830
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	\$-	\$39.062.609	-\$39.062.609
Ministerio de Transporte	\$23.313.204	\$8.317.450	\$14.995.754
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$5.167.733	\$645.600	\$4.522.133
Ministerio del Trabajo	\$31.285.056	\$7.619.856	\$23.665.200
Policía Nacional Dirección Administrativa y Financiera	\$1.882.739.269	\$-	\$1.882.739.269
Procuraduría General de la Nación	\$221.238.843	\$28.090.027	\$193.148.816
Rama Judicial	\$1.435.273.612	\$43.642.995	\$1.391.630.618
Registraduría Nacional del Estado Civil	\$-	\$288.112.166	-\$288.112.166
Senado de la República	\$53.427.496	\$5.670.523	\$47.756.973
Superintendencia de Puertos y Transporte	\$2.399.744	\$1.764.203	\$635.541
<b>Totales</b>	<b>\$15.812.995.797</b>	<b>\$5.746.934.119</b>	<b>\$10.066.061.678</b>

Fuente: elaboración propia a partir de reportes de información.

## **5.2 Falencias organizacionales y administrativas del proceso**

El proceso de fiscalización de aportes parafiscales en Colombia se puede ver desde diferentes niveles. En primer lugar, a nivel nacional, dada la participación de diferentes entidades en el proceso de fiscalización de la renta parafiscal; lo cual se acompaña de la ausencia de claridad de competencias entre las entidades beneficiarias, supervisoras o rectoras del Sistema Nacional de Aportes Parafiscales.

En segundo lugar, al nivel de la entidad, en este caso de la ESAP, teniendo en cuenta las dependencias encargadas del proceso y el nivel de descentralización de las competencias. Finalmente, el proceso se puede ver desde el nivel central, siendo este el responsable de dar lineamientos a las demás áreas y direcciones, y realizar el respectivo seguimiento. A continuación, se presenta el análisis para cada uno de los niveles descritos.

La fiscalización de aportes parafiscales en Colombia es una de las funciones del sistema de aportes parafiscales, el cual a su vez es un subsistema del Sistema de Protección Social (Ilustración 5). Dicho sistema lo comprenden aquellas instituciones beneficiarias de los aportes parafiscales, denominadas

administradoras, como es el caso de las Cajas de Compensación, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Sena y la ESAP.

Además de las mencionadas, las entidades encargadas de la inspección, vigilancia y control son: el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Financiera, la Unidad Administrativa Especial Agencia Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

**Ilustración 5. Sistema de Protección Social**



Fuente: elaboración propia

La ITRC, creada mediante el Decreto 4173 de 2011, es una entidad del orden nacional, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la cual tiene como funciones adelantar auditorías y formular recomendaciones sobre las acciones y procesos de la UGPP. La Superintendencia Financiera cumple las funciones de operador de la información del PILA, de conformidad con el artículo 73 del Decreto 019 de 2012.

En especial, los procesos de fiscalización de los aportes parafiscales corresponden a la UGPP, la cual es una unidad especial administrativa, creada mediante la Ley 1151 de 2007, del orden nacional y adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual tiene como objeto:

[...] efectuar, en coordinación con las demás entidades del Sistema de la Protección Social, las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, así como el cobro de las mismas (Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, 2011, pág. 18).

Así pues, entre las funciones que tiene la UGPP en materia de fiscalización de aportes parafiscales se encuentran la de desarrollar mecanismos de cooperación entre instancias responsables de la administración de contribuciones parafiscales; consolidar la información disponible y necesaria para la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales; diseñar e implementar estrategias de fiscalización; realizar estimaciones de evasión de contribuciones parafiscales; y adelantar acciones de determinación y cobro de estas contribuciones (Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, 2011).

En cumplimiento de estas funciones, el proceso de fiscalización de la UGPP inicia con la recepción de información acerca de presuntos incumplimientos en materia de pago de aportes parafiscales. Esta información la pueden recibir de las entidades beneficiarias de los aportes. A partir de esta información, la Unidad inicia con un proceso de actuación administrativa, a través del cual solicita la información al denunciado o a las entidades externas, para establecer si el pago de aportes corresponde a lo dispuesto en la normatividad, por medio de contrastar el ingreso base de cotización con lo pagado a través de la PILA.

Por su parte, las entidades que reciben aportes parafiscales son las encargadas de adelantar “los procesos de fiscalización y cobro sobre el cumplimiento correcto y oportuno de los aportes” (Ley 6 de 1992, art.113). Sin embargo, no es clara la facultad de las administradoras respecto a la obligatoriedad u oportunidad de

adelantar el cobro ejecutivo de los aportes (Contraloría General de la República - CGR, 2013, pág. 23).

El artículo 99 de la Ley 633 de 2000, establece que

...las entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral son responsables de ejercer las tareas de control a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian dicho Sistema y están facultadas para verificar la exactitud y consistencia de la información contenida en las declaraciones de autoliquidación de aportes; para lo cual podrán solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios las explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus aportes a los distintos riesgos que hayan sido detectadas por parte de estas entidades (Ley 633 de 2000, art. 99).

Por su parte, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 establece que las entidades públicas que, en virtud del ejercicio de actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado, deban recaudar rentas, “tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor” (Ley 1066 de 2006, art.5). En este sentido, las administradoras del Sistema de Protección Social, como la ESAP, deben realizar los cobros de aportes en aquellos casos en que se presente morosidad.

Lo anterior genera, que el proceso de fiscalización de aportes parafiscales se encuentre fraccionado, toda vez que cada entidad, tanto administradora como supervisora, debe realizar un proceso independiente para definir las inconsistencias que se pueden llegar a presentar en los aportes. Estos procesos, además, se realizan a partir de la base de datos que maneja cada entidad, lo que puede llegar a presentar inconsistencias entre ellas, además de generar procesos repetitivos, aun cuando se trata de la misma base de liquidación y, en algunas entidades, de los mismos aportantes.

En especial, esta falta de coordinación se evidencia en el manejo de información sobre aportes parafiscales, toda vez que cada entidad obtiene información sobre posibles inconsistencias en el pago de aportes, pero no se comunica a las demás

entidades administradoras. La entidad que encuentra una posible inconsistencia se encarga de comunicarla directamente a la UGPP, para que esta inicie las respectivas verificaciones y adelante las acciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales, así como iniciar las acciones sancionatorias, en caso en que proceda.

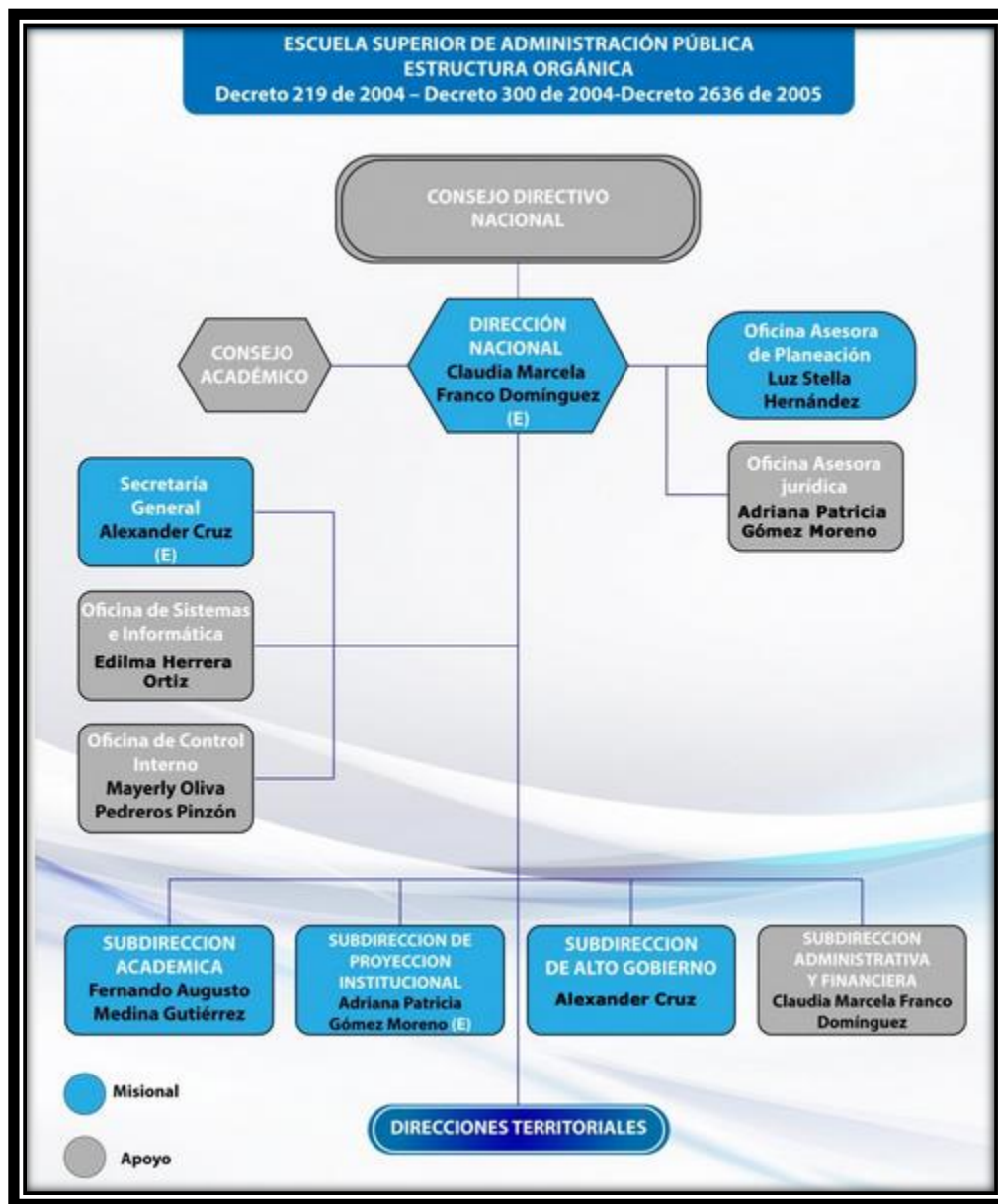
Sin embargo, de acuerdo con la comunicación enviada por la UGPP a la ESAP, sobre un presunto incumplimiento en el pago de aportes parafiscales (Radicado 201670011299222), la UGPP no establece que la información relacionada por la ESAP sea comunicada a las demás entidades que también pueden verse afectadas por el presunto incumplimiento.

Como lo destaca la Contraloría General de la República (2013), el proceso de recaudo y fiscalización de aportes parafiscales presenta como uno de los principales riesgos, la ausencia de una entidad, en el Sistema de Protección Social, que dirija dicho proceso, además que coordine con los demás actores y ejerza controles oportunos y efectivos (Contraloría General de la República - CGR, 2013, pág. 22)

Ahora bien, en lo que respecta al proceso de fiscalización en la ESAP, este está a cargo del nivel central y de las direcciones territoriales. En la ilustración 6 se expone la organización administrativa de la ESAP. El director de la entidad, es elegido por designación del Presidente de la República, y algunos trámites deben adelantarse con el aval del DAFP, entidad cabeza del sector.

En el nivel nacional, el proceso de fiscalización está a cargo del área de recaudo y cartera, el cual forma parte de la Subdirección Administrativa y Financiera de la Entidad. Es decir que es considerada una dependencia de apoyo de la función de la entidad.

Ilustración 6. Organigrama de la ESAP



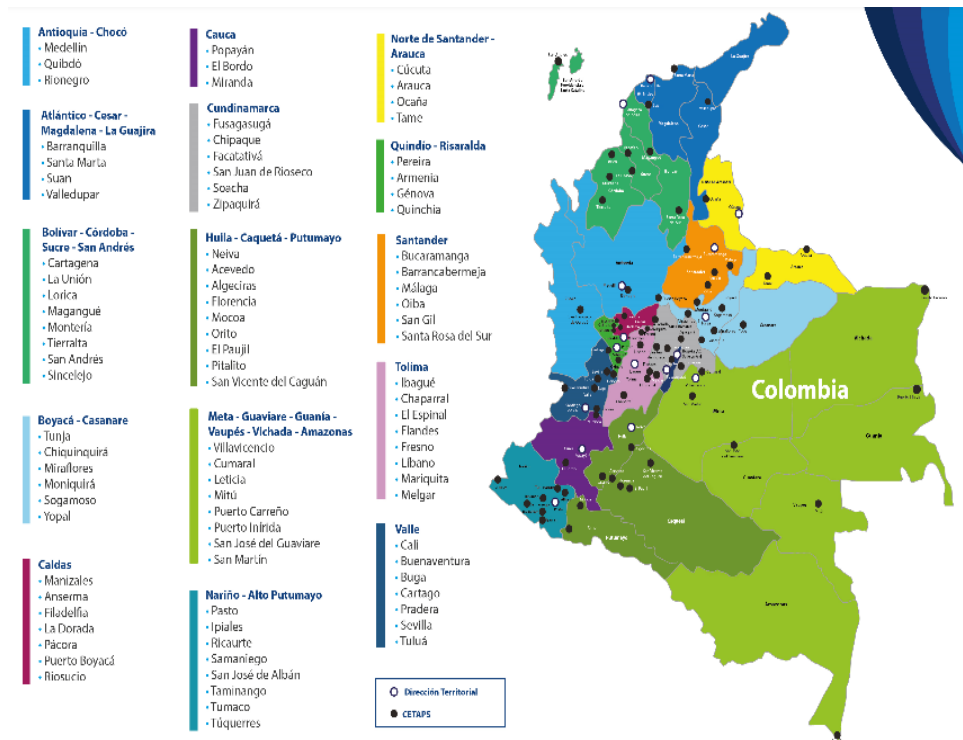
Fuente: Tomado de (ESAP,2017)

La ESAP está presente en 31 de los 32 departamentos del país, mediante 15 direcciones territoriales, y en 82 Centros Territoriales de Administración Pública (CETAP) en todo el territorio nacional, tal como se aprecia en la ilustración 7. Cada

una de estas direcciones territoriales se encarga de la fiscalización del recaudo en cada uno de sus territorios.

La territorialización de la ESAP supone un desafío mayor para el proceso, dada la descentralización de funciones que tienen estas territoriales. Es decir que los lineamientos de fiscalización deben ser seguidos por 15 dependencias diferentes, para lo cual también se requieren acciones de seguimiento y evaluación para verificar el cumplimiento de dicho proceso.

**Ilustración 7. Presencia territorial de la ESAP**



Fuente: tomado de (ESAP, 2016)

En este aspecto se evidencian diferentes dificultades que impiden el desarrollo de un proceso de fiscalización eficiente. De acuerdo con las recomendaciones dadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el Foro sobre Administración de Impuestos, uno de los elementos esenciales para una correcta administración en el recaudo y fiscalización de tributos o aportes, responde al recurso humano disponible.

El equipo encargado de este proceso debe tener experiencia en la normatividad y convenciones nacionales que se han hecho en el tema de competencia, así como estar bien entrenados. El número de personal a cargo depende de aspectos como el ámbito de aplicación sobre la administración, en este caso, las entidades que tienen a su cargo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE).

Los aportantes de la contribución parafiscal a la ESAP son 3631 entidades a nivel nacional, de suerte que los encargados de fiscalizar estas entidades se encuentran distribuidos entre el nivel central y las direcciones territoriales de la ESAP. El equipo encargado en el nivel central está compuesto por 3 funcionarios, mientras que en cada dirección territorial una persona se encarga de estas actividades. La siguiente tabla muestra el número de entidades aportantes a cargo de cada dirección.

