

MANUAL DE GESTIÓN DE RECAUDO DE CARTERA DE LOS MUNICIPIOS DE CATEGORÍA SEIS DE ANTIOQUIA¹

IVAN DARIO RAMIREZ VILLEGAS²

LEIDY PATRICIA RODRÍGUEZ PIÑEROS³

JAIME ADRIAN VALENCIA HIGUITA⁴

RESUMEN

El presente trabajo tiene la finalidad de proporcionar un manual de procedimientos encaminado a facilitar el cobro de Cartera de las Entidades Municipales de Categoría Sexta, a partir de la Ley 1066 de 2006 y el Estatuto Tributario Nacional, permitiendo con ello mejorar la gestión administrativa de la Secretaria de Hacienda Municipal y lograr mayor sostenibilidad de dichos Entes. El siguiente trabajo se desarrolló en cinco Capítulos donde se destaca el incremento de la Cartera Morosa y la falta de gestión de las Entidades territoriales al no dar cumplimiento estricto a la normatividad y herramientas creadas por el Estado. Además se realizó un breve análisis del comportamiento de las cuentas morosas de los tres impuestos directos de estudio, como son Predial, Industria y Comercio y Avisos y Tableros, de treinta y uno Municipios de Categoría Sexta del Departamento de Antioquia, con el objeto de profundizar y justificar el planteamiento de una herramienta practica para la problemática en cuestión. Finalmente se vincula el instructivo manual de Gestión para el recaudo de Cartera que conlleve al personal involucrado a conocer el proceso y su labor en dicha área.

¹ Este artículo fue elaborado en la Fundación Universitaria Luis Amigó, sede Medellín, para optar por el título de Especialista en Gestión y Control Tributario, contando con el acompañamiento y la asesoría de la docente Liliam Betancur Jaramillo.

² Contador Público. UNICIENCIAS – Sede Medellín, Experiencia laboral en el sector público 14 años. email: ivandrv2003@yahoo.com.mx.

³ Contadora Pública de la Fundación Universitaria Luis Amigó – Sede Medellín, Experiencia laboral asesora contable independiente en el sector privado de 1 año. email: patyrodriguez.oct@hotmail.com

⁴ Contador Público. Universidad Remintong – Sede Medellín, Experiencia laboral en entidades privadas. email: jaimervalencia652@hotmail

PALABRAS CLAVE:

Contribuyente; Cartera Corriente; Gestión; Persuasivo, Cobro Coactivo; Acuerdos de pago; Tributo; Presupuesto; Difícil Recaudo; Entidades territoriales.

ABSTRACT

This paper aims to provide a manual of procedures aimed at facilitating the collection of municipal entities Portfolio Sixth Category, from the 1066 Act 2006 and the National Tax Code, thereby enabling to improve administrative management Municipal Secretary of Finance and achieve greater sustainability of these entities. The following work is divided into five chapters where the increase in non-performing loans and the lack of management of local authorities by not giving the strict regulations and tools created by the state emphasizes compliance. In addition, a brief analysis of the behavior of delinquent accounts of the three direct tax study is conducted, such as property taxes, Industry and Trade and Warnings and Boards of thirty-one municipalities of Sixth Category Antioquia Department, in order to deepen and justify the approach of a practical tool for the problem in question. Finally instructional management model for the collection of portfolio that involves the personnel involved to know the process and its work in this area is linked.

KEYWORDS:

Taxpayer; Current portfolio; Collection persuasive; Administrative management; Coercive collection; Payment arrangements; Portfolio Turnover; tribute; Direct tax; budget; Recaudo difficult; Portfolio punishment; document management

INTRODUCCIÓN

A partir de la constituyente de 1991, se hace evidente la amplia libertad para recaudar, administrar y ejecutar los recursos por parte de los entes territoriales, apoyándose en los principios de gestión pública de efectividad, eficiencia, economía, ecología, en aras de lograr una mayor auto sostenibilidad.

Partiendo de lo anterior, y siendo consecuente con las metas establecidas dentro del plan de desarrollo de cada gobernante, los Municipios estipulan a través de la secretaria de Hacienda y con aprobación del concejo Municipal el estatuto de rentas Municipal, el cual permite establecer posteriormente el presupuesto anual del ente. En dicho estatuto se consagran los ingresos corrientes como los impuestos, tasas y contribuciones y los ingresos de capital como los recargos, entre otros, las exenciones y beneficios a personas naturales y jurídicas, terminando con aspectos procedimentales.

Hacienda Publica establece los pasos para la elaboración del presupuesto anual como lo estipula el decreto 111 de 1996, se parte de la determinación de los gastos para posteriormente proyectar los ingresos que conlleven al cumplimiento del cometido estatal. Adicionalmente a ello, mediante la ley 617 del 2000, se estableció la categorización de los Municipios con base en el número de habitantes e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) desde la categoría Uno a la seis y Especial, como se demuestra a continuación en la Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1. Categorización de los Municipios. Ley 617 del 2000.

