



Investigadores
Yuliana Gómez Zapata
Leidy Jhojana Usma Zuleta
Luisa Fernanda Zapata Álvarez
Ruth Julieth Echavarría Pérez
Leonardo Ceballos Urrego

ISBN: 978-958-52397-1-5



Las buenas prácticas de legalidad: instituciones responsables





Las buenas prácticas de legalidad: instituciones responsables

Investigadores

Yuliana Gómez Zapata
Leidy Jhojana Usma Zuleta
Luisa Fernanda Zapata Álvarez
Ruth Julieth Echavarría Pérez
Leonardo Ceballos Urrego

Proceso de investigación en el marco de la “Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas para el fortalecimiento de las rentas oficiales como fuente de inversión social en el departamento de Antioquia”

Gobernación de Antioquia
Secretaría de Hacienda

Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria
Grupo de Investigación Observatorio Público
Línea de investigación en Contabilidad

Medellín, Colombia
2019

Las buenas prácticas de legalidad: instituciones responsables

Investigadores

Yuliana Gómez Zapata
Leidy Jhohana Usma Zuleta
Luisa Fernanda Zapata Álvarez
Ruth Julieth Echavarría Pérez
Leonardo Ceballos Urrego

ISBN: 978-958-52397-1-5

Primera edición: octubre 2019
Serie Investigación

Derechos reservados de la presente edición

© Grupo de Investigación Observatorio Público
© Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Tecnológico de Antioquia
© Secretaría de Hacienda, Departamento de Antioquia

Corrección de estilo, diseño, diagramación y animación

Divegráficas S.A.S.
divegraficas@gmail.com
www.divegraficas.com

© Sello Editorial Publicar-T

Tecnológico de Antioquia
Calle 78b # 72A - 220
(+ 57 4) 444 3700
Medellín - Colombia

Derechos reservados del Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria y Secretaría de Hacienda Departamento de Antioquia.

Los artículos publicados en este libro incorporan contenidos derivados de procesos de investigación y reflexión académicas no representan necesariamente los criterios institucionales del Tecnológico de Antioquia. Los contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores. Obra protegida por el derecho de autor. Queda estrictamente prohibida su reproducción, comunicación, divulgación, copia, distribución, comercialización, transformación, puesta a disposición o transferencia en cualquier forma y por cualquier medio, sin la autorización previa, expresa y por escrito de su titular. El incumplimiento de la mencionada restricción podrá dar lugar a las acciones civiles y penales correspondientes. © 2019 Todos los derechos de autor reservados.

Hecho en Medellín, Colombia.



Lorenzo Portocarrero Sierra
Rector

Andrea Aguilar Barreto
Vicerrectora Académica

Fabio Alberto Vargas Agudelo
Director de Investigación

José Albán Londoño Arias
Decano Facultad de Ciencias
Administrativas y Económicas

Yuliana Gómez Zapata
Directora del Grupo de Investigación
Observatorio Público

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



PIENSA EN GRANDE

Luis Pérez Gutiérrez
Gobernador de Antioquia

Adriana María Hernández
Secretaria de Hacienda

Ángela Piedad Soto
Subsecretaria de Hacienda

Ana María Toro Gómez
Directora de Rentas Departamentales

Investigadores

Yuliana Gómez Zapata
Leidy Jhojana Usma Zuleta
Luisa Fernanda Zapata Álvarez
Ruth Julieth Echavarría Pérez
Leonardo Ceballos Urrego

Contenido

Información autores	9
Presentación institucional	11
Presentación académica	13
Actores vinculados a la propuesta.....	15
Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia.....	15
Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia.....	16
El problema	19
Contextualización de la problemática.....	19
Propósito investigativo.....	28
Objetivos de investigación.....	28
Estrategia metodológica.....	29
Recolección, registro y análisis de información.....	30
Población y muestra.....	30
Análisis de la información.....	30
Estrategia Integral y control de la ilegalidad	31
Recorrido conceptual: renta, control e ilícito.....	31
Resumen del recorrido conceptual.....	38
Componentes de la Estrategia.....	39
Resumen de la Estrategia integral.....	46
Las instituciones públicas en el ejercicio de las buenas prácticas vistas desde la Estrategia Integral	47
Relación entre los actores y componentes en la Estrategia.....	48
Los actores que integran la Estrategia.....	48
Los componentes de la Estrategia.....	51

La cultura de la legalidad: un ejercicio de corresponsabilidad Estado-sociedad para la construcción de buenas prácticas.....	57
Combatir la ilegalidad. Acciones y estrategias del departamento de Antioquia para regular el control social y territorial.....	58
Los diferentes actores de la sociedad se regulan a través del cumplimiento efectivo de las normas que se han reglamentado y legitimado.....	60
Prácticas ciudadanas que se legitiman socialmente para la autorregulación en los territorios.....	63
El control a las rentas ilícitas desde las instituciones públicas de la Gobernación.....	67
Diferenciación.....	68
Innovación.....	70
Incidencia pública y social.....	71
Denuncia.....	72
Control y fiscalización.....	72
Replicabilidad y sostenibilidad.....	73
Recomendaciones de los actores institucionales.....	75
Recolección de información.....	75
Divulgación institucional.....	76
Sensibilización institucional.....	76
Trabajo institución – comunidad.....	76
Conclusiones.....	79
Referencias.....	81
Anexos.....	85
Anexo 1.....	85
Encuesta: Buenas prácticas sobre cultura de la legalidad.....	85
Sobre la Estrategia Integral para el Control a las Rentas Ilícitas.....	85
Monopolio de alcoholes potables y licores destilados.....	87
Sobre rentas departamentales.....	89
Monopolio de alcoholes potables y licores destilados.....	89
Monopolios de juegos de suerte y azar.....	90
Impuesto de degüello.....	91
Apropiación de hidrocarburos y sobretasa a la gasolina.....	93
Impuesto al consumo de cigarrillos.....	94
Buenas prácticas de legalidad.....	96
Anexo 2.....	98
Modelo para recolección de datos sobre aprehensiones:.....	98

Lista de Figuras

Figura 1: Cantidad de capturas.....	23
Figura 2: Cantidad de cierres.....	23
Figura 3: Prácticas de ilegalidad.....	38
Figura 4: Recorrido conceptual.....	38
Figura 5: Componentes de la Estrategia Integral.....	46
Figura 6: Actores vinculados a la estrategia.....	49
Figura 7: Participación en la encuesta por subregión.....	51
Figura 8: Importancia de los componentes de acuerdo a los actores institucionales.....	53
Figura 9: Componentes de la estrategia y actores participantes.....	55
Figura 10. Buenas prácticas para la construcción de una cultura de la legalidad en las instituciones.....	77



Lista de Tablas

Tabla 1. Definición de las rentas priorizadas por la estrategia.....	20
Tabla 2. Operativos y judicialización.....	22
Tabla 3. Operativos de inspección de degüello.....	24
Tabla 4. Actividades del componente de comunicación 2018.....	25
Tabla 5. Acciones masivas de comunicación.....	25
Tabla 6. Actividades del componente de participación ciudadana en el año 2018..	26
Tabla 7. Cantidad de municipios encuestados por subregión.....	50

Información autores



Yuliana Gómez Zapata

Contadora Pública y MSc. en Ciencias Contables de la Universidad de Antioquia – Colombia, candidata a Doctora en Humanidades y Artes con mención en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Rosario – Argentina. Profesora asistente vinculada a la planta, Directora del Grupo de Investigación Observatorio Público y Directora Editorial de la Revista En-Contexto de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia.

ygomezza@tdea.edu.co



Leidy Jhojana Usma Zuleta

Contadora Pública del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid e integrante de la Línea de Investigación en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia, equipo de sistematización de la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.

jhojausma@gmail.com

**Luisa Fernanda Zapata Álvarez**

Psicóloga de la Universidad de Antioquia, Especialista en Psicología Social Aplicada y MSc. en Psicología Social de la Universidad Pontificia Bolivariana – Colombia. Investigadora de la Línea de Investigación en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia, equipo de sistematización de la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.

luisa.fza@gmail.com

**Ruth Julieth Echavarría Pérez**

Contadora Pública y Especialista en Gestión Tributaria de la Universidad de Antioquia. Asesora financiera y contractual en proyectos de extensión universitaria. Investigadora del Grupo Observatorio Público, equipo de sistematización de la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.

juliethe133@gmail.com

**Leonardo Ceballos Urrego**

Licenciado en Educación en el área de matemáticas de la Universidad de Medellín, Especialista en Estadística de la Universidad Nacional y MSc. en Educación de la Universidad de Antioquia. Profesor vinculado a la planta de la Facultad de Ciencias Básicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín -Colombia.

lceu0457@gmail.com



Presentación institucional

Para el departamento, buscar la eliminación de las actividades ilegales y el incentivo de buenas prácticas propende por fortalecer los ingresos públicos con los cuales se lleva a cabo la inversión social. Desde la institucionalidad las prácticas de sensibilización se han convertido en temas fundamentales para fomentar e incentivar la legalidad dentro de las comunidades; su impacto puede generar posibilidades para que dichos procesos puedan ser conocidos y aplicados dentro del territorio antioqueño. En ese llamado a fortalecer las rentas para la inversión social se tienen en cuenta algunos componentes importantes que se refieren a la educación, la formación, la economía y las normas, es entonces un proceso que abarca varias dimensiones y que podrá retroalimentar los diferentes ejercicios de la Estrategia, y que serán abordados en este libro de investigación.

La Gobernación de Antioquia, hace un tiempo trabaja en varios proyectos socioeconómicos que han generado ejercicios de buenas prácticas en relación con la institucionalidad, la comunidad, el recaudo de impuestos y la inversión social. En los esfuerzos que se han hecho por fortalecer las rentas departamentales se han descubierto potencialidades alrededor de la cultura de la legalidad, la cual, para este caso, se intenta implementar a través de la “Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas”.

En el desarrollo de esta estrategia, la Gobernación se ha unido con el Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria en este producto de investigación, por tratarse de un importante complemento en las gestiones de la institucionalidad, ya que a partir de su visibilidad se pueden fomentar procesos de legalidad



como dinamizadores de procesos sociales perdurables. Para este caso la investigación surge dentro del proyecto como contribución escrita de este proceso misional y como una apuesta académica importante en la interpretación de las realidades sociales.

Luis Pérez Gutiérrez
Gobernador de Antioquia



Presentación académica

El Tecnológico de Antioquia, Institución Universitaria del departamento de Antioquia, trabaja desde la docencia, la extensión y la investigación factores académicos que poseen intencionalidades de impacto y cambio social, su relación con el estudio comunitario es importante porque las realidades sociales están inmersas en el desarrollo del conocimiento. El reconocimiento de los diferentes actores sociales y sus formas de socialización y cotidianidad hace parte de los ejes misionales de la institución y, por esa misma razón, la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas presenta articulaciones en proyectos interinstitucionales de carácter regional y nacional, entre los cuales se encuentra la interesante sinergia con la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia en la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas para el fortalecimiento de las rentas oficiales como fuente de inversión social en el departamento.

La institución ha trabajado desde dos escenarios: la extensión, “que se entiende como la relación de la academia con la sociedad” (Gómez, *et al.*, 2017, p.31), y la investigación, “que da cuenta de las prácticas de construcción y producción de conocimiento desde la academia”. (Gómez *et al.*, 2017, p.31). En este caso particular, se “integran elementos propios de las ciencias económicas, de manera que esta última rama del conocimiento permita poner su saber teórico-metodológico al servicio de fenómenos sociales y proponer elementos de discusión, reflexión e intervención” (Gómez *et al.*, 2017, p.31).

De esta manera, en su recorrido por la investigación, ha contribuido académicamente en generar escritos productos de

procesos investigativos, acerca del asunto crítico y social que es la ilegalidad, y que, más allá del papel, proponen acciones que pueden ser efectivas para abordar las problemáticas contextuales que durante varias décadas se han acuñado en la comunidad antioqueña y que permiten evidenciar experiencias, debilidades y fortalezas sociales.

La interacción entre Estado y Universidad determina una relación que permite reconocer a partir de los estudios, análisis y resultados, efectos positivos en el desarrollo de los objetivos. Esta clase de interacción llega a demostrar, reconocer y fortalecer relaciones que se creían acabadas y que están dirigidas primero en identificar las realidades de la sociedad que les incumbe y segundo en planear y generar acciones que mejoren factores tanto económicos, culturales y sociales. En tal interacción, se concluye que

... el conocimiento construido en la Universidad sea pertinente en relación con las problemáticas y necesidades que las comunidades requieran. Y del Estado, que sea un catalizador que facilite la construcción de políticas públicas surgidas del contraste entre el mundo de la vida y el mundo de la academia (Barbosa, 2011, p.72).

En ese sentido, la Gobernación y el Tecnológico de Antioquia han participado juntos en la lucha contra la ilegalidad específicamente en el fortalecimiento de las rentas departamentales, lo cual se ha sido evidenciado en la sensibilización y en la generación de buenas prácticas institucionales y comunitarias. Fruto de tal propósito han surgido escritos productos de la investigación que plasman las experiencias que la estrategia ha desarrollado, y en el caso de este libro, se abordan de manera crítica y reflexiva las prácticas institucionales y la estrategia como tal en su desarrollo, y muestra, además, una mirada de los funcionarios públicos y los impactos de la estrategia en el fortalecimiento de las rentas departamentales.

De esa manera, generar escritos respecto de la “Estrategia Integral para el control a las rentas ilícitas” significa dejar memoria de las intenciones y prácticas que el departamento, junto a varias instituciones asociadas, propuso para fortalecer los ingresos departamentales y, más allá de ese propósito, evidenciar procesos críticos y reflexivos de factores como la cultura de la legalidad y las buenas prácticas comunitarias e institucionales.

Actores vinculados a la propuesta

Varias instituciones han participado y apoyado el desarrollo de la “Estrategia Integral para el control a las rentas ilícitas para el fortalecimiento de las rentas departamentales” en sus diferentes fases y componentes. Algunas están directamente trabajando (Fábrica de Licores de Antioquia –FLA–, Lotería de Medellín y Federación Nacional de Departamentos –FND–) junto con la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, y otras como instituciones aliadas (Policía Fiscal y Aduanera –Polfa–, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia –DIAN–, Fiscalía, Invima, Empresa Colombiana de Petróleos –Ecopetrol– y Federación Colombiana de Ganaderos –Fedegán–) y acompañantes (Tecnológico de Antioquia). En cabeza del proyecto se encuentran la Secretaría de Hacienda y el Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria y, por lo tanto, a continuación se hace una reseña de ambas instituciones.

Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia

La Secretaría de Hacienda es responsable de fortalecer el fisco departamental a través de la eficiente administración de los ingresos, la identificación de nuevas fuentes de recursos y la aplicación racional de fondos que faciliten la gestión de gobierno (Gobernación de Antioquia, 2018). Igualmente, de acuerdo con el Decreto 2575 del 2008 por el cual se determina la estructura orgánica de la administración departamental del orden central y se definen las dependencias que conforman los organismos se contemplan las siguientes funciones:

Formular, adoptar, ejecutar y controlar las políticas, planes generales, programas y proyectos que garanticen la eficiente y oportuna gestión del recaudo de los ingresos, la ejecución presupuestal, control y seguimiento del programa anual mensualizado de caja, la cancelación del gasto público la política de financiación de los programas que integran el plan departamental de desarrollo, la consolidación y buen manejo de la hacienda pública del departamento de Antioquia (Asamblea Departamental de Antioquia, Decreto 2575, 2008).

En el plan de desarrollo 2016-2019, el ente departamental se propuso avanzar en la gobernanza y las prácticas de buen gobierno, a fin de responder no solo por el cumplimiento de sus funciones y competencias legales, sino también de adaptarse a un entorno cambiante en el que es

fundamental contar con altos niveles de eficacia, eficiencia y efectividad, como condición para garantizar resultados consistentes y pertinentes a los requerimientos de la ciudadanía y las demás partes interesadas.

Ahora, uno de los propósitos de la Secretaría es incentivar el crecimiento económico, que se ve reflejado tanto en el campo administrativo como en el campo social y, por lo tanto, aquellos proyectos que formule, gestione y ejecute deben ir en sintonía con el fortalecimiento y la defensa de la inversión social.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Secretaría de Hacienda cuenta dentro de la Estrategia Integral con la Dirección de Rentas, la cual se encarga de adoptar las medidas e instrumentos en lo que tiene que ver con fiscalización y liquidación, es decir, son quienes administran el cobro y recaudo de los impuestos tributarios y no tributarios, fiscalizan el comportamiento y manejo de las rentas departamentales y deben fortalecer el fisco.

De esta manera, en el caso de la Estrategia Integral, la Secretaría de Hacienda y la Dirección de Rentas Departamentales llevan consigo la labor de incentivar el pago de los tributos que corresponden a cada una de las rentas, y a su vez trascender las acciones necesarias para tal fortalecimiento, a través de prácticas culturales y académicas.

Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia

El Tecnológico de Antioquia es una institución universitaria de educación superior, establecimiento público del orden departamental con patrimonio propio, autonomía administrativa y personería jurídica, adscrito a la Gobernación de Antioquia. Fue creado mediante la Ordenanza N.º 00262/1979, a través de la cual se convirtió en establecimiento público descentralizado del orden departamental, y adquirió carácter académico como Institución Universitaria por medio de la Resolución N.º 3612 - 14/07/2006, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, y por la Asamblea Departamental, mediante la Ordenanza 24 - 15/09/2006.

Producto del cumplimiento de sus procesos misionales de docencia, extensión e investigación, el Tecnológico de Antioquia se legitima como Institución Universitaria mediante la Resolución N.º 3612 de 4/09/2006. Por el cumplimiento de los procesos de gestión, el Icontec



le otorgó en el 2008 el certificado de gestión de calidad NTC-ISO 9001:2000, y NTCGP 1000:2004, para las actividades de docencia, investigación y extensión en los campos técnico, tecnológico, profesional y formación avanzada posgrado, estos certificados los ha mantenido la Institución hasta la fecha, mediados por las características de calidad de su gestión. A su vez, a través de la Resolución 16890 del 22 de agosto del 2016, el Ministerio de Educación Nacional le otorgó al Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria (I. E.), la certificación con la Acreditación Institucional de Alta Calidad.