**Tabla 3. Entidades aportantes a cargo de cada sede**

Sede	Entidades a cargo	Personas responsables
Nivel central	74	3
Territorial Antioquia	486	1
Territorial Atlántico	310	1
Territorial Bolívar	335	1
Territorial Boyacá	440	1
Territorial Caldas	90	1
Territorial Cauca	134	1
Territorial Cundinamarca	367	1
Territorial Huila	220	1
Territorial Meta	153	1
Territorial Nariño	200	1
Territorial Norte de Santander	154	1
Territorial Risaralda	96	1
Territorial Santander	278	1
Territorial Tolima	153	1
Territorial Valle	141	1
<b>Total</b>	<b>3631</b>	<b>18</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Gestasoft.

Como se puede observar, en promedio, cada fiscalizador en las direcciones territoriales tiene a su cargo 236 entidades aportantes, siendo la territorial con menos entidades a su cargo Risaralda (96) y Antioquia la territorial con mayor número de entidades (486). Esta información denota una carga de trabajo relevante por parte de los fiscalizadores, quienes deben responder por un alto número de entidades cada mes, lo que puede originar que los procesos atendidos solo correspondan a una pequeña muestra y que no se sigan de forma rigurosa todos los procesos.

Además de lo anterior, el hecho de que cada territorial solo tenga un funcionario a cargo del proceso puede generar un riesgo en la medida en que la persona no atienda todos los requisitos, en materia de formación, para satisfacer las demandas del proceso. El proceso de fiscalización requiere, por lo menos fiscalizadores expertos en finanzas, personas que manejen la información contenida en las bases de datos y en los sistemas de información y contadores que lleven el registro y causación de las cuentas.

En varios casos, además de los problemas anteriores, el personal encargado no se dedica exclusivamente al proceso; por el contrario, además de las funciones de fiscalización debe responder por diferentes tareas administrativas que generan que su función principal no sea prioritaria. Esta situación agrava los riesgos en el proceso antes mencionados, toda vez que las tareas que se suponen deben ser exclusivas, no son atendidas en el tiempo requerido, dejando lugar a posibles procesos inconclusos e inconsistencias en la información.

Otra de las recomendaciones de la OCDE (1995) se relaciona con evitar una alta rotación del personal, para asegurar altos niveles de eficiencia. En este aspecto, en la ESAP se evidencia un alto nivel de rotación del personal en las direcciones territoriales. Esto supone varios riesgos en el proceso, dado que genera pérdidas de la memoria institucional, llegando en algunos casos a que no se deja documentada la gestión que realizan los fiscalizadores.

La rotación frecuente del personal implica que pueden existir cambios en los procesos, debido a que se presentan cambios en los criterios del responsable de turno, además de reprocesos al no dejar documentación sobre los avances realizados.

Adicional al recurso humano, la OCDE considera que el proceso de administración, incluido el de fiscalización, requiere de otros recursos para atender la demanda. Teniendo en cuenta la cantidad de entidades objeto de fiscalización y la descentralización de funciones, son esenciales los recursos financieros que se dispongan para tal fin.

En el caso de la ESAP, los fiscalizadores no cuentan con los suficientes recursos financieros para sus gastos y viáticos de viaje, teniendo en cuenta que deben desplazarse en el caso de los municipios a sitios bastante alejados. Hay sitios muy apartados, en donde para llegar se requieren diferentes medios de transporte. Esta dificultad se podrá superar asignando, de manera específica y prioritaria, recursos en el presupuesto de la ESAP para financiar estos gastos.

El último nivel de análisis corresponde al realizado por el nivel central de la ESAP, el cual se encarga de liderar el proceso de la entidad, mediante la definición del proceso y los lineamientos del proceso, así como de la fiscalización de 74 entidades y las actividades relacionadas con la supervisión y seguimiento al proceso que realizan las direcciones territoriales.

El proceso de recaudo de la contribución parafiscal en el nivel nacional atiende al diagrama de la siguiente ilustración. Cabe resaltar, que el proceso que se expone en la siguiente ilustración, no está formalizado, pero responde a las prácticas actuales de la entidad.



El proceso de recaudo en la ESAP inicia con verificación de las diferentes bases de datos: la base de datos de aportantes, los aportes mensuales y la información recopilada en el PILA, el SIIF y el FUT. La información de la base de datos de aportantes y los aportes mensuales se contrasta con los movimientos del banco. En caso de que sean concordantes, se realiza el registro del recaudo, en caso contrario, se realiza una validación del pago recibido y se solicitan los comprobantes.

A partir de los comprobantes, se verifica si el aportante realizó el pago, en cuyo caso se debe clasificar en tesorería y se realiza la incorporación del recaudo, la emisión del respectivo paz y salvo y el registro del ingreso. Cuando el aportante no ha realizado el pago, el fiscalizador debe identificar la causa y determinar si es viable un cobro persuasivo.

En caso de que aplique el cobro persuasivo, el grupo de recaudo debe enviar la liquidación de la deuda para su pago. Cuando este se realice, se incorpora el recaudo, se emite el paz y salvo y se clasifica el rubro. Si la entidad no realiza el pago, se deben volver a identificar las causas del no pago.

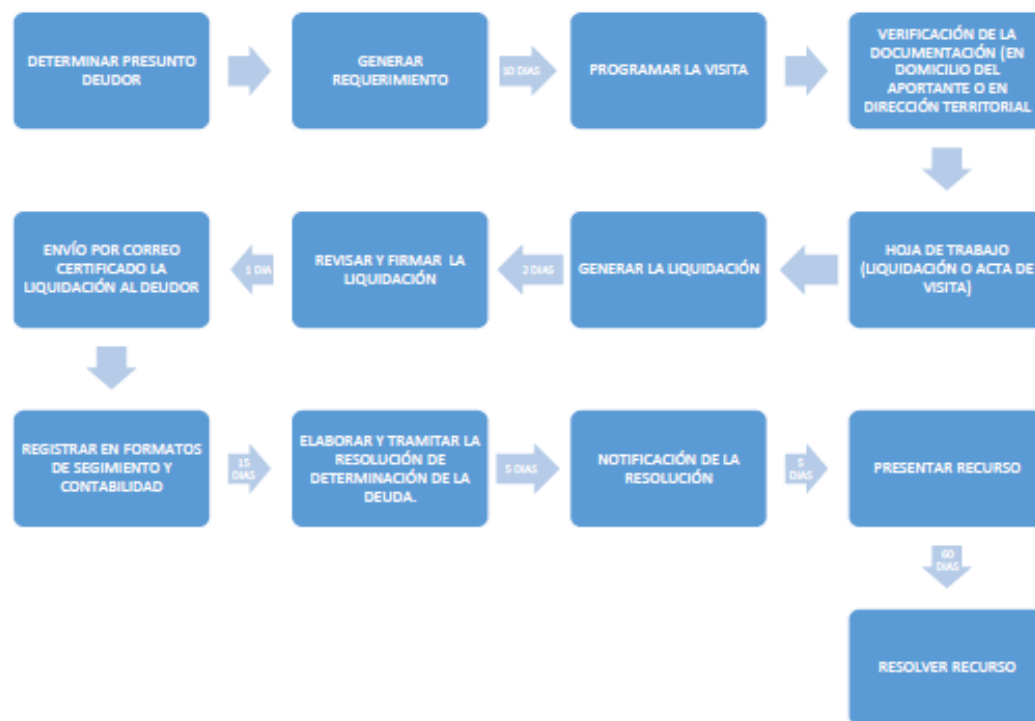
Cuando no aplique el cobro persuasivo, se debe enviar una notificación de liquidación. Cuando se paga se da por completo el proceso y se realizan los registros correspondientes y el certificado de paz y salvo. En caso de que no se notifique, se debe realizar una resolución con la determinación de la deuda. Cuando se paga la deuda, se incorpora el recaudo, se registra el ingreso y se emite el certificado de paz y salvo. Cuando no se paga, la ESAP debe iniciar un proceso de cobro coactivo.

Para apoyar este proceso y dar lineamientos a las direcciones territoriales, la ESAP ha desarrollado el Reglamento Interno de Recaudo, Cartera y Cobro Coactivo, el cual incluye los procesos a desarrollar en materia del aporte parafiscal. Entre los procesos que destaca el reglamento, se encuentran la fiscalización del aporte y las acciones que deben implementar los directores territoriales en lo que respecta a la aplicación de los lineamientos establecidos.

El reglamento interno establece las acciones del plan de fiscalización, las cuales atienden a la revisión en las bases de datos sobre el pago de aportes parafiscales. Estas actividades incluyen un requerimiento escrito para verificación documental, el cual se elabora cuando se encuentran inconsistencias entre los pagos realizados y las obligaciones. También corresponde al fiscalizador realizar la programación de una visita de revisión en el domicilio del aportante, para verificar la información respecto a los empleados reportados en el PILA y el valor de los aportes, entre otros. Asimismo, es competencia de estos funcionarios la validación de los aportes y la liquidación de la deuda a favor de la entidad y el envío del acta de liquidación al empleador.

Este proceso se presenta en la siguiente ilustración:

**Ilustración 9. Mapa del proceso de fiscalización de aportes parafiscales**



Fuente: (Escuela Superior de Administración Pública - ESAP)

Si bien la ESAP cuenta con documentación suficiente acerca de las acciones que deben desarrollar en el proceso de fiscalización de los aportes parafiscales, los documentos recopilados no muestran claramente los puntos de control y verificación que se ejercen en el proceso. Este aspecto es relevante para asegurar la consistencia del proceso y de la información recopilada, toda vez que mitiga el riesgo de errores en la digitación o contraste de los datos, lo cual se debe tratar con gran nivel de rigurosidad para adelantar los procesos de cobro establecidos.

Adicional a lo anterior, los procesos detallados en el reglamento interno no especifican claramente el responsable de cada actividad. Si bien en las direcciones territoriales las actividades mencionadas recaen sobre el único encargado, en el nivel central, al contar con más de una persona encargada del proceso, esta falta de definición puede resultar en superposición de competencias y reprocesos.

Esto se suma al hecho de que el proceso de recaudo de ingresos de la ESAP por Ley 21 (presentado en la ilustración 8), no se encuentra formalizado. Esta falta de documentación sobre el proceso, incluidos los responsables de cada actividad, puede suponer que este no se siga de acuerdo con lo establecido y que se puedan estar realizando actividades recurrentes o poco eficientes.

El nivel central de la ESAP es el encargado de vigilar el proceso de fiscalización que realizan las direcciones territoriales. Para solucionar posibles errores o inconsistencias en los procesos, la Subdirección Administrativa y Financiera (SAF) del nivel central constantemente envía circulares y comunicados con recomendaciones para el proceso. Entre estos comunicados se destacan aquellos donde se comunican los cambios normativos sobre la base de liquidación, así como indicaciones sobre el personal encargado. En especial, la SAF ha llamado la atención sobre las actividades que deben desarrollar los fiscalizadores de cada dirección, las cuales deben ser exclusivas del proceso de fiscalización, es decir que no se pueden dedicar a otras actividades.

Por otro lado, entre las recomendaciones dadas por la OCDE en el Foro sobre Administración de Impuestos, se resalta aquella sobre las mejoras en los procesos.

Las autoridades competentes deben propender por resolver eficiente y eficazmente todos los procesos, así como asegurar que los procesos internos sean lo más eficiente posibles (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE).

Frente a esto, es importante resaltar que la administración actual de la ESAP analizó el proceso de fiscalización de la contribución parafiscal que se venía adelantando y tomó algunas acciones correctivas. Sin embargo, estas acciones no han sido suficientes ni contundentes, pero si han mitigado los riesgos mencionados, y se han encaminado a fortalecer las oportunidades de mejora.

Teniendo en cuenta que la administración es una disciplina científica que estudia a las organizaciones y su evolución (Carro y Caló, 2012) y la ESAP es pionera en la formación de administradores públicos, se analizó cómo se podía optimizar la gestión de fiscalización y cómo se podía evolucionar para alinearlos con los objetivos misionales. A partir de este objetivo, la administración actual tomó acciones para fortalecer el equipo fiscalizador con administradores de empresas, abogados, contadores e ingenieros de sistemas.

En desarrollo de estas acciones, la entidad contrató personal más capacitado a nivel financiero y jurídico, dándoles mayor importancia en la nueva administración. Gracias a la participación de este nuevo personal, hubo más apoyo en las tomas de decisiones, se depuraron y actualizaron las bases de datos de información y se implementaron herramientas de control y seguimiento a los aportes realizados mensualmente.

Las mejoras en el proceso se evidencian en el nivel central. Sin embargo, a nivel de direcciones territoriales aún no se han implementado planes de mejora, lo cual es relevante, teniendo en cuenta que es en las direcciones territoriales donde se concentra la mayoría de los procesos de fiscalización, así como las que cuentan con menos personal disponible, lo cual significa que es en el nivel territorial en donde se encuentra el mayor potencial de riesgo.

### 5.3 Falencias en los sistemas de información

Otro problema que afecta el proceso de fiscalización de la contribución de la ESAP es la desarticulación que se presenta entre las diferentes bases de información que soportan el proceso de fiscalización, donde incluso las cifras difieren significativamente de una base a otra.

Los sistemas de información utilizados para el proceso de fiscalización son: a) el Sistema de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA); b) el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), para el caso de las entidades aportantes del nivel nacional; y c) el Formulario Único Territorial (FUT), para el caso de las entidades territoriales. Adicionalmente, la ESAP cuenta con un desarrollo tecnológico propio denominado Gestasoft.

El PILA es un sistema administrado por el Ministerio de Protección Social, mediante el cual los aportantes liquidan y pagan sus aportes de seguridad social, y los aportes parafiscales al SENA, el ICBF, la ESAP y el MEN. El PILA es el sistema de reporte de información de cada uno de los subsistemas a los que el cotizante debe aportar, siendo responsabilidad del aportante autoliquidar sus aportes y reportar esta información.

En el PILA, el aportante debe diligenciar sus datos de identificación, además de las novedades de nómina del mes, la autoliquidación de aportes de seguridad social y de los parafiscales. Esta autoliquidación debe presentarse en los plazos determinados por el Decreto 1990 de 2016, de acuerdo con el último dígito del Número de Información Tributaria (NIT) o el número de cédula ciudadanía.

El SIIF cumple dos funciones para el proceso de fiscalización de la renta parafiscal de la ESAP. En primer lugar, en el SIIF las entidades del Presupuesto General de la Nación (PGN) registran los pagos de contribuciones asociadas a la nómina, en los cuales se encuentra la contribución parafiscal de la ESAP. Es decir, que las autoliquidaciones del PILA de las entidades del PGN deben coincidir con los pagos registrados en el SIIF por este concepto. Asimismo, en el SIIF se encuentran registrados las obligaciones y pagos de las entidades del PGN por concepto de

nómina, siendo esta una fuente de información fundamental para el proceso de fiscalización.

Sin embargo, entre el PILA y el SIIF no hay interfaces, y cada entidad debe registrar manualmente la liquidación del PILA en SIIF, para la ejecución presupuestal.

Por un lado, en SIIF la ESAP realiza la gestión presupuestal de sus ingresos; es decir, que en este sistema la entidad registra los recaudos efectivos por concepto de la contribución parafiscal. Los montos registrados como recaudos efectivos por parte de la ESAP deben coincidir con los gastos que las entidades aportantes registran en el SIIF, entidades que pertenecen al Presupuesto General de la Nación.

