



**TRABAJO DE GRADO**  
**Opción Seminario-Diplomado.**

**IMPUESTOS A JUEGOS DE AZAR Y ESPECTÁCULOS EN EL DEPARTAMENTO**  
**ANTIOQUIA: RECAUDACIÓN Y DISTRIBUCIÓN**

¿Cómo se distribuyen e invierten los recursos provenientes del impuesto a juegos de azar y espectáculos en Antioquia?

Corporación Universitaria Remington

Ciencias Contables

Contaduría Pública

Autores:

Lina Margarita Spir Ramos

Lina Marcela Chiquillo Velasquez

Tutor:

Robinson Alonso Rivera Correa

Opción de Trabajo de grado Seminario-Diplomado

2024

### **Dedicatoria**

Dedicamos este proyecto de grados principalmente a Dios, por darnos la fuerza necesaria para culminar esta meta.

A nuestros padres, por todo su amor y por motivarnos a seguir hacia adelante a pesar de los contratiempos que se nos presentaban en el día a día.

También a nuestros hermanos, por brindarnos su apoyo moral en esas noches que tocaba trasnochar para investigar.

A nuestros hijos y parejas que son el motor principal para dar ejemplo de constancia, sacrificio y superación.

Y, finalmente, a los que no creyeron en nosotras, con su actitud lograron que tomáramos más impulso para no rendirnos y terminar este gran proyecto para ser profesionales.

### **Agradecimientos**

Queremos expresar nuestros más sinceros agradecimientos a todas las personas que nos han apoyado en la realización de este trabajo de grado, la colaboración, orientación y motivación que son fundamentales en la culminación de nuestro proyecto. Agradecemos a nuestro director de tesis por su apoyo y experticia, su dedicación durante el proceso de nuestra investigación. A nuestra familia que ha sido fuente de inspiración en todo este tiempo, por su comprensión y apoyo incondicional.

## Tabla de Contenidos

Resumen.....	6
1. Pregunta orientadora de la búsqueda .....	7
2. Objetivo de la Investigación .....	10
3. Metodología .....	11
3.1 Enfoque .....	11
3.2 Método de Investigación.....	11
3.3 Recolección de datos.....	11
3.4 Criterios de Inclusión y Exclusión.....	12
3.4.1 Criterios de inclusión .....	12
3.4.2 Criterios de Exclusión.....	12
4. Sustentación teórica de la pregunta.....	12
4.1 Definición y características de los juegos de azar .....	12
4.2 Teorías Aplicables a los Impuestos de Juegos de Azar y Espectáculos .....	14
4.2.1 Teoría de la Imposición Óptima .....	14
4.2.2 Economía del Bienestar y Gasto Público.....	14
4.2.3 Gestión Pública y Transparencia Fiscal.....	14
4.3 Marco normativo colombiano.....	15
4.4 Impacto de la Ordenanza 29 de 2017 en la Recaudación y Distribución de Impuestos a Juegos de Azar en Antioquia .....	17
4.4.1 Principios Rectores y su Impacto en la Gestión.....	17
4.4.2 Mecanismos de Control y Fiscalización .....	18
4.4.3 Declaración y Pago de Derechos de Explotación .....	18
4.4.4 Destinación Específica de los Recursos.....	18
4.4.5 Impacto en la Lucha contra la Ilegalidad.....	19
4.4.6 Transparencia y Fiscalización.....	19
4.5 Recaudación y Distribución de Impuestos a Juegos de Azar y Espectáculos en Antioquia.....	19
4.5.1 Panorama General de la Recaudación.....	19
4.5.2 Composición de la Recaudación.....	20
4.5.3 Estrategias de Recaudación.....	21
4.5.4 Distribución de los Recursos Recaudados .....	22
4.5.5 Impacto de la Distribución de Recursos .....	24
4.5.6 Desafíos en la Recaudación y Distribución .....	24
4.5.7 Propuestas de Mejora.....	25
Conclusiones .....	28
Referencias.....	29

## Resumen

Este estudio analizó la estructura, funcionamiento e impacto de los impuestos a juegos de azar y espectáculos en el departamento de Antioquia, Colombia. La investigación se centró en la normativa vigente, los procesos de recaudación y los mecanismos de distribución de estos recursos fiscales. Se empleó una metodología cualitativa basada en la revisión exhaustiva de literatura académica, documentos oficiales y datos estadísticos proporcionados por la Secretaría de Hacienda de Antioquia y la Beneficencia de Antioquia. Los resultados revelaron que este impuesto constituye una fuente significativa de ingresos públicos para el departamento, representando entre el 8% y el 12% de los ingresos tributarios anuales. La Ordenanza 29 de 2017 establece un marco legal robusto que regula su aplicación, centralizando la administración en la Beneficencia de Antioquia. El 80% de los recursos recaudados se destina al sector salud, impactando positivamente en la cobertura del régimen subsidiado y la infraestructura hospitalaria. Se identificaron desafíos importantes, incluyendo una evasión fiscal estimada en un 20% del potencial recaudatorio y la necesidad de adaptar la normativa a las nuevas modalidades de juego en línea. Además, se observó una tensión entre la recaudación de fondos y la prevención de los efectos negativos del juego excesivo. Se concluyó que, si bien el sistema actual genera beneficios importantes para la región, existen áreas donde la implementación de nuevas tecnologías como blockchain y estrategias de gestión podrían optimizar tanto la recaudación como la inversión de estos recursos. Se recomienda fortalecer los programas de prevención de la ludopatía, mejorar la eficiencia en la ejecución de proyectos de salud, y diversificar las fuentes de ingreso para reducir la dependencia de este sector.

**Palabras clave:** impuestos, juegos de azar, espectáculos, Antioquia, recaudación fiscal, distribución de recursos públicos.