Ahora bien, en los procesos de extensión, la institución ha consolidado convenios, alianzas, redes de cooperación y relaciones interinstitucionales que le han permitido la formación continua y permanente, la extensión, la investigación y el impacto en el medio socioeducativo regional, nacional e internacional a través de convenios macro y específicos, firmados con entidades como la Gobernación de Antioquia y el municipio de Medellín, con otros municipios de Antioquia, con instituciones de educación superior universitarias, de media técnica o escuelas normales, y países como Chile, Cuba, España, México, Argentina, Panamá e Italia.

Además, la actividad investigativa del Tecnológico de Antioquia está regida, entre otros, por los principios de libertad de investigación, responsabilidad social, autonomía, universalidad, libertad de cátedra y de aprendizaje, excelencia académica como criterio rector de la vida institucional, interdisciplinariedad, investigación como fuente y fundamento de la docencia, cooperación interinstitucional, autoevaluación, participación, planeación y evaluación, descentralización, calidad de la docencia y pertinencia de la extensión, como respuesta a las necesidades reales del medio.

Los proyectos de investigación son liderados por ocho grupos de investigación. Los grupos se consolidan en el sistema de investigación institucional en el marco de la interacción con el sector educativo, productivo y de servicios, en busca de la producción de conocimiento, el desarrollo y la innovación académica, tecnológica, científica y social humanística. La finalidad de los grupos es la producción y la comprobación de conocimientos orientados al desarrollo de la ciencia, de los saberes, de la técnica y de la creación, adaptación e innovación en busca de soluciones a los problemas de la región y del país.



Para este caso, el nombre del grupo de investigación que viene trabajando en el componente de investigación de la Estrategia Integral es Observatorio Público, adscrito a la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, y que tiene como propósito ubicar las agendas estatales, públicas y privadas en las líneas de investigación definidas. También, diseñar y proponer modelos aplicados a la administración pública con relación a la Contabilidad Pública gubernamental para la toma de decisiones, el análisis y las metodologías aplicadas en proyectos públicos – privados. Asimismo, establecer alianzas con grupos e instituciones con quienes haya afinidad en las líneas de investigación del grupo, con el fin de procurar una permanente retroalimentación en materia de transferencia de conocimiento.

De esta manera, la Secretaría de Hacienda y el Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria confluyen en el proyecto “Estrategia Integral para el control a las rentas ilícitas para el fortalecimiento de las rentas oficiales como fuente de inversión social en el departamento de Antioquia”, del cual, desde su componente de investigación, han surgido varios documentos escritos como producto de procesos investigativos, y que se complementa ahora con el presente libro.



El problema

Contextualización de la problemática

La Gobernación de Antioquia ha venido concentrando esfuerzos en fortalecer los recursos económicos del departamento con el fin de potenciar la inversión en infraestructura, educación, salud, entre otros aspectos de gran importancia para el territorio antioqueño. Particularmente, desde la Secretaría de Hacienda y la Dirección de Rentas, como responsables de la administración de las rentas del departamento de Antioquia, se han propuesto estrategias que permitan no solo fortalecer el recaudo de recursos que ingresan al departamento, sino también construir acciones que favorezcan, tanto desde la institucionalidad como desde la comunidad, buenas prácticas en torno a las rentas, considerando que no se trata únicamente de un asunto paliativo para su mejoría, sino de un proceso de largo aliento en el que se puedan consolidar acciones adecuadas que permitan garantizar la legalidad en cuanto a los recursos departamentales.

Al departamento de Antioquia ingresan recursos por diversas rentas, sin embargo, las distintas entidades gubernamentales han identificado aquellas en las que se presenta mayor ilegalidad y que además tiene mayores implicaciones y consecuencias para la economía departamental, por esta razón es necesario no solo reflexionar, sino actuar frente a las problemáticas que se evidencian a este respecto y construir soluciones que involucren a todos los actores de la sociedad. En la tabla 1 se presentan las rentas priorizadas en la estrategia y su definición a la luz de la Ordenanza 029 del 2017.

Tabla 1.

Definición de las rentas priorizadas por la estrategia

Tipo de renta	Rentas	Definición
Monopolios rentísticos	Alcoholes potables y licores destilados	Producción e introducción de alcohol potable con destino a la fabricación de licores y a su vez la producción e introducción de licores destilados como arbitrio rentístico (Artículo 17).
	Juegos de suerte y azar	“Aquellos en los cuales, según reglas predeterminadas por la ley y el reglamento, una persona, que actúa en calidad de jugador, efectúa una apuesta o paga por el derecho a participar, a otra persona que actúe en calidad de operador, quien le ofrece a cambio un premio, en dinero o en especie, el cual ganará si acierta dado los resultados del juego, no siendo este previsible con certeza, por estar determinado por la suerte, por el azar o por la casualidad”. (Artículo 22).
Impuestos	Consumo de cigarrillo y tabaco elaborado	Impuesto que se debe pagar por distribuir, vender o cambiar cigarrillos o tabaco elaborado (Usma y Zapata, 2017, p.267).
	Degüello de ganado mayor	Impuesto que deben pagar los propietarios, poseedores o comisionistas cuando se efectúa un sacrificio de ganado mayor* para comercializar con sus productos (Usma y Zapata, 2017, p.267).
	Sobretasa a la gasolina	Es un valor adicional que deben pagar los distribuidores, mayoristas, productores e importadores de gasolina extra, gasolina corriente, nafta, ACPM o combustible o líquido derivado del petróleo que se use como carburante en motores de combustión interna (Usma y Zapata, 2017, p.267).
	En relación con los monopolios	Impuestos que se deben cancelar por el consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas, de licores, vinos, aperitivos y similares y por motivo de los juegos de suerte y azar.

* Ganados bovinos, es decir, ganado lechero, cárnico y doble propósito, los equinos que son los bueyes y caballos y el ganado bufalino.

Elaboración propia, 2019.

En el caso de los monopolios de alcoholes potables y licores destilados, de acuerdo a información de la Gobernación de Antioquia, estas rentas son las que se encuentran más vulnerables a las circunstancias de ilegalidad, pues se han hallado productos

en escenarios de producción e introducción no autorizados, lo cual representa las causales de mayor evasión de impuestos.

En este sentido, considerando las cinco rentas anteriormente mencionadas, la Estrategia Integral para el Control de las Rentas Ilícitas, se pone al servicio para abordar esta problemática para que desde distintos escenarios de actuación se pueda hacer frente a los diferentes fenómenos que se han identificado, apuntando a diversas acciones que permita abordarlos de manera integral.

El trasfondo de esta estrategia no es otro que la construcción comunitaria, territorial e institucional de una cultura de la legalidad en la que se puedan corresponsabilizar los tres elementos en el fortalecimiento de los recursos públicos. Se tiene, entonces, la necesidad de implementar acciones de orden operativo, que posibiliten realizar ejercicios de control, es decir, desarrollar prácticas concretas frente a las acciones de ilegalidad, para combatirla en las distintas subregiones del departamento, y en relación con las rentas que se tuvieron en cuenta como prioritarias para la intervención. Para evidenciar dicha información en aras de mayor claridad, se elaboró la siguiente tabla (Tabla 2).

Tabla 2.
Operativos y Judicialización

Procedimientos	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Programación de operativos.	120	150	150	150	150	150	-	32	45	40	50	36	1073
Operativos de control en las nueve subregiones de Antioquia.	60	437	483	648	346	229	-	6	19	25	21	15	2289
Operativos de control en el área metropolitana.	195	258	109	130	321	239	-	26	26	15	29	21	1369
Visitas a establecimientos comerciales en las nueve subregiones de Antioquia.	60	437	483	648	346	229		83	245	331	383	289	3623
Visitas a establecimientos comerciales en el área metropolitana.	195	258	109	130	321	239	89	222	429	517	282	189	2891
Controles viales.	0	11	5	10	6	12	-	0	1	1	2	1	49
Denuncias instauradas.	8	10	13	11	14	3	-	0	0	15	0	25	99
Dictámenes químicos.	106	153	187	183	210	143	-	68	142	107	97	96	1492
Total mensual	744	1714	1539	1910	1714	1244	89	437	907	1051	864	672	12885

Elaboración propia (2018) con base en información suministrada por el grupo de operativos de la Estrategia Integral.

Una de las acciones que permiten dar cuenta la actuación de la estrategia en términos de su integralidad, son las capturas que se realizan por motivo de evasión o producción no autorizada de licor, así como cierres de establecimientos, como medidas de control frente a la producción e introducción no autorizadas, como se muestra en las figuras 1 y 2.

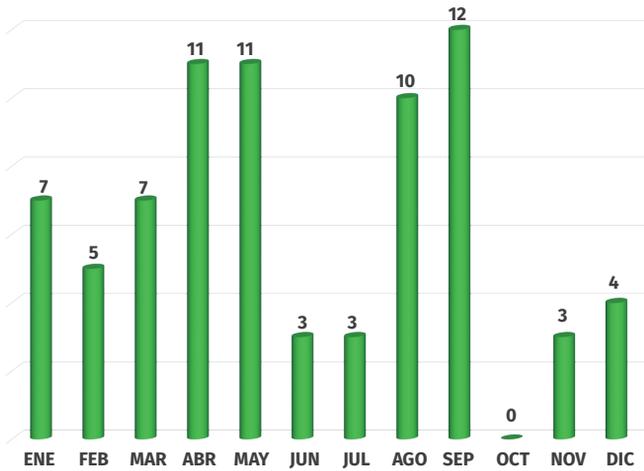


Figura 1. Cantidad de capturas.

Elaboración propia (2018) con base en información suministrada por el grupo de operativos de la Estrategia Integral.



Figura 2. Cantidad de cierres.

Elaboración propia (2018) con base en información suministrada por el grupo de operativos de la Estrategia Integral.

Para la renta de degüello, existen acciones particulares denominadas operativos de inspección, cuya finalidad es visitar las diferentes ferias de ganado en el departamento para verificar que se cumpla el adecuado procedimiento de pago del impuesto.

Tabla 3.

Operativos de inspección de degüello

Mes	Operativos de inspección
Enero	30
Febrero	33
Marzo	29
Abril	34
Mayo	30
Junio	19
Julio	0
Agosto	0
Septiembre	5
Octubre	4
Noviembre	52
Diciembre	1
Total	239

Elaboración propia (2018).

Se cuenta con acciones educativas y comunicacionales que posibilitan la construcción de nuevas prácticas ciudadanas a partir de la sensibilización, por medio de actividades de orden comunicativo que permitan a la ciudadanía aproximarse a la Estrategia. La comunicación pública hace referencia a propuestas de difusión de las estrategias en medios masivos de comunicación para darlas a conocer, las capacitaciones sobre las rentas que se realizan con distintos públicos objetivos y, por último, la participación ciudadana, que se refiere a la atención, información y denuncia ciudadana en materia de rentas.

Tabla 4.*Actividades del componente de comunicación 2018*

Estrategias de comunicación pública	Actividades realizadas en el año
	2018
Ruedas de prensa	3
Comunicados de prensa	23
Gestiones de prensa	40
Redes sociales	825
Brigadas de volanteo	12
Carrusel de medios	3

Elaboración propia (2018) con base en información extraída del informe de ejecución del año 2018 del comunicador de la Estrategia Gabriel Jaime Gómez.

En términos del proceso de capacitaciones para el año 2018, las actividades realizadas fueron 184 para un total de 3.743 personas capacitadas en relación con el proceso de rentas. Las acciones masivas que se han desarrollado para impactar a la comunidad en términos de las rentas departamentales se relacionan en la Tabla 5.

Tabla 5.*Acciones masivas de comunicación*

Acciones masivas	Actividades realizadas
Pautas radiales	2.560
Comerciales de TV	44
Afiches	10.000
Participación en ferias	5
Publicaciones en medios escritos	20
Redes sociales	304.741
Volantes	19.000

Elaboración propia (2018) con base en información extraída del informe de ejecución del año 2018 del comunicador de la estrategia Gabriel Jaime Gómez.

Por otro lado, para el componente de participación ciudadana se relacionan las actividades llevadas a cabo.

Tabla 6.

Actividades del componente de participación ciudadana en el año 2018

Componente de Participación Ciudadana	Actividades realizadas
Crear y actualizar un blog o sitio web que permita establecer un medio de comunicación para la denuncia	4
Promover en las redes sociales la denuncia de prácticas ilegales en lo que respecta a los juegos de suerte y azar	41
Promover el uso del hashtag #Denunciealsospechoso - #Denunciaalevasor	41

Elaboración propia (2018) con base en Información extraída del informe de ejecución del año 2018 del comunicador de la estrategia Gabriel Jaime Gómez.

En esta vía, los distintos componentes se articulan en función de fortalecer los recursos departamentales sobre la base de disminuir la evasión de los impuestos y con ello los impactos psicosociales y económicos que ello conlleva. Por esta razón, la Estrategia cuenta con un componente investigativo, el cual propone a través de procesos de revisión documental y sistematización de experiencias, poder conocer y comprender distintos aspectos alrededor de las cinco rentas departamentales, sus principales formas de evasión, pero también los ejercicios de buenas prácticas para contrarrestar la evasión. En la Estrategia se considera que la sistematización es “una conversación para retomar y recrear las pláticas que constituyen la experiencia” (Cendales y Torres, 2017, p.8).

Así que, desde el proceso investigativo, y como antecedente del presente texto, se obtuvo el primer resultado de investigación titulado: “El control integral a las rentas ilícitas: una experiencia de buenas prácticas en el departamento de Antioquia (2017)”, que consistió en un proceso de revisión documental y sistematización, en el que se ilustraron las distintas prácticas de ilegalidad asociadas a las cinco rentas priorizadas por la Estrategia y las buenas prácticas asociadas a las mismas cinco



rentas y que permiten integrarse en una cultura de la legalidad. De este ejercicio emergieron unas recomendaciones desde las instituciones, para ser implementadas en la estrategia con el fin de fortalecerla, y también surgió un material pedagógico titulado “Antioquia Gana por las Buenas: estrategia de divulgación sobre buenas prácticas de legalidad en las principales rentas departamentales” (2017), cuyo objetivo es “generar procesos de sensibilización e información sobre las buenas prácticas de legalidad en las principales rentas departamentales de Antioquia” (Gómez *et al.*, 2017).

Igualmente, se tienen dos productos académicos que propician la relación y conversación entre la academia y la sociedad. En primer lugar, y sobre este caso en particular, la comprensión académica de las problemáticas relacionadas con las rentas departamentales priorizadas, sobre la cual se construyó el artículo “La cultura de la legalidad como un ejercicio de buenas prácticas en el Departamento de Antioquia” (Usma y Zapata, 2017), publicado en la revista *En Contexto*, de la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia, donde se reflexiona alrededor de la cultura de la legalidad en relación con las buenas prácticas en las rentas departamentales. El otro producto fue “La cultura de la legalidad en las rentas del departamento de Antioquia como un ejercicio de buenas prácticas desde las acciones comunitarias” (Usma y Zapata, 2017), publicado en el libro *Observatorio Público: experiencias, tendencias y desafíos* (Gómez *et al.*, 2017), con el cual se realiza un abordaje a la cultura de la legalidad desde una perspectiva comunitaria.

Finalmente, se tiene el presente texto, donde se consideran las experiencias institucionales en los territorios en las que se reconoce las dinámicas propias de cada subregión, tanto en materia de ilegalidad como en acciones y propuestas para contrarrestarla, y se analizan aspectos de la Estrategia en clave de la responsabilidad de las instituciones públicas. Por tanto, se presentan cuatro buenas prácticas, a saber: diferenciación, innovación, incidencia pública y social, y replicabilidad y sostenibilidad, como una forma de dar cuenta del proceso que se desarrolla en la Estrategia, al tiempo que se tiene el resultado sobre las recomendaciones de los actores para fortalecerla.

Propósito investigativo

La Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas, que propone la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia, tiene como objetivo fortalecer los recursos públicos del departamento, para lo cual determina unas acciones concretas que permiten contrarrestar los efectos que la ilegalidad tiene en estos recursos, pero también construir cultura ciudadana que coadyuve a legitimar buenas prácticas en materia de rentas departamentales, específicamente en las cinco rentas priorizadas.

De ahí que cobre relevancia el componente investigativo en el marco de la Estrategia, si se considera que para reconocer las distintas dimensiones de las rentas ilícitas y procurar una lectura desde la academia de dicho fenómeno, el Tecnológico de Antioquia como Institución Universitaria reúne esfuerzos con la Secretaría de Hacienda del departamento, no solamente para leerlo, sino para actuar sobre él.

En este sentido, el propósito del presente texto es reconocer la dimensión de las instituciones públicas en la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas, resaltando la importancia de la experiencia de los distintos funcionarios en los diferentes territorios para la construcción de buenas prácticas. Es así que la configuración de una cultura de la legalidad emerge de la interacción de la comunidad como actor social y las instituciones públicas, a través de la siguiente pregunta de investigación: ***¿cuáles son las prácticas en las rentas departamentales de la Gobernación de Antioquia que favorecen la legitimación de una cultura de la legalidad?*** Con ese fin, el recorrido del libro se orienta a través de las siguientes preguntas: ¿cuál es el conocimiento sobre la cultura de la legalidad de los funcionarios y contratistas públicos asociados a las rentas? ¿Cuál es la responsabilidad de las instituciones públicas en el ejercicio de una cultura de la legalidad? ¿Qué recomendaciones se hacen desde las subregiones para construir buenas prácticas de legalidad en las rentas departamentales?

Objetivos de investigación

El presente libro es el resultado de un proceso de investigación que busca conocer las buenas prácticas sobre cultura de la legalidad que fortalecen las cinco rentas departamentales en las subregiones de Antioquia en el marco de la Estrategia Integral, el cual abarca las

experiencias que previamente se realizaron. En este sentido, el objetivo general de esta investigación es caracterizar las buenas prácticas en las rentas departamentales de la Gobernación de Antioquia.

Para el cumplimiento de este objetivo, se debe hacer un recorrido por los siguientes objetivos específicos:

- Identificar el conocimiento que tienen los funcionarios departamentales sobre la cultura de la legalidad en el marco de la Estrategia Integral.
- Describir las acciones que conocen los funcionarios departamentales que contribuyen al fortalecimiento de la cultura de la legalidad.
- Sistematizar las recomendaciones que tienen los funcionarios en materia de buenas prácticas.