Por otro lado, el FUT es el formulario de reporte de información presupuestal de las entidades públicas del nivel territorial. De forma análoga al SIIF, en el FUT las entidades registran las obligaciones y pagos por concepto de la contribución parafiscal a la ESAP, y por concepto de gastos de nómina.

Por último, Gestasoft es un desarrollo propio de la ESAP, el cual se encuentra compuesto por diferentes módulos de gestión. Este sistema cuenta con información sobre los aportantes de la contribución parafiscal a la ESAP. La información reportada en este sistema se contrasta con la reportada en el PILA, la cual incluye la liquidación de aportes realizada por cada entidad.

Estos sistemas son administrados por entidades diferentes, razón por la cual no cuentan con interfaces entre ellos. Esto supone que el contraste entre la información reportada por cada uno se debe hacer de forma manual. Esta situación genera diferentes riesgos en el proceso, toda vez que al requerir de intervención manual el proceso se encuentra expuesto a fallas humanas. La siguiente ilustración presenta la relación entre estos sistemas.

Adicional a estos sistemas, el contraste de información para la fiscalización se realiza entre las autoliquidaciones del PILA y respecto a los pagos de nómina registrados en el SIIF, en el caso de las entidades del PGN y el FUT para las

entidades territoriales. Estos sistemas cuentan con información relacionada con los pagos efectuados por cada entidad, discriminados, en el caso de la nómina, por factores.

**Ilustración 10. Relación de los sistemas de información utilizados en el proceso de fiscalización**



Fuente: elaboración propia.

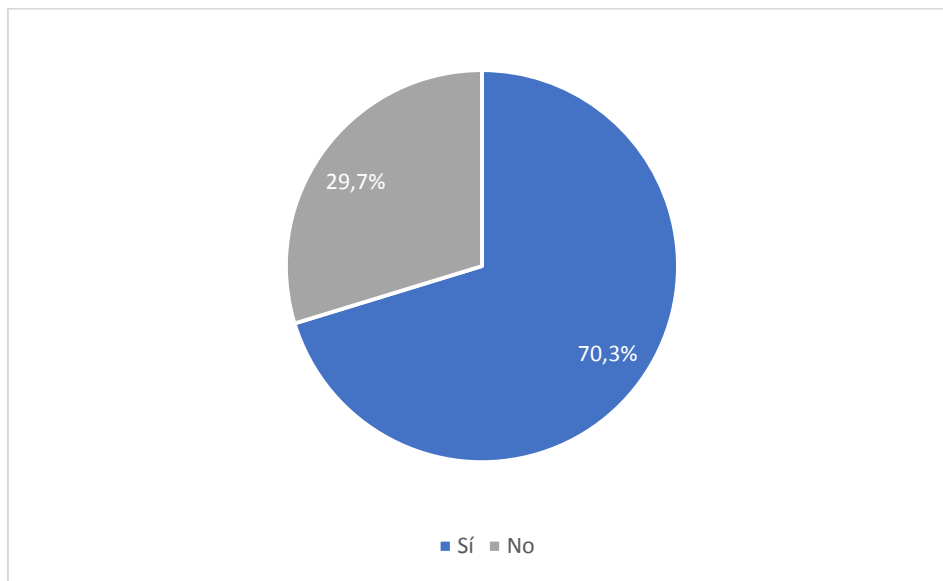
Los sistemas de información registran 3.631 aportantes de la contribución, lo cual implica un amplio alcance de la fiscalización, tanto a nivel nacional como territorial. Los sistemas de información son incompletos y poco amigables para los funcionarios encargados de la fiscalización, con deficiencias en reportes o en información que se requiere para ciertas etapas del proceso como la liquidación, la revisión de aportes y control o seguimiento a los pagos realizados por las entidades.

En efecto, de acuerdo con los resultados de las encuestas, el 70,3% de los encuestados, encargados del proceso de fiscalización en las entidades, consideran que el SIIF y el PILA son sistemas de información suficientes para el proceso de fiscalización. Si bien corresponde a la mayoría de los encuestados, el 29.7%

restante, que considera que son insuficientes, denota que este proceso puede no ser eficiente toda vez que la información necesaria no se encuentra en los sistemas de información disponibles.

La siguiente ilustración presenta los resultados de la encuesta a la pregunta ¿considera que el SIIF y el PILA son sistemas de información suficientes para el proceso de fiscalización? Cabe anotar que esta pregunta estuvo dirigida a los responsables del proceso en las entidades del nivel nacional, que corresponden a 74 de las 225 entidades encuestadas.

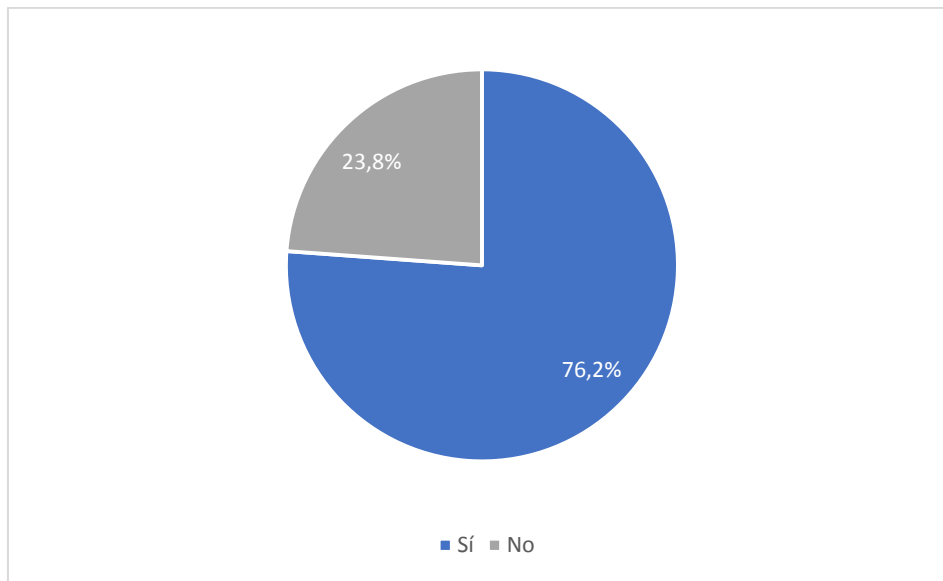
**Ilustración 11. Encuestados que considera que el SIIF y el PILA son suficientes para el proceso de fiscalización**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas realizadas

Esta situación se presenta igualmente en las entidades territoriales, en donde el 76,2% de los encuestados consideran que el FUT y el PILA son suficientes para el proceso de fiscalización. La siguiente ilustración presenta los resultados a la pregunta ¿considera que el FUT y el PILA son sistemas de información suficientes para el proceso de fiscalización?, realizada a las 151 entidades territoriales.

**Ilustración 12. Encuestados que considera que el FUT y el PILA son suficientes para el proceso de fiscalización**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas realizadas

En el nivel territorial, la dificultad de disponer de la información necesaria para el proceso de fiscalización se agrava, toda vez que no todos los municipios, especialmente los de sexta categoría, que son cerca de 900, cuentan con sistemas de información, incluso varios ni siquiera tienen internet. Estas condiciones dificultan la gestión de información requerida para el proceso de fiscalización.

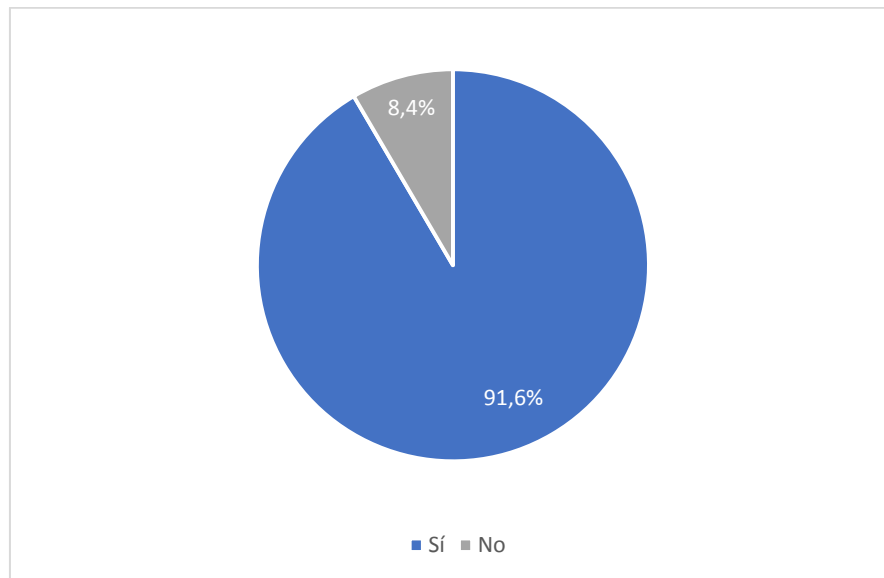
En efecto, al preguntar sobre los procedimientos para subsanar esta falta de información, los encuestados respondieron que se apoyan en otros datos, como la liquidación de la nómina y las ejecuciones presupuestales de la entidad. Incluso, algunos de los encuestados consideran que, en la medida que los sistemas de información SIIF y FUT manejan la nómina en conceptos agrupados se deben realizar cálculos adicionales para la fiscalización.

En la mayoría de los casos, los funcionarios consideran que es preciso realizar jornadas de capacitación periódicas, en especial en el ámbito territorial, de forma tal que los encargados tengan claridad acerca de lo dispuesto en materia de parafiscales. Otros, por su parte, consideran necesario contar con una única

plataforma de consulta, lo cual permitiría realizar el proceso de manera más eficiente, toda vez que la información necesaria para realizar la fiscalización se encuentra centralizada.

El 91,6% de los funcionarios encuestados consideran que los sistemas de información de las entidades recaudadoras de la contribución parafiscal de Ley 21 deben estar integrados. Estos resultados se exponen en la siguiente ilustración.

**Ilustración 13. Encuestados que consideran que los sistemas de información de las entidades recaudadoras de los aportes parafiscales deben estar integrados**



Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas realizadas

**5.3.1 Modelo de madurez tecnológica en administración tributaria**

Además de las falencias mencionadas de los sistemas de información, existen condiciones del entorno tecnológico del proceso de fiscalización, que afectan su recaudo. Para determinar estas falencias y las opciones de mejora se aplicó el modelo de madurez tecnológica desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La OCDE ha diseñado un modelo que permite a las administraciones tributarias autoevaluar sus capacidades en términos tecnológicos, para determinar sus condiciones respecto al aprovechamiento de las tecnologías de la información (TI).

Este modelo contempla la organización de la entidad, sus capacidades, la gestión de negocios, la información y la gestión de los cambios, entre otros.

Así pues, los puntos de evaluación que establece la OCDE permiten determinar el nivel de madurez digital de la administración tributaria, de acuerdo con sus capacidades, con el fin de identificar áreas potenciales de mejora en las entidades. La OCDE (2016, p. 66) afirma que este modelo de autoevaluación “permite a la dirección de administración tributaria llegar a una evaluación objetiva, identificando áreas que pueden requerir atención e inversión”.

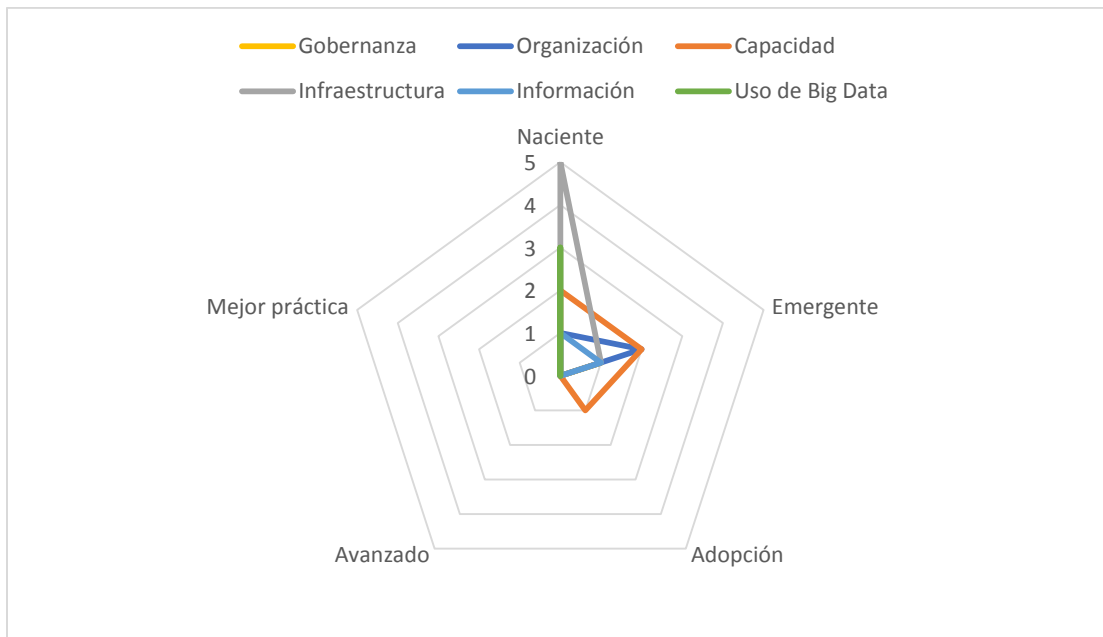
El modelo de madurez tecnológica considera seis áreas de autoevaluación, a saber: a) la organización de la entidad; b) sus capacidades; c) su infraestructura tecnológica; d) la gobernanza del manejo de información; e) la calidad de la información; y f) el uso de big data para la administración tributaria.

Estas áreas son clasificadas en cinco categorías de acuerdo con su nivel de madurez tecnológica, siendo las mejores prácticas, aquellas con mejor aprovechamiento de las TI. Las categorías de calificación son: a) naciente; b) emergente; c) adopción; d) avanzado; y e) mejores prácticas.

Para el análisis de las capacidades digitales del proceso de fiscalización y administración de la renta parafiscal de la ESAP se aplicó el modelo de madurez tecnológica, en concordancia con las disposiciones establecidas por la OCDE. De acuerdo con el modelo de madurez tecnológica, la ESAP se encuentra en un nivel naciente de madurez tecnológica.

Es decir que, tal como se observa en la siguiente ilustración, los diferentes aspectos evaluados se encuentran lejos de las prácticas consideradas de madurez tecnológica. Únicamente un aspecto evaluado se considera en nivel de adopción de prácticas de madurez tecnológica, relacionado con la existencia de plataformas tecnológicas para el manejo de la información de la renta parafiscal y a pesar de las debilidades y limitaciones de estas plataformas.

**Ilustración 14. Índice de Madurez Tecnológica de la administración de la renta parafiscal en la ESAP**



Fuente: elaboración propia

El anexo 1 expone los resultados de la ESAP en el modelo de madurez tecnológica. Las celdas resaltadas representan la evaluación de la ESAP en cada uno de los aspectos evaluados. Es decir, que la afirmación del recuadro expone la situación de la ESAP en materia de utilización de TI para la gestión de su renta parafiscal.

En términos de las condiciones de organización de la ESAP, de los tres aspectos evaluados (ilustración 15) dos tienen nivel emergente y uno tiene nivel de madurez naciente, lo cual significa que ninguno alcanza un nivel de adopción de prácticas de madurez tecnológica. De acuerdo con el modelo esta calificación evidencia que la organización de la ESAP se caracteriza por:

- La poca conciencia de los niveles ejecutivos sobre las ventajas de un enfoque de TI para la gestión de la renta parafiscal.

- La dependencia de TI y las de negocio discuten problemas informativos y buscan opciones de mejora, pero sin llegar a niveles colaborativos de gestión.
- Existen pequeños trabajos colaborativos en las dependencias para entender la información y resolver problemas propios del negocio.