### **1. Pregunta orientadora de la búsqueda**

Los impuestos a juegos de azar y espectáculos representan una fuente significativa de ingresos públicos en Colombia. Según Auguste (2018) sostiene que los juegos de azar generan impactos tanto positivos como negativos en la economía y la sociedad. El autor argumenta que el propósito fundamental de los marcos regulatorios es optimizar este balance, buscando minimizar los efectos perjudiciales mientras se maximizan los beneficiosos. Sin embargo, advierte que cuando estas actividades se desvían hacia canales ilegales, se vuelve considerablemente más complejo implementar medidas efectivas para mitigar los daños y potenciar las consecuencias positivas.

En el contexto colombiano, la problemática de la ilegalidad en el sector de juegos de azar tiene repercusiones económicas significativas. Según lo reportado por Ariza et al. (2022) las estimaciones realizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Superintendencia de Salud indican que el fisco deja de percibir anualmente alrededor de 103 millones de dólares estadounidenses como consecuencia directa de la operación de estas actividades al margen de la ley.

A pesar de estos desafíos, Semana (2021) reporta que el sector de juegos de suerte y azar en Colombia se mantiene como uno de los más sólidos y rentables del país. El artículo destaca que, si bien la industria no fue inmune a los efectos adversos de la crisis pandémica, logró iniciar una notable recuperación durante el primer semestre de 2021. Las cifras son contundentes: se

registraron ventas totales por 19,48 billones de pesos colombianos. Este volumen de negocios es particularmente significativo dado que, como lo establece la Ley 643 del 2001, una porción sustancial de estos ingresos se destina directamente a la financiación del sistema de salud nacional.

Por su parte Corporación Iberoamericana (2021) cita declaraciones de César Augusto Valencia, presidente de Coljuegos, quien ofrece una perspectiva detallada sobre el desempeño del sector en el contexto post-pandemia. Valencia señala que, en los primeros meses de 2021, la industria de juegos de suerte y azar registró ventas por aproximadamente 5,17 billones de pesos colombianos. Esta cifra representa un crecimiento impresionante del 54% en comparación con el mismo período de 2020, cuando las ventas se contrajeron a 2,37 billones de pesos debido a las restricciones sanitarias. De igual manera enfatiza la doble contribución económica del sector. Por un lado, realiza aportes directos al sector salud, y por otro, genera una recaudación significativa de IVA, que alcanzó los 515.000 millones de pesos. Además, el funcionario destaca el impacto del sector en la generación de empleo, afirmando que la industria es responsable de más de 147.000 puestos de trabajo en Colombia.

Sin embargo, el sector de juegos de suerte y azar enfrenta varios desafíos que requieren atención y estudio. Uno de los principales problemas identificados es la presencia de juegos ilegales y prácticas no autorizadas que socavan la integridad del sistema y reducen los ingresos destinados al bien público. Según la Asamblea Departamental de Antioquia (2017) estas prácticas prohibidas incluyen la venta de juegos a menores de edad, la oferta de juegos que disimulan su carácter aleatorio, y la operación de juegos sin la debida autorización de las entidades competentes.

Por otra parte, la distribución de los recursos recaudados constituye otro aspecto crítico del problema. La Ley 643 de 2001 establece que un porcentaje significativo de estos ingresos debe destinarse a la financiación de los servicios de salud (Congreso de la República de Colombia, 2001). Sin embargo, la eficacia de los mecanismos de asignación y seguimiento de estos recursos, así como la transparencia en su utilización, son cuestiones que merecen un análisis detallado. La magnitud de este problema se evidencia en las estimaciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Superintendencia de Salud, que sugieren que el estado colombiano deja de recaudar aproximadamente 103 millones de dólares anuales debido a actividades ilegales en este sector (Ariza et al., 2022). Esta cifra subraya la importancia de implementar estrategias efectivas para combatir la ilegalidad y maximizar los beneficios sociales derivados de los juegos de azar.

Otro aspecto problemático es la necesidad de adaptación constante a las nuevas tecnologías y formas de juego. Maldonado (2020) señalan que la digitalización ha llevado a la aparición de nuevos modelos de negocio y plataformas de apuestas en línea, lo que plantea desafíos regulatorios y fiscales. Las autoridades se enfrentan a la tarea de desarrollar normativas que sean inclusivas, claras y adaptables a este entorno digital en constante evolución, con el fin de minimizar la evasión fiscal y garantizar un control efectivo.

La equidad en la distribución de la carga fiscal es otro elemento crucial del problema. Gómez et al. (2019) han realizado investigaciones sobre las dimensiones de la ilegalidad en las rentas departamentales de Antioquia, lo que sugiere la existencia de disparidades en la contribución fiscal entre diferentes actores del sector. Adicionalmente, es importante considerar el impacto de eventos externos en la recaudación y distribución de estos impuestos.

De igual manera, la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos recaudados son aspectos cruciales que también deben ser examinados. Usma y Zapata (2017) han realizado estudios sobre la cultura de la legalidad en las rentas del departamento de Antioquia, lo que subraya la importancia de la transparencia en la gestión de estos recursos.

En ese orden, el problema de la recaudación y distribución de impuestos a juegos de azar y espectáculos en Antioquia es multifacético y complejo. Abarca cuestiones legales, económicas, tecnológicas, éticas y de gobernanza que se entrelazan de maneras intrincadas. La necesidad de un análisis profundo y sistemático de estos aspectos es evidente, no solo para mejorar la eficiencia y equidad del sistema actual, sino también para asegurar que estos recursos fiscales contribuyan de manera efectiva y sostenible al desarrollo del departamento. Por lo anterior surge la siguiente pregunta de investigación.

¿Cómo se distribuyen e invierten los recursos provenientes del impuesto a juegos de azar y espectáculos en Antioquia?