Estrategia metodológica

La presente investigación se realiza con un diseño de investigación cualitativa, en el que se retoman datos cuantitativos para posibilitar una mayor comprensión de las acciones llevadas a cabo por la Estrategia. Teniendo en cuenta el impacto de la ilegalidad en las buenas prácticas en las cinco rentas departamentales, la investigación resalta la indagación en cuanto a la comprensión de la problemática por parte de los funcionarios institucionales.

De acuerdo con Rodríguez (1999), el diseño cualitativo busca estudiar la realidad en su contexto natural, e intenta recuperar el sentido o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas. Por su parte, para Galeano (2004) la investigación cualitativa desde lo cotidiano y a través de lo cotidiano busca la comprensión de relaciones, visiones, rutinas, temporalidades, sentidos y significados. De ahí que se contemple un diseño cualitativo, pues, de acuerdo con los intereses del proceso de investigación y las necesidades de la estrategia, puede ofrecer la oportunidad de lograr un acercamiento a los funcionarios de la gobernación y obtener resultados más adecuados para retroalimentarla.

Recolección, registro y análisis de información

Para recolectar la información se utilizaron tres estrategias: la revisión documental y las entrevistas semiestructuradas, que constituyen una técnica cualitativa, en tanto lo que se busca es la interpretación de los textos en función de unas categorías particulares, y además se implementó como técnica la encuesta (Anexo 1), que posibilita aproximarse a la descripción de las prácticas de los funcionarios públicos de las Secretarías de Hacienda de los municipios, en relación con las rentas departamentales.

Población y muestra

De acuerdo con el objetivo propuesto, para la presente investigación es importante conocer la experiencia de los funcionarios públicos de los distintos municipios de Antioquia, particularmente de los secretarios de hacienda, quienes son los responsables de los asuntos en materia de rentas de cada municipio. Por eso, se utilizó una selección voluntaria entre los 125 municipios del departamento de Antioquia. Igualmente, se realizaron entrevistas a conveniencia a funcionarios de las distintas instituciones asociadas a las rentas para poder tener una información globalizada de la problemática.

Análisis de la información

Se realizó la correspondiente digitación de textos y transcripción de audios de las entrevistas, conservando la fidelidad y confidencialidad de la información obtenida. Para finalizar, en relación con la información recolectada de las entrevistas y las preguntas abiertas de la encuesta, se efectuó un proceso de sistematización y análisis categorial, con ayuda de la herramienta Formularios de Google.

Estrategia Integral y control de la ilegalidad

En el contenido de este apartado, se hace una exposición sobre la relación que se encuentra entre los componentes de la Estrategia Integral y la ilegalidad asociada a las rentas departamentales, también se aborda la implementación de la Estrategia y su importancia en el fortalecimiento de los ingresos que percibe el departamento. Con el fin de facilitar la comprensión de la discusión, en primer lugar, hacemos un recorrido conceptual por los términos: renta, control e ilícito, y luego, más allá de transitar diferentes visiones, brindamos elementos que permitan dilucidar reflexivamente acciones comunitarias e institucionales en pro de la cultura de la legalidad. En segundo lugar, se dan a conocer los componentes en los cuales se fundamenta la Estrategia Integral, son ellos: comunicacional, operativo, investigación y participativo. Por último, estos componentes se correlacionan con lo concerniente a la ilegalidad.

Recorrido conceptual: renta, control e ilícito

Abordar la renta de manera admisible configura un complejo panorama para la ciudadanía, porque con el paso del tiempo el concepto ha sido asociado con la particularidad de cobranza. “Esto se debe seguramente a la existencia, a menudo fomentada, de una importante confusión acerca de los efectos que una u otra política tributaria puedan tener” (Ruiz, 2004, p.10). Dar un camino conceptual sobre la renta, por corto que parezca, puede ser una ayuda para llevar a la ciudadanía y los funcionarios públicos del departamento a la comprensión de este término, y a la reflexión sobre su utilización en general pero más específicamente en el sector público.

La *renta* consiste en el ingreso que se percibe a partir de una actividad o un bien y que tiene diferentes connotaciones según el punto en el que se sitúe. “En la economía política clásica la renta era una de las tres fuentes de ingresos que distinguía a las tres grandes clases de individuos existentes en una sociedad” (Sabino, 1991). En palabras de Adam Smith, en un enfoque netamente económico, “el valor real de todas las mercancías se resuelve (...) en tres partes componentes: salarios, utilidades y renta” (Manrique, 2002, p.184). Y así como los capitalistas recibían sus beneficios o utilidades y los trabajadores, salarios, los propietarios de tierra y de bienes inmuebles recibían rentas, que eran los ingresos que le correspondían a quien fuese propietario de ese factor de producción (Sabino, 1991).

En el sentido moderno, renta designa los cobros de los individuos, de las sociedades o del gobierno que derivan del trabajo de las personas o de la propiedad de los factores de producción (Sabino, 1991). Se define, además, como los “ingresos que constituyan utilidades o beneficios que rinde una cosa o actividad” (SII, s.f.). Desde una mirada más moderna, el término renta se relaciona con el patrimonio y los ingresos percibidos periódicamente a cambio de alguna actividad o bien. Pero, a partir de una visión más global, son categorizables como rentas los enriquecimientos que llenen estos requisitos: a) sean un producto; b) provengan de una fuente durable; c) sean periódicos; d) la fuente haya sido puesta en explotación (habilitada) (Harrouch, 2001, p.15).

Como hemos visto, el concepto de renta puede situarse en varias vertientes y en relación con diferentes épocas. Para efectos de este escrito, y teniendo en cuenta las características económicas, políticas y sociales particulares, usaremos el concepto de renta departamental:

Los ingresos que el Departamento y sus entidades descentralizadas, según el caso, perciben por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, monopolios, explotaciones de bienes, regalías, participaciones, sanciones pecuniarias y en general todos los ingresos que le correspondan para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales (Asamblea de Antioquia, Ordenanza 029 de 2017, Artículo 3).

Ahora bien, la conceptualización de renta, y propiamente la importancia que se le asigna al término, provienen principalmente de su destinación; y por lo tanto, de su rendición de cuentas. El dinero de la renta se debe distribuir en la ejecución de proyectos



de interés general y social en el territorio departamental, al tiempo que se debe propiciar transparencia en los procesos gubernamentales entre la comunidad y la institucionalidad. La Estrategia Integral busca que los habitantes “tengan conocimiento sobre el destino que tienen los recursos que se recaudan de los diferentes impuestos, [y] tengan claridad acerca de las responsabilidades que tienen como contribuyentes” (Gómez, *et al.* 2017, p.138) y las que tiene la institucionalidad desde la dirección departamental.

Por otro lado, continuando esta conceptualización, se da una aproximación al concepto de *control*, el cual, mirado desde varios enfoques, permite plantear, a partir de perspectivas históricas, económicas y administrativas, un panorama que faculta dilucidar, más adelante, elementos específicos en torno al fortalecimiento de las rentas departamentales. Por lo tanto, este término viene siendo un propósito importante de la Estrategia Integral porque inducirá al buen manejo de las rentas y de las inversiones sociales.

Las funciones de administración y control se han confundido en algunas reconstrucciones históricas, porque en su realización tienen íntimas correlaciones (Franco, 2001, p.185): mientras que la administración se refiere al orden y la organización de fondos o de bienes, el control se ha referido a su inspección, limitación y comprobación. El control ha tenido su evolución en dos tendencias: el enfoque anglosajón y el enfoque latino (Franco, 2001). El enfoque anglosajón tuvo origen “en los intereses de las organizaciones privadas, a partir de la creación de las sociedades mercantiles en los albores de la sociedad mercantilista” (Franco, 2001, p.185). En este enfoque “prima el interés hacia la protección de la propiedad privada delegándole esta responsabilidad a terceros que supervisen dicho control, a través de la figura de rendición de cuentas” (López y Gómez, 2017, p.14). El enfoque latino, por su parte, “surge adherido a las estructuras del Estado en las etapas de transición de la barbarie a la civilización” (Franco, 2001, p.187).

(...) es un legado de la cultura que le da su nombre, proviene de las concepciones del pensamiento europeo continental en el que la Contabilidad y las prácticas de control estaban reglamentadas dentro del marco legal que regía las instituciones, con un importante papel en materia de control de los negocios y también en el campo judicial, al servir como medio de prueba en las disputas entre comerciantes (Ramírez y Castillo, 2012, p.49).

Por ser el tema de interés de este texto, a continuación vamos a inquirir el control desde la tendencia pública. En sus comienzos, el enfoque latino comportó una forma autoritaria de control que poco a poco fue dando campo a concepciones participativas (Franco, 2001, p.187).

El enfoque latino se sintetiza en una actividad de control de amplia cobertura, protectora simultánea de los intereses estatales y de los propietarios del capital, con objetivos de interés público, sin preocupación por la especialidad del control, pues desde siempre se estructuró en la filosofía de la integralidad; sus objetivos son garantizar la veracidad de los informes contables, [y] proteger los intereses de los propietarios, el Estado y la comunidad (Franco, 2001, p.189).

El control se preocupa por garantizar bienestar – en este caso económico y social –, y aunque se pretenda sectorizarlo, conceptualizarlo puede inducir a muchos enfoques. Un ejemplo lo presenta la profesora Ardila, para quien el control es un

(...) conjunto de principios, fundamentos, reglas, acciones, mecanismos, instrumentos y procedimientos que, ordenados, relacionados entre sí y unidos a las personas que conforman una organización pública, se constituye en un medio para lograr el cumplimiento de su función administrativa, sus objetivos y la finalidad que persigue, generándole capacidad de respuesta ante los diferentes públicos o grupos de interés que debe atender (Ardila, 2009, p.22).

De una manera más específica, “cuando hablamos de control nos referimos al mecanismo que asegura el alcance de los objetivos de acuerdo con el entorno general en que se desarrolla la gestión” (Del Barco, citado por López y Ortiz, 2005, p.2). Pero el control no solo constituye un medio para lograr el cumplimiento de la función administrativa en el sector público, también se tienen en cuenta los planos financiero y estratégico en los que se desarrolla también la institucionalidad. El control sobre la actividad económica pública puede realizarse de diversas formas y con diversas finalidades (López y Ortiz, 2005, p.2).

Desde el punto de vista teórico, los aspectos más importantes del control son la prevención y percepción de errores y fraudes, pues son estos elementos los que posibilitan la protección del bien social (Franco, 2001, p.202), que consiste en resguardar los recursos

públicos, es decir, cuidar que los activos, propiedad de toda la sociedad, sean utilizados conforme a la ley y de acuerdo con prácticas sanas de administración, que busquen el bienestar general de la sociedad (Vásquez, W., 2000, p.43).

El control induce a prácticas a partir de la legalidad que en general deben velar por el bienestar común. En conclusión, el desarrollo de las actividades propias del control puede generar y facilitar buenas prácticas de legalidad, protección del fisco público, prevención de fraudes e irregularidades ilícitas. Este concepto se considera clave para el fortalecimiento de las rentas departamentales, porque conlleva consecuencias positivas en el recaudo.

Para culminar este apartado sobre la conceptualización, abordamos el término *ilícito*. Es fácil deducir el antónimo de la palabra y por lo tanto su connotación con la ley, pero comprender su papel en el desarrollo de este texto tiene importancia más allá de lo superficial. Analizar su impacto socioeconómico y en sí su significado puede llevar a la reflexión e, incluso, a identificar elementos que permitan la presentación de la Estrategia Integral.

Para hablar del término ilícito no es necesario abordar varios enfoques, su naturaleza recae sobre el orden normativo, por lo tanto en este texto se hace referencia a su concepto, a sus características y a la concepción ciudadana en relación con la perspectiva normativa. En el Código Civil Colombiano el acto ilícito es considerado como el “ejecutado con discernimiento, intención y libertad [que] determinan una adquisición, modificación o extinción de derechos” (Minjusticia, 2015).

Para efectos del objetivo de este capítulo, se puede afirmar que un acto ilícito es “aquello que no está permitido legal o moralmente” (Escobar y Arredondo, 2018, p.118). Más allá de priorizar la ley, se considera importante la “influencia de los principios y valores que han sido transmitidos por generaciones y que han fortalecido la ciudadanía en materia de desarrollo” (Gómez *et al.*, 2017, p.104), es decir que las normas éticas y morales también deben tenerse en cuenta; lo ilícito no solo quebranta la ley, sino también las buenas costumbres y la convivencia con el otro.

El ciudadano debe actuar bajo la comprensión y reflexión de las buenas prácticas que, en este caso, contribuyen a fortalecer las rentas

departamentales, la cultura de la legalidad y la disminución de los fraudes. Conviene, entonces, hacer una descripción de lo que puede considerarse como norma ética, norma moral y norma legal:

Quando se habla de normas éticas se hace referencia a las que sirven “(...) para preservar la integridad de las personas humanas” (Romero, 2008), y cuando se hace mención a las normas morales se hace referencia (...) a aquellas que sirven para preservar la integridad de un grupo. (...) Las normas morales son diferentes en cada grupo o clase de personas humanas y, por tanto, se basan en las desigualdades entre ellos (Romero, 2008 citado en Usma y Zapata, 2017, p.7).

En concordancia con la concepción anterior, pero desde otra configuración, se expone una diferenciación entre las normas éticas y las normas morales:

Las normas éticas tienen un campo virtual de radio, en principio, mucho más amplio (extensionalmente hablando) que las normas morales, puesto que «atravesan» las barreras de clanes, naciones, Estados, partidos políticos y aun clases sociales; su horizonte es «la Humanidad», puesto que el individuo humano corpóreo es la figura más universal del campo antropológico. Las normas morales, en cambio, tienen una universalidad distinta, pues las esferas en las que ellas actúan son múltiples y muchas veces contrapuestas entre sí (Bueno, 1996, p.63).

En cuanto a la norma legal se refiere, podemos afirmar que “son normas establecidas por la sociedad. Las leyes establecen obligaciones, prohibiciones y permisos concretos para determinadas acciones [y] están publicadas en forma de códigos y decretos” (Palacios, 2013). Un poder es legal y actúa legalmente en la medida en que se constituye de conformidad con un determinado conjunto de normas (Salazar, 1998, p.193).

Se denomina legal a toda circunstancia que se desarrolle conforme a la ley. Este tipo de situación refiere al hecho de que un determinado accionar no se opone a un tipo de legislación de un país específico. El criterio de legalidad puede ser ambiguo muchas veces, existiendo circunstancias que son motivo de discernimiento. No obstante, los distintos sistemas judiciales que las naciones ostentan se han caracterizado por desarrollar una serie de mecanismos que garantizan que este tipo de posibilidades se diriman con celeridad (Editorial Definición MX, 2014).

Lo ilícito, además de generar consecuencias legales por incumplimiento de la ley, tiene consecuencias sociales como el señalamiento de la ciudadanía, que se presenta por la transgresión a la vida, la seguridad y el buen vivir. En conclusión, lo ilícito traspasa los límites de la ley y se sitúa también en los lineamientos de la moral, la ética y la voluntad.

Esta investigación no tiene injerencia en el escenario penal, por esa razón, al hacer referencia a lo ilícito se busca generar un panorama de lo que ocurre cuando se cometen actos de ilegalidad que pueden tener relación con el escenario de las rentas departamentales; de manera que el objetivo del recorrido conceptual de los términos *renta*, *control* e *ilícito*, es brindar elementos para comprender a fondo la intención de la Estrategia Integral que se ha venido implementando en el departamento de Antioquia, y que más allá del énfasis en el ámbito financiero (fortalecimiento de las rentas departamentales), lleva a identificar la importancia de la buena gestión, la prevención de la ilegalidad y la protección de los bienes e ingresos que se perciben. Los resultados del control de los actos ilícitos y de la lucha contra ellos se podrán evidenciar en la inversión y el progreso en la comunidad en la que se desarrolla hoy la Estrategia.

Para efectos de esta investigación, en el marco de la Estrategia Integral, la ilegalidad la entendemos desde tres aspectos: producción no autorizada, introducción no autorizada y/o registrada y evasión de impuestos (Figura 3).

Producción no autorizada

- Es todo licor que se produce en el departamento de Antioquia que no cuenta con la respectiva autorización por parte de la entidad competente para ser producido y comercializado.
- Nota: De acuerdo con la normatividad vigente en el departamento (Ley 1816 del 2016), para la producción, comercialización y el pago de los impuestos se tienen en consideración tanto los procedimientos usados para la producción (destilación o fermentación) como el grado de alcohol del licor producido.

Introducción no autorizada y/o no registrada

- Es el licor, cigarrillo o tabaco que no cuentan con la autorización y el registro adecuados, por parte de la entidad competente, para su ingreso y comercialización en el departamento.



Evasión

- Son las prácticas que realizan persona(s) o establecimientos en las que, bien sea por acto u omisión, no se paga al departamento el dinero correspondiente por concepto de impuestos, por ejemplo, en la comercialización de licor, cigarrillo y tabaco, en la sobretasa a la gasolina y en el impuesto al degüello.

Figura 3. Prácticas de la ilegalidad.

Elaboración propia (2018).

Resumen del recorrido conceptual

Renta	Control
<p>Los ingresos que el departamento y sus entidades descentralizadas, según el caso, perciben por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, monopolios, explotaciones de bienes, regalías, participaciones, sanciones pecuniarias y en general todos los ingresos que le correspondan para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales (Estatuto de Rentas Departamento de Antioquia, artículo 3, 2017).</p>	<p>Prevención y percepción de errores y fraudes, pues son estos elementos los que posibilitan la protección del bien social. (Franco, p. 215) Es la posibilidad de resguardar los recursos públicos, es decir, cuidar que los activos, propiedad de toda la sociedad, sean utilizados conforme a la ley y de acuerdo con prácticas sanas de administración, que busquen el bienestar general de la sociedad (Vásquez, 2000, p. 43).</p>
Ilícito	Prácticas de ilegalidad en el marco de la Estrategia
<p>Es (...) “aquello legal o moralmente.” (Escobar y Arredondo, 2018, p. 118) Más allá, de priorizar la ley se considera importante la “influencia de los principios y valores que han sido transmitidos por generaciones y que han fortalecido la ciudadanía en materia de desarrollo” (Gómez <i>et al.</i>, 2017, p. 114).</p>	<p>Producción no autorizada. Introducción no autorizada y/o no registrada. Evasión de impuesto.</p>

Figura 4. Recorrido conceptual.