**Ilustración 15. Modelo de Madurez tecnológica-organización**



Fuente: elaboración propia

Respecto al eje de capacidades, tal como se observa en la ilustración 16, de los 5 aspectos evaluados 2 se consideran de madurez tecnológica naciente, 2 de madurez emergente y 1 en el nivel de adopción de prácticas de madurez tecnológica. De acuerdo con estos resultados, en el eje de capacidades la ESAP se caracteriza por un nivel naciente dado que:

- El acceso a la información está limitado al departamento de tecnología; y que
- hay alguna capacidad de usar software de hojas de cálculo en los departamentos de negocio

El carácter emergente de madurez digital se caracteriza por:

- La ausencia de una cultura de compartir información entre las dependencias y con otras entidades que administran contribuciones parafiscales.
- Largos periodos de tiempo para la respuesta de la dependencia de TI frente a los requerimientos de las dependencias de negocio.

Por otro lado, el carácter de adopción de prácticas de madurez tecnológica se relaciona con la existencia de plataformas tecnológicas independientes en el proceso de administración de la renta parafiscal, dada la ausencia de aplicaciones para el análisis de información específico del proceso de fiscalización; es decir, la ausencia de una plataforma que integre los insumos de datos de otros sistemas de información, para soportar el proceso de fiscalización.

**Ilustración 16. Modelo de Madurez tecnológica-capacidades**



Fuente: elaboración propia

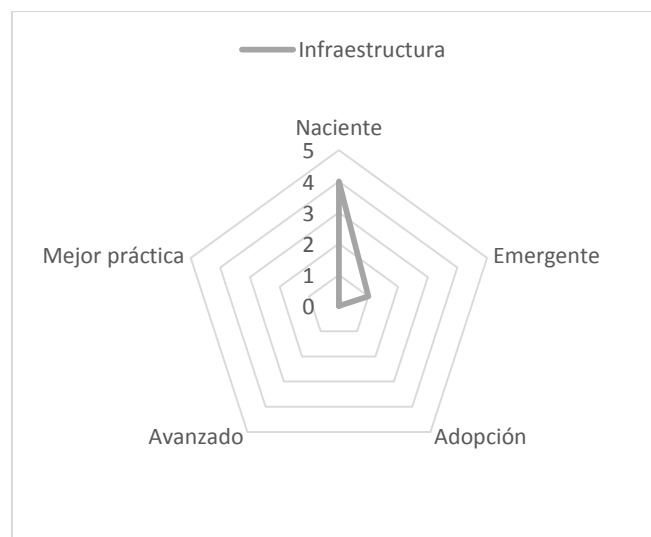
En materia de infraestructura (ilustración 17), cuatro de los cinco aspectos evaluados se encuentran en nivel naciente. Esta calificación da cuenta de las siguientes condiciones de la ESAP:

- Las condiciones de la ESAP no alcanzan el desarrollo de entornos de prueba de nuevos instrumentos de gestión de la información.

- La inversión está en un primer nivel de cobertura de infraestructura, tanto en software y hardware para atender requerimientos primarios de las áreas de negocio. Es decir que, la inversión tecnológica de la ESAP no ha superado niveles primarios de atención de los requerimientos básicos de las dependencias de negocio; por lo cual, se puede ver afectada la inversión en nuevos desarrollos tecnológicos.
- La ESAP no utiliza la nube (fuentes privadas y públicas) para el almacenar y compartir información.
- La cultura de información en la administración se caracteriza por la habilidad limitada de combinar diferentes conjuntos de información, es decir, de bases de datos independientes tales como el PILA, el SIIF, y el FUT. Estas limitaciones se generan por la ausencia de un desarrollo de software integral que atienda el proceso de fiscalización de la renta parafiscal, y las dificultades de compartir información con otras entidades del Sistema Nacional de Parafiscales.

El carácter emergente en materia de infraestructura hace referencia a que si bien las tecnologías de la información aún son consideradas como un centro de costos, está creciendo su valoración para la administración.

**Ilustración 17. Modelo de Madurez tecnológica-Infraestructura**



Fuente: elaboración propia

En el eje de gobernanza, el aspecto evaluado se encuentra en un nivel emergente de madurez tecnológica (ilustración 18). Dado que la administración es consciente de la necesidad de la gobernanza de la información; pero aún está ausente la formalización de comités de seguimiento de calidad de la información y procesos claros sobre el control y gestión de la información de la renta parafiscal.

**Ilustración 18. Modelo de Madurez tecnológica-gobernanza**



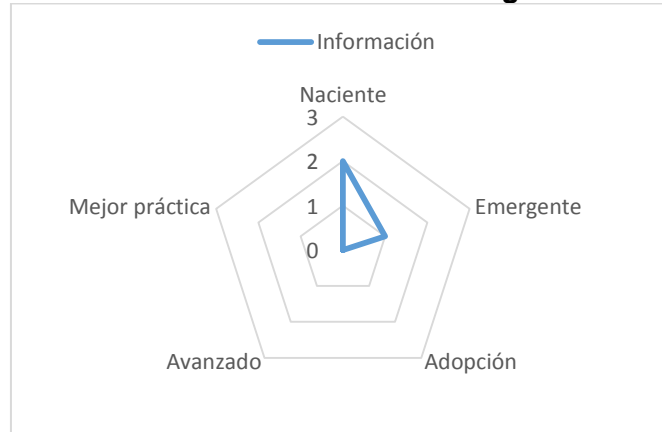
Fuente: elaboración propia

En el eje de información, representado en la ilustración 19, 2 de los aspectos evaluados se ubicaron en un nivel de madurez naciente; caracterizados por: a) la ausencia de una estrategia formal de desarrollo digital; y b) el hecho de que la información está descentralizada y almacenada en bases desconectadas; y c) no hay compartición horizontal de la información<sup>3</sup>.

En este eje, uno de los aspectos evaluados se considera de madurez tecnológica emergente, dado que la entidad ya ha evidenciado los problemas de calidad de la información. La solución de dichos problemas está enfocada en resolver las inconsistencias y errores de las bases de datos.

<sup>3</sup> Este literal hace referencia a la compartición de información entre dependencias o entidades de un mismo nivel. En este caso, hace referencia a las prácticas de compartición de la información entre las dependencias del proceso de fiscalización y las prácticas entre las entidades que conforman el sistema nacional de parafiscales.

**Ilustración 19. Modelo de Madurez tecnológica-información**



Fuente: elaboración propia

Por último, el eje del uso de *big data* para la administración de la renta parafiscal se encuentra en un nivel naciente de madurez tecnológica. Esta ausencia de avances se relaciona principalmente porque el uso de *big data* para los procesos de fiscalización es nulo. Es decir, que la administración utiliza únicamente información estructurada<sup>4</sup>, generada por eventos o transacciones, en este caso las liquidaciones del PILA; y no se han desarrollado estrategias para la utilización de información no estructurada,<sup>5</sup> tales como información del sistema financiero, redes sociales y mensajes de texto, entre otros.

<sup>4</sup> Son los datos producidos a partir de unos requerimientos prediseñados con campos específicos para ser diligenciados. Este es el caso de la planilla PILA, en la cual los usuarios diligencian los valores requeridos por el sistema.

<sup>5</sup> La información no estructurada es aquella que se genera de forma libre, y sin seguir condiciones previas; es decir, que no siguen ninguna forma o formato específico. Este es el caso de la información tomada de redes sociales, los mensajes electrónicos y las publicaciones en distintos sitios web.

**Ilustración 20. Modelo de Madurez tecnológica-uso de *big data***



Fuente: elaboración propia

## 6 Resultados de la investigación

### 6.1 Conclusiones

A partir del análisis anterior, para determinar de manera clara la situación actual del proceso de fiscalización de la ESAP, se presentan las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de este proceso, con el fin de establecer líneas de planeación estratégica a mediano y largo plazo junto con políticas a corto plazo, que ayudarán a dar cumplimiento a las metas y propósitos de la entidad en cuanto al tema de parafiscalidad se refiere (Chiavenato, 2003).

Teniendo en cuenta los objetivos señalados anteriormente en la investigación se realizó el diagnóstico del proceso de fiscalización de la contribución parafiscal para la ESAP. Además, a partir de los diferentes instrumentos de investigación utilizados, se pudo identificar las causas de las deficiencias en este proceso.

Tal como se había supuesto en las hipótesis de investigación, el análisis e interpretación de resultados permitieron comprobar que los problemas que se presentan en el proceso de fiscalización de la contribución parafiscal de la ESAP y lo hacen deficiente, son: a) la existencia de un marco jurídico sujeto a la interpretación de las entidades aportantes; b) la falta de actualización del proceso de fiscalización y los aspectos organizacionales asociados a este proceso; y c) la existencia de sistemas de información incompletos y desarticulados.

#### 6.1.1 Marco jurídico

A partir del análisis normativo y documental realizado, se pudo concluir que existen vacíos jurídicos respecto a la inclusión de los siguientes factores como salario, es decir como Ingreso Básico de Cotización (IBC): la prima por compensación, la prima especial de servicios, la prima de vacaciones y la bonificación por actividad judicial.

Esta ambigüedad jurídica se deriva de la falta de claridad en los textos legales sobre la definición de nómina mensual, y sobre qué factores deben considerarse salario para efectos de la liquidación de la renta parafiscal.

A pesar de la importancia de esta consideración para la definición de los recursos del sistema de seguridad social y los aportes parafiscales en Colombia, este aspecto no ha sido abordado por el legislador ni por el Gobierno Nacional.

Si bien se evidenciaron estos vacíos jurídicos, los funcionarios afirmaron conocer qué disposiciones normativas rigen los aportes y pagos de la contribución parafiscal, y, además, afirmaron conocer qué factores se incluyen para su liquidación. Es decir, que a partir del mismo marco normativo las entidades aportantes y administradoras de contribuciones parafiscales han llegado a conclusiones opuestas respecto a los factores que componen el IBC.

De acuerdo con los datos reportados por la dependencia de Recaudo y Cartera de la ESAP, si el Consejo de Estado define que los factores mencionados no son base salarial del IBC, habría una reducción de \$10.066 millones en los recaudos por concepto de la contribución parafiscal que pagan las entidades nacionales. Asimismo, se evidenció que de las 74 entidades aportantes del nivel nacional, 39 no reportan con los factores mencionados. Es decir que, si el Consejo de Estado confirma su carácter salarial, el 52% de las entidades aportantes del nivel nacional se convertirían en elusoras. Se define como elusoras a las entidades que no pagan con base a todos los factores de liquidación.

Así pues, con los resultados de la investigación de este eje se puede comprobar la primera hipótesis específica de la presente monografía; a saber:

- a) que la ambigüedad jurídica de los factores que componen la base de liquidación de la contribución parafiscal puede afectar negativamente los recursos de la entidad, específicamente en \$10.066 millones; y
- b) que más del 50% de las entidades del nivel nacional se volverían elusoras; específicamente, 39 de las 74 entidades aportantes del nivel nacional.

### **6.1.2 Aspectos organizacionales**

A partir del análisis de la investigación, en materia organizacional se concluye que las falencias organizacionales del proceso de fiscalización de la ESAP se presentan

en tres niveles: a) los arreglos institucionales de las entidades del nivel nacional; b) la organización administrativa y territorial de la ESAP; y c) la organización de las dependencias participantes del proceso de fiscalización.

En el nivel nacional, las entidades con competencia en el nivel del sistema de seguridad social y de aportes parafiscales, como es el caso del Sena, ICBF, el MEN, no están coordinadas ni existe una entidad líder del proceso de control de parafiscales. Esto genera que no haya una posición única por parte de las entidades administradoras, y que no exista un marco institucional común para la gestión de los aportes parafiscales.

Esta desarticulación se mantiene aun cuando los recursos del sistema de seguridad social y del sistema de aportes parafiscales se liquidan con el mismo índice Base de Cotización. Es decir que existe duplicidad de esfuerzos y recursos para la determinación individual de obligaciones de los aportantes, así como el desarrollo de sistemas de información individuales y desarticulados, para el cumplimiento de una misma función.

En segundo lugar, la organización territorial también presenta falencias que afectan la eficiencia del proceso de fiscalización. Estas falencias están relacionadas con la división de competencias entre las direcciones territoriales de la ESAP y la dirección nacional. Tal como se pudo evidenciar, las direcciones territoriales son las encargadas de llevar a cabo el proceso de fiscalización para las entidades del nivel territorial.

Sin embargo, estas competencias no se han equiparado con los recursos disponibles en las direcciones territoriales, para el desarrollo del proceso de fiscalización, que sólo cuentan con un funcionario para el proceso de fiscalización; es decir, que un mismo funcionario tiene a su cargo desde 74 entidades aportantes, hasta 486 entidades. En promedio, cada funcionario se encarga de la fiscalización de 236 entidades aportantes, situación que a todas luces dificulta el proceso.

Estas condiciones que afectan la eficiencia del proceso de fiscalización se suman a la alta rotación del personal de recaudo y cartera, y a la sobrecarga de

competencias en estos funcionarios y los cuales, no se dedican de forma exclusiva al proceso de fiscalización.

Respecto a las condiciones de la coordinación entre las dependencias del nivel nacional para el desarrollo de su proceso de fiscalización, se evidenció que el proceso de la ESAP cumple con las etapas básicas de fiscalización previstas por la UGPP. También se pudo evidenciar el cumplimiento de las condiciones previstas en los manuales de la entidad; sin embargo, aún se mantienen problemas de coordinación para el manejo y la gestión de la información, así como en la articulación de las dependencias de tesorería, jurídica, cartera y otras dependencias del área financiera.

En efecto, los resultados arrojados por la investigación permiten comprobar la segunda hipótesis específica de esta monografía, es decir, que los aspectos organizacionales y la ausencia de un liderazgo efectivo afectan el recaudo de la contribución parafiscal. Las condiciones evidenciadas que afectan el proceso de fiscalización son:

- a) la existencia de un marco institucional desarticulado que impide la actuación coordinada de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Parafiscales;
- b) la sobrecarga de funciones, en los encargados del proceso de fiscalización y las prácticas de alta rotación de personal; y
- c) las fallas en la coordinación entre las dependencias que participan en el proceso.

### **6.1.3 Sistemas de información**

El proceso de fiscalización de la renta parafiscal de la ESAP está soportado en sistemas de información desarticulados entre sí. Estos sistemas cuentan con información incompleta sobre el proceso de fiscalización, dado que ninguno ha sido creado con el objetivo de gestionar la información de este proceso. Es decir, que el

proceso no tiene un sistema propio de gestión de información, por lo cual requiere la manipulación manual de información proveniente de sistemas independientes.

Esta condición de los sistemas de información se relaciona con la ausencia de articulación entre las entidades que componen el sistema de aportes parafiscales. Dado que, cada entidad administradora ha desarrollado sistemas de información propios para el ejercicio de la misma función de fiscalización. Esto significa que no existen sistemas de información centralizados que permitan un manejo integrado del recaudo y fiscalización de los aportes parafiscales.

Por otro lado, el modelo de madurez tecnológica permitió evidenciar que la ESAP se encuentra en un nivel de madurez naciente, el nivel más bajo de calificación en el modelo. Esta calificación se presentó en sus condiciones organizacionales, de capacidades, infraestructura, de gestión de información, gobernanza y el uso del *big data*.