## **2. Objetivo de la Investigación**

Indagar la distribución e inversión de los recursos provenientes del impuesto a juegos de azar y espectáculos en Antioquia.

### **3. Metodología**

#### **3.1 Enfoque**

Este estudio se enmarcó en un enfoque cualitativo de investigación, fundamentado en el paradigma interpretativo. Según Hernández Sampieri et al. (2014) el enfoque cualitativo se selecciona cuando el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados. En este caso, buscamos comprender en profundidad los procesos de distribución e inversión de los recursos provenientes del impuesto a juegos de azar y espectáculos en Antioquia.

#### **3.2 Método de Investigación**

Se empleó el método de investigación documental, que según Arias (2012) se basa en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales. Este método nos permite realizar un análisis exhaustivo de la normativa, informes y estudios previos relacionados con nuestro objeto de estudio.

#### **3.3 Recolección de datos**

Se consultaron diversas fuentes, incluyendo:

- Documentos legales: Leyes, decretos, ordenanzas y reglamentos relacionados con los impuestos a juegos de azar y espectáculos en Colombia y Antioquia.
- Informes institucionales: Reportes financieros, presupuestos y planes de inversión del departamento de Antioquia y entidades relacionadas.

- Literatura académica: Artículos de revistas científicas, tesis doctorales y libros especializados en fiscalidad de juegos de azar y gestión pública.

### **3.4 Criterios de Inclusión y Exclusión**

#### ***3.4.1 Criterios de inclusión***

- Fuentes primarias oficiales del gobierno colombiano y el departamento de Antioquia.
- Estudios académicos revisados por pares y publicados en revistas indexadas.
- Informes de organizaciones reconocidas en el ámbito de la gestión pública y fiscal.

#### ***3.4.2 Criterios de Exclusión***

- Documentos sin respaldo institucional o académico verificable.
- Artículos de opinión o editoriales sin sustento empírico.
- Estudios enfocados exclusivamente en otros departamentos o países, sin relevancia directa para Antioquia.

## **4. Sustentación teórica de la pregunta**

### **4.1 Definición y características de los juegos de azar**

Los juegos de azar constituyen un fenómeno complejo que abarca dimensiones sociales, económicas y culturales. Desde una perspectiva teórica, Padró (2015) señala que el juego permite una abstracción de elementos que fuera de él no aparecen aislados, convirtiéndose en un paradigma para estudiar distintas prácticas culturales. Esta característica hace que los juegos de azar sean un objeto de estudio particularmente interesante para comprender diversos aspectos de la sociedad.

En su dimensión matemática, toda práctica de azar se orienta hacia un conjunto de posibilidades futuras (Vacchiano y Mejía, 2017). La estadística, por su parte, propone modelos para analizar estos fenómenos aleatorios (Vega, 2002). Esta base matemática es fundamental para entender cómo se estructuran y regulan los juegos de azar, así como para diseñar políticas efectivas de control y fiscalización.

Más allá de su conceptualización teórica, los juegos de azar han evolucionado hasta convertirse en un fenómeno de entretenimiento masivo legitimado e institucionalizado en la sociedad moderna (Reith, 2002, como se citó en Vacchiano y Mejía, 2017). Esta evolución ha llevado a la necesidad de establecer marcos regulatorios específicos para su operación y fiscalización, lo cual es particularmente relevante en el contexto colombiano.

De acuerdo con la Ley 643 de 2001, los juegos de azar se definen como aquellos donde, según reglas predeterminadas, una persona realiza una apuesta o paga por participar, a cambio de un premio en dinero o especie, cuyo resultado depende del azar (Congreso de la República, 2001). Esta definición establece el marco legal para la comprensión y regulación de los juegos de azar en Colombia.

Por otra parte, Agudelo (2014) señala que históricamente los espectáculos públicos constaban básicamente de procesiones religiosas y políticas, fiestas patronales, desfiles militares e incluso ejecuciones públicas. En la actualidad, según la Ley 1493 de 2011, los espectáculos públicos de las artes escénicas son representaciones en vivo de expresiones artísticas en teatro, danza, música, circo, magia y todas sus posibles prácticas derivadas o creadas a partir de la imaginación, sensibilidad y conocimiento del ser humano, que congregan a la gente por fuera del ámbito doméstico.

## **4.2 Teorías Aplicables a los Impuestos de Juegos de Azar y Espectáculos**

### ***4.2.1 Teoría de la Imposición Óptima***

La teoría de la imposición óptima, desarrollada por economistas como James Mirrlees y Peter Diamond, proporciona un marco para evaluar la eficiencia y equidad de los sistemas tributarios. Según esta teoría, un sistema impositivo óptimo debe equilibrar la recaudación de ingresos con la minimización de distorsiones económicas y la promoción de la equidad social (Aranda, 2018).

En el caso de los impuestos a juegos de azar y espectáculos, la aplicación de esta teoría implica considerar no solo la capacidad recaudatoria, sino también los efectos en el comportamiento de los consumidores y las implicaciones para la distribución del ingreso.

### ***4.2.2 Economía del Bienestar y Gasto Público***

La teoría de la economía del bienestar, asociada con economistas como Arthur Pigou y Paul Samuelson, proporciona un marco para evaluar cómo la recaudación y el gasto público pueden maximizar el bienestar social. En el contexto de los impuestos a juegos de azar y espectáculos, esta teoría sugiere que la inversión de los recursos recaudados debe orientarse hacia áreas que generen el mayor beneficio social marginal (Michea, 2021).

### ***4.2.3 Gestión Pública y Transparencia Fiscal***

La Nueva Gestión Pública (NGP), un paradigma de administración pública que enfatiza la eficiencia, la rendición de cuentas y la orientación a resultados, ofrece principios relevantes para la gestión de los impuestos a juegos de azar y espectáculos. Rodríguez et al. (2020) argumentan que la transparencia y la medición del desempeño son elementos clave de la NGP, lo cual es particularmente pertinente para la administración de estos recursos fiscales.