Elaboración propia (2018).



En resumen:

Las rentas deben ser distribuidas en la ejecución de proyectos de interés general y social en el territorio departamental.

El control no solo se constituye en un medio para lograr el cumplimiento de la función administrativa, en el sector público, además, se tiene en cuenta los planos financiero y estratégico en los que se desarrolla también la institucionalidad.

Además de generar consecuencias legales por incumplimiento de la ley, lo ilícito conduce a consecuencias sociales, como el señalamiento de la ciudadanía.

En el marco de la Estrategia Integral, las prácticas de ilegalidad son: producción no autorizada, introducción no autorizada y/o no registrada, y evasión de impuestos.

Componentes de la Estrategia

La segunda parte de este capítulo pretende dar a conocer la “Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas para el fortalecimiento de las rentas oficiales como fuente de inversión social en el departamento de Antioquia”, a través de la cual el departamento decidió implementar acciones para proteger y fortalecer los ingresos rentísticos (Usma y Zapata, 2017) que se concentran en cinco rentas específicas: monopolio rentístico de alcoholes potables y licores destilados, monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, impuesto de degüello, y sobretasa a la gasolina.

La Estrategia Integral se fundamenta sobre cuatro componentes, que “corresponden a problemáticas relacionadas con las rentas ilícitas y que producen además, consecuencias sociales, culturales y económicas para el Departamento” (Gómez *et al.*, 2017, p.44). Los componentes de la estrategia son:

- Comunicación
- Operativos
- Investigación
- Participación

La Estrategia Integral considera que con la implementación de cada componente y luego de todos de forma interrelacionada se podrá fortalecer las rentas departamentales de manera integral (Gómez *et al.*, 2017, p.44). Por eso hablaremos de cada uno de ellos y de su importancia.



Componente de comunicación: El componente comunicacional aparece en primer lugar, porque “la necesidad personal y social (Vásquez, 2000, p.5) de la comunicación existe “desde que se plantearon las intercomunicaciones personales y comunitarias” (Vásquez, 2000, p.5).

La comunicación ha sido teorizada, subvalorada, redimida y manejada de tantas formas que a veces se obvia su importancia por la cotidianidad con que es vista. Sin embargo, es tan antigua como las primeras civilizaciones, que mientras más se complejizaban más crecía su necesidad de desarrollarse y por tanto de interactuar entre ellas (Márquez, Cedeño y Mejía, 2016, p.218).

En la Estrategia Integral se ha estimado que con la implementación de habilidades comunicacionales, productos de investigación y campañas publicitarias orientadas a la sensibilización, se pueda alcanzar alguna interacción importante, mediante la cual se reconozcan “los factores psicosociales que se presentan alrededor de las prácticas fraudulentas y [orientando] el ejercicio de las buenas prácticas” (Usma y Zapata, 2017, p.5).

Además, algo que resalta la importancia de la implementación del concepto de comunicación es que se logre generar “concientización’, en el doble sentido político-pedagógico, como conocimiento (o descubrimiento de la razón de las cosas) y como conciencia (de sí, del otro, de la realidad), siempre acompañada de acción transformadora y política” (Barranquero, 2007, p.117). Según Freire, la comunicación vendría a ser sinónimo de diálogo, una recuperación del sentido etimológico originario de la palabra (derivada del latín «communis»): el proceso de compartir, de poner en común con otro (Barranquero, 2007, p.117).

En otro concepto de la comunicación, sin importar el sentido que pueda ofrecer a simple vista la información institucional, se puede considerar como:

El proceso de transmisión y recepción de ideas, información y mensajes. (...) Proceso complejo en el que dos o más personas se relacionan y, a través de un intercambio de mensajes con códigos similares, tratan de comprenderse e influirse de forma que sus objetivos sean aceptados en la forma prevista, utilizando un canal que actúa de soporte en la transmisión de la información. Es más

un hecho sociocultural que un proceso mecánico (Ribot, Pérez, Rousseaux y Vega, 2014, p.350).

Por otro lado, la comunicación se concibe a partir de una apreciación comportamental del ser, sensible al otro y a sus diferencias. Y se puede presentar sensitiva, acordada y respetada.

[La comunicación es] una especie de percepción y de comprensión del comportamiento del otro que conduce a una sensibilidad por sus necesidades y a una flexibilidad para saberlas manejar con justicia y objetividad. Significa comprender al otro, aunque no se esté de acuerdo con él o no se acepten totalmente sus puntos de vista. Es un poco el secreto de la comunicación. La comprensión del otro conduce a establecer dos principios básicos de la comunicación efectiva (Ladrón, 2018, p.125)

Desde un punto de vista estratégico y organizacional, la comunicación se define como un proceso de doble vía, que se hace “posible cuando entre los dos polos de la estructura relacional, rige una ley de bivalencia: todo transmisor puede ser receptor, todo receptor puede ser transmisor (Pasquali, citado en Barranquero, 2007), lo cual “ayuda a mejorar la organización de los flujos y canales” de información, porque el “libre intercambio de ideas, permite llevar a cabo el análisis, diagnóstico, planificación y control, destinados a la concreción de resultados” (González, 2007, p.15.).

Así que, la idea de establecer comunicación entre la institucionalidad y la comunidad en general permite crear interacción pública, transparente y colectiva. Los espacios de construcción dentro de la Estrategia Integral comienzan a propiciarse cuando la institucionalidad desafía los retos desde el diseño, el reconocimiento y la ejecución de campañas de cultura tributaria y de legalidad. La ciudadanía antioqueña necesita conocer y reconocer políticas públicas, ejecuciones presupuestales y manejo del gasto público y la inversión social, pero estas acciones no son una vía de un solo sentido, la ciudadanía contribuye desde la legalidad, el respeto y la participación. Es decir, para que la ciudadanía no colabore con las rentas ilícitas “se tiene que incubar en la conciencia de los ciudadanos y desde ahí provocar nuevas actitudes y valores que a su vez induzcan nuevos comportamientos” (Tello y Garza, 2000, p.34).

La comunicación debe estar basada en el valor de la transparencia de la información contable, social, cultural y financiera. “La confianza constituye el suelo institucional básico para el desenvolvimiento fluido de las relaciones humanas y la interacción organizacional eficiente” (Flax y Mill, 2006, p.41, citados en Gómez *et al.*, 2017, p.40). Para el proyecto es fundamental generar confianza pública desde los informes de ejecución presupuestal y del plan de desarrollo actual.

La comunicación genera cadenas de información y sensibilización, pues por cada actor social que se logre concienciar se crea la posibilidad de retransmitir la información: “las autoridades civiles, policiales, judiciales, administrativas, distribuidores y comerciantes; comunidad y públicos específicos” (Gómez *et al.*, 2017, p.40), pueden replicar procesos comunicacionales en cada uno de los espacios en los que se desenvuelven, con el fin de que “a través de procesos educativos se favorezca la transformación de las acciones de carácter fraudulento en prácticas enmarcadas en una *Cultura de la legalidad*” (Usma y Zapata, 2017, p.5).

Componente operativo: Este componente tiene un subcomponente tributario y otro en el que se distribuyen los grupos por renta. Respecto del tributario, en Colombia la obligación de tributar está establecida en el numeral 9 del Artículo 95 de la Constitución Nacional, donde se menciona que todos los colombianos deben “contribuir al financiamiento de los gastos e inversión del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”. Para comprender por qué es obligación tributar, vamos a conceptualizar el término tributo y argumentar la importancia de este componente en la Estrategia Integral y, sobre todo, en el desarrollo general del departamento.

Los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos (Menéndez, 2007, p.110).

En otras palabras, los tributos son “los aportes que todos los contribuyentes tienen que transferir al Estado; [y] son recaudados en ocasiones directamente por la administración pública o en algunos casos por otros entes denominados recaudadores indirectos” (Márquez, 2017, p.5).

El tributo no se debe concebir “simplemente como un instrumento de obtención de ingresos sino como parte de un sistema integrado por la dualidad ingreso-gasto” (García, 2013, p.5). Se puede ubicar dentro de dos grandes campos: “la determinación de la naturaleza de la norma creadora del tributo, y la precisión del contenido esencial de la misma” (Bravo, 2008, pp. 23-24). La Corte Suprema de Justicia entiende que “en materia impositiva no sólo se requiere para la validez del tributo creado o modificado, su origen legal, sino, además, su carácter ordinario, impersonal, objetivo, abstracto y de vocación permanente” (Bravo, 2008, pp.23-24).

Los tributos se encuentran bajo la dirección del derecho tributario y, por lo tanto, cuando se habla legalmente del término, se percibe integrado “por el conjunto de disposiciones legales que norman las relaciones jurídicas que surgen entre el Estado, en su condición de acreedor de obligaciones tributarias, con las personas obligadas a su pago por mandato de la ley” (Tordoya, 2004, p.48). El derecho tributario proviene del derecho fiscal, y es una rama del derecho público “que estudia las normas jurídicas a través de las cuales el Estado ejerce su poder tributario con el propósito de obtener de los particulares ingresos que sirvan para sufragar el gasto público en áreas de la consecución del bien común” (Tordoya, 2004, p.47).

El grado de aceptación del sistema tributario también estará en función de la calidad de los servicios que brinda el Estado y del grado en que éstos responden a las necesidades de la población (Sarmiento, 2017, p.30), porque:

(...) la actuación de la administración tributaria es la que el contribuyente relaciona con los impuestos que paga, las obras reflejadas en su territorio, la atención social recibida y la inclusión, por lo tanto, el nivel de cumplimiento y aceptación se verá afectado por la intervención de la institucionalidad. Luego de tal aceptación, se podrá identificar cambios con el ejercicio y creación de nuevas y buenas prácticas, no solo pensado desde la cultura de la legalidad sino también desde el ámbito comunitario (Usma y Zapata, 2017, p.4).

El intento de crear una “relación sana entre quien rinde cuentas y quien las pide comprende una valoración intrínseca de confianza, es insistir en una relación entre la institucionalidad y la ciudadanía, en una idea de construir conjuntamente cuestionamientos y consensos respetados en el tiempo” (Gómez *et al.*, 2017, p.166). El fundamento

último del tributo no es la justicia, sino la solidaridad. La solidaridad legitima y selecciona una modalidad de justicia (la justicia distributiva) de manera que la capacidad económica sólo se entiende como una expresión de ésta.

Componente de investigación: Otro componente que tiene la Estrategia Integral es el de investigación, con el fin de comprender y analizar distintos fenómenos que se presentan en el marco de la Estrategia para dejar memoria a través de un ejercicio de sistematización que busque la replicabilidad de la Estrategia en otras regiones.

El componente investigativo está avanzando en un proceso de sistematización que busca reflexionar sobre las buenas prácticas en relación a las rentas departamentales, de manera que sea posible abordar asuntos como la cultura de la legalidad. En este marco se han desarrollado distintos productos que posibilitan no solamente hacer un ejercicio académico sino contribuir al fortalecimiento de la Estrategia.

Componente de participación: La participación ciudadana es indispensable en la medida en que permite un autorreconocimiento de sus propias acciones en materia de las cinco rentas, y desde este mismo lugar una sensibilización que lleve a escenarios de transformación comunitaria (Usma y Zapata, 2017, pp.18-19).

La participación sugiere desarrollo comunicacional entre la ciudadanía y la institución, sin embargo, para que se dé es muy importante que los dos actores se encuentren en cohesión. La visibilidad de tal comunicación y el progreso social evidenciarán solo resultados positivos, en el momento en que se identifique voluntad participativa de cambiar el entorno donde se convive, porque la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo (Merino, p.3). Para el presente estudio, la participación:

(...) es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva



con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (Velásquez, citado en Velásquez y González, 2003, p.20).

La participación ciudadana genera inclusión, desarrollo y avance en los procesos sociales y económicos del departamento, incentiva el sentido de pertenencia del entorno y la personería de problemas locales y generales.

El ejercicio de la participación lleva a la gente a preocuparse más por los asuntos públicos, a intervenir más directamente en los procesos de planeación, a pensar en proyectos para su barrio, su vereda, su comuna, a fiscalizar el desempeño de las autoridades públicas y a emprender iniciativas colectivas para resolver los problemas de su entorno inmediato (Velásquez, citado en Velásquez y González, 2003, p.28).

En este sentido, al tener en cuenta la participación ciudadana como componente de la Estrategia, se mejora “la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos” (Velásquez, citado en Velásquez y González, 2003, p.20). Además, mejora la aceptación de la comunidad, porque el trabajo de control de las rentas departamentales se trabaja en pro de la ciudadanía y con ella, bajo los preceptos de solidaridad, diálogo, reconocimiento y proceso social. La participación ciudadana “mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales” (Velásquez, citado en Velásquez y González, 2003, p.20).

Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, encontrar soluciones comunes o hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida (Merino, 1995). Por lo tanto, la Estrategia Integral del control de las rentas ilícitas, abanderada por la Gobernación de Antioquia, propone, con base en los anteriores componentes, combatir la ilegalidad y fortalecer la cultura de la legalidad y las relaciones entre ciudadanía-institución.

Resumen de la Estrategia integral

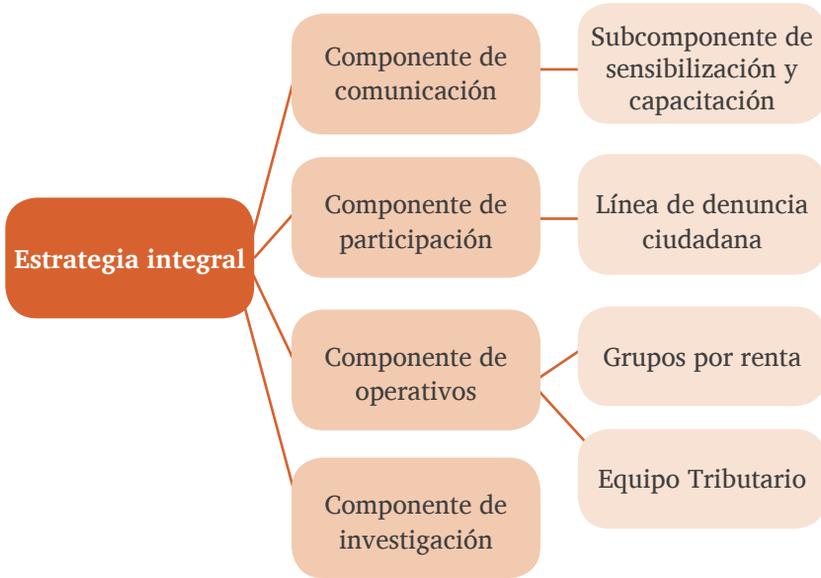


Figura 5. Componentes de la Estrategia integral.

Elaboración propia (2018).

En resumen:

Establecer comunicación entre la institucionalidad y la comunidad en general permite crear interacción pública, transparente y colectiva.

El tributo no se debe concebir “simplemente como un instrumento de obtención de ingresos sino como parte de un sistema integrado por la dualidad ingreso-gasto” (García, 2013, p.5).

El fundamento último del tributo no es la justicia, sino la solidaridad. A partir de los grupos operativos, surgen procesos que ayudan a remover actos ilícitos.

La participación ciudadana genera inclusión, desarrollo y avance en los procesos sociales y económicos del departamento, incentiva el sentido de pertenencia del entorno y de personería de los problemas locales y generales.

Con base en los componentes de la Estrategia Integral, se propone combatir la ilegalidad, fortalecer la cultura de la legalidad y las relaciones entre ciudadanía e institucionalidad.



Las instituciones públicas en el ejercicio de las buenas prácticas vistas desde la Estrategia Integral

La Estrategia Integral surge de la necesidad desde la Gobernación de Antioquia de intervenir una problemática regional en relación con las rentas departamentales, es decir, sobre la identificación de acciones de ilegalidad en distintos focos, por las cuales el departamento deja de percibir ingresos que podrían utilizarse para el desarrollo de infraestructura, educación, salud y otras necesidades del departamento.

Como se dijo más arriba, en el marco de la Estrategia el componente investigativo ha elaborado una reflexión alrededor de las buenas prácticas en materia de las rentas departamentales, que permitan una construcción de cultura de la legalidad.

Para ello, es preciso reconocer las distintas responsabilidades que convergen con relación a esta problemática, considerando que son varios los actores que confluyen en ella; es decir, las acciones de ilegalidad no ocurren única y exclusivamente porque unas personas se disponen a delinquir o a violentar la norma (puede ser, incluso, por desconocimiento de la misma), sino que se trata de un fenómeno social complejo, en el que se vinculan distintos actores sociales que propician las dinámicas que subyacen a la ilegalidad.

De manera que el presente texto busca reconocer la corresponsabilidad que se establece entre el Estado y la sociedad para la construcción de la cultura de la legalidad de cara a las buenas prácticas en las rentas departamentales, partiendo del ejercicio de que son las instituciones públicas las que materializan las acciones estatales.



Relación entre los actores y componentes en la Estrategia

Los actores que integran la Estrategia

Comunidad: En este actor no solamente residen las problemáticas que subyacen a las prácticas de ilegalidad, sino que puede ser constructor de acciones concretas para transformarlas. Desde el caso de la Estrategia Integral, se reconoce a la comunidad como un participante con el que potencialmente se pueda construir una cultura de la legalidad que legitime unas buenas prácticas en relación con las rentas departamentales.

Departamento de Antioquia: Es la institución gubernamental que administra el departamento, entendiendo este último como una entidad territorial que tiene autonomía en términos de administración de los recursos económicos y sociales del territorio. En este caso, en la estructura del departamento existen dependencias que permiten la gobernabilidad y el ordenamiento de los distintos territorios y a su vez es el encargado de viabilizar presupuestalmente la Estrategia. A la entidad gubernamental se vinculan otras instituciones que coadyuvan a llevar a la práctica la Estrategia desde sus acciones especializadas, como la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA), la Lotería de Medellín, la Federación Nacional de Departamentos (FND), la Policía Fiscal y Aduanera (Pofa), el Ejército Nacional, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), la Fiscalía, el Invima y la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol).

Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria: Institución universitaria que tiene como responsabilidad operar el proyecto en todos sus componentes y a su vez generar una articulación entre academia-Estado y sociedad, que se materializa en esta estrategia a través del proceso de investigación y los componentes de sensibilización y participación ciudadana.