A partir de los resultados de la investigación, se puede comprobar la tercera hipótesis específica de este documento, a saber, la existencia de falencias de los sistemas de información que afectan la eficiencia del proceso de fiscalización. En primer lugar, estas falencias se presentan en la falta de integración de los sistemas de información que actualmente soportan el proceso de fiscalización de la renta parafiscal de la ESAP; lo cual hace necesarios procesos manuales de comprobación de información, que puede llevar a errores en el proceso de fiscalización.

En segundo lugar, se pudo evidenciar el desaprovechamiento de las tecnologías de la información para la gestión de la renta parafiscal, situación que se evidencia en un índice de madurez tecnológica principalmente naciente.

#### **6.1.4 Análisis de evidencias**

De acuerdo con los objetivos de la monografía, a partir de las evidencias sobre el proceso de recaudo y fiscalización de la ESAP y los riesgos evidenciados en este proceso, el análisis de las conclusiones comprende la identificación de las causas

de los riesgos para determinar las recomendaciones y estrategias de acción para su mitigación.


Tal como se expone en los siguientes numerales, este análisis comprende la aplicación de tres metodologías: a) el análisis de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA); b) el análisis de causas mediante un árbol de problemas; y c) el análisis del entorno del proceso mediante el método de análisis de factores políticos, económicos sociales, ecológicos y legales (PESTEL).

#### **6.1.4.1 Matriz DOFA**

Como se puede observar en la tabla 4, la investigación permitió evidenciar que a pesar de presentar debilidades en sus procesos internos y en su arquitectura organizacional, la ESAP también presenta unas fortalezas claves para lograr los objetivos propuestos, tales como el liderazgo de la buena administración, la actitud motivante hacia el cambio positivo y la disponibilidad de para mitigar o eliminar las amenazas y poder alcanzar las oportunidades de mejora.

Por lo tanto, se lograron determinar los puntos débiles que se pueden minimizar al capitalizar las fortalezas, las cuales se planifican para el futuro, al aprovechar las oportunidades que surjan, y haciendo frente a las amenazas (Chiavenato, 2003).

Tabla 4. Matriz DOFA cruzada de la ESAP

		Debilidades	Fortalezas
			
Oportunidades	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tendencia al crecimiento financiero.</li> <li>2. Obtener nuevas bases de datos.</li> <li>3. Aumentar los recursos para los beneficiarios.</li> <li>4. Generar un mayor impacto social.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar la entidad del mejor equipo tecnológico tanto en software como en hardware para manejo de información y bases de datos. (D1 D2, O2 O4)</li> <li>• Contratar personal idóneo y especializado. (D3 D4 D5, O1 O3 O4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar capacitaciones de clima organizacional. (F2 F3 O3 O4)</li> <li>• Proponer estrategias para mitigar los riesgos identificados. (O2 F6)</li> <li>• Utilizar los recursos financieros y humanos para formalizar el proceso de fiscalización. (F5 O1)</li> </ul>
	Amenazas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alta rotación de personal.</li> <li>2. Sistemas de información limitada.</li> <li>3. Normas nacionales desactualizadas.</li> <li>4. Ausencia de un sistema nacional de parafiscales</li> <li>5. Aportantes evasores y elusores.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonizar los arreglos institucionales del Sistema Nacional de Parafiscales</li> <li>• Realizar más visitas a los aportantes para fiscalizar de manera apropiada y revisar de forma inmediata los aportes. (A4, D2)</li> <li>• Aclaración en la interpretación de la normatividad por parte del Consejo de Estado. (A3 D5)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Luego de determinar las cuatro estrategias, se presentan en la tabla 5 los resultados en donde se relacionan los objetivos, estrategias y políticas y se resume la planeación estratégica de la ESAP.

**Tabla 5. Cuadro de resultados**

Objetivo	Estrategias	Políticas
DO. Adquirir tecnología de punta para obtener un único sistema de información robusto y articulado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aunar esfuerzos para el desarrollo de un único sistema de sistemas parafiscales en la nación.</li> <li>• Actualizar las bases de datos.</li> <li>• Comprar nuevos equipos y software de última generación que permitan un mayor control y seguimiento a la información.</li> </ul>	Articular los sistemas de información con otras entidades y actualizarlas en línea diariamente.
DA. Fortalecer al equipo jurídico y conformar un equipo multidisciplinario y determinar las bases salariales correspondientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperar la respuesta del Consejo de Estado sobre la determinación de los factores salariales de liquidación de los aportes parafiscales.</li> <li>• Promover la organización institucional del sistema de aportes parafiscales</li> <li>• Contratar personas especializadas en el proceso de fiscalización con experiencia mínima de 3 años.</li> <li>• Destinar el personal exclusivamente al proceso de fiscalización.</li> </ul>	Capacitar al personal implicado en el proceso de fiscalización de manera intensiva, al menos dos veces al año.
FO. Implementar la modernización organizacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar en la ESAP el modelo para direccionar el conocimiento a su objetivo misional.</li> <li>• Innovar y mejorar la gestión humana y su cultura organizacional.</li> </ul>	Capacitar a los actores del proceso para la implementación, una vez por mes en abril, mayo y junio de cada año.
FA. Formalización del proceso de fiscalización a más tardar en octubre de 2017.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar un plan estratégico de liderazgo.</li> <li>• Implementar procesos de planeación y fortalecer el clima organizacional.</li> </ul>	Aplicar la institucionalización y motivar el cambio positivo para lograr un liderazgo objetivo.

Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, la solución de este problema ayudará, mediante nuevas herramientas tecnológicas, legales y organizacionales a optimizar el proceso de fiscalización de Ley 21 y asegurar así los ingresos más importantes de la ESAP. Asimismo, el proceso interno debe ir acompañado de ajustes en el marco institucional del sistema de aportes parafiscales en el país; es decir, con ajustes a las competencias de las entidades que conforman este sistema (beneficiarias, supervisores y rectores), y la coordinación de una actuación estatal integral respecto a la definición del IBC y la aplicación del proceso de fiscalización

#### **6.1.4.2 Análisis de causas: árbol de problemas**

Como se puede observar en la ilustración 21, la investigación permitió evidenciar los problemas y las causas inmediatas asociados a las deficiencias en el proceso de fiscalización de la contribución parafiscal en la ESAP. El árbol de problemas también permite identificar las consecuencias de este problema, de manera que se puedan plantear recomendaciones para mitigar estos riesgos. A través de la metodología del árbol de problemas se cumple con el segundo objetivo específico planteado en la metodología de investigación, el cual indica que se deben determinar las causas de las deficiencias y riesgos asociados con el proceso de fiscalización.

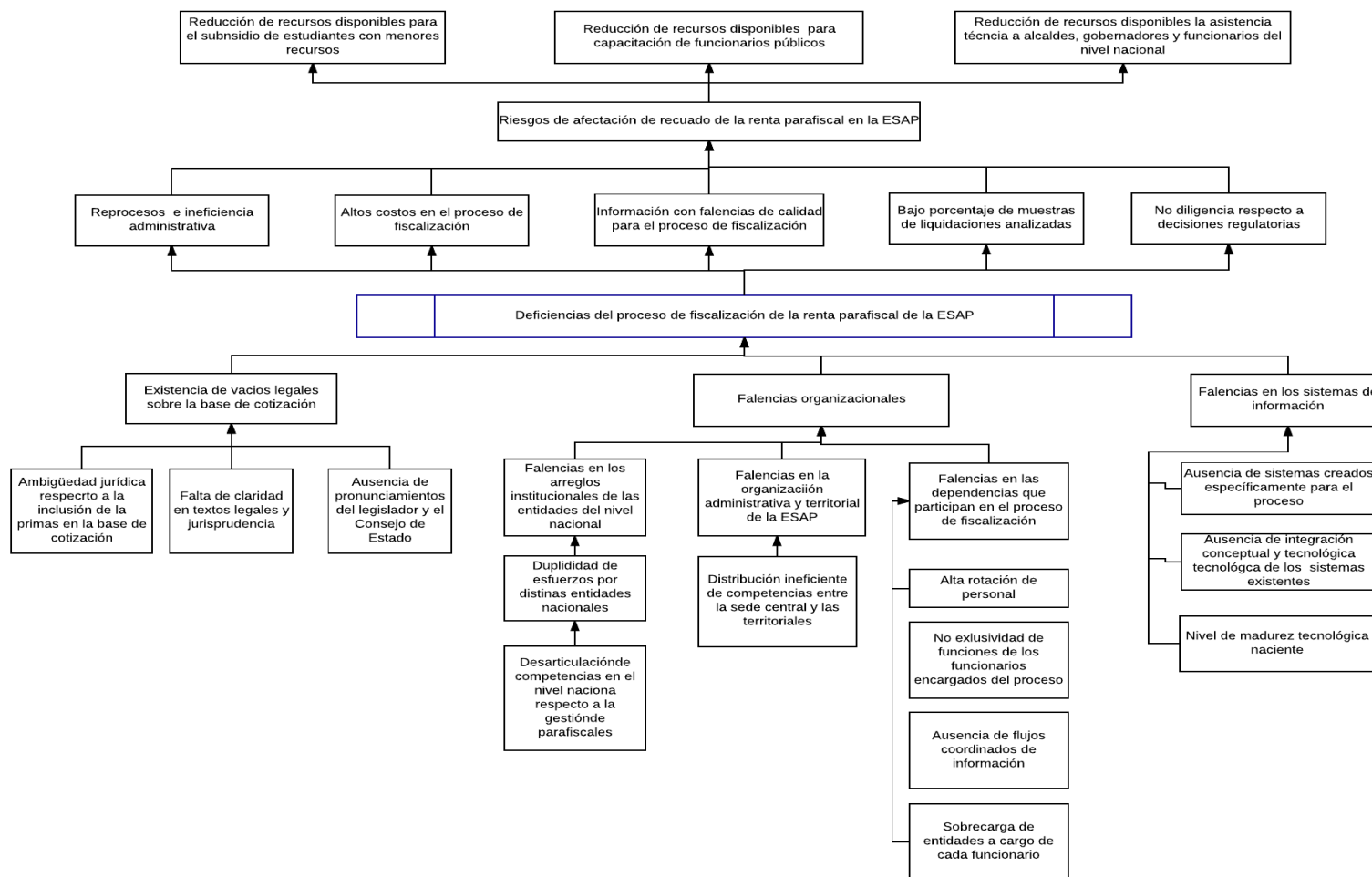
Las causas inmediatas asociadas a las deficiencias del proceso de fiscalización son tres: a) existencia de vacíos legales sobre la base de cotización; b) falencias organizativas; y c) falencias en los sistemas de información.

En cuanto a la existencia de vacíos legales, estos se presentan por la ambigüedad sobre la inclusión de algunas primas en la base de cotización para la liquidación de los aportes parafiscales; por la falta de claridad en los textos legales y jurisprudencia, lo que da lugar a diversas interpretaciones; y a la ausencia de pronunciamientos del legislador y el Consejo de Estado para solventar estas ambigüedades.

Las falencias organizativas responden a tres aspectos. El primero, a falencias en los arreglos institucionales de las entidades del nivel nacional, debido a la desarticulación de competencias en materia de gestión de rentas parafiscales. El segundo corresponde a las falencias en la organización administrativa y territorial de la ESAP, en tanto existe una distribución ineficiente de competencias entre las sedes. El tercer aspecto tiene que ver con las falencias en las dependencias que participan en el proceso de fiscalización, como la alta rotación de personal, la ausencia de flujos coordinados de información y la sobrecarga de entidades a cargo de cada funcionario.

Las falencias en los sistemas de información están dadas por la ausencia de sistemas diseñados específicamente para atender el proceso de fiscalización, la ausencia de integración conceptual y tecnológica entre los sistemas existentes y un nivel de madurez tecnológica naciente, que implica que los sistemas utilizadas aún no están lo suficientemente avanzados para atender a las necesidades en materia de fiscalización.

Ilustración 21. Árbol de problemas - Fiscalización de la contribución parafiscal en la ESAP



Fuente: elaboración propia

### 6.1.4.3 Análisis PESTEL

Por último, el análisis de las variables del entorno que pueden afectar el proceso de recaudo de la renta parafiscal de la ESAP mediante el método de análisis PESTEL, arrojó como resultado las variables que deben considerarse en el proceso de mejoramiento del proceso de recaudo.

Tal como se puede observar en la siguiente tabla, y en concordancia con los resultados de la Matriz DOFA y el árbol de problemas, los principales factores del entorno que afectan el proceso de fiscalización y recaudo son: a) los factores políticos asociados con los arreglos institucionales que soportan la gestión de la renta parafiscal; b) los factores tecnológicos asociados con la disponibilidad de información para el desarrollo del proceso de recaudo; y c) los factores legales asociados con el marco normativo de la base de liquidación de la renta parafiscal.

**Tabla 6. Análisis PESTEL**

<p><b>Factores políticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de interés político para la reglamentación de los factores que se incluyen como base de liquidación de la renta.</li> <li>• El cambio de gobierno afecta el posicionamiento en la agenda pública de las problemáticas asociadas con el proceso.</li> <li>• Ausencia de interés de coordinación entre las entidades de nivel nacional que participan en la gestión de rentas parafiscales.</li> </ul>	<p><b>Factores económicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las políticas de reducción de gastos de personal pueden reducir el recaudo de la renta parafiscal.</li> <li>• Topes presupuestales a la disponibilidad de recursos para proyectos de inversión sobre el mejoramiento del proceso de cartera y recaudo.</li> <li>• Topes presupuestales dispuestos por el MHCP para gastos de personal, que afectan el fortalecimiento de los equipos de fiscalización en las territoriales.</li> </ul>
<p><b>Factores sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de oferta de mano de obra especializada en la gestión presupuestal, contable y tributaria del sector público.</li> <li>• Mantenimiento de las condiciones de incumplimiento de las normas que llevan a la elusión de la renta.</li> </ul>	<p><b>Factores tecnológicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de un sistema de información nacional para la gestión de parafiscales.</li> <li>• Desarrollo tecnológico a cargo de otras entidades.</li> <li>• Decisiones del MHCP y la UGPP que modifique los sistemas de información oficiales en materia de la gestión de la renta parafiscal.</li> </ul>
<p><b>Factores ambientales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocurrencia de desastres naturales que afecten el acceso a las territoriales de la Entidad.</li> </ul>	<p><b>Factores legales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de disposiciones legales sobre clarificación de los factores incluidos en la base de liquidación.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausencia de disposiciones claras sobre las competencias de las entidades involucradas en la gestión de rentas parafiscales.</li></ul>
--	---

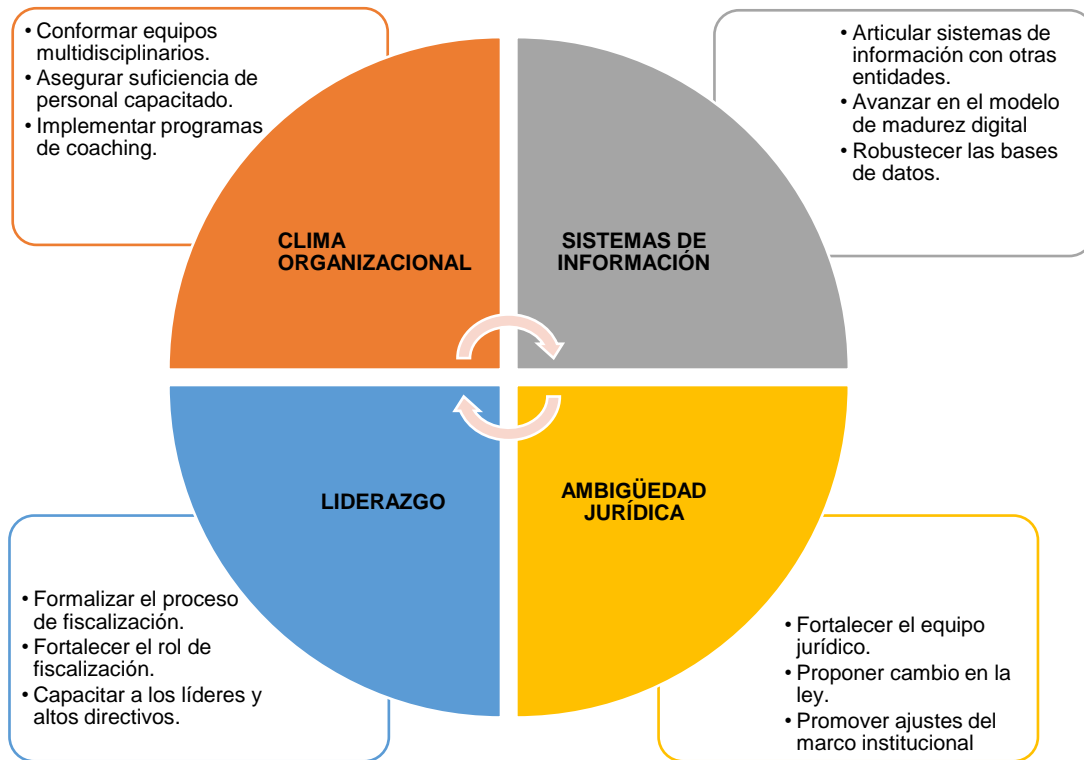
Fuente: elaboración propia

## **6.2 Recomendaciones**

Como resultado de esta investigación, se hacen algunas recomendaciones para el mejoramiento de cada uno de los aspectos analizados del proceso de fiscalización de la contribución parafiscal en la ESAP, de acuerdo con el objetivo general planteado en la metodología de investigación del presente trabajo. Estas recomendaciones están orientadas a eliminar las debilidades presentes en el proceso, y a fortalecer la gestión en el recaudo de los ingresos por concepto de Ley 21.