Categoría	Habitantes	entre	ICLD	(smmlv)	entre
Especial		>500.001			>400.000
1	500.000	100.001	100.000		400.000
2	100.000	50.001	50.000		100.000
3	50.000	30.001	30.000		50.000
4	30.000	20.001	25.000		30.000
5	20.000	10.001	15.000		25.000
6	< 10.000			< 15.000	

Elaborado propia a partir del artículo 6° de la Ley 617. (2000).

Trimestralmente los Municipios deben aportar información presupuestal a la Contaduría General de la Nación, quienes ingresan posteriormente a la base de datos del DANE, para conocer el número de habitantes de cada uno de ellos. En su más reciente reporte y mediante Resolución 578 de 28 de noviembre del 2014, la Contaduría General de la Nación refrenda con un 87,83% la participación de los Municipios de Categoría seis en el país. Respecto a la quinta se representa con un 3,46%, la Cuarta a un 2,90%, en cuanto a la

Tercera con un 1,28%, por otra parte, la Segunda con un 1,81%, la Primera con un 2,09% y por última la Especial con un porcentaje 0,63%. Partiendo de lo anterior, En el presente artículo se hace referencia a los Municipios de categoría Seis pertenecientes al departamento de Antioquia que representan un 10,60%, debido a que estos carecen de la estructura tecnológica, personal competente y de un instrumento de seguimiento procedimental, para un efectivo recaudo de la cartera morosa.

Aunque el Estado ha regulado y dotado de herramientas normativas a los entes territoriales como la Ley 1066 del 2006 (Normalización de la Cartera Pública), Publicación boletín deudor morosos del Estado y la Resolución 357 del 2008 (Comité de sostenibilidad contable), para garantizar el debido proceso del recaudo de los tributos, se evidencia que la gestión administrativa para el cobro a morosos de los Municipios de categoría seis de Antioquia es deficiente, por lo cual se podría incumplir en los porcentajes establecidos dentro de la Ley 617 del 2000, en cuanto establece que dichos entes no pueden destinar más del 80% de los ingresos de libre destinación (Ingresos propios), para los gastos de funcionamiento, debido a la brecha establecida entre lo facturado y lo efectivamente recaudado.

Como se verá finalizando el presente trabajo, la problemática anterior, se hace necesario diseñar un manual de procedimientos que sea práctico y de fácil entendimiento, para los funcionarios de Hacienda, en el proceso de cobro de cartera de los Municipios de Categoría seis de Antioquia, partiendo de la normatividad vigente, donde se establezca las actuaciones jurídicas para ser efectivo los cobros, sin vulnerar el debido proceso al contribuyente.

Dicho manual puede servir de herramienta y ser utilizado para la inducción y reinducción de todo el personal, mejorando la gestión administrativa de los Municipios, en aras de lograr mayor recaudo tributario.

A continuación se presenta el contenido del trabajo. En la primera de este se relaciona el contenido conceptual encaminado para la ambientación de los elementos relacionados con el área de Cartera; posteriormente se realiza una breve comparación de los impuestos directos tratados dentro del trabajo para enfatizar junto con los aspectos normativos del proceso de cobro de Cartera Morosa las distintas directrices establecidas por el Estado para las Entidades Territoriales que permita una mejor gestión de la secretaria de Hacienda de dichos entes. En segunda medida se realiza un análisis sobre el comportamiento de cuentas incobrables de 31 Municipios pertenecientes a la Categoría Sexta del Departamento de Antioquia, con el fin de justificar el trabajo y proceder a la elaboración del Manual de procedimientos para el cobro de Cartera y por último se realiza un flujograma de dicho proceso.

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y NORMATIVOS DEL COBRO DE CARTERA

Dentro de la estructura financiera de los entes territoriales, partiendo de la constituyente de 1991, se buscaba una mayor autonomía de dichos territorios, con el fin de lograr una mayor sostenibilidad a nivel financiera y fiscal, como lo estipula el Congreso de la Republica de Colombia. (7 de julio de 1991). Artículo 287. Constitución Política de Colombia:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

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

Teniendo como referente la descentralización, los entes territoriales están en la obligación de obtener recursos que sirvan en primera medida a cubrir con la totalidad de sus gastos de funcionamiento, dichos dineros deben ser financiados con el ingreso de capital proveniente del recaudo de tributos, el cual se define como la obligación que tienen tanto las personas naturales como jurídicas para contribuir al funcionamiento del Estado, dicho cobro se realiza a través de sus Entes Territoriales, que conforman la división político-administrativa del país. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el año 2014, en Colombia existen 32 departamentos, 1123 Municipios, de los cuales el 83,87% pertenecen a la Categoría sexta, debido a la magnitud de dichos entes dentro del territorio nacional y por su dependencia de las transferencias del Estado, se analiza los Municipios de esta categoría pertenecientes al Departamento de Antioquia, con el fin de fortalecer sus ingresos tributarios.