Figura 6. Actores vinculados a la Estrategia.

Elaboración propia (2018).

Son entonces cuatro grandes actores que se pueden desagregar en instituciones, entidades territoriales o incluso personas, pero para que se pueda legitimar una cultura de la legalidad se deben vincular, relacionar e integrar, y así posibilitar una interacción dinámica entre ellos para la construcción de buenas prácticas de legalidad. Estos actores revierten unas características y dinámicas particulares frente a las buenas prácticas y la cultura de la legalidad, en este sentido, también desde estas particularidades se teje la responsabilidad que cada uno debe asumir frente al proceso.

De manera que se quiso conocer la percepción de los funcionarios institucionales que tienen una relación directa con las rentas priorizadas, como actores significativos del proceso que se adelanta con la Estrategia Integral en el departamento de Antioquia. Por tal motivo, se construyó una encuesta titulada “Buenas prácticas de legalidad” (Anexo 1), en la cual participaron a conveniencia funcionarios de las

nueve subregiones, y una entrevista semiestructurada hecha a cuatro funcionarios clave en la Estrategia. El resultado de la encuesta permitió conocer la percepción de funcionarios institucionales de 103 de los 125 municipios del departamento como se muestra a continuación.

Frente a la participación de los actores institucionales de los municipios de cada subregión, en la Tabla 7 se muestra la cantidad de municipios que dieron respuesta a la encuesta y el respectivo porcentaje. Solo en el Bajo Cauca el porcentaje de respuesta fue bajo, mientras que en las subregiones con mayor cantidad de municipios en su territorio, el porcentaje de respuesta a la encuesta fue alto, es el caso de Occidente, Oriente, Suroeste y Valle de Aburrá. En este sentido, en términos de la cantidad de encuestas realizadas a los actores institucionales, la subregión que tuvo mayor participación fue la del Oriente con un 20,3% y la de más baja participación fue Bajo Cauca con 1,7% (ver la Figura 5).

Tabla 7.

Cantidad de municipios encuestados por subregión

Subregión	Cantidad de municipios que integran la subregión	Cantidad de municipios por subregión que contestaron la encuesta	Porcentaje de municipios por subregión que contestaron la encuesta
Valle de Aburrá	10	10	100,0
Norte	17	16	94,1
Nordeste	9	8	88,9
Oriente	23	20	87,0
Suroeste	23	20	87,0
Magdalena	7	6	85,7
Occidente	19	16	84,2
Urabá	11	7	63,6
Bajo Cauca	6	2	33,3

Elaboración propia (2018).

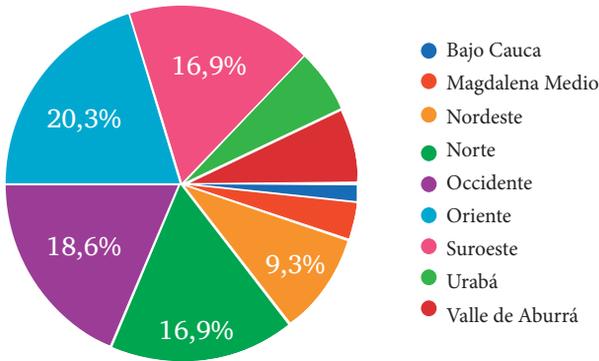


Figura 7. Participación en la encuesta por subregión.

Elaboración propia (2018).

La encuesta fue contestada por el 84% de los municipios de la totalidad de las subregiones de Antioquia. En esta información se pueden reconocer elementos que coinciden en cuanto a fenómenos y problemáticas respecto de las rentas departamentales, y a su vez es posible explorar rasgos que pueden dar cuenta de una construcción de la cultura de la legalidad y las buenas prácticas institucionales.

Los componentes de la estrategia

Entre la comunidad y la institución como actores existe una relación intrínseca en cada uno de los componentes de la Estrategia, que se lee en las acciones de corresponsabilidad para la construcción de una cultura de la legalidad. El componente de participación ciudadana es un eje central en la Estrategia Integral, y se entiende como:

... una participación activa y auténtica en los procesos que contiene la *Estrategia de control a las rentas ilícitas*, específicamente, desde los elementos de la cultura de la legalidad, para lo cual, se hace uso de capacitaciones desde enfoques socio-culturales para que así la ciudadanía coadyuve en la consecución de los objetivos de la estrategia (Gómez *et al.*, 2017, p.48).

Con la participación se busca generar que en la comunidad se propicien y establezcan acciones de incidencia en sus territorios, que la ciudadanía pueda reconocer las acciones fraudulentas, que se estimule la denuncia de malas prácticas en función de la construcción de una

cultura de la legalidad, como también la disminución de la ilegalidad, y así posibilitar una construcción colectiva de acciones adecuadas.

El componente de participación se articula con el proceso de capacitación y sensibilización, en el que se vinculan tres actores: la comunidad, que se particulariza en los comerciantes y distribuidores, las personas que tienen una relación directa con cada una de las rentas, y las instituciones gubernamentales, tanto las que requieren más formación en estos temas como las que son responsables de esa capacitación. En este caso, al fomentar la participación ciudadana se está reconociendo la importancia de que la comunidad tenga conocimiento sobre las rentas con las que tiene relación, y que estas acciones se puedan replicar en términos de buenas prácticas comunitarias. En el componente de participación se consideran:

(...) la educación y la formación como elementos fundamentales en la consecución de un cambio sustancial para el fortalecimiento de las rentas departamentales. Aquí, no se piensa solamente en el contribuyente sino también en aquellos funcionarios que se relacionan en el proceso del recaudo, el trato de la información financiera y el manejo de la destinación (Gómez *et al.*, 2017, p.46).

Igualmente se tiene el componente de sensibilización y formación pública en el cual participan tanto actores institucionales como la comunidad en general, aquí se visibiliza la corresponsabilidad de los actores, en la medida en que son las instituciones públicas las que hacen viables las acciones para posibilitar buenas prácticas en términos de las rentas priorizadas, pero es en la comunidad donde se legitiman y replican dichas acciones que ayuden a fortalecer el recurso de la Gobernación.

Apostar por la sensibilización y la comunicación es valioso porque se le hace un reconocimiento a la participación pública de la sociedad civil, la cual representa para la construcción de *cultura de la legalidad* un papel acorde con las necesidades sociales y públicas aproximadas al contexto actual (Gómez *et al.*, 2017, p.44).

Y para finalizar, el componente operativo, relacionado con el proceso administrativo, en el que

(...) con inteligencia policial y militar en operativos judiciales para detectar aquellos grupos que practican acciones ilegales relacionadas con las rentas departamentales, puesto que resulta importante

identificar la procedencia de los productos de contrabando y/o adulterados. El propósito es atacar los pilares de los procesos ilegales que culminan en la participación del ciudadano común, para así lograr darle fuerza a la compra de productos legales en el departamento (Gómez *et al.*, 2017, p.47).

En este caso la responsabilidad directa para favorecer las buenas prácticas recae en las instituciones que están realizando los operativos, sin embargo, esto tiene una incidencia e implicaciones directas en la comunidad, en términos del establecimiento de sanciones para quienes cometen acciones fraudulentas o desconocen la norma.

En este sentido, al indagar entre los actores institucionales sobre cuál de los componentes consideran ellos es el más importante para fortalecer las buenas prácticas de las rentas departamentales, los encuestados reconocen como el componente más significativo (con el 58,3%), la capacitación y formación a las autoridades civiles, policiales, administrativas, distribuidores y comerciantes, comunidad y públicos específicos. Consideran entonces a los mismos funcionarios públicos como un elemento de gran relevancia para los procesos de formación como una forma de construcción de buenas prácticas, y resaltan como una responsabilidad institucional la construcción de una cultura de la legalidad. En la Figura 8 se muestra en porcentajes el grado de importancia otorgado a cada uno de los componentes de la Estrategia, para la construcción de buenas prácticas en las rentas departamentales:

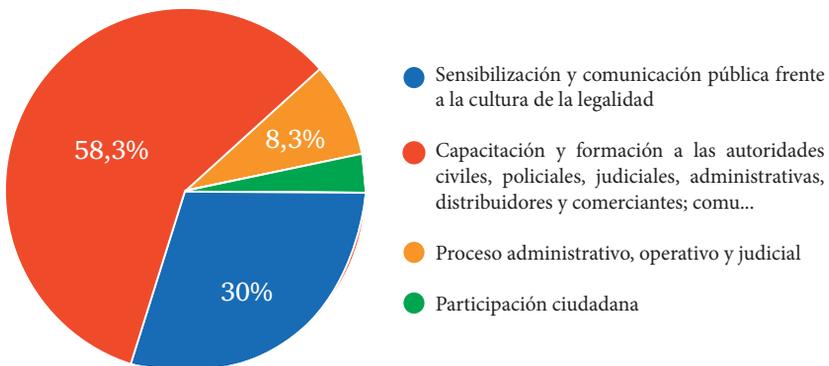


Figura 8. Importancia de los componentes según los actores institucionales

Elaboración propia (2018).



El componente de sensibilización y comunicación pública frente a la cultura de la legalidad se devela como un aspecto importante para las buenas prácticas, si se tiene en cuenta que desde la institucionalidad se puede socializar con la comunidad asuntos en relación con la cultura de la legalidad. Uno de los entrevistados afirma cómo la sensibilización y la educación aportan para este proceso:

Entrevistador: En ese caso, entonces, ¿usted cree que se puede construir una cultura de la legalidad o no es posible?

Entrevistado: La educación y la sensibilización. Para que la gente haga las cosas de la manera correcta y no busque siempre apartar de nuestro pensamiento y cultura eso del cuarto de hora, de que me salté la fila, que es algo que ya está acuñado en nuestra sociedad. El dicho de aquí: El vivo vive del bobo. Entonces en eso se basan, se consigue algo más barato y es lo mismo, no se ve solo en los licores o en los flagelos que nosotros atacamos, sino por lo menos en la ropa falsificada, y la gente lo tiene claro (*Entrevista 3*).

Es así como los actores-instituciones aliados se articulan en los distintos componentes, y establecen, entonces, unas acciones particulares desde las instituciones públicas para desarrollar las buenas prácticas, en función de una cultura de la legalidad que en su carácter de interés público direcciona “en la idea de apartar el interés individual bajo la voluntad de aceptar el interés general. Pensar en que todos los ciudadanos estén de acuerdo sobre la viabilidad de un tema en particular es un escenario complejo” (Usma y Zapata, 2017, p.264).

En el siguiente capítulo se esboza cómo se comprenden y se plantean estas acciones desde las instituciones públicas, y cómo la articulación con las prácticas ciudadanas puede dar pie a la construcción de una cultura de la legalidad.



Figura 9. Componentes de la Estrategia y actores participantes

Elaboración propia (2018).

En resumen:

La construcción de una cultura de la legalidad requiere que entre las instituciones públicas y la comunidad exista una relación e interacción de corresponsabilidad.

La Estrategia Integral, en cada uno de sus componentes, implica una responsabilidad de algún actor, por tanto, es importante reconocer los límites y convergencia de cada uno de ellos en función de una cultura de la legalidad.

Una buena práctica por parte de la institucionalidad para posibilitar una cultura de la legalidad tiene que ver con la implementación de la Estrategia en articulación con la comunidad y en relación con cada uno de sus componentes.

La cultura de la legalidad: un ejercicio de corresponsabilidad Estado-sociedad para la construcción de buenas prácticas

Existe una relación estrecha entre la cultura de la legalidad y las buenas prácticas que se puedan construir para contrarrestar los fraudes en las cinco rentas que se priorizan, como se ha trabajado durante todo el proceso investigativo en el marco de la Estrategia Integral, y en el presente texto. Esa relación implica una reflexión y legitimación por parte de los actores comunitarios, pero necesariamente debe haber unas acciones de las instituciones gubernamentales.

La pregunta que atraviesa este texto es la siguiente: *¿cómo consolidar buenas prácticas de legalidad en las instituciones gubernamentales de manera que favorezca la legitimación de una cultura de la legalidad?* Esto nos lleva al ejercicio que se planteó inicialmente sobre esa relación institución-cultura de la legalidad, marco en el cual se pretende una consolidación estructural de prácticas sociales, en las que las instituciones gubernamentales sean un referente legítimo para las comunidades y puedan ejercer acciones regulatorias y de control.

Es necesario entonces comprender la realidad de los actores en la que se inscribe la cultura de la legalidad, la relación entre los actores en función de la Estrategia Integral es dinámica y cambiante (ver figuras 7 y 8), es decir que, como todos los fenómenos sociales, se puede mover y transformar en relación con dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales e incluso

históricas y ambientales. Igualmente, la relación entre los actores es de interdependencia, esto significa que existe una reciprocidad tanto en la práctica como en la responsabilidad entre las comunidades y las instituciones gubernamentales.

Un elemento importante entre los actores institucionales entrevistados tiene que ver con la forma como cada uno percibe o entiende la cultura de la legalidad. En este sentido, la cultura de la legalidad se enmarca en tres grandes concepciones:

- Acciones y estrategias que implementa el departamento de Antioquia para regular y ejercer control social y territorial y combatir la ilegalidad.
- Construcción que realizan los diferentes actores de la sociedad, a través del cumplimiento efectivo de las normas que se han reglamentado y legitimado.
- Prácticas ciudadanas que se legitiman socialmente para la autorregulación en sus territorios.

Estas tres concepciones hacen referencia particularmente a la pregunta, en quién reposa la responsabilidad de la construcción de la cultura de la legalidad y de qué manera se pueden legitimar sus prácticas. Por eso los diversos actores institucionales entrevistados dieron cuenta de categorías, dimensiones y aspectos que se pueden desprender de estas tres concepciones y entender a partir de ellas, considerando, siempre, tres aspectos fundamentales en su definición que se encuentran en menor o mayor medida en cada concepción: la pluralidad, la transparencia y el interés público (Usma y Zapata, 2017).

Combatir la ilegalidad. Acciones y estrategias de del departamento de Antioquia para regular el control social y territorial

A partir de la encuesta (Anexo 1) que se realiza a los funcionarios de los distintos municipios se desprenden cuatro categorías: la *responsabilidad gubernamental*, el *control institucional*, las *medidas correctivas* y la *sensibilización ciudadana*, que tienen que ver con la concepción de la cultura de la legalidad en relación con acciones y estrategias para combatir la ilegalidad desde la institucionalidad a través de ejercicios de control social y territorial.



La primera categoría, la *responsabilidad gubernamental*, evidencia la existencia de una relación significativa entre lo que la institucionalidad propone con las acciones que desarrolla, porque deben tener coherencia, ser incluyentes y estar en contexto con la comunidad en la que se van a desarrollar. No es viable implementar acciones para regular y combatir la ilegalidad si la comunidad no se siente recogida en las propuestas del gobierno. Por lo tanto, es importante que la institucionalidad recoja en sus propuestas los aspectos sociales que identifiquen a todos los actores.

(...) habría que enseñarle a la gente que siempre que va a consumir tiene que verificar que está consumiendo un producto legal ¿cierto? Entonces que si es un licor, que tenga su estampilla, que si es una cerveza, pues se compre en lugares donde uno reconoce que llevan contabilidad e inventario, casi que uno diría que se compre en almacenes de cadena y almacenes serios, pues porque, de resto, uno siempre se expone a que le estén dando, en lugar de una factura, una cotización o algo similar a una factura, y no tengas la certeza de estar comprando una bebida alcohólica que efectivamente ha pagado los impuestos que corresponden al departamento (*Entrevista 2*).

Dos categorías, el *control institucional* y las *medidas correctivas*, se relacionan con la responsabilidad gubernamental. El control institucional quiere decir que la institución pública, en coherencia con las responsabilidades adquiridas con la comunidad, debe ejercer procesos de comprobación, en este caso, de los probables actos ilícitos que afecten los dineros públicos, la seguridad de la comunidad y el bien común, pues combatir la ilegalidad requiere de procesos juiciosos y responsables. A su vez, las *medidas correctivas* permiten llevar a cabo la eliminación del origen de un acto ilícito, este se considera como un proceso de control en la cultura de la legalidad, pues, al acentuar penas agresivas y buscar la erradicación de supuestas problemáticas se envía un mensaje de lucha, miedo y riesgo. Esta clase de medida se presenta cuando se identifican las causas de un problema en específico. En nuestro caso, los fraudes que están relacionados con las rentas departamentales se sancionarían con penas fuertes, como lo advierte un actor institucional:

[Estar acompañados de la policía por] seguridad e inteligencia, porque ellos se las pillan más fácil. Posibilidades jurídicas de sancionar o de tomar correctivos (*Entrevista 1*).

Más arriba se expuso sobre la relevancia que el proceso de capacitación a los funcionarios tiene para la consolidación de unas buenas prácticas de legalidad. Sin embargo, para la construcción de una cultura de la legalidad en el marco de la Estrategia Integral, el control se entiende y asume como uno de los ejercicios más importantes que se pueden realizar desde la responsabilidad gubernamental, para ello, en palabras de Villoria e Izquierdo (2016), se requiere también consolidar elementos de buen gobierno:

[que] exige una burocracia profesional (Rauch y Evans, 2000), con una ética exigente y unas instituciones políticas que aseguran una eficaz rendición de cuentas (Wilson, 2008), implica eficacia y eficiencia en la satisfacción de las necesidades públicas (Longo, 2008), requiere imparcialidad, entendida como un trato igual a todas las personas con independencia de las relaciones personales y afectivas existentes (Rothstein y Theorell, 2008) y demanda transparencia (Bovaird y Loeffler, 2007, p.294) y receptividad (p.105).

En esta vía, consolidar la cultura de la legalidad es otro elemento que involucra directamente a la comunidad y que permite situarla como actor de importancia en la relación de interdependencia antes enunciada, no obstante, son los actores gubernamentales quienes tienen la responsabilidad mayor para esa consolidación, en la medida en que existe una *sensibilización ciudadana desde la institución*, creando e implementando las acciones que combaten la ilegalidad, realizando una sensibilización con la comunidad respecto de las acciones y de temas que influyan en el fortalecimiento de las rentas departamentales. De este modo, la institución socializa con la comunidad, aunque no es una construcción conjunta de las normas y acciones para tal fin, sino más bien un proceso informativo.