En la siguiente ilustración se exponen de manera sintética las recomendaciones para mejorar el proceso de fiscalización de la renta de Ley 21 en la ESAP.

**Ilustración 22. Determinación de propuestas por cada aspecto**



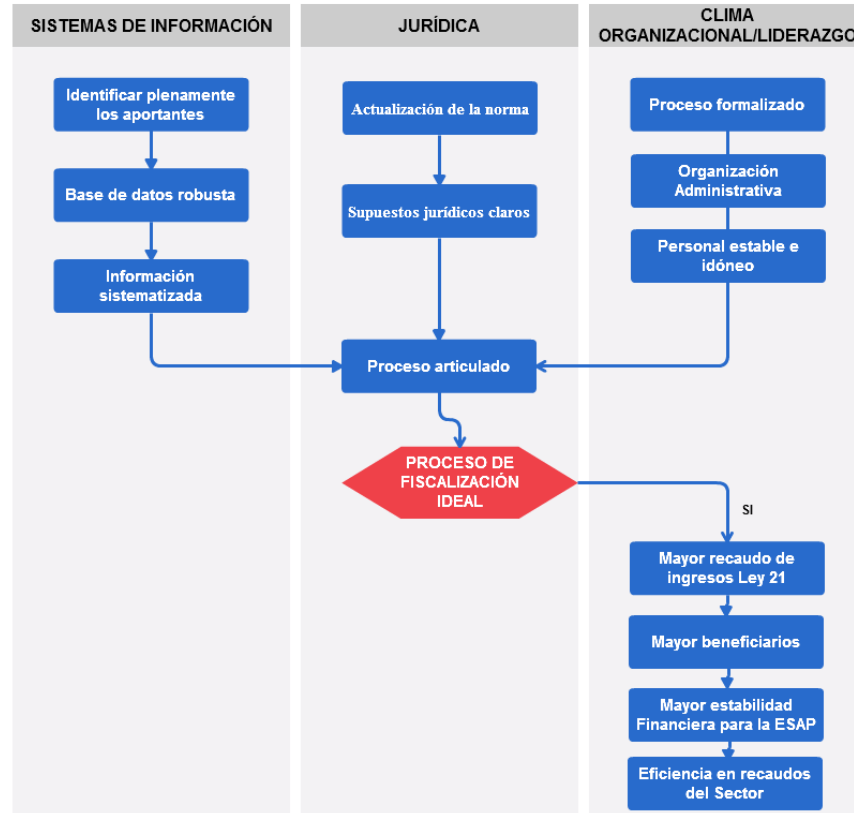
Fuente: elaboración propia

A continuación, se expone cada una de las propuestas definidas para los cuatro aspectos analizados del proceso de fiscalización. Tal como se observa en la siguiente ilustración, las recomendaciones están orientadas a establecer los componentes idóneos del proceso de fiscalización de parafiscales.

Las recomendaciones que se presentan a continuación están orientadas a mitigar los riesgos evidenciados sobre el proceso de fiscalización con el fin de posicionar la entidad como una de las mejores en su sector.

Además, estas recomendaciones buscan que la ESAP sea reconocida por contar con procesos modernos orientados a la consecución de resultados, basados en la innovación como eje de cambio, y con una cultura organizacional sólida. Lo anterior, a través de una estructura organizacional y unos criterios bien definidos (Amorós, 2015).

**Ilustración 23. Flujograma de los componentes apropiados para un proceso de fiscalización ideal de contribuciones parafiscales de la ESAP**



Fuente: elaboración propia.

### 6.2.1 Ambigüedad jurídica

Con el fin de mitigar las debilidades asociadas a los vacíos y a la ambigüedad jurídica del proceso de fiscalización se propone:

- a) Fortalecer el equipo jurídico del área en las diferentes territoriales y la dirección nacional, dado que es el área jurídica la encargada de atender los trámites y comunicaciones jurídicas en materia de discrepancias sobre el IBC. Esto permite brindar una atención más eficiente a los procesos de fiscalización que adelanta la ESAP.
- b) Proponer y promover los cambios normativos requeridos para asegurar la claridad respecto a los factores salariales y no salariales para la liquidación

de los aportes parafiscales. La claridad en las determinaciones sobre la liquidación de la contribución para la ESAP brinda mayor transparencia en el proceso de fiscalización, tanto para los contribuyentes como para las entidades recaudadoras de dicha contribución.

- c) Requerir conceptos de la UGPP y del Consejo de Estado, respecto a la aclaración jurídica de los componentes del IBC. La determinación de los factores salariales que se deben tener en cuenta para la liquidación de la contribución parafiscal, minimiza los errores cometidos por los contribuyentes y permite que las entidades recaudadoras, incluyendo la ESAP, puedan establecer con mayor precisión aquellas entidades elusoras para iniciar los trámites respectivos.

### **6.2.2 Clima organizacional**

Para el mejoramiento de las condiciones del clima organizacional se recomienda, en el nivel de arreglos institucionales:

- a) Iniciar convenios interadministrativos con otras entidades administradoras para implementar coordinadamente los procesos de fiscalización de las rentas parafiscales. La coordinación entre las entidades encargadas del recaudo parafiscal aumenta la eficiencia en el proceso, toda vez que todas las entidades deben realizar el mismo proceso.
- b) Establecer una dependencia encargada de la actuación interinstitucional de la ESAP con las demás entidades del sistema de aportes parafiscales. Especialmente del nivel directivo y las dependencias de recaudo y cartera de entidades como la UGPP, el SENA y el ICBF. El establecimiento de esta dependencia permite actuar de manera más eficiente entre las distintas entidades, además de servir de un puente de comunicación respecto a las nuevas medidas que se establezcan en relación con la fiscalización de la contribución parafiscal.
- c) Fortalecer el trabajo conjunto con las entidades supervisoras y otras entidades administradoras del sistema de parafiscales para la adopción de buenas prácticas y el mejoramiento del proceso de fiscalización. La definición

de buenas prácticas entre todas las entidades relacionadas con el proceso de fiscalización de la contribución parafiscal permite que todos los involucrados procedan de la misma forma ante un caso en particular y den comunicación a las demás entidades, de manera que se disminuyan los procesos.

- d) Requerir y promover la inclusión en la agenda pública de la necesidad de unificar y coordinar la institucionalidad del sistema de aportes parafiscales, ante las entidades correspondientes. La unificación y coordinación de esa institucional supone una gran ventaja para el proceso de fiscalización, en tanto todas las entidades involucradas adoptarían los lineamientos definidos, de manera que se utilice en todos los casos los mismos criterios de fiscalización.

Respecto a la organización interna de la ESAP, es preciso que se emprendan acciones para el fortalecimiento del proceso de fiscalización en las direcciones territoriales y en el nivel nacional. Respecto a la modernización organizacional, es fundamental que la entidad adopte, transforme y direcciona el conocimiento de la entidad, hacia el cumplimiento de su objetivo misional, mediante, el desarrollo tecnológico y el direccionamiento estratégico; los cuales le permitirán generar ventajas competitivas en el sector educativo, innovando y mejorando la gestión humana y toda su estructura y cultura organizacional (Pérez, 2009).

Tal como lo menciona Perez Uribe ( 2005), en cuanto a que la organización, en este caso la ESAP, debe tener una estrategia que, partiendo de su visión y misión, le permitan comprender su entorno y así generar una estructura organizacional con gestión de conocimiento y comunicación efectiva, para obtener un futuro promisorio y exitoso respecto a sus gestiones administrativas y financieras.

En este mismo sentido, Chiavenato (2003) afirma que este es un instrumento de planeación estratégica que le mostrará a la ESAP los puntos débiles a mejorar para sacar provecho de ellos y mitigar las amenazas antes de que ocurran. Todo lo

anterior le ayudará a la entidad a realizar una gestión con mayor eficacia y claridad sobre su situación actual y futura.

Por otro lado, las recomendaciones se enfocan en las áreas estratégicas de la administración de tributos establecidos por la OCDE, a saber: los recursos humanos, el empoderamiento de la entidad, y el mejoramiento de los procesos.

Respecto a la gestión de recursos humanos, es recomendable que:

- a) La ESAP establezca las políticas de talento humano que permitan a la entidad contar con personal bien entrenado y con la experticia requerida para el desarrollo del proceso de fiscalización. Contar con personal idóneo y capacitado asegura que el proceso de fiscalización se realice de forma eficiente, alcanzando mayores niveles de recaudo.
- b) La ESAP rediseñe la composición de las plantas de personal disponibles para el desarrollo del proceso de fiscalización. Teniendo en cuenta que el ámbito de responsabilidad debe estar relacionado con las actividades de auditoría que debe realizar cada fiscalizador. Es recomendable que, en promedio cada fiscalizador tenga a su cargo máximo 15 entidades. Al contar con un número adecuado de entidades a cargo de una persona se asegura que cada caso se atienda de forma detenida, logrando mayores niveles de respuesta y, con esto, sea posible aumentar el recaudo de la entidad.
- c) La ESAP conforme equipos multidisciplinarios en cada dirección territorial para la implementación del proceso de fiscalización. Estos equipos deben contar con personal capacitado en áreas de derecho, especialistas en administración tributaria, contabilidad, finanzas, sistemas de información y áreas afines. Los equipos multidisciplinarios permiten contar con una visión integral del proceso, de manera que se actúe de forma idónea en cada caso, considerando todos los aspectos relacionados con el proceso de fiscalización.
- d) La ESAP diseñe e implemente programas de entrenamiento de personal que permita asegurar la experticia de los equipos de fiscalización. Los programas de entrenamiento de personal facilitan que los funcionarios que hacen parte

de los equipos de fiscalización cuenten de primera mano con los lineamientos y recomendaciones a aplicar en el proceso de fiscalización. Así mismo, asegura que los nuevos funcionarios cuenten con la información pertinente para atender sus funciones de manera adecuada.

- e) La ESAP diseñe e implemente prácticas de personal que reduzcan la movilidad de los empleados que conforman los equipos de fiscalización; en principio, estos equipos deben conformarse por funcionarios de planta permanente. Bajos índices de movilidad de personal aseguran que los criterios utilizados en los procesos de fiscalización sean los mismos en el tiempo.
- f) La ESAP diseñe e implemente programas de coaching para fortalecer las capacidades de los funcionarios del equipo de fiscalización<sup>6</sup>. Los programas de coaching permiten socializar con los funcionarios de los equipos de fiscalización las mejores prácticas para atender los casos de fiscalización a su cargo. Igualmente, permiten identificar posibles problemas en el proceso, producto de malos manejos por parte del personal.

En materia de empoderamiento de la entidad, es preciso que la ESAP asegure que los funcionarios encargados del proceso de fiscalización actúen a partir de las mismas convenciones y líneas de trabajo. De esta forma se fortalece la posición de la ESAP como ente de fiscalización tanto a nivel nacional como territorial; y se evitan incidentes por distinciones en el tratamiento de los aportantes. De la misma manera, los funcionarios deben contar con capacidad de actuación, para que no obstaculicen los procesos de acuerdos de pago con los aportantes.

---

<sup>6</sup> Para la implementación de programas de coaching se requiere el desarrollo de las siguientes etapas: a) diagnóstico de la situación actual frente al clima en el área; b) estructuración del plan de trabajo para la intervención en las variables identificadas en la etapa de diagnóstico; c) ejecución del plan de trabajo con acompañamiento de psicólogo o coach certificado; d) medición de los avances registrados en la ejecución del plan de trabajo; y e) la ejecución de medidas preventivas y correctivas de la estrategia ejecutada.

La fase diagnóstica tiene por objetivo determinar la situación actual del clima organizacional en el área de fiscalización, con el fin de identificar la pertinencia y los requerimientos reales del proceso de fiscalización. A partir de este estudio se deben establecer las condiciones de contratación de personal especializado, la capacitación específica para el fortalecimiento de capacidades de cada persona, con el fin de asegurar la sinergia del equipo y el cumplimiento de los resultados esperados.

Por último, en materia de mejoramiento de procesos, la OCDE recomienda que las entidades recaudadoras deben buscar el mejoramiento continuo de los procesos, para que estos sean desarrollados de la manera más eficiente y efectiva posible. Para esto se requiere que se fortalezcan los canales de comunicación entre las distintas dependencias que participan en el proceso de fiscalización y se dispongan los canales formales para el control y gestión de los puntos de verificación, la solución de no conformidades, y en general, la gestión de calidad del proceso.

Desde este punto de vista, es recomendable que el proceso de fiscalización sea un eje prioritario para la oficina de control interno, con el fin de evitar situaciones que afecten el desarrollo de las actividades que componen este proceso.

### **6.2.3 Liderazgo**

En materia del liderazgo del proceso, se recomienda:

- a) Formalizar el proceso de fiscalización de la entidad. La formalización del proceso de fiscalización asegura que todas los lineamientos y buenas prácticas del proceso sean consideradas en todo momento, incluso si existe cambio de personal, en tanto estas prácticas se encuentra documentadas para su revisión posterior.
- b) Fortalecer el rol de los directivos en cooperación interinstitucional. La cooperación interinstitucional es fundamental para el buen manejo del proceso de fiscalización, en tanto existen otras entidades que realizan este proceso. Por lo tanto, el manejo con las demás entidades supone disminución de procesos repetitivos, así como la puesta en común de buenas prácticas para la atención a dicho proceso.
- c) Capacitar a los líderes y altos directivos en la importancia y los requerimientos del sistema de información. Asegurar que los líderes y altos directivos conozcan de la importancia del proceso de fiscalización y sus implicaciones para la gestión de la entidad, permite que estos problemas sean tenidos en

cuenta para los planes estratégicos que adelante la entidad. De igual forma, permite que estos problemas sean llevados a instancias del nivel nacional para su puesta en la agenda pública, de manera que se consideren estrategias de acción.