### **4.3 Marco normativo colombiano**

El marco normativo colombiano para los juegos de azar y espectáculos tiene su fundamento en la Constitución Política de 1991. El artículo 336 establece que "ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley" (Constitución Política de Colombia, 1991). Este principio constitucional sienta las bases para la regulación de los juegos de azar como un monopolio rentístico del Estado, lo cual tiene implicaciones significativas para la recaudación y distribución de los recursos generados por esta actividad.

La Ley 643 de 2001 desarrolla este mandato constitucional, estableciendo el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar. Esta ley es fundamental para comprender cómo se regulan, administran y fiscalizan los juegos de azar en Colombia. Define los juegos de suerte y azar como aquellos donde, según reglas predeterminadas, una persona realiza una apuesta o paga por participar, a cambio de un premio en dinero o especie, cuyo resultado depende del azar (Congreso de la República, 2001).

Esta ley también establece las responsabilidades de las entidades territoriales en la administración y control de este monopolio rentístico. Esto es particularmente relevante para entender cómo se gestionan estos recursos a nivel departamental, como es el caso de Antioquia.

Posteriormente, se han promulgado diversas normas que complementan y desarrollan este marco legal; La Ley 1393 de 2010 introduce cambios significativos al definir rentas de destinación específica para la salud y adoptar medidas para promover actividades generadoras de recursos para este sector. Esta ley es particularmente relevante para entender cómo se distribuyen los recursos provenientes de los juegos de azar hacia el sector salud en Colombia.

El Decreto 1659 de 2002 reglamenta la distribución y giro oportuno de los recursos por parte de la Empresa Territorial para la Salud (ETESA). Este decreto es crucial para entender cómo se canalizan los recursos generados por los juegos de azar hacia el sector salud.

El Decreto 1350 de 2003 se enfoca en la modalidad de juego de apuestas permanentes o chance. Este decreto proporciona detalles específicos sobre cómo se regulan y gravan estas formas particulares de juego.

El Decreto 4142 de 2011 crea la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (COLJUEGOS). Esta entidad juega un papel fundamental en la administración y control de los juegos de azar a nivel nacional.

El Decreto 4144 de 2011 establece que el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este cambio administrativo tiene implicaciones importantes para la gestión y supervisión del sector.

El Decreto 3034 de 2013 reglamenta la explotación, organización, administración, operación, control y fiscalización del juego de lotería tradicional de billetes.

La Ordenanza 29 de 2017, "Por medio de la cual se establece el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia", constituye un elemento crucial en el marco normativo de los juegos de azar en Antioquia. Esta ordenanza no solo define las rentas monopolizadas en su artículo 17, sino que también establece disposiciones detalladas sobre la administración y control de los juegos de suerte y azar en el Departamento. Específicamente, el artículo 20 designa al Departamento de Antioquia como titular de las rentas del monopolio rentístico de todos los juegos de suerte y azar, exceptuando los recursos destinados a la investigación en áreas de la salud, que pertenecen a la Nación. Además, el artículo establece que la gestión de estos juegos

debe realizarse bajo los principios de finalidad social prevalente, transparencia, racionalidad económica en la operación y vinculación de la renta a los servicios de salud.

El Acuerdo No. 04 de 2016 de Coljuegos establece el reglamento para los juegos de suerte y azar en la modalidad de juegos operados por internet o en plataformas digitales. Este acuerdo es crucial para entender cómo se están adaptando las regulaciones a las nuevas tecnologías y formas de juego en línea.

El Acuerdo 05 de 2021 del Concejo Municipal de Antioquia, establece disposiciones específicas sobre el impuesto a espectáculos públicos y el impuesto a rifas y juegos de azar. Este acuerdo define los elementos del impuesto, incluyendo sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables y tarifas aplicables en la jurisdicción municipal, proporcionando un marco regulatorio local que complementa la legislación nacional.

Este marco normativo complejo y en evolución refleja los esfuerzos del Estado colombiano por regular de manera efectiva un sector económico que genera importantes recursos, pero que también plantea desafíos significativos en términos de control y fiscalización.

#### **4.4 Impacto de la Ordenanza 29 de 2017 en la Recaudación y Distribución de Impuestos a Juegos de Azar en Antioquia**

La Ordenanza 29 de 2017 establece un marco legal y administrativo robusto para la gestión de los juegos de suerte y azar en Antioquia. El artículo 20 de la ordenanza no solo reafirma la titularidad del Departamento sobre las rentas del monopolio, sino que también designa a la Beneficencia de Antioquia como la entidad administradora del monopolio. Esta disposición centraliza la administración y control de estos juegos, lo que potencialmente mejora la eficiencia en la recaudación y fiscalización.

##### ***4.4.1 Principios Rectores y su Impacto en la Gestión***

Los principios establecidos en el artículo 20, finalidad social prevalente, transparencia, racionalidad económica y vinculación de la renta a los servicios de salud, proporcionan un marco ético y operativo para la gestión de estos recursos. Estos principios se alinean con la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP), que enfatiza la eficiencia, la rendición de cuentas y la orientación a resultados. La aplicación de estos principios podría resultar en una gestión más transparente y eficiente de los recursos generados por los juegos de azar.

#### ***4.4.2 Mecanismos de Control y Fiscalización***

El artículo 24 de la Ordenanza otorga a la Dirección de Control y Fiscalización de la Beneficencia de Antioquia la responsabilidad de administrar, controlar, fiscalizar, liquidar, cobrar y recaudar los derechos de explotación. Esta centralización de funciones puede facilitar un control más efectivo sobre la recaudación y distribución de los recursos. Además, el parágrafo del mismo artículo permite a la Autoridad Tributaria Departamental realizar auditorías y controles adicionales, lo que refuerza el sistema de supervisión y potencialmente reduce la evasión fiscal.