Los diferentes actores de la sociedad se regulan a través del cumplimiento efectivo de las normas que se han reglamentado y legitimado

Cuatro categorías se desprenden de esta categoría: sensibilización general, trabajo mancomunado, inclusión y control social, que involucran a diferentes actores e intentan legitimar la relación institución-comunidad en la construcción de cultura de la legalidad. La primera se refiere a la *sensibilización general – involucra a la comunidad y la institucionalidad* – porque se debe resaltar la importancia que tiene

cada actor de la sociedad en la legitimación de las normas que se han reglamentado justamente con su cumplimiento. El valor del aporte de cada uno de ellos podrá verse reflejado en las buenas prácticas que conforman una cultura de la legalidad. La sensibilización debe pasar por los funcionarios públicos, los entes policiales y judiciales, las empresas, los pequeños distribuidores y comerciantes y por supuesto por la comunidad. Es decir, en cuanto a la cultura de la legalidad la sensibilización no debe ser sectorizada, porque se reconoce que en cuanto a funciones y temas relacionados existen unas especificaciones, pero cuando se habla en un sentido general los actores confluyen por la siguiente razón:

(...) es que nosotros en nuestro comportamiento como seres humanos, como miembros de una sociedad y de una comunidad estamos llamados a cumplir unas reglas, unas normas, desde todo principio, reglas de convivencia, reglas de comportamiento humano, de comportamiento social (*Entrevista 4*).

De esta manera, se puede identificar en el marco de la Estrategia Integral que la cultura de la legalidad no sólo debe dar cuenta de temas de tributación y/o control, sino que existe un trasfondo que aborda:

(...) representaciones sociales adecuadas a los valores éticos y morales transferidos en el tiempo, los beneficios colectivos, familiares e individuales [y que si se interiorizan] ... se verán reflejados no solo en los ingresos que se invierten en el territorio sino también en la convivencia futura (*Gómez et al., 2017, p.6*).

La categoría *trabajo mancomunado* propone que la construcción de ideas, normas y prácticas es el resultado conjunto de la participación de varios actores individuales, y que la implementación de las acciones se presenta en conjunto, según grado de responsabilidad. De esta manera, cada actor social presenta desde su contexto, potencialidades y debilidades en lo que respecta a la legalidad. Esta categoría emerge porque:

(...) A veces se identifica una brecha muy grande entre la institucionalidad y la ciudadanía, porque la ciudadanía cree siempre que la institucionalidad no hace las cosas bien, entonces es la brecha social que hay [en] esa relación (*Entrevista 2*).

La responsabilidad de construir una cultura de la legalidad reclama una construcción consensuada que involucre las particularidades de



cada contexto, no recae netamente sobre la concepción institucional. Es decir, cada subregión, los organismos departamentales y judiciales, los comerciantes y distribuidores y la comunidad demandan necesidades, normas y prácticas en las todos se vean reconocidos. Un ciudadano que se sienta acogido bajo esta concepción, “es más participativo y crítico, acepta las normas y cumple con sus obligaciones por convicción, lo que lo faculta a exigir el respeto y el cumplimiento de sus derechos (...) asumiendo responsabilidades sociales y aportando al desarrollo de la comunidad (Tributemos, 2001).

El trabajo mancomunado se relaciona con la categoría que se refiere a la *inclusión*, porque el reconocimiento de los diferentes actores de la sociedad y sus contextos, facilita el cumplimiento efectivo de las normas. Esta categoría responde a la diversidad comunitaria que define y reconoce todos los aspectos y contextos que se presentan en el territorio antioqueño, por lo tanto, las normas estarán direccionadas a las realidades contextuales de cada comunidad del departamento. Su enfoque no implica adición, sino más bien una garantía de transparencia y equidad. La *inclusión* conduce al *trabajo mancomunado*, por lo tanto, podría decirse que a una construcción de cultura de la legalidad.

Por último, se presenta la categoría *Control social*, donde se reconoce la vigilancia y fiscalización por parte de la ciudadanía a la gestión pública. Estas acciones podrán construir una confianza institucional a partir de resultados de transparencia. También se hace referencia a las normas que socialmente se han implementado para el bienestar de la comunidad en general. El control social busca una armonía entre los agentes de la sociedad a partir de la defensa de la legalidad.

Implementar un sistema de rendición de cuentas en la función pública, para algunos, puede ser equivalente a llenar las oficinas gubernamentales con formatos para exponer inconformidades; para otros, significa que debe haber miembros ciudadanos en la supervisión del proceso integral de las políticas públicas. ... Desde esta visión, se considera aceptable valorar a una ciudadanía informada y dispuesta a exigir sus derechos (Monsiváis, 2005, pp.11-12)

Esta categoría entonces hace énfasis en la construcción de una cultura de la legalidad desde un control que ejerce el ciudadano mediante la fiscalización, pero que también actúa bajo la confianza, porque existen rendiciones de cuentas que son transparentes, y además, buenas prácticas en los ejercicios institucionales.

La sinergia entre estas cuatro categorías ofrece una concepción que responsabiliza a todos los actores que influyen en el fortalecimiento de las rentas departamentales, a construir una cultura de la legalidad con reconocimiento, inclusión y transparencia.

Prácticas ciudadanas que se legitiman socialmente para la autorregulación en los territorios

Esta concepción reconoce la existencia de buenas prácticas de legalidad que no están sujetas y van más allá de unas normas ya establecidas. Se trata de prácticas ciudadanas que pueden llegar a legitimar socialmente una cultura de la legalidad en cada uno de los territorios del departamento de Antioquia. En esta concepción, se reconoce la comunidad como actor principal en la construcción de una cultura de la legalidad, pero no excluye ni deja de reconocer la responsabilidad institucional que poseen los entes gubernamentales en los ejercicios de regulación. Esta concepción comprende cuatro categorías. Veamos:

La primera hace referencia a la *idiosincrasia local*, la cual puede ser considerada como el conjunto de ideas y comportamientos propios de una persona o un grupo de personas de un territorio específico y que son vistas de manera subjetiva. La cultura de la legalidad se puede construir desde las prácticas de los ciudadanos porque son ellos quienes entienden sus particularidades por vivirlas a diario, y la institución puede verlas de manera subjetiva y con intencionalidades que, sin saberlo, tal vez, no cumplan con las necesidades de los territorios.

Las dimensiones de la *idiosincrasia* abarcan las manifestaciones humanas desde la verticalidad de sus funciones socioculturales y los caracteres multidisciplinares que las componen (Escalona, 2011, p.1). Es decir, se tiene presente principalmente la identidad cultural como

(...) una necesidad para desbloquear el enfoque acerca de la homogeneidad de las culturas concebidas como unitarias, y darles el estatus de existencia legítima a formas de culturas diversas en el interior de una cultura mayor. Así mismo permite comprenderla como la reserva extrapolada de generaciones anteriores que marcan la cultura y la hacen afín con otra, pero diferente en su totalidad por las ideas y modos de actuación de cada grupo social (Escalona, 2011, p.3).

Por lo tanto, la construcción de una cultura de la legalidad desde esta concepción deberá comprender las generaciones anteriores y replantearse los modos de actuación actuales.

Otra categorías que posee esta concepción es *la conciencia ciudadana*, que tiene que ver con la responsabilidad ante el entorno en el que se desarrolla la vida, donde prima el bienestar común más que el individual y se presentan y construyen ideas y normas acordes con ese objetivo en específico. Pretende reflexiones constantes respecto de las mejoras generales, los deberes como ciudadanos y los derechos constitucionales. Para ello se requiere participación, análisis y compromiso social. La conciencia ciudadana puede construir cultura de la legalidad,

(...) volver a las buenas prácticas, tendríamos que iniciar un trabajo social, de convivencia, de que todos tomemos conciencia de volver a las buenas prácticas, de volver a los principios morales que tuvieron nuestros padres y abuelos, donde la palabra valía más que una escritura pública, volver a tomar los principios de la ética, que están tan pasados de moda (*Entrevista 4*).

Es decir, entonces, que esta concepción defiende la conciencia social como un ejercicio que podrá autorregular las acciones en los territorios, un ejercicio de reconocimiento histórico y actual de las situaciones que presentan los contextos sociales.

Por otro lado, se tiene en cuenta la categoría *formación ciudadana*, que es el proceso en el que un conjunto de conocimientos está encaminado en las relaciones sociales previstas para la convivencia. La formación ciudadana fortalece los espacios comunes entre la institución y la ciudadanía, como también los espacios locales. Incentiva la construcción de normas basadas en la educación cívica, la legalidad y las buenas prácticas. Hay que fortalecer las relaciones sociales como también la autorregulación social, porque

(...) el comportamiento de las personas es a no cumplir, a ser negativos, a llevar la contraria en todo, a no cumplir y sobre todo en el caso de los tributos, la gente siempre está pensando en evadir el impuesto, en eludir el pago de los tributos, en buscar la ilegalidad por todos los aspectos (*Entrevista 4*).

Para esta concepción es importante construir prácticas que se legitimen socialmente desde el contexto, la formación y la sensibilización, porque se considera que estas acciones



(...) permitirán generar prácticas de responsabilidad por parte de la comunidad, desde la comprensión y construcción propia del sentido que tienen de legalidad y del reconocimiento que le otorgan a la cultura de la legalidad como forma de fortalecer los recursos económicos del departamento y la inversión social en sus territorios (Gómez *et al.*, 2018, p.10).

La *formación ciudadana*, según Peiró, no se puede basar sólo “en la transmisión de información sino en la construcción, potenciación y utilización adecuada de las competencias que hemos ido planteando. Es fundamental la potenciación del pensamiento crítico, de la gestión de incertidumbre, del aprender a aprender” (2003, p.4). Así como lo expresó un actor institucional, las prácticas deben ir:

(...) encaminadas a fortalecer los principios, para que la gente sea consciente de que hay que obrar correctamente (*Entrevista 3*).

Por último, en la categoría de *participación ciudadana* las acciones que ejerza la comunidad en términos de legalidad pueden crear efectos de alto impacto en el fortalecimiento de las rentas departamentales. La participación ciudadana genera inclusión, desarrollo y avance en los procesos sociales y económicos del departamento, incentiva el sentido de pertenencia del entorno y personifica problemas locales y generales, por lo tanto, las prácticas ciudadanas podrán legitimarse a través de las soluciones y propuestas que logren regular la ilegalidad en sus territorios.

El control a las rentas ilícitas desde las instituciones públicas de la Gobernación

Es importante reconocer que la comunidad cumple un papel muy significativo en la construcción de ejercicios de buenas prácticas de legalidad que implicarán la consolidación de una cultura de la legalidad por sí misma, teniendo en cuenta que la comunidad:

(...) tiene las herramientas para identificar las problemáticas asociadas a las rentas ilícitas y también pueden contribuir a la solución de las mismas, por lo cual puede aportar a las dinámicas que se han presentado desde la institucionalidad apropiándolas a sus acciones cotidianas y construyendo una cultura de la legalidad (Usma y Zapata, 2018, p.).

No obstante, en lo que atañe a este texto, la comunidad tiene que ver con la responsabilidad institucional en la construcción de buenas prácticas, en relación con la interdependencia presentada en apartados anteriores. De este modo, la institución se entiende más allá de las personas que la conforman, y da lugar a una definición básica: el conjunto de acciones, reglas y normas que se constituyen para ordenar estructuralmente un fenómeno social. En este caso hablamos de un tipo particular de institución y es la gubernamental, de carácter público y dependiente del Estado, como el aparato que a través de sus gobernantes lleva a cabo un ejercicio de poder en un territorio y una población particulares, sin intereses individuales o privados, son las instituciones “que participan de la función de gobierno, que ejecutan las decisiones públicas y que se encuentran agrupadas en la administración pública” (Bautista, 2008, p.3).



Es necesario, entonces, dar lugar a esas acciones que desde la corresponsabilidad institucional se proponen como buenas prácticas y que actúan como construcción de una cultura de la legalidad. De manera que a la luz de las categorías que se han presentado durante el recorrido investigativo en el marco de la Estrategia Integral al control a las rentas ilícitas, se exponen esas buenas prácticas institucionales en las distintas subregiones y para cada una de las rentas. Las buenas prácticas se entienden como “las acciones adecuadas sobre una situación o fenómeno ciudadano en específico, bien sean por cumplimiento de la normatividad institucional y/o por las construcciones socio-comunitarias tendientes a mantener el orden social, y a posibilitar el fortalecimiento de un territorio” (Usma y Zapata, 2017, p.265).

Son entonces cuatro categorías en las que durante el recorrido investigativo de la estrategia, se ha venido desarrollando una forma de comprender unas buenas prácticas de legalidad, estas categorías son: la *diferenciación*, la *innovación*, la *incidencia pública y social* y la *replicabilidad y sostenibilidad*. Cada una se entiende como una forma de construir mecanismos, acciones y estrategias, es decir, un conjunto de buenas prácticas que aporten a una cultura de la legalidad en materia de las rentas departamentales.

Diferenciación

Las buenas prácticas en materia de diferenciación tienen como particularidad valorar “el desarrollo de enfoques específicos para sus grupos objetivos, superando una lógica homogenizante que además de resultar poco eficaz, transgrede en muchos casos, aspectos de derechos y convenciones locales, nacionales e internacionales” (Tapia y Mohor, 2014, p.15).

En este caso, los actores institucionales resaltan distintas acciones en materia de buenas prácticas respecto a la diferenciación, de acuerdo con cada una de las rentas. Para *monopolio de alcoholes potables y licores destilados*, la buena práctica en materia de diferenciación deja en evidencia que si bien el fraude del licor adulterado ocurre en todo el departamento, en cada subregión existen dimensiones e impactos diferenciales, que pasan por prácticas socioculturales concretas en algunas zonas e incluso por prácticas de producción artesanal tradicional. A su vez, se tienen en cuenta los límites territoriales del departamento porque en otros departamentos también se tiene

producción de licor, y es necesario establecer medidas diferenciales para los distintos territorios, en relación con las diversas dimensiones de la problemática.

Por su parte, para los juegos de suerte y azar un elemento muy importante que emerge en la diferenciación es un eje articulador que debe existir entre la comunidad y las autoridades, es decir, se reitera la importancia de que si bien las autoridades hacen un ejercicio de control frente a la ciudadanía, es necesario construir una relación en el marco de una cultura de la legalidad que fortalecería las buenas prácticas, esta propuesta diferenciadora apuntaría a la incorporación de “relaciones y dinámicas sociales entre los diversos actores” (Tapia y Mohor, 2014, p.15).

En el caso de las rentas que tienen que ver con el impuesto a los cigarrillos y tabaco elaborado, el degüello, los hidrocarburos y la sobretasa a la gasolina, los actores institucionales coinciden en que la diferenciación es la construcción de prácticas que fortalecen la cultura de la legalidad de acuerdo con los distintos territorios y la multiplicidad de problemáticas, teniendo en cuenta la participación como un ejercicio clave en las buenas prácticas, de tal manera que a partir de las acciones de sensibilización comunitaria se posibilite la construcción de una cultura de la legalidad aterrizada a la realidad de cada territorio. En este sentido la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas deja ver que

(...) las buenas prácticas en los casos de adulteración y falsificación de alcoholes, de juegos de suerte y azar, y contrabando de cigarrillos están orientadas no solamente a aquellos ciudadanos que están cometiendo las prácticas ilícitas sino también a los distribuidores y consumidores de estos productos y servicios, en la medida en que estas situaciones pueden tener un impacto directo en la salud de los ciudadanos, al igual que algunas de las acciones referentes al degüello y a la apropiación indebida de la gasolina (Usma y Zapata, 2017, p.270).

Es así que la diferenciación, como buena práctica, se expresa en reconocer institucionalmente cuáles son las particularidades de las rentas en cada territorio, de qué manera se evidencian los fraudes y cómo puede la comunidad corresponsabilizarse teniendo en cuenta sus aspectos socioculturales, económicos y territoriales.

Innovación

La categoría de innovación hace referencia a cómo la práctica tiene una capacidad de trascender de las acciones que tradicionalmente se han empleado para hacer un abordaje de la mismo, esto es “la superación de modelos o enfoques referidos tradicionalmente al ámbito de control y a estrategias que se muestran insuficientes para responder a los complejos factores sociales asociados al fenómeno” (Tapia y Mohor, 2014, p.12).

En este sentido, específicamente en materia de innovación para los licores, los funcionarios ponen en evidencia una serie de escenarios, acciones y situaciones, que han fortalecido la Estrategia o que podrían verse como propuestas innovadoras para contrarrestar los fraudes. Por un lado, se evidencian propuestas para fortalecer las estrategias en cuanto a la verificación ciudadana de la autenticidad del licor, en esta vía se tiene las estrategias que se puedan construir en relación con la verificación de envases, etiquetas y empaques, acciones que permitan incentivar:

(...) por ejemplo en el tema del aguardiente de la fábrica de licores teníamos [la campaña] de raspa la etiqueta como para hacerles la tarea más difícil, creo que tuvo un tiempo una campaña de recolectar las botellas, entonces le decían a la gente: si llevas 3 o 4 botellas te damos una gorra. Entonces, como incentivar a la gente a recoger las botellas, las tapas para que no se vuelvan tan comerciales (*Entrevista 2*).

Esta acción o buena práctica se fortalece con las estrategias que tienen que ver con la realización de campañas publicitarias, educativas y/o psicosociales que sean innovadoras, que se acercan a la comunidad sobre la base de visiones diferentes a como se han realizado en otros momentos:

(...) las estrategias comunicativas y tecnológicas que han permitido llegar a los y las ciudadanas, la información adecuada, oportuna y pertinente sobre cada una de las rentas, también se consideran buenas prácticas en materia de innovación, en el marco del presente proyecto; en este sentido se podrían nombrar las diversas campañas publicitarias, donde se aborda el tema de adulteración del licor, de juegos de suerte y azar, y el contrabando de licores y cigarrillos, desde las cuales se pone en conocimiento a la ciudadanía sobre los riesgos psicosociales a nivel individual y comunitario que traen estas prácticas sino también las implicaciones legales que tiene cometerlas (Usma y Zapata, 2017, p.271).



Además de la utilización de herramientas tecnológicas que permitan la verificación de la autenticidad del licor y que provean de información en relación a la ilegalidad. Para todo lo demás sería importante el desarrollo de pruebas piloto que permitan identificar en algunos territorios y escenarios cómo se podría desarrollar una implementación a pequeña escala para después realizar un programa en todo el departamento.