- d) Diseñar una estrategia integral de mejoramiento del proceso de fiscalización en atención a los requerimientos de las direcciones territoriales, los equipos de fiscalización y las recomendaciones expuestas en este documento. Una estrategia integral que involucre las diferentes recomendaciones presentadas en este trabajo mejora el proceso de fiscalización en la ESAP, lo cual aumenta los recursos recaudados por la entidad por concepto de contribución parafiscal. Un mayor recaudo significa una mejor prestación del servicio educativo prestado por la ESAP.

#### **6.2.4 Sistemas de información**

De acuerdo con la OCDE (2016), el fortalecimiento de los sistemas de información asociados con la administración tributaria permite:

- a) Atender de manera más rápida las expectativas de los aportantes;
- b) Ser más ágiles al tratar con cambios inesperados;
- c) asegurar que la arquitectura del negocio sea adaptativa y capaz de soportar entrega digital oportuna, plataformas colaborativas y necesidades de integración simplificadas para la relación entre la entidad y los aportantes
- d) Ajustar los enfoques de cumplimiento para incorporar servicios electrónicos para los aportantes y aprovechar el uso de nuevas tecnologías.
- e) Desarrollar nuevas capacidades y establecer una cultura impulsada por los datos e inteligencia de los mismos.

Siguiendo las disposiciones de la OCDE, es preciso que la ESAP fortalezca los sistemas de información que soportan el proceso de fiscalización de la renta parafiscal. Para ello, se recomienda que:

- a) Se articulen los sistemas de información de seguimiento de aportes parafiscales con otras entidades del sistema. Esta articulación permite que todas las entidades encargadas del recaudo de la contribución parafiscal accedan a la misma información, de manera que el proceso de fiscalización sea el mismo en todas las entidades y, en caso de encontrar un elusor, este sea notificado a todas las entidades, minimizando las acciones relacionadas con los procesos de fiscalización.
- b) Utilizar como fuentes de información los sistemas de información de otras administradoras. Además de los reportes de información bancarios y los entregados por los contribuyentes, el uso de otras fuentes de información, como la liquidación de la nómina y los aportes a seguridad social, pueden ser utilizados para identificar con mayor precisión a los contribuyentes y la base de su contribución.
- c) Robustecer la base de datos de aportantes de la entidad, en tanto facilita el seguimiento de los aportes y los procesos que se deban adelantar en caso de presentar errores en el aporte.
- d) Diseñar e implementar, de forma coordinada con otras administradoras, un sistema integral para la gestión de aportes parafiscales, que permita integrar la información del PILA, información contable de las entidades, con otras fuentes de contraste de información. Esto permite que todas las entidades involucradas en el proceso de fiscalización accedan a la misma información, con el fin de proceder de forma eficiente.

Por otro lado, es preciso que la ESAP promueva el desarrollo de servicios web para los aportantes, en coordinación con la UGPP, para la información respecto a las obligaciones en materia de aportes parafiscales.

Por último, con el fin de avanzar en el modelo de madurez tecnológica de la entidad para la administración de esta renta parafiscal, a continuación, se enlistan las recomendaciones de acuerdo con los ejes del modelo en mención:

- a) Organización

- i. A partir del entendimiento de la importancia de las tecnologías de la información, la entidad debe adoptar un enfoque de información como un elemento de su cultura administrativa. Es decir, un enfoque en el que la información sea un eje central del proceso de fiscalización, teniendo en cuenta que la calidad de esta información es la base para la determinación de omisiones, e inconsistencias en la comparación entre pagos y obligaciones de los aportantes.
- ii. La dependencia de tecnología y de negocios deben trabajar de formar coordinada como un equipo para el desarrollo de las TI que soporten el proceso.
- iii. Debe desarrollarse una base de datos flexible que permita a las entidades beneficiarias de aportes parafiscales (ESAP, ICBF, SENA, etc.) acceder y utilizar la información disponible sobre el IBC, aportantes, obligaciones, entre otros datos fundamentales para el proceso de fiscalización.

b) Capacidad

- i. Implementar una cultura de compartición de la información entre las dependencias y con otras entidades del sistema de parafiscales. Esto es, compartir información con otras entidades que desarrollan procesos de fiscalización similares, tales como el ICBF y el SENA, así como con entidades supervisoras como la UGPP.
- ii. Crear un centro de gestión de información en la entidad, que atienda las necesidades de las distintas áreas. Este centro de gestión tendría funciones que abarcan desde la definición de políticas de gestión de la información, hasta la priorización y diseño de desarrollos tecnológicos.
- iii. Implementar iniciativas para la adopción y utilización de nuevas tecnologías para la entrega de servicios en línea a los aportantes y para el proceso de recaudo.

- iv. Diseñar estrategias de análisis de información para facilitar la identificación de inexactitudes en los aportes u otras irregularidades.
  - v. Implementar proyectos para la adopción de las mejores prácticas informáticas evidenciadas en entidades administradoras.
- c) Infraestructura
- i. Las directivas deben reconocer la importancia de las TI para el proceso de fiscalización, y diseñar e implementar una estrategia de desarrollo tecnológico que atienda las necesidades de este proceso.
  - ii. Aumentar los recursos focalizados en la inversión tecnológica para fortalecer el proceso de fiscalización.
  - iii. Diseñar e implementar de forma coordinada, con otras entidades del sistema de aportes parafiscales, el desarrollo de una arquitectura tecnológica unificada para toda la administración.
- d) Gobernanza
- i. Implementar una política de gobernanza de administración y gestión de información en el proceso de fiscalización. Es decir, objetivos, estrategias, formatos, y procesos para asegurar la calidad de la información del proceso de fiscalización, incluyendo los insumos, la generación de información y los resultados de información del proceso.
- e) Información
- i. Implementar los ajustes organizacionales requeridos para adoptar una visión holística de la información y su integración, mediante una estrategia digital integral como una prioridad de la entidad.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Esta estrategia hace referencia a la definición de los requerimientos tecnológicos de la entidad de forma conjunta entre las dependencias de procesos y la dependencia de tecnología, liderados por las directivas de la entidad. Y adicionalmente, a la elaboración de un plan de acción, en el cual se definan los plazos, recursos disponibles y proyectos requeridos para el desarrollo de los requerimientos tecnológicos de la entidad.

- ii. Invertir recursos para mejorar la calidad de la información disponible y la capacidad de la entidad para incluir en sus bases de datos información nueva.
- f) Uso de *big data*
- i. Financiar proyectos que permitan explorar la aplicabilidad del *big data* en el proceso de fiscalización de la renta parafiscal.
  - ii. A partir de los resultados obtenidos, diseñar e implementar una estrategia para la utilización del *big data* en el proceso de fiscalización.

## 7 Bibliografía

Acuerdo 010 del 25 de junio de 2008

Amorós, E. (2015). *Comportamiento Organizacional. En busca del desarrollo de ventajas competitivas*. doi.org/10.1016/S1665-7063(14)70928-5.

Barajas Medina J. (1996) Curso introductorio a la administración, (3ra ed.) Trillas, México.

Beltrán, N. y Urrea Velandia, D. (2013). *Diseño e implementación del modelo de gestión por competencias y evaluación del personal según el modelo, para la empresa aportes en línea*. (Tesis de especialización). Universidad EAN. Bogotá.

Berger, R.W. y Shores, D.L. (eds., 1986), *Quality circles. Selected readings*. Marcel Dekker / ASQC Quality Press, Nueva York.

Bolaños, R. (2011). *El desarrollo organizacional como estrategia para la modernización en la administración pública*. Revista nacional de administración, 2(1), 135-144.

Bonifaz, C. (2012). *Liderazgo empresarial*. Recuperado de [http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/salud/Liderazgo\\_empresarial.pdf](http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/salud/Liderazgo_empresarial.pdf).

Buitrago, D., Castrillón, M., 2006. *La gestión del conocimiento* Documento de Investigación No. 29. Universidad del Rosario. Bogotá.

Campos, V. *Teoría(s) Organizacional(es) Posmoderna(s) y la Gest(ac)ión del Sujeto Postmoderno*. Universidad Autónoma de Barcelona.

Camisón, C., Cruz, S. y Gonzalez, T. (2006) *Gestión de la calidad: conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Pearson Educación S.A. Madrid.

Carro, F. y Caló, A. (2012). *La Administración Científica de Frederick W. Taylor: Una Lectura Contextualizada*. Disponible en: <http://goo.gl/3gZ9S9>.

Chiavenato, I. (2000). *Administración de recursos humanos*. Recuperado de [https://www.academia.edu/13313885/Administracion\\_de\\_recursos\\_humanos\\_9na\\_edicion\\_-\\_Idalberto\\_Chiavenato](https://www.academia.edu/13313885/Administracion_de_recursos_humanos_9na_edicion_-_Idalberto_Chiavenato).

Chiavenato, I. (2003). *Introducción a la Administración*. Mc Graw Hill.

Chiavenato I, (2007) *Introducción a la teoría general de la administración*, (7a. ed.) Mac Graw Hill, México.

Colombia, Corte Constitucional (1992, octubre), "Sentencia C-575 M.P. Martínez Caballero, Alejandro. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1993, febrero), "Sentencia C-040 M.P. Angarita Barón, Ciro., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1994, diciembre), "Sentencia C-545 M.P. Martínez Caballero, Alejandro. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1994, diciembre), "Sentencia C-545 M.P. Guillermo Vargas Ayala., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2003, agosto), "Sentencia C-655 M.P. Escobar Gil, Rodrigo., Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (22 de enero de 1982). *Ley 21 de 1982*. Bogotá D.C.: DO: 35.939.

Contraloría General de la República. (2010). *Informe social 2010. La política pública y el control fiscal de la parafiscalidad en los sectores laboral y seguridad social colombianos 2006-2010*. Bogotá: Autor.

Contraloría General de la República. (2014). *actuación especial de fiscalización para la evaluación al proceso de recaudo de los recursos parafiscales en la vigencia 2012 correspondientes al icbf, sena, esap, men y cajas de compensacion familiar, así como el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia, control y seguimiento a estos recursos*. Bogotá: autor.

Dávila L. C. (1996) *Teorías organizacionales y administración* (ed. Revisada) Interamericana, Colombia.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2007). *Guía de modernización de entidades públicas. Guía metodológica de modernización institucional en los Organismos y Entidades de la Administración Pública*. Bogotá: autor.

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2011). *Manual de Estructura del Estado Colombiano - Sector Hacienda y Crédito Público*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. Obtenido de <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/7869206/4+Sector+de+Hacienda+y+Cr%C3%A9dito+P%C3%BAblico.pdf/b5d6ef5a-0ba2-4b56-8ec6-258d9b97c28f>

Domínguez, L., Ramírez, A. y García, A. (2013). *El clima laboral como un elemento del compromiso organizacional*. *Revista nacional de administración*, 4(1), 59-70.

Echeverry, J. C., Bonilla, J. A., y Moya, A. (2006). *Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú*. Recuperado de: [economia.uniandes.edu.co/publicaciones/d2006-33.pdf](http://economia.uniandes.edu.co/publicaciones/d2006-33.pdf)

Escuela Superior de Administración Pública- ESAP. (Agosto de 2015). *Planilla Integrada de Liquidación de Aportes*. Obtenido de ESAP: [http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/planilla\\_integrada\\_liquidacion\\_de\\_aportes.pdf](http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/planilla_integrada_liquidacion_de_aportes.pdf)

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. (s.f.). *Reglamento interno de recaudo, cartera y cobro coactivo, del aporte parafiscal Ley 21 de 1982, créditos estudiantiles y demás obligaciones a favor de la ESAP*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.

Fedesarrollo.(2005). *El sistema tributario Colombiano: Impacto sobre la eficiencia y la competitividad*. Bogotá: Autor.

Fernández, J. (2009). *People excellence*. Editorial Pearson.

- Ferrer Carrasco, A. (1996). *Uso y abuso de la parafiscalidad en Colombia. Revista de Derecho Público, Universidad de los Andes, N.6.*
- Henríquez Pinedo, H. M. (2010). *Plan de desarrollo institucional- ESAP 2010-2020. El conocimiento público como alternativa de prosperidad democrática y desarrollo administrativo.*
- Hernandez, J. (2010). Impacto del pago de los aportes parafiscales en la generación de excedentes de las pequeñas empresas de la industria manufacturera del calzado en localidad 15 de Bogotá (2004-2008). *Revista equidad desarrollo, Universidad de la Salle, N.14.(julio-diciembre) 103-122.*
- Hernández, H. (2011). *La gestión empresarial, un enfoque del siglo XX, desde las teorías administrativas científica, funcional, burocrática y de relaciones humanas. Escenarios.*
- Herzberg, F. (2003). *One More Time: How Do You Motivate Employees?* Harvard Business Review. Recuperado de. EBSCO.
- Hidalgo, N. A., León, S. G., y Pavón, M. J. (2013). *La gestión de la innovación y la tecnología en las organizaciones. España: Larousse - Ediciones Pirámide. Disponible en base de datos e-libro de la universidad EAN.*
- Jones, G. George, J. (2014). *Administración Contemporánea. McGraw-Hill.*
- Laudon, K. C., & Laudon, J. P. (2008). *Sistemas de información gerencial. México: Pearson Education. Disponible en bases de datos PEARSON de la universidad EAN.*
- López, A. (2009). Henry Mintzberg: "El management es, de cierta manera, la esencia de la vida misma". *Managersmagazine.com*, Recuperado de <http://managersmagazine.com/index.php/2009/04/biografia-henry-mintzberg-y-el-proceso-estrategico/>.

López, A. (s.f.). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. Instituto nacional de la administración pública Dirección de Estudios e Información. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento N. 68.

Ministerio de Trabajo. (16 de abril de 2012). *Circular Externa 018 de 2012*. Bogotá D.C.

Moscoso Suarez, Y. M. (2013). *La naturaleza de la parafiscalidad en la Hacienda Pública*. (Trabajo de grado). Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Bogotá.

Contraloría General de la República - CGR. (2013). *Infore. Actuación especial de fiscalización para la evaluación al proceso de recaudo de los recursos parafiscales en la vigencia 2012*. Bogotá D.C.: Contraloría General de la República - CGR.

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2011). *Manual de Estructura del Estado Colombiano - Sector Hacienda y Crédito Público*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. Retrieved from <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/7869206/4+Sector+de+Hacienda+y+Cr%C3%A9dito+P%C3%BAblico.pdf/b5d6ef5a-0ba2-4b56-8ec6-258d9b97c28f>

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. (n.d.). *Reglamento interno de recaudo, cartera y cobro coactivo, del aporte parafiscal Ley 21 de 1982, créditos estudiantiles y demás obligaciones a favor de la ESAP*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.

Escuela Superior de Administración Pública- ESAP. (2015, Agosto). *Planilla Integrada de Liquidación de Aportes*. Retrieved from ESAP: [http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/planilla\\_integrada\\_liquidacion\\_de\\_aportes.pdf](http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/planilla_integrada_liquidacion_de_aportes.pdf)

Fayol, H. (1987). *Administración industrial y general. coordinación, control, previsión, organización y mando*. decimocuarta edición.

OCDE (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE. (n.d.). *Multilateral strategic plan on mutual agreement procedures: A vision for continuous map improvement*. Forum on Tax Administration.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2016). *Technologies for Better Tax Administration. A Practical Guide for Revenue Bodies*. Paris: OECD.