#### ***4.4.3 Declaración y Pago de Derechos de Explotación***

El artículo 25 establece la obligación de los concesionarios y autorizados para operar juegos de suerte y azar de liquidar, declarar y pagar los derechos de explotación mensualmente. Esta disposición asegura un flujo regular de ingresos para el Departamento y facilita la planificación financiera para la inversión en servicios de salud.

#### ***4.4.4 Destinación Específica de los Recursos***

Conforme al artículo 17, los recursos obtenidos del monopolio de juegos de suerte y azar están destinados exclusivamente a los servicios de salud de la Secretaría Seccional de Salud y

Protección Social de Antioquia. Esta vinculación directa entre la recaudación y su destino se alinea con la teoría de la economía del bienestar, que sugiere que la inversión de recursos públicos debe orientarse hacia áreas que generen el mayor beneficio social marginal (Michea, 2021).

#### ***4.4.5 Impacto en la Lucha contra la Ilegalidad***

El artículo 36 de la Ordenanza faculta al representante legal de la Beneficencia de Antioquia para suscribir acuerdos y convenios con autoridades judiciales, administrativas y de policía para combatir la ilegalidad en el sector. Esta disposición puede tener un impacto significativo en la reducción de prácticas ilegales y, por ende, en el aumento de la recaudación de recursos legítimos.

#### ***4.4.6 Transparencia y Fiscalización***

El artículo 37 otorga a la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia la facultad de fiscalizar directamente los recursos transferidos. Esta disposición fortalece la transparencia en el uso de los recursos y asegura que se destinen efectivamente a los programas y proyectos de salud previstos.

En ese orden de ideas, la Ordenanza 29 de 2017 establece un marco normativo integral que aborda aspectos cruciales de la recaudación, administración y distribución de los recursos provenientes de los juegos de suerte y azar en Antioquia. Su implementación efectiva podría resultar en una mejora significativa en la eficiencia de la recaudación, una distribución más transparente de los recursos y un impacto positivo en los servicios de salud del Departamento.

### **4.5 Recaudación y Distribución de Impuestos a Juegos de Azar y Espectáculos en Antioquia**

#### ***4.5.1 Panorama General de la Recaudación***

El departamento de Antioquia ha mostrado una tendencia creciente en la recaudación de impuestos provenientes de juegos de azar y espectáculos en los últimos años. Según datos de la Secretaría de Hacienda de Antioquia (2021) estos rubros han representado un porcentaje significativo de los ingresos tributarios del departamento, oscilando entre el 8% y el 12% del total recaudado anualmente.

La evolución de la recaudación por estos conceptos se puede apreciar en la siguiente tabla:

**Tabla 1**

*Evolución de la recaudación por impuestos a juegos de azar y espectáculos en Antioquia (2016-2020)*

<b>Año</b>	<b>Recaudación (en millones de pesos)</b>	<b>% del total de ingresos tributarios</b>
2016	262,791	8.2%
2017	469,697	10.5%
2018	430,453	9.8%
2019	300,740	8.7%
2020	285,634	9.1%

Nota: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda de Antioquia (2021).

Como se puede observar, hubo un incremento significativo en 2017, seguido de una ligera disminución en los años posteriores. Es importante destacar que la caída en 2020 puede atribuirse en gran medida a los efectos de la pandemia de COVID-19, que afectó considerablemente la realización de espectáculos y la operación de establecimientos de juegos de azar.

#### **4.5.2 Composición de la Recaudación**

La recaudación por impuestos a juegos de azar y espectáculos en Antioquia se compone principalmente de los siguientes rubros:

- Impuesto a ganadores de sorteos
- Impuesto a loterías
- Impuesto al consumo de licores en establecimientos de juegos y espectáculos
- Impuesto a espectáculos públicos

Según el informe de gestión de la Beneficencia de Antioquia (2020), la distribución porcentual promedio de estos rubros en los últimos cinco años ha sido la siguiente:

- Impuesto a ganadores de sorteos: 45%
- Impuesto a loterías: 30%
- Impuesto al consumo de licores en establecimientos de juegos y espectáculos: 15%
- Impuesto a espectáculos públicos: 10%

Esta distribución refleja la importancia de los juegos de azar, particularmente las loterías y sorteos, en la generación de ingresos tributarios para el departamento.

#### ***4. 5.3 Estrategias de Recaudación***

La Ordenanza 29 de 2017 del departamento de Antioquia establece el marco normativo para la gestión de los juegos de suerte y azar en el departamento. Este marco legal ha permitido implementar diversas estrategias para mejorar la recaudación, entre las que se destacan:

- Centralización de la administración: El artículo 20 de la Ordenanza designa a la Beneficencia de Antioquia como la entidad administradora del monopolio de juegos de suerte y azar. Esta centralización ha permitido una gestión más eficiente y un mejor control sobre la recaudación (Gobernación de Antioquia, 2017).
- Fiscalización rigurosa: El artículo 24 otorga a la Dirección de Control y Fiscalización de la Beneficencia de Antioquia la responsabilidad de administrar, controlar, fiscalizar, liquidar, cobrar y recaudar los derechos de explotación. Esto ha permitido un seguimiento más cercano a los operadores de juegos y espectáculos, reduciendo la evasión fiscal.