Por su parte, en materia de innovación en las rentas de juegos de suerte y azar, se desarrolla explícitamente lo relacionado con las rifas y cómo contrarrestar las prácticas tradicionales de ventas informales en los municipios. Las principales estrategias que se tienen para esto son de carácter informativo, educativo y de publicidad, para permitir, por un lado, dar un mayor reconocimiento a la Lotería de Medellín y al chance electrónico y, por otro lado, que se contrarresten las prácticas informales de los compradores no legales, como el perifoneo y las ventas casa a casa, para lo cual se requiere “utilización de metodologías diversas que propician la participación comunitaria” (Tapia y Mohor, 2014, p.12).

De manera que la categoría de innovación, tanto para los monopolios rentísticos de alcoholes, licor y juegos de suerte y azar, como para los impuesto al degüello, al consumo de cigarrillos y al tabaco elaborado, de vinos, aperitivos y similares, cervezas, sifones y mezclas, y sobretasa a la gasolina, se resume, principalmente en resaltar en las rentas, los ejercicios tecnológicos, las campañas que han sido efectivas, como por ejemplo aquellas que hacen referencia a los problemas de salud asociados a dichas campañas y la comunicación y participación comunitaria.

Incidencia pública y social

La categoría de incidencia pública y social tiene que ver con la participación ciudadana, sobre cómo la Estrategia permite acciones de orden colectivo y comunitario. Para hacer realidad esta buena práctica, la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas conjuga varios de sus componentes, y construye:

(...) acciones concretas frente a las problemáticas específicas que tienen las regiones, desde los diversos actores que en ellas influyen, y con la información de cada una de las rentas en términos de la normatividad vigente para cada una de ellas, y los riesgos o impactos psicosociales que tienen las acciones fraudulentas (Usma y Zapata, 2017, p.272).



Son tres los elementos que sobresalen en la categoría de incidencia pública y social, en materia de buenas prácticas, y que le dan un lugar a la interdependencia entre la comunidad y la institucionalidad, son ellos: la prevención, las denuncias y el control social. Por un lado, se tienen las prácticas en materia de prevención para todas las rentas, estas se pueden vincular a una categoría de buenas prácticas en relación con su *replacibilidad y sostenibilidad*, es decir, por medio de la educación, en el sentido de realizar acciones que permitan tanto para la ciudadanía como para las instituciones prevenir la ilegalidad. Esto, necesariamente, pasa por el elemento de la construcción de una cultura de la legalidad en la que se puedan enmarcar dichas acciones.

Si bien la incidencia pública se puede entender como una forma concreta de posibilitar escenarios de transformación en los territorios, en los actores institucionales se pueden leer prácticas de control y fiscalización como formas de incidir en la transformación de los fraudes; se entiende que son escenarios para fortalecer la responsabilidad de los actores tanto comunitarios como institucionales y para visibilizar las sanciones para la comunidad. Así, una de las acciones más importantes tiene que ver con mecanismos de control, que incluso se podrían relacionar con estrategias innovadoras y novedosas para facilitar los mismos escenarios. La comunidad, en tanto la interdependencia que se presenta en ella, debe también participar en esta práctica y hacer de la denuncia como una forma importante de participación.

Denuncia

La denuncia tiene que ver con el empoderamiento ciudadano, en el marco de la cultura de la legalidad, para reconocer una infracción, fraude o delito, y poder reconocer sus múltiples implicaciones, y a su vez tener claridad sobre la ruta que debe emprender en materia de denuncia.

Control y fiscalización

Otra dimensión importante en materia de buenas prácticas en términos de incidencia pública y social, son los mecanismos de control. En este sentido, se convierte en una estrategia de incidencia pública evidenciándose como referente a nivel social y comunitario de las sanciones en las que se pueda incurrir por la ilegalidad asociada a estas rentas.



En este caso el control se relaciona con una entidad no solamente departamental, sino de carácter nacional y está muy relacionada con la buena práctica en innovación, ya que se ha observado que entre mayor claridad haya frente a las instituciones que prestan los servicios es mayor la posibilidad de reducir la práctica tradicional.

Sin embargo, también se plantea que haya medidas directas de control para los distintos actores implicados en la renta, y acciones que se pueden leer como formas de generar un impacto en las comunidades en las que se identifique dicha ilegalidad.

En este caso, entonces, la incidencia pública y social deja en evidencia la importancia de la relación entre todos los actores la cual, desde la interdependencia que se presenta en la construcción de una cultura de la legalidad, permite consolidar prácticas efectivas que se vayan legitimando socialmente.

Replicabilidad y sostenibilidad

Frente a las buenas prácticas en relación con la sostenibilidad y replicabilidad se hace referencia, desde las acciones institucionales, a la construcción de mecanismos propios que hagan que las acciones que se están adelantando perduren en el tiempo y puedan ser replicables entre los actores tanto comunitarios como sociales.

Las buenas prácticas de replicabilidad y sostenibilidad en cuanto a la adulteración de licores hacen referencia inmediata a la educación. Se requieren escenarios de capacitación en todo lo relacionado con esta renta. A su vez se necesita la sensibilización comunitaria para que sea posible evidenciar un impacto macro en las rentas, en este sentido, estaría enmarcada en una cultura de la legalidad en la que la ciudadanía reconocería los fraudes como una mala práctica, y por tanto replicaría aquello que se ha construido y legitimado socialmente como una práctica aceptada para la renta del licor. Para ellos, será necesario “considerar el seguimiento o monitoreo de los beneficiarios post intervención” (Tapia y Mohor, 2014, p.14).

En este caso se debe tener en cuenta que las malas prácticas no solamente tienen que ver con aquellos que incurren en el delito de fabricación del licor adulterado, sino también por los consumidores que legitiman su producción.

Por su parte, los recursos por los juegos de suerte y azar van dirigidos a la salud. Esta es una acción con la cual se debe apuntar a escenarios de sensibilización ciudadana. Las prácticas de replicabilidad y sostenibilidad se enmarcan en la consolidación de una cultura de la legalidad en la que la comunidad desnaturalice las acciones que tienen relación con la ilegalidad y promueva acciones críticas frente a ellas, igualmente que sea un reconocimiento comunitario el hecho de que la ilegalidad implica un detrimento en el patrimonio que impacta económicamente a la salud.

La replicabilidad y sostenibilidad con respecto a los cigarrillos y el tabaco elaborado cuenta con ejercicios educativos y pedagógicos orientados en dos vías, por un lado, en relación con el contrabando y cómo este afecta desde distintas dimensiones a los ciudadanos y, por otro lado, en relación con la dimensión del cuidado y la salud, teniendo en cuenta los impactos del consumo, esta situación tiene relación con la buena práctica de incidencia pública y social.

[Respecto al contrabando] definitivamente es un tema cultural, es que la gente aprenda que no se debe consumir. Porque mientras no haya consumidor no hay vendedor y la cosa es que es muy complicado el tema (*Entrevista 2*).

En este sentido, la sensibilización, la cultura ciudadana y el pago oportuno de los impuestos, las campañas educativas, la capacitación, sensibilización y publicidad son los elementos de mayor importancia en buenas prácticas para posibilitar acciones concretas en cuanto a las prácticas de degüello, de ahí la relevancia de conocer las prácticas con que se cuenta en la región y la interlocución que existe con otros departamentos.

Al hacer un recorrido por las buenas prácticas, que identifican a los actores institucionales, se retorna a esa relación de corresponsabilidad entre instituciones y comunidad, por lo cual se tiene que reconocer que en esta relación la institucionalidad también cumple un papel importante: por un lado es quien diseña, analiza, construye y controla todo lo referente al carácter normativo de las rentas departamentales, es decir que es la responsable de socializar, sensibilizar y regular a la comunidad con relación a las buenas prácticas, además, desde la misma institucionalidad se propende por unas buenas prácticas que contribuyan al fortalecimiento de las rentas departamentales y contrarresten las rentas ilícitas.



De manera que las instituciones públicas, en representación del Estado y en el ejercicio de su gobierno, construyen y consolidan todo un aparato normativo que regula las prácticas en las cinco rentas departamentales. Sin embargo, esta estructura normativa se ve atravesada por esas prácticas que se podrían explicar dentro de un orden sociocultural y económico, en las cuales los actores comunitarios trasgreden dichas normas por desconocimiento o con intención, y como se dijo en el capítulo anterior, esto dificulta el fortalecimiento de la hacienda pública e incluso pone en riesgo algunos derechos fundamentales como la salud y la educación.

En esta vía, y en materia de buenas prácticas institucionales, es necesario tener en cuenta reflexiones que puedan fortalecer el aparato público y que se pongan en diálogo con aquellas acciones de orden comunitario que permitan la consolidación de una cultura de la legalidad, desde la corresponsabilidad Estado – sociedad. Por eso se podría proponer que la cultura de la legalidad, como un ejercicio de corresponsabilidad, requeriría ejercicios de gobernanza que permitan construir acciones en conjunto cuyo objetivo principal sea el fortalecimiento de la hacienda, lo cual, por supuesto, se revierte en el fortalecimiento económico para las comunidades y territorios.

Recomendaciones de los actores institucionales

Durante el desarrollo de la Estrategia Integral y de los procesos investigativos derivados de ella se han identificado una serie de buenas prácticas, que pueden contribuir al fortalecimiento de cada una de las rentas oficiales que aborda este proyecto. También contribuyen a incentivar una cultura de la legalidad que puede aportar en la lucha contra los fraudes y a repensar asuntos que involucran procesos pendientes, estudios e impactos a futuro. A continuación, se abarcan actividades que van a facilitar y homogeneizar procesos tanto institucionales como comunitarios.

Recolección de información

Durante el proceso de investigación la recolección de información se convierte en un elemento de gran importancia, su utilidad en estudios de impacto y de sistematización de experiencias puede facilitar análisis y resultados. Se recomienda generar formatos con información



homogénea, veraz y específica de cada una de las visitas que realicen los grupos operativos para llevar un control de los procesos que posee la Estrategia Integral. De esta manera, en los procesos siguientes se podrá acceder e identificar históricamente factores de impacto en cada una de las rentas (Anexo 2).

Divulgación institucional

Circulación de información sobre la Estrategia Integral para que los actores institucionales identifiquen y reconozcan sus intencionalidades. Esta práctica podrá fortalecer las rentas departamentales, porque se facilita el acceso y se crea sinergia entre los municipios. Conocer los componentes del proyecto y sus especificaciones puede crear espacios de trabajo conjunto entre la institución y la comunidad.

Sensibilización institucional

Desde el proyecto de la Secretaría de Hacienda se debe apostar en un primer momento en la sensibilización de los funcionarios públicos, porque la construcción de una cultura de la legalidad dentro de los diferentes municipios del departamento de Antioquia va a generar réplica de la información, y más allá de la divulgación, va a facilitar espacios donde confluyan las instituciones y la comunidad en temas de interés general respecto de la ilegalidad y las malas prácticas, que recaen en los ingresos departamentales.

Trabajo institución-comunidad

Los encuentros de la institucionalidad con la comunidad deben ser facilitados por la institución, teniendo en cuenta que la relación institución-comunidad se debe forjar dentro de los parámetros diferenciables de cada contexto. Es decir, el trabajo entre estos dos actores debe estar sujeto a las realidades de cada uno de los municipios. Por lo tanto, en primer lugar, se deben elaborar diagnósticos que permitan identificar las debilidades y fortalezas de cada comunidad y, en segundo lugar, generar buenas prácticas que permitan avanzar los procesos de la Estrategia que vienen acordes con los componentes de trabajo.



Figura 10. Buenas prácticas para la construcción de una cultura de la legalidad en las instituciones.

Elaboración propia (2018).

En resumen:

- La diferenciación hace referencia a las prácticas en las rentas departamentales, que están situadas y contextualizadas de acuerdo a distintas dimensiones.
- La Estrategia Integral contempla distintas acciones que permiten innovar en los procedimientos y mecanismos utilizados para posibilitar la construcción de una cultura de la legalidad.
- La incidencia pública y social contempla tres elementos importantes: la prevención, el control y la denuncia, los cuales requieren la corresponsabilidad institucionalidad-comunidad.



Conclusiones

Las rentas departamentales no tienen como único objetivo asuntos de orden económico, sino que apuntan particularmente a la ejecución de proyectos que fortalezcan la inversión social en la región, lo cual implica que se requiera construir estrategias como la presente, que tenga significado tanto para los actores institucionales como para los actores comunitarios; se trata de una construcción de prácticas sociales que permitan ir anclando una cultura de la legalidad. En este sentido, además de los ejercicios de denuncia y de control y las estrategias económicas, educativas y comunicativas, otros asuntos adquieren importancia para unas buenas prácticas ciudadanas.

Gracias a los grupos operativos de la estrategia se realiza el abordaje frente a los ilícitos que se cometen, sin embargo, a través de la participación comunitaria es posible legitimar las buenas prácticas ciudadanas, ya que la participación ciudadana se resalta como una de las herramientas más importantes para la construcción de la cultura de la legalidad. La Estrategia, entonces, recurre a una interacción entre los actores comunitarios y los institucionales, mediante canales de comunicación y escenarios de sensibilización que propendan por el fortalecimiento de la hacienda pública a partir de las buenas prácticas.

Vale la pena reconocer en términos presupuestales y de recursos la necesidad del recaudo económico durante el ejercicio de la Estrategia Integral para el año 2018 y cómo esto se articula con las buenas prácticas que institucionalmente se lograron para el mismo año. Veamos: 17.746 unidades aprehendidas de producción no autorizada de alcohol por un valor de \$231.467.800 pesos y por introducción no autorizada de licor se aprehendieron 17.299



unidades de licor con un valor de \$192.906.758. Por otra parte, respecto de la introducción no autorizada y/o no registrada de cigarrillos, se aprehendieron 18.779 unidades por \$31.197.300, a su vez, el departamento de Antioquia tiene una proyección de \$1.360.142.322 en multas por cierres de establecimientos. Estas cifras resultan favorables en la medida en que dan cuenta de manera concreta del trabajo que desarrolla la Estrategia.

El conocimiento sobre cultura de la legalidad que poseen los funcionarios públicos de los municipios del departamento de Antioquia tiene elementos diferenciales por las especificaciones contextuales de cada municipio. Las acciones que se deben implementar en cada uno de los territorios implican un diagnóstico de la ilegalidad por renta departamental y una participación ciudadana e institucional. En las comunidades antioqueñas se deben trabajar acciones encaminadas a la formación, la participación y la denuncia, y por parte de la institución es importante homogeneizar procesos en cuanto a recolección de información, divulgación, sensibilización y trabajo institución-comunidad. Las buenas prácticas de legalidad en el departamento están sujetas a particularidades poblacionales y territoriales, los funcionarios públicos de los municipios identifican acciones que permiten fortalecer la cultura de la legalidad, pero también advierten acciones fraudulentas que deben ser intervenidas y que amenazan las poblaciones desde aspectos socioeconómicos.

Cuando se habla de interdependencia entre instituciones y comunidad, se hace referencia a una relación en la que cada parte necesita de la otra para que la Estrategia funcione, es decir que se trasciende de unas acciones meramente de control y se otorga lugar a la participación comunitaria, en principio a través de capacitaciones, sensibilizaciones y ejercicios comunicativos que posibiliten ir reconociendo e integrando prácticas de legalidad.

Referencias

- Ardila, S. (2009). *Diccionario de términos administrativos*. Recuperado de <http://es.calameo.com/read/0000730799a89f8d649bf>
- Asamblea Departamental de Antioquia. (2017). *Ordenanza 29 de 31 de agosto de 2017. Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia*.
- Barranquero, A. (2007). Concepto, instrumentos y desafíos de la edu-comunicación para el cambio social. *Revista Científica de Comunicación y Educación*, 29, 115-120.
- Bautista, O. (2008). La corrupción de las instituciones públicas. ¿Realmente no hay alternativa? Recuperado de <https://eprints.ucm.es/8252/1/OscarDiego.pdf>
- Bravo, J. (2008). *Derecho tributario. Escritos y reflexiones*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Bueno, G. (1998). *El sentido de la vida. Seis lecturas de filosofía moral*. Oviedo, España: Meletea CJR.
- Cendales, L. y Torres, A. (2007). La sistematización como experiencia investigativa y formativa. *Pedagogía y Saberes*, 26, 41-50.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Editorial Definición MX. (16 de mayo de 2014). Definición de Legal. En *Definición MX*. Ciudad de México. Recuperado de <https://definicion.mx/legal/>.
- Edufis. (2016). *Boletín mensual de educación fiscal*. Recuperado de <http://www7.mh.gov.sv/downloads/pdf/700-EDUFIS-IF-2016-06.pdf>
- Escalona, A. (2011). La identidad: Camino hacia la individualidad cultural. *Arte y Sociedad, Revista de Investigación*. Recuperado de <http://asri.eumed.net/0/aev.html>

- Escobar, G. y Arredondo, J. (2018). *Lógica. Los caminos de la argumentación*. México: Grupo Editorial Patria.
- Franco, R. (2001). Evolución histórica del control. *Revista Legis del Contador*, 5, 175-203.
- Galeano, M. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Gobernación de Antioquia. (2018) Informe contractual comunicaciones.
- Gobernación de Antioquia. (2018). Secretaría de Hacienda. Recuperado de <http://www.antioquia.gov.co/index.php/secretaria-de-hacienda>
- Gobierno de Chile. Servicio de Impuestos Internos (SII) (s.f.). Ingreso. *Diccionario Básico Tributario Contable*. Recuperado de http://www.sii.cl/diccionario_tributario/dicc_r.htm
- Gómez, Y., Usma, L., Zapata, L. Echavarría, R., y Giraldo, L. (2017). *El control integral a las rentas ilícitas. Una experiencia de buenas prácticas en el departamento de Antioquia*. Medellín: Tecnológico de Antioquia y Gobernación de Antioquia.
- González, E. (2007). Un modelo de supervisión educativa. *Laurus*, 13(25), 11-35.
- Harrouch, S. (2001). Concepto de renta. Recuperado de <http://ri.ufg.edu.sv/jspui/bitstream/11592/6628/3/336.24-H323c-CAPITULO%20II.pdf>
- Ladrón, M. (2018). *Técnicas de recepción y comunicación*. España: Tutor formación.
- López, O. y Gómez, L. (27 y 28 de septiembre de 2017). Diagnóstico respecto a la utilización por primera vez en Colombia, de las normas internacionales de control de calidad y del código de ética, en el trabajo de los contadores y revisores fiscales en las organizaciones del grupo dos. En Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), *Actas del XIX Congreso Internacional AECA. "Información Corporativa. Claves para un crecimiento sostenido en un entorno digital"*. Santiago de Compostela.
- López, A. y Ortiz, D. (2005). El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas. En *Doctor Mario Pifarré Riera: La ciencia de la contabilidad* (pp. 501-518). Barcelona: Ed. Universidad de Barcelona.
- Manrique, O. (2002). *La teoría de la renta en el contexto de la economía clásica: Las contribuciones de Petty, Smith, Malthus, Ricardo y Marx*. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/5592/1/oscargonzalomanrique.2002.pdf>