Pérez, R. I. (2009). *Modelo de modernización para la gestión de organizaciones-MMGO*. Bogotá: Universidad EAN.

Perez Uribe, R. (2005). *Modelo de Modernización para la Gestión de Organizaciones, el concepto*, capítulo 1. doi:10.13140/RG.2.1.2496.6640

Plazas Vega, M. (2000). *Derecho de la Hacienda Pública y derecho tributario*. Bogotá: TEMIS.

Porter, Michael (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*.

Presidente de la República de Colombia. (7 de junio de 1978). *Decreto 1042 de 1978*. Bogotá D.C.: DO: 35.035.

Presidente de la República de Colombia. (9 de septiembre de 1950). *Código Sustantivo del Trabajo [Decreto 2663 de 1950]*. DO: 27.407.

Ramirez, H. F. (2006). *Universidad libre finanzas públicas*. Cali: Universidad Libre de Colombia.

Restrepo Salazar, J. C. (1992). *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Riesco, G. M. (2007). *El negocio es el conocimiento*. España: Ediciones Díaz de Santos. Disponible en base de datos e-libro de la universidad.
- Schoemaker, P. J. H., Krupp, S., & Howland, S. (2013). *Strategic Leadership: The Essential Skills* - Harvard Business Review. (January), 1-5. Recuperado de <http://hbr.org/2013/01/strategic-leadership-the-essential-skills/ar/1>.
- Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline*. España: Granica.
- Taylor, Frederick Winslow (1911) *The Principles of Scientific Management*, New York, NY, USA and London, UK: Harper & Brothers. Recuperado de: <https://archive.org/details/principlesofscie00taylrich>.
- Valencia, M. (2010). *Manual para la Mejora de la Fiscalización de los Tributos Municipales*. Lima: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Edición SAT.
- Weber. (2002). *Teoría de la burocracia*. Teorías de la administración. ISBN 9789706862242.

## 8 Anexos

### 8.1 Anexo 1. Encuesta estructurada y entrevista semiestructurada

A continuación, se presentan las preguntas que componen la encuesta estructurada realizada a la muestra de 225 aportantes de la contribución parafiscal.

1. ¿Usted sabe cuál es la norma que rige la contribución parafiscal para la ESAP?
2. ¿Usted sabe cuánto es el porcentaje de la contribución parafiscal para la ESAP de acuerdo con la Ley?
3. ¿Sabe cuáles son los factores de liquidación de la contribución parafiscal?
4. ¿La entidad tiene claridad jurídica de los factores de liquidación de la contribución parafiscal?
5. ¿Los encargados del proceso de fiscalización están lo suficientemente capacitados?
6. En el caso de los aportantes nacionales, ¿considera que el SIIF y el PILA son sistemas de información suficientes para el proceso de fiscalización?
7. En el caso de los aportantes territoriales, ¿considera que el FUT y el PILA son sistemas de información suficientes para el proceso de fiscalización?
8. Si respondió No a la pregunta 6 o 7, indique brevemente en su criterio como se subsanan estas deficiencias
9. ¿Cree que juega un papel importante el rol del líder (representante legal de la ESAP) en la toma de decisiones que afectan el proceso de fiscalización?
10. ¿Considera que los sistemas de información de las entidades recaudadoras de la contribución parafiscal de Ley 21 deberían estar integrados?

Fuente: elaboración propia.

Estas preguntas se refieren exclusivamente a la contribución parafiscal para la ESAP

	<b>PREGUNTAS</b>
<b>LEGISLATIVA</b>	¿Podría hablarme de la Ley 21 de 1982?
	¿Cuál fue el espíritu de la Ley?
	¿En su experiencia laboral que impactos negativos ha generado la ambigüedad jurídica de la Ley 21/1982 con respecto a la ESAP?
	¿Considera que la Ley 21/1982 debe modificarse?
<b>ECONÓMICA</b>	¿Podría decirme dos deficiencias financieras del proceso de fiscalización de la contribución parafiscal para la ESAP?
	¿Cómo impacta la falta de organización administrativa los recaudos de la ESAP?
	¿Considera que debido a un proceso de fiscalización deficiente la ESAP pierde recursos que podría invertir en educación, capacitación, etc.?
<b>SOCIAL</b>	¿Qué impacto tiene la Ley 21/1982 en la población beneficiaria de esta contribución?
	¿Cuál es el valor agregado de mejorar el proceso de fiscalización de las contribuciones parafiscales en Colombia?
<b>TECNOLÓGICA</b>	¿En cuanto a sistemas de información, considera que las entidades que cobran la contribución parafiscal de Ley 21, son eficientes?
	¿Piensa que los sistemas de información de las entidades recaudadoras de la contribución parafiscal de Ley 21 están integrados?
<b>LIDERAZGO</b>	¿Considera que se debe formalizar el proceso de fiscalización de la contribución parafiscal al interior de la ESAP? ¿Por qué?
	¿Cuál debe ser el papel del representante legal de la ESAP en la formalización del proceso de fiscalización de la contribución parafiscal?

Fuente: elaboración propia.



## 8.2 Anexo 2. Resultados del Modelo de Madurez tecnológica en la ESAP

**Tabla 7. Modelo de madurez tecnológica en la ESAP**

Eje de evaluación	Naciente	emergente	Adopción	Avanzado	Mejor práctica
Organización	Los ejecutivos tienen poca conciencia de las ventajas del enfoque de información	Un pequeño grupo de ejecutivos sugieren que hay ventajas en la administración a partir de un enfoque de información	La dirección entiende los beneficios de un enfoque de información y han comenzado a explorar iniciativas sobre este aspecto	La organización entiende que el enfoque de información y por tal motivo se ha organizado una dependencia de gestión de información en la entidad	Los ejecutivos y el staff de la entidad ven el enfoque de la información como un elemento de su cultura administrativa
Organización	La dependencia de tecnología controla el acceso a la información	La dependencia de tecnología y los segmentos de negocio discuten problemas del negocio y opciones de mejora	La dependencia de tecnología y los segmentos de negocio funcionan de forma colaborativa para trabajar en las dificultades identificadas	Las dependencias de tecnología y los segmentos de negocio trabajan juntos como un equipo	Las iniciativas de tecnología están bien gobernadas y administradas
Organización	Los segmentos de negocio funcionan con su propio análisis de información utilizando datos que ellos colectan	Pequeño trabajo colaborativo para entender la información y resolver los problemas del negocio	El trabajo conjunto permite que se difundan los beneficios de la cultura del enfoque de información en la entidad	Hay proyectos con una implementación exitosa en diferentes áreas de la administración, adoptando el enfoque de gestión de información	Hay acceso a bases de datos flexibles para las dependencias de negocio, con algunos niveles de guía y apoyo de las áreas de tecnología.
Capacidad	No hay una cultura de compartir información en la administración	No hay una cultura de compartir información en la administración	Mientras que no hay una cultura de compartir información, se están desarrollando nuevas capacidades con personal bien entrenado	Es evidente una cultura de compartición de la información en la forma en que la entidad maneja y resuelve sus problemas	Existe una cultura de compartición de información en la administración
Capacidad	Las prioridades del departamento de tecnología no concuerdan con las necesidades de los usuarios	A la dependencia de tecnología le cuesta mucho tiempo responder los requerimientos de las dependencias de negocio	Existen equipos multifuncionales para dirigir los problemas de gestión de información respecto a su uso y compartición	Existe un centro de gestión de información para servir a las distintas áreas de la administración	El staff puede funcionar en un ambiente ágil.

Eje de evaluación	Naciente	emergente	Adopción	Avanzado	Mejor práctica
Capacidad	Un pequeño número de personas en la administración utiliza software de análisis de información y trabaja con iniciativas de servicios en línea	Uso limitado de software comercial de análisis de datos en la administración	El análisis tecnológico puede estar en funcionamiento, pero no hay una plataforma tecnológica o aplicaciones para el análisis de información	Diversas tecnologías emergentes están funcionando y entregando servicios en línea a los aportantes y soportan la gestión de la administración	El staff de diferentes niveles de la administración es capaz de explorar la información, utilizar la información mediante diferentes plataformas y desarrollando visualizaciones en perfiles de autoservicio.
Capacidad	El acceso a la información está limitado al departamento de tecnología	El Staff ha comenzado a desarrollar capacidades de gestión de Big Data, atendiendo a conferencias y mediante aprendizaje propio.	Parte del Staff ha comenzado a explorar análisis productivos de información.	El staff está pensando en términos de ecosistemas digitales que fortalecen la innovación y permite a los usuarios explorar nuevos tipos de información y servicios digitales en una variedad de plataformas.	El staff tiene suficiente conocimiento sobre el uso de herramientas de análisis de auto servicio, y son capaces de lograr sus objetivos mediante métodos de desarrollo ágiles
Capacidad	Hay alguna capacidad de usar software de hojas de trabajo en los departamentos de negocio	La administración está referenciando las mejores prácticas de otras entidades, y del sector privado para adoptarlas en la entidad.	Se están desarrollando capacidades para nuevas tecnologías de servicios inteligentes y el uso de bases de datos Hadoop o NoSQL, entre otros.		Las grandes plataformas de datos y tecnología, como las bases de datos comerciales Hadoop y Enterprise NoSQL, se utilizan dentro de la administración tributaria y se integran con la infraestructura anterior
Infraestructura	Se entiende la necesidad de un enfoque holístico para el desarrollo de infraestructura tecnológica	Las tecnologías de la información aún son consideradas como un centro de costos, pero está creciendo el entendimiento de su valor para la administración.	Se reconocen las tecnologías de la información como un facilitador de mejoras en el recaudo y de servicios para los contribuyentes	La estrategia de desarrollo digital es financiada a la par que otros programas del negocio de forma coordinada	El desarrollo de infraestructura se desarrolla en un ambiente ágil
Infraestructura			Se están desarrollando entornos de prueba para soportar la experimentación y el descubrimiento de	La información y las tecnologías de la información son consideradas como generadoras de valor en vez	La información y las tecnologías de la información son consideradas como

Eje de evaluación	Naciente	emergente	Adopción	Avanzado	Mejor práctica
			instrumentos de gestión de información.	de generadoras de costos para la administración	generadores de valor para la administración
Infraestructura	La administración está invirtiendo en la provisión de hardware y software que comúnmente atiende a las necesidades de la entidad.	Hay inversión limitada en herramientas analíticas y entrega de servicios	Los costos anuales en inversión tecnológica, instrumentos computacionales, almacenamiento de datos y adquisición de información son mayores que los gastos en herramientas tecnológicas y servicios de entrega		La administración está enfocada en el desarrollo de herramientas analíticas efectivas y productos de servicios digitales
Infraestructura				Se utiliza una nube híbrida para el manejo de información pública y privada de igual forma que centros de manejo de información.	Alta capacidad del staff de trabajar en la nueva cultura digital
Infraestructura	La cultura de información en la administración se caracteriza por la habilidad limitada de combinar diferentes conjuntos de información, por la ausencia de desarrollo de software, y las dificultades de compartición de información.	La dependencia de tecnología está comenzando a desarrollar infraestructura tecnológica, comúnmente sin considerar los departamentos de negocio	La administración está comenzando a considerar el desarrollo de una arquitectura unificada para toda la administración.	La arquitectura tecnológica esta unificada para soportar el análisis de información la provisión de servicios a los contribuyentes independientemente de la plataforma tecnológica utilizada.	La plataforma unificada de información está presente en todas las áreas de administración tributaria
Gobernanza	No hay gobernanza de la información	La administración es consciente de la necesidad de gobernanza de la información	La administración adopta un plan de gobernanza. Se ha establecido un comité que supervisa la información. La administración ha comenzado a implementar el control y gestión de calidad de la información	Hay una política de gobernanza robusta en la administración y gestión de la información	La gobernanza de la gestión de la información está bien establecida y es entendida en los diferentes niveles de la información
Información	No hay una estrategia digital formal	Las dependencias de negocio y tecnología han empezado a desarrollar una visión holística	Aunque no hay una estrategia digital, la infraestructura está siendo desarrollada para	Existe una estrategia digital y su implementación es	La estrategia digital es actualizada de manera ágil para atender nuevos retos y

Eje de evaluación	Naciente	emergente	Adopción	Avanzado	Mejor práctica
		de la información y su integración para el desarrollo de servicios en línea	permitir a los usuarios acceder a información de múltiples fuentes y diferentes tipos de información, incluyendo contenido estructurado	considerada como una prioridad corporativa	ara hacer un mejor uso de tecnologías y el crecimiento del conocimiento en la administración tributaria
Información	Baja calidad y consistencia de la información. Baja cantidad de información	La baja calidad de la información ha sido identificada pero la solución de problemas está enfocada en inconsistencias y errores de la base de datos.	La administración está invirtiendo recursos para mejorar la calidad de la información	La administración está haciendo uso de la información disponible y de nueva información de acuerdo con sus necesidades. La nueva información puede formar parte rápidamente de la infraestructura digital y puede ser usada para efectos analíticos y para servicios en línea.	La administración está utilizando la información en sus diferentes operaciones para proveer enfoques innovadores y tecnologías para crear un mejor recaudo y una mejor prestación de servicios
Información	La información esta descentralizada y almacenada en bases desconectadas. No hay compartición horizontal de la información	La creación y compartición de fuentes de información está siendo discutida para asegurar que los usuarios tengan información relevante, consistente y actual.	La administración está trabajando en la consolidación de la información para proveer consistencia a la información de usuarios internos y externos.	La información es almacenada en fuentes compartidas con derechos de administración de acceso a la información	La información es almacenada en fuentes compartidas con derechos de acceso y administración de información.
Uso de big data	No se utiliza big data	La administración está comenzando a entender la importancia del uso de la big data. Algunos análisis y visualizaciones se llevan a cabo de forma descriptiva pero no se usa la big data para la identificación de tendencias	El uso de big data está empezando a proveer herramientas más sofisticadas para analizar y gestionar los riesgos de impuestos, su recaudo y la entrega de información a usuarios.	Big data está facilitando las actividades de recaudo, los procesos de negocio y los servicios a los contribuyentes. La big data es utilizada para acercar la gestión del impuesto al momento de las transacciones	La big data es utilizada en tiempo real o cercano al tiempo real para la evaluación de los impuestos o los contribuyentes. También es utilizada para la prestación de servicios.
Uso de big data			Se desarrollan experimentos con el cruce de diferentes fuentes de información. Las nuevas herramientas analíticas y servicios digitales	La información de diferentes canales, incluyendo redes sociales, es utilizada para conocer mejor a los contribuyentes, y sus	Información no tradicional es incluida en los análisis de riesgos, para identificar riesgos de no recaudo u

Eje de evaluación	Naciente	emergente	Adopción	Avanzado	Mejor práctica
			están comenzando a ser implementados.	necesidades, manejar riesgos, mejorar servicios y mejorar la respuesta al cambio.	oportunidades de mejora de servicios.
Uso de big data	La administración de impuestos está estructurada, principalmente, por información transaccional o por evento	Sólo se utiliza información estructurada	-la administración e impuestos entiende el valor de información no estructurada, como textos, mensajes, video, audio, incluyendo grabaciones de llamadas, conversaciones, redes sociales, gráficos, entre otros. Esta información se fusiona en servicios analíticos y digitales.	Información estructurada y no estructurada (big data) son fusionadas para soportar procesos del negocio en algunas áreas de la administración tributaria. En primer lugar, para la identificación, el desarrollo de auditorías y toma de decisiones.	Información estructurada y no estructurada es utilizada para soportar todos los procesos de negocio de la entidad que administra los ingresos.

Fuente: elaboración propia a partir de (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, 2016)