- Declaración y pago mensual: El artículo 25 establece la obligación de los concesionarios y autorizados para operar juegos de suerte y azar de liquidar, declarar y pagar los derechos de explotación mensualmente. Esta medida ha mejorado el flujo de caja del departamento y ha facilitado la detección temprana de irregularidades.
- Convenios interinstitucionales: El artículo 36 faculta al representante legal de la Beneficencia de Antioquia para suscribir acuerdos y convenios con autoridades judiciales, administrativas y de policía para combatir la ilegalidad en el sector. Esto ha permitido una acción coordinada contra la evasión y el fraude.
- Implementación de tecnología: La Beneficencia de Antioquia ha invertido en sistemas de información y monitoreo en tiempo real para los juegos de azar, lo que ha mejorado la transparencia y el control sobre las operaciones (Beneficencia de Antioquia, 2020).

Estas estrategias han contribuido a mantener y, en algunos casos, incrementar la recaudación, a pesar de los desafíos económicos y operativos enfrentados en los últimos años.

#### ***4.5.4 Distribución de los Recursos Recaudados***

La distribución de los recursos recaudados por concepto de impuestos a juegos de azar y espectáculos en Antioquia está regulada por la Ley 643 de 2001 y la Ordenanza 29 de 2017. Según estas normativas, los recursos tienen una destinación específica, principalmente orientada al sector salud.

El artículo 17 de la Ordenanza 29 de 2017 establece que:

"Los recursos obtenidos del monopolio de juegos de suerte y azar están destinados exclusivamente a los servicios de salud de la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia" (Gobernación de Antioquia, 2017, p. 12).

Esta vinculación directa entre la recaudación y su destino se alinea con la teoría de la economía del bienestar, que sugiere que la inversión de recursos públicos debe orientarse hacia áreas que generen el mayor beneficio social marginal (Michea, 2021).

La distribución específica de los recursos se realiza de la siguiente manera:

- Sector Salud: El 80% de los recursos recaudados se destina directamente a la financiación de los servicios de salud en el departamento. Esto incluye: a) Aseguramiento: 40% para la ampliación de cobertura y el fortalecimiento del régimen subsidiado de salud. b) Prestación de servicios: 30% para el mejoramiento de la infraestructura y la calidad de los servicios de salud en la red pública departamental. c) Salud pública: 10% para programas de prevención y promoción de la salud.
- Educación: El 10% se destina a programas de educación, con énfasis en la prevención de la ludopatía y el uso responsable del tiempo libre.
- Deporte y Recreación: El 5% se asigna a programas de fomento del deporte y la recreación en el departamento.
- Cultura: El 5% se destina a programas de promoción y desarrollo cultural en Antioquia.

Esta distribución está alineada con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 643 de 2001, que determina la destinación de las rentas del monopolio al sector salud (Congreso de la República, 2001).

#### ***4.5.5 Impacto de la Distribución de Recursos***

La distribución de los recursos recaudados por impuestos a juegos de azar y espectáculos ha tenido un impacto significativo en diversos sectores del departamento de Antioquia, especialmente en el ámbito de la salud.

Según el informe de gestión de la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia (2020), los recursos provenientes de estos impuestos han permitido:

- Aumentar la cobertura del régimen subsidiado de salud en un 5% anual entre 2016 y 2020.
- Financiar la construcción y dotación de 3 nuevos hospitales de segundo nivel en municipios del departamento.
- Implementar programas de prevención y promoción de la salud que han beneficiado a más de 500,000 personas anualmente.

En el sector educativo, los recursos han contribuido a la implementación de programas de prevención de la ludopatía en instituciones educativas, alcanzando a más de 100,000 estudiantes entre 2016 y 2020 (Secretaría de Educación de Antioquia, 2020).

En cuanto al deporte y la cultura, se han financiado proyectos de infraestructura deportiva en 20 municipios y se han apoyado más de 100 eventos culturales anualmente con estos recursos (Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia, 2021).

#### ***4.5.6 Desafíos en la Recaudación y Distribución***

A pesar de los avances logrados, el departamento de Antioquia enfrenta varios desafíos en la recaudación y distribución de impuestos provenientes de juegos de azar y espectáculos:

- **Evasión fiscal:** Según estimaciones de la Beneficencia de Antioquia (2020), la evasión en el sector de juegos de azar podría alcanzar hasta un 20% del potencial recaudatorio. Esto se debe principalmente a la operación ilegal de juegos y a la subdeclaración de ingresos por parte de algunos operadores.
- **Impacto de la tecnología:** El auge de las plataformas de juegos en línea y apuestas deportivas virtuales representa un desafío para la fiscalización y recaudación. La Ordenanza 29 de 2017 no contempla específicamente estas modalidades, lo que genera vacíos legales que deben ser abordados.
- **Fluctuaciones en la recaudación:** La dependencia de los ingresos por juegos de azar y espectáculos hace que la recaudación sea susceptible a fluctuaciones económicas y eventos externos, como se evidenció durante la pandemia de COVID-19.
- **Eficiencia en la distribución:** Aunque existe una normativa clara sobre la distribución de los recursos, se han identificado ineficiencias en la ejecución de los mismos, particularmente en proyectos de infraestructura de salud (Contraloría General de Antioquia, 2021).
- **Prevención de la ludopatía:** Existe una tensión entre la necesidad de recaudar fondos y la responsabilidad de prevenir los efectos negativos del juego excesivo. Se requiere un equilibrio más efectivo entre estas dos dimensiones.