- Márquez, J., Cedeño, R. y Mejía, L. (2016). Particularidades sobre la comunicación. *Dominio de las ciencias*, 2, 216-228.
- Márquez, S. (2017). *Ganancias ocasionales para personas naturales y jurídicas* (Tesis de maestría). Universidad Cooperativa de Colombia, Bucaramanga.
- Menéndez, A. (2007). *Derecho financiero y tributario. Normas básicas*. España: Lex Nova.
- Merino, M. (1995). La participación ciudadana en la democracia. IFE. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 4(9).
- Ministerio de Justicia y del Derecho (Minjusticia). (30 de mayo de 2015). *Ley 57 de 1887. Código civil*. Recuperado de https://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/codigo_civil.htm
- Monsiváis, A. (2005). *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Palacios, M. (26 de marzo de 2013). Las normas morales y legales. [Mensaje en blog]. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/escolar/las-normas-morales-y-las-legales-553618.html>
- Ramírez, M. y Castillo, A. (2012). Competencias laborales del revisor fiscal en las empresas cooperativas de Montería, Colombia, 2008. *Revista Estrategias*, 10(19), 48-60.
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=AWwtw7hReal>
- Ribot, V., Pérez, M., Rousseaux, E. y Vega, E. (2014). La comunicación en Pedagogía. *Educación Médica Superior*, 28(2), 347-355.
- Rodríguez, G. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Ruiz, V. (2004). Impuesto y estado social. En J. Zornoza (Coord.), *Finanzas públicas y Constitución* (pp. 9-60). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Sabino, C. (1991). *Diccionario de Economía y Finanzas*. Caracas: Panapo.
- Salazar, P. (1998). Legalidad. En L. Baca, J. Bokser, F. Castañeda, H. Cisneros y G. Pérez (Comps.), *Léxico de la política* (pp. 389-394). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Sarmiento, O. (2017). *La cultura tributaria y su incidencia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias en los comerciantes del mercado central de la ciudad de Huánuco* (Tesis de grado). Universidad de Huánuco, Perú.



- Tapia, P. y Mohor, A. (2014). Buena práctica en prevención del delito y la violencia. En *Evaluación de Buenas Prácticas. Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia* (pp. 1-58). Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Santiago. Recuperado de https://www.cesc.uchile.cl/buenas_practicas_02.pdf
- Tello, N. y Garza, C. (2000). La cultura de la legalidad, antídoto de la inseguridad. *Revista Este País. Tendencias y Opiniones*, 116, 34-50.
- Tordoya, F. (5 de febrero de 2004). El derecho tributario y sus principios generales. Ponencia. En *V Jornadas de Derecho Tributario*. Recuperado de https://www.ait.gob.bo/PUBLICACION_DE_INTERES/2.Memoria_Jornadas_Derecho_Tributario/AIT-Memoria_V_Jornadas.pdf
- Usma, L. y Zapata, L. (2017). La cultura de la legalidad como un ejercicio de buenas prácticas en el Departamento de Antioquia. *En-Contexto*, 5(7), 157-177.
- Vásquez, M. (2000). *Historia y comunicación social*. La Habana, Cuba: Pablo de la Torre.
- Vásquez, W. (2000). *Control fiscal y auditoría de Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Villoria, M. e Izquierdo, A. (2016). *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Editorial Tecnos.

Anexos

Anexo 1

Encuesta: Buenas prácticas sobre cultura de la legalidad

Esta encuesta pretende identificar las buenas prácticas sobre cultura de la legalidad que fortalecen las rentas departamentales en las subregiones de Antioquia. Hace parte de la estrategia “Control Integral a las Rentas Ilícitas”, que actualmente adelanta la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia y el Tecnológico de Antioquia sobre los monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar, el impuesto de degüello, la sobretasa de la gasolina, la apropiación indebida de hidrocarburos, el contrabando de cigarrillo y alcoholes potables y destilados.

En este sentido, se busca conocer, a través de la experiencia en campo de los funcionarios departamentales, cuáles son los fraudes más frecuentes en dichas rentas y las estrategias, acciones y herramientas que se tienen en buenas prácticas. Todo esto con el objetivo de sistematizar los procesos y replicarlos de manera que puedan fortalecer los recursos públicos en aras de favorecer la inversión social.

Dirección de correo electrónico _____
Escriba el municipio al que pertenece _____

Sobre la Estrategia Integral de Control a las Rentas Ilícitas

En esta sección se busca explorar el conocimiento sobre la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas y la cultura de la legalidad. Las rentas que aborda la estrategia son:

- Monopolio a alcoholes potables y licores destilados
- Monopolio a juegos de suerte y azar
- Impuesto de degüello
- Apropiación de hidrocarburos y sobretasa a la gasolina
- Impuesto al consumo de cigarrillos



Tiene conocimiento sobre la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas.

€ Sí

€ No

¿Cuál de estos componentes de la Estrategia considera que es más importante para el fortalecimiento en buenas prácticas de las rentas departamentales?

1. Sensibilización y comunicación pública frente a la cultura de la legalidad
2. Capacitación y formación a las autoridades civiles, policiales, judiciales, administrativas, distribuidores y comerciantes; comunidad y públicos específicos
3. Proceso administrativo, operativo y judicial
4. Participación ciudadana

Sobre la cultura de la legalidad, ¿cuál de estas afirmaciones considera más adecuada?

1. Una construcción que realizan los diferentes actores de la sociedad para regularse a través del cumplimiento efectivo de las normas que se han reglamentado y legitimado socialmente.
2. Acciones y estrategias que implementan los entes departamentales para regular y ejercer control social y territorial y combatir la ilegalidad.
3. Unas prácticas ciudadanas que se legitiman socialmente para la autorregulación en sus territorios.

¿Por qué eligió la opción anterior?



¿Cuál de estos componentes considera que tienen un mayor aporte a la cultura de la legalidad?

1. Sensibilización y comunicación pública frente a la cultura de la legalidad
2. Capacitación y formación a las autoridades civiles, policiales, judiciales, administrativas, distribuidores y comerciantes; comunidad y públicos específicos
3. Proceso administrativo, operativo y judicial
4. Participación ciudadana

Monopolio de alcoholes potables y licores destilados

Considerando que la renta en relación con el monopolio de alcoholes potables y licores destilados, es de gran importancia para los recursos del Departamento y a su vez se ha identificado diversas formas de ilegalidad. Lo invitamos a responder estas preguntas, en relación a lo que ocurre en su municipio:

De cuál de los siguientes fraudes tiene conocimiento que se presentan en su municipio

- Adulteración y falsificación de alcoholes potables y licores destilados
- Contrabando
- Producción y distribución de alcoholes y licores artesanales
- Evasión de impuestos
- No se presenta ningún fraude

¿Cuál de los fraudes anteriores es más frecuente en su municipio?

- Adulteración y falsificación de alcoholes potables y licores destilados
- Contrabando
- Producción y distribución de alcoholes y licores artesanales
- Evasión de impuestos
- No se presenta ningún fraude



Califique, en la escala propuesta, ¿cuál cree que es el impacto económico que tiene el fraude que seleccionó en la pregunta anterior?

Poco impacto 1 2 3 Mucho impacto

¿En qué dimensiones cree que impactan los fraudes anteriormente enunciados?

- a) Dimensión social: dinámicas sociales, comunitarias y vecinales
- b) Dimensión económica: afectación en los ingresos a nivel familiar, comunitario y regional
- c) Dimensión legal y normativa: incumplimiento de la disposición normativa de la región y la nación
- d) Todas las anteriores
- e) Las opciones a y b
- f) Las opciones b y c
- g) Las opciones a y c

Explique en breves palabras su respuesta a la pregunta anterior.

Enuncie tres (3) buenas prácticas que puedan contrarrestar los fraudes asociados al monopolio de alcoholes potables y licores destilados

Sobre rentas departamentales

Califique de 1 a 3 el impacto en ingresos que tienen las rentas en su municipio. Donde

1 = Cero ingresos

2 = Muy pocos ingresos

3 = Muchos ingresos

Monopolio de alcoholes potables y licores destilados

Cero ingresos 1 2 3 Muchos ingresos

Monopolio de juegos de suerte y azar

Cero ingresos 1 2 3 Muchos ingresos

Impuesto de degüello

Cero ingresos 1 2 3 Muchos ingresos

Apropiación de hidrocarburos y sobretasa a la gasolina

Cero ingresos 1 2 3 Muchos ingresos

Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado

Cero ingresos 1 2 3 Muchos ingresos

¿Cuál de las siguientes rentas sobresale en términos de prácticas económicas y sociales en su municipio? Tenga en cuenta que de esta respuesta dependerá la selección de las siguientes preguntas.

- Monopolio en juegos de suerte y azar (Ir a la sección Monopolio en juegos de suerte y azar)
- Impuesto de degüello (Ir a la sección Impuesto de degüello)
- Apropiación de hidrocarburos y sobretasa a la gasolina (Ir a la sección Apropiación de hidrocarburos)
- Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado (Ir a la sección Impuesto al consumo de cigarrillos)

Monopolios de juegos de suerte y azar

De cuál de los siguientes fraudes tiene conocimiento que se presentan en su municipio

- Adulteración de la lotería de Medellín (cualquier modalidad que conozca)
- Chance ilegal
- Sorteos promocionales y rifas sin la debida autorización
- Otro _____

¿Cuál de los fraudes anteriores es más frecuente?

- Adulteración de la Lotería de Medellín (cualquier modalidad que conozca)
- Chance ilegal
- Sorteos promocionales y rifas sin la debida autorización
- Otro _____

De 1 a 3, elija cuál cree que es el impacto económico que tiene la ocurrencia del fraude que eligió

Poco impacto 1 2 3 Mucho impacto

En qué dimensiones cree que impactan los fraudes anteriormente enunciados

- a) Dimensión social: dinámicas sociales, comunitarias y vecinales
- b) Dimensión económica: afectación en los ingresos a nivel familiar, comunitario y regional
- c) Dimensión legal y normativa: incumplimiento de la disposición normativa de la región y la nación
- d) Las opciones a, b, y c
- e) Las opciones a y b
- f) Las opciones b y c
- g) Las opciones a y c



En qué dimensiones cree que impactan los fraudes anteriormente enunciadados

- a) Dimensión social: dinámicas sociales, comunitarias y vecinales
- b) Dimensión económica: afectación en los ingresos a nivel familiar, comunitario y regional
- c) Dimensión legal y normativa: incumplimiento de la disposición normativa de la región y la nación
- d) Las opciones a, b, y c
- e) Las opciones a y b
- f) Las opciones b y c
- g) Las opciones a y c

Explique en breves palabras su selección de la pregunta anterior

Enuncie tres (3) buenas prácticas que puedan contrarrestar los fraudes asociados al impuesto de degüello

**Por favor no olvide pasar a la última sección de la encuesta:
Buenas prácticas de legalidad**



Apropiación de hidrocarburos y sobretasa a la gasolina

De cuál de los siguientes fraudes tiene conocimiento que se presentan en su municipio

- Apropiación indebida de hidrocarburos
- Contrabando de combustible
- Adulteración del combustible
- Otra _____

¿Cuál de los fraudes anteriores es más frecuente?

- Apropiación indebida de hidrocarburos
- Contrabando de combustible
- Adulteración del combustible
- Otra _____

De 1 a 3, elija cuál cree que es el impacto económico que tiene la ocurrencia del fraude que eligió

Poco impacto 1 2 3 Mucho impacto

En qué dimensiones cree que impactan los fraudes anteriormente enunciados

- a) Dimensión social: dinámicas sociales, comunitarias y vecinales
- b) Dimensión económica: afectación en los ingresos a nivel familiar, comunitario y regional
- c) Dimensión legal y normativa: incumplimiento de la disposición normativa de la región y la nación
- d) Las opciones a, b, y c
- e) Las opciones a y b
- f) Las opciones b y c
- g) Las opciones a y c



En qué dimensiones cree que impactan los fraudes anteriormente enunciadados

- a) Dimensión social: dinámicas sociales, comunitarias y vecinales
- b) Dimensión económica: afectación en los ingresos a nivel familiar, comunitario y regional
- c) Dimensión legal y normativa: incumplimiento de la disposición normativa de la región y la nación
- d) Las opciones a, b, y c
- e) Las opciones a y b
- f) Las opciones b y c
- g) Las opciones a y c

Explique en breves palabras su selección de la pregunta anterior

Enuncie tres (3) buenas prácticas que puedan contrarrestar los fraudes asociados al impuesto de degüello

**Por favor no olvide pasar a la última sección de la encuesta:
Buenas prácticas de legalidad**



Buenas prácticas de legalidad

¿Cuál de las siguientes opciones define mejor para usted el concepto de buenas prácticas de legalidad en el marco de las rentas departamentales?

- Acciones aprobadas socialmente estipuladas por la ley.
- Acciones aprobadas socialmente a partir de valores y principios establecidos.
- Acciones aprobadas institucionalmente con un fin específico.

Estimar el ejercicio de buenas prácticas de legalidad como elemento fundamental de la Estrategia Integral permite:

- a. Incentivar cambios en el componente tributario y judicial
- b. Incentivar a nuevos ejercicios sociales y culturales
- c. Incentivar el desarrollo económico del departamento
- d. La opción a y b
- e. La opción a y c
- f. La opción b y c
- g. Todas las anteriores

¿Cuál cree que es su rol como funcionario público para aportar a la cultura de la legalidad?

- Propositivo de nuevas estrategias para la ciudadanía.
- Aportante al proceso administrativo, operativo y judicial.
- De control social frente a las infracciones de la ciudadanía.
- Otra _____

¿Cuál cree que es la responsabilidad de la ciudadanía en materia de buenas prácticas de legalidad?



En comparación con administraciones anteriores, evalúe de 1 a 3 cuál ha sido el impacto de las políticas públicas implementadas para el fortalecimiento de las rentas departamentales.

Bajo impacto 1 2 3 Mucho impacto en el fortalecimiento

Enuncie algunas recomendaciones que tenga sobre el tema de la encuesta

Agradecemos por su tiempo

En cuanto se tengan los resultados del proceso de investigación, podrá tener acceso a la sistematización.

Anexo 2.

Modelo para recolección de datos sobre aprehensiones:

AÑOS	MES	TIPO DE APREHENSIÓN	RENTAS	TIPO	NOMBRE	PROCE-DEI	PROCE-DE2	MARCA2	U. BÁSICA1	U. BASI2	NÚ-MERO	PRE-CIOS/U	PRE-TOTAL
2017	ENERO	LIC. FRAUDU-LENTO	MONOPOLIO LICORES	LICOR	AGUARDIEN-TES	NACIO-NAL	ANTIO-QUIJA	A. ANTIQ-UENO	ML	375	30	18900	567000
2018	FEBRERO	LIC. CONTRA-BANDO	IPOCONSUMO	LICOR	RONES	NACIO-NAL	CALDAS	RON VIE/O DE CAL-DAS	ML	1000	17	22000	374000
2017	ENERO	GIGARRILLOS CONTRABAN-DO	IPOCONSUMO	CIGARRILLO Y TABACO	CIGARRILLO	EXTRAN-JERO	EEUU	MALBORO	CAJETI-LLA	20	10	35000	2800000
2018	MARZO	LICOR FRAU-DULENTO	MONOPOLIO LICORES	LICOR	VINOS	EXTRAN-JERO	FRANCIA	B. DEVILLE	ML	375	192	96560	18539520
2017	JUNIO	INCAUTACIÓN CARNE	DEGÜELLO	DEGÜELLO	SACRIFICIOS	NACIO-NAL	ANTIO-QUIJA	CEBÚ	CABEZA	n/a	10	8000	160000
2018	ABRIL	RIFAS ILEGA-LES	JUEGOS DE AZAR	JUEGOS	LOTERÍAS	NACIO-NAL	ANTIO-QUIJA	CHANCE	BOLETA	1	232	5000	1160000
2017	MAYO	RIFAS ILEGA-LES	JUEGOS DE AZAR	JUEGOS	LOTERÍAS	NACIO-NAL	ANTIO-QUIJA	L. DE ME-DELLÍN	BILLETE	1	70	18000	1260000
2015	JULIO	INCAUTACIÓN ACPM	SOBRETASA G E H	HIDROCAR-BUROS	HIDROCAR-BUROS	NACIO-NAL	ANTIO-QUIJA	GASOLINA	GALÓN	1	5000	8500	42500000
U. BÁSI-CA1	ML	ML	CAJETILLA	ML									
U. BASI2	375	1000	20	375									
NÚMERO	30	17	10	192									
PRE-CIOS/U	18900	22000	35000	96560									
PRE-TOTAL	567000	374000	2800000	18539520									

Elaboración propia, 2018.

Para el departamento, buscar la eliminación de las actividades ilegales y el incentivo de buenas prácticas propende por fortalecer los ingresos públicos con los cuales se lleva a cabo la inversión social. Desde la institucionalidad las prácticas de sensibilización se han convertido en temas fundamentales para fomentar e incentivar la legalidad dentro de las comunidades; su impacto puede generar posibilidades para que dichos procesos puedan ser conocidos y aplicados dentro del territorio antioqueño. En ese llamado a fortalecer las rentas para la inversión social se tienen en cuenta algunos componentes importantes que se refieren a la educación, la formación, la economía y las normas, es entonces un proceso que abarca varias dimensiones y que podrá retroalimentar los diferentes ejercicios de la Estrategia, y que serán abordados en este libro de investigación.

Luis Pérez Gutiérrez
Gobernador de Antioquia