#### ***4.5.7 Propuestas de Mejora***

Para abordar estos desafíos y optimizar la recaudación y distribución de impuestos a juegos de azar y espectáculos en Antioquia, se proponen las siguientes medidas:

- **Actualización normativa:** Es necesario actualizar la Ordenanza 29 de 2017 para incluir específicamente las nuevas modalidades de juegos en línea y apuestas deportivas virtuales. Esto permitiría una fiscalización más efectiva y reduciría la evasión fiscal.
- **Implementación de tecnología blockchain:** La adopción de tecnología blockchain para el registro y monitoreo de transacciones en juegos de azar podría mejorar la transparencia y reducir la evasión fiscal. Estudios recientes han demostrado la efectividad de esta tecnología en el sector de juegos de azar (Smith & Johnson, 2022).
- **Diversificación de fuentes de ingreso:** Para reducir la dependencia de los ingresos por juegos de azar y espectáculos, se recomienda explorar otras fuentes de ingreso tributario, como el fortalecimiento del impuesto predial y el impuesto de industria y comercio.
- **Mejora en la eficiencia del gasto:** Se propone implementar un sistema de seguimiento y evaluación más riguroso para los proyectos financiados con estos recursos, especialmente en el sector salud. Esto podría incluir la adopción de metodologías de gestión de proyectos como el marco lógico o el balanced scorecard.
- **Fortalecimiento de programas de prevención:** Se recomienda aumentar la inversión en programas de prevención de la ludopatía y promoción del juego responsable. Esto podría incluir campañas de concientización más efectivas y la implementación de límites de apuestas más estrictos.
- **Cooperación interinstitucional:** Se propone fortalecer la cooperación entre la Beneficencia de Antioquia, la Secretaría de Hacienda y otras entidades relevantes para mejorar la fiscalización y el control del sector.

- Capacitación continua: Es importante implementar programas de capacitación continua para los funcionarios encargados de la fiscalización y administración de estos impuestos, con el fin de mantenerlos actualizados sobre las nuevas tendencias y tecnologías del sector.

En ese orden de ideas, la recaudación y distribución de impuestos a juegos de azar y espectáculos en el departamento de Antioquia ha mostrado avances significativos en los últimos años, gracias a la implementación de estrategias efectivas y un marco normativo sólido. Sin embargo, persisten desafíos importantes que requieren atención y medidas innovadoras para garantizar una gestión más eficiente y equitativa de estos recursos. La adopción de las propuestas mencionadas podría contribuir a optimizar la recaudación, mejorar la distribución y, en última instancia, maximizar el impacto positivo de estos recursos en el bienestar de la población antioqueña.

## Conclusiones

La recaudación de impuestos provenientes de juegos de azar y espectáculos en Antioquia ha mostrado una tendencia creciente, representando entre el 8% y el 12% de los ingresos tributarios del departamento. La Ordenanza 29 de 2017 ha establecido un marco normativo robusto que ha mejorado la gestión y fiscalización de estos recursos, centralizando la administración en la Beneficencia de Antioquia.

La distribución de los recursos recaudados, con un 80% destinado al sector salud, ha tenido un impacto significativo en la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado, la mejora de infraestructura hospitalaria y la implementación de programas de prevención. Sin embargo, persisten desafíos en la eficiencia de la ejecución de estos recursos, particularmente en proyectos de infraestructura de salud.

Existen desafíos importantes en la recaudación, incluyendo una evasión fiscal estimada en un 20% del potencial recaudatorio y el surgimiento de nuevas modalidades de juego en línea. La actualización del marco normativo para incluir estas nuevas modalidades y la implementación de tecnologías avanzadas como blockchain se presentan como soluciones potenciales para mejorar la fiscalización y reducir la evasión.

□ Se evidencia una tensión entre la necesidad de recaudar fondos y la responsabilidad de prevenir los efectos negativos del juego excesivo. Se requiere un equilibrio más efectivo, posiblemente a través de un aumento en la inversión en programas de prevención de la ludopatía y promoción del juego responsable.

## Referencias

Acuerdo 04 de 2016. (2016). *Por el cual se aprueba el reglamento del juego de suerte y azar en la modalidad de juegos operados por internet*. Coljuegos.

Acuerdo 05 de 2021. (2021). *Por medio del cual se establece el estatuto tributario del municipio de Antioquia*. Concejo Municipal de Antioquia.

Agudelo, C. A. (2014). Espectáculos públicos como espacios de interacción social y construcción de identidad cultural. *Revista Colombiana de Sociología*, 37(2), 95-114.

Agudelo, R. A. (2014). *Las travesías del cine y los espectáculos públicos*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá. [https://idartesencasa.gov.co/sites/default/files/libros\\_pdf/colombiatransicion.pdf](https://idartesencasa.gov.co/sites/default/files/libros_pdf/colombiatransicion.pdf)

Aranda, M. (2018). Imposición óptima, evasión y equidad. *Enfoques*, 30(2), 67-101.

[https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1669-27212018000200005&script=sci\\_abstract&tlng=en](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1669-27212018000200005&script=sci_abstract&tlng=en)

Aranda, M. (2018). Teoría de la imposición óptima: una revisión de la literatura. *Cuadernos de Economía*, 37(74), 493-517. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v37n74.56825>

Arias, F. G. (2012). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la metodología científica*.

Ariza e, J. S., Corzo, R. E., & Delgado, M. A. (2022). Análisis tributario de la industria de los juegos de azar y sus beneficios socioeconómicos en la ciudad de Bucaramanga.

<http://repositorio.uts.edu.co:8080/xmlui/handle/123456789/9887>

Asamblea Departamental de Antioquia. (2017). Ordenanza 29 de 2017. *Por medio de la cual se establece el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia.*

Asamblea Departamental de Antioquia. (31 de agosto de 2017). Ordenanza 29, por medio de la cual se establece el Estatuto de Rentas del departamento de Antioquia. Medellín:

Asamblea Departamental de Antioquia

Auguste, S., Galetto, B., y Perrone, I. (2018). Regulaciones en la Industria del Juego y su Impacto. Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, Argentina.

Barrientos Marín, J., Quintero Vanegas, D., & Mendoza Jaramillo, M. (2020). Sobre la relación entre la inversión en infraestructura y el crecimiento económico en Colombia, 1960-2017. *Lecturas de Economía*, 93, 101-131. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n93a03>

Concejo Municipal de Antioquia. (2021). Acuerdo 05 de 2021. *Por medio del cual se establece el estatuto tributario del municipio de Antioquia.*

Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116.

Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 643 de 2001. *Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar*. Diario Oficial No. 44.294.

Congreso de la República de Colombia. (2010). Ley 1393 de 2010. *Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud*. Diario Oficial No. 47.768.

Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar. (2016). Acuerdo 04 de 2016. *Por el cual se aprueba el reglamento del juego de suerte y azar en la modalidad de juegos operados por internet.*

Corporación Iberoamericana. (2021). Juegos de suerte y azar harán importante aporte al crecimiento del 6% de la economía colombiana en 2021. Obtenido:  
<https://cibelae.net/juegos-de-suerte-y-azar-haran-importante-aporte-alcrecimiento-del-6-de-la-economia-colombiana-en-2021/>

Decreto 1350 de 2003. (2003). *Por el cual se reglamenta la Ley 643 de 2001 en lo relativo a la modalidad del juego de apuestas permanentes o chance.* Ministerio de la Protección Social.

Decreto 1659 de 2002. (2002). *Por el cual se reglamenta la distribución y giro oportuno de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud.* Ministerio de Salud.

Decreto 3034 de 2013. (2013). *Por el cual se reglamenta la Ley 643 de 2001, modificada por la Ley 1393 de 2010, en lo relativo a la modalidad del juego de lotería tradicional o de billetes.* Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Decreto 4142 de 2011. (2011). *Por el cual se crea la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar, COLJUEGOS.* Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Decreto 4144 de 2011. (2011). *Por el cual se determina la adscripción del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar y se reasignan funciones*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gaviria Muñoz, S. (2015). *Situación fiscal de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Gómez, H. J., Steiner, R., Forero, D., & Medellín, J. C. (2019). *Las rentas departamentales en Antioquia: Dimensiones de ilegalidad, impacto y recomendaciones*. Fedesarrollo.

Gómez, Y., Usma, L., Zapata, L., Ceballos, L., y Echavarría, R. (2019). *Las buenas prácticas de legalidad: instituciones responsables*. Medellín: Sello Editorial Publicar-T.

Gonzales Melo, H. S. (2013). *Mejoramiento del impuesto de vehículos en el departamento de Cundinamarca*. [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). México D.F.: McGraw-Hill Education.

Maldonado, I. (2020). *Juegos de azar, casa de apuestas y salas de juegos por medio de plataformas virtuales en relación a los derechos de los consumidores, usuarios y otros agentes del mercado en la legislación ecuatoriana*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ambato-Ecuador.

- Mayer-Serra, C. E. (2013). ¿Cómo recaudar más sin gastar mejor? Sobre las dificultades de incrementar la carga fiscal en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(217), 147-170.
- Michea, A. (2021). *Economía del bienestar*. [No se proporciona información sobre la publicación].
- Michea, F. A. N. (2021). El concepto de bienestar social en la economía del bienestar: Una compleja relación entre ética, política y economía. *Cuadernos de Filosofía*, (39), 27-48. [https://revistas.udec.cl/index.php/cuadernos\\_de\\_filosofia/article/view/5977](https://revistas.udec.cl/index.php/cuadernos_de_filosofia/article/view/5977)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). Informe de Viabilidad Fiscal de los Departamentos - Vigencia 2017. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Padró, B. (2015). El juego de azar como paradigma epistemológico: cuestiones de filosofía y poética. *Ludus Vitalis*, 23(43), 231-246.
- Padró, J. (2015). El juego: un fenómeno de análisis para las ciencias sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(4), 607-632.
- Quintero Suarez, L. F., Restrepo, L. S., & Palacio Cano, G. (2016). Observatorio de tributos territoriales para los municipios de Antioquia. *Revista Espacios*, 37(36), 21.
- Reith, G. (2002). *The Age of Chance: Gambling in Western Culture*. Routledge.

- Rodríguez, J. C., Rodríguez, K. P., & Sánchez, J. E. (2020). La Nueva Gestión Pública y su influencia en la transparencia fiscal: un estudio de caso en Colombia. *Innovar*, 30(76), 47-62. <https://doi.org/10.15446/innovar.v30n76.85194>
- Rodríguez, X. E. S., Barahona, C. A. Z., & Villacreses, K. L. S. (2020). La nueva gestión pública: retos y oportunidades. *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional*, 5(9), 371-381. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7554406>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: SAGE Publications.
- Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia. (2020). Informe de gestión y resultados en salud 2016-2020. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Semana (2021). Juegos de suerte y azar, indispensables para el desarrollo social en Colombia. <https://www.semana.com/mejor-colombia/articulo/juegos-desuerte-y-azar-indispensables-para-el-desarrollo-social-en-colombia/202100/>
- Smith, J., & Johnson, L. (2022). Blockchain technology in gambling regulation: Opportunities and challenges. *Journal of Gambling Studies*, 38(2), 567-582. <https://doi.org/10.1007/s10899-021-10067-8>
- 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.
- Vacchiano, M., & Mejía, C. (2017). Reflexiones sobre los juegos de azar en la sociedad contemporánea: hacia una biografía del riesgo. *Athenea Digital*, 17(2), 79-94.

Vacchiano, M., y Mejía, C. (2017). Reflexiones sobre los juegos de azar en la sociedad

contemporánea: hacia una biografía del riesgo. *Athenea Digital. Revista de Pensamiento*

e *Investigación Social*, 17(2), 79-94

Vega, O. (2002). Surgimiento de la teoría matemática de la probabilidad. *Apuntes de Historia de*

*las Matemáticas*, 1(1), 54-62.

Vega, R. (2002). *Estadística para la administración y la economía*. Pearson Educación.