Los tributos se clasifican en primera instancia en impuestos, que se definen como la obtención de recursos por parte del Estado en su poder coercitivo, con el fin de satisfacer las necesidades de la sociedad, dicho rubro no tiene contraprestación. Por su parte las tasas son un pago realizado por los contribuyentes para obtener un beneficio especial directo. Y las contribuciones, a su vez son cobros realizados por los entes territoriales, para la realización de obras que genera al contribuyente una contraprestación indirecta. Estos conceptos a su vez componen el rubro de ingresos corrientes tributarios dentro del presupuesto Municipal.

El Presupuesto es una herramienta que sirve para realizar un cálculo anticipado de ingresos y gastos que va a tener una organización en un periodo determinado, comúnmente un año. (Worswick. 1979, p. 19). Define como: “las previsiones anuales de ingresos y gastos de una organización, ya sea pública o privada”, y adicionalmente a ello la Asociación de Presupuesto Público, expresa que: “El Presupuesto es la herramienta que le permite al sector publico cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la Economía y sociedad del País” (ASIP. 2012, p. 36) Dicho presupuesto sirve como referente estructural y de planeación en las finanzas públicas de una entidad territorial, ya que busca alcanzar los objetivos establecidos dentro del plan desarrollo del dirigente de turno.

En el territorio Colombiano, para las entidades territoriales se tiene como base con el acto legislativo 01 del 9 de enero de 1986 donde ordena “que todos los ciudadanos eligen directamente al Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial” y posteriormente con la Promulgación de la Ley 11 del mismo año, se decretan los objetivos de la ley, creación y funciones de los municipios todo esto con el fin de estructurar de forma adecuada las administraciones municipales para un periodo comprendido de 4 años, donde inicialmente se designan bajo contrato de libre nombramiento y remoción a los secretarios de despacho, entre ellos y por la competencia en este trabajo, en especial al Secretario de Hacienda, quien tendrá a su cargo el cumplimiento de funciones encaminadas a lograr una adecuada gestión en la administración de los recursos financieros, mediante la formulación de políticas y planes que sirven para ejecutar los proyectos permitiendo el fortalecimiento de las finanzas públicas, además debe liderar la elaboración y proyección del presupuesto Municipal y posteriormente el control mediante la ejecución y el PAC (Plan anual mensualizado de caja), el cual hace parte del plan financiero, donde se establece el monto máximo mensual disponible para ejecutar pagos y seguimiento en los ingresos del Ente.

Con el decreto 111 de 1996, se crea el Estatuto orgánico de presupuesto, los ingresos están clasificados en corrientes, de capital, contribuciones parafiscales, fondos especiales, de establecimientos públicos. Para efectos del desarrollo de esta investigación se tomaran como referencia solamente los ingresos corrientes, para ello el señor (Romero, 2007, p. 30) en el libro Presupuesto y Contabilidad Pública, define: “corresponden a los ingresos que recaudan los establecimientos públicos por venta de los bienes y servicios y los tributos que reciben por norma legal, pg. 30. Dentro de los corrientes se clasifican los tributarios (Predial, Industria y comercio, entre otros) y los no tributarios (Tasas, multas y sanciones).

Teniendo en cuenta lo anterior, los Municipios dentro de su estructura presupuestaria denotan un gran porcentaje de sus recursos de obtención propia, basados en los ingresos corrientes tributarios, en especial enmarcados en tres impuestos que son fundamentales para el cumplimiento de los gastos de funcionamiento de cada entidad, como lo son

impuesto Predial, el de Industria y Comercio Y, el de Avisos y Tableros. A continuación en el cuadro N° 2, se muestran los ingresos tributarios totales de seis Municipios de Antioquia de categoría sexta, desglosando la participación que tienen los mencionados impuestos dentro de su respectivo presupuesto. La información es tomada de la página web: www.chip.gov.co.

Cuadro N° 2. Ejecución presupuestal de ingresos corrientes 2014

ANALISIS PROGRAMACION PRESUPUESTO DICIEMBRE DE 2014											
MUNICIPIOS DE 6 CATEGORIA											
ENTIDAD	PPTO DEFINITIVO 2014	ING TRIBUTARIOS	%	PREDIAL	%	INDUSTRIA Y CICIO	%	AVISOS Y TABLEROS	%	OTROS	%
ENTRERRRIOS	16.006.146.588	2.951.971.388	100	1.246.241.034	42	690.062.265	23	66.287.177	2	949.380.912	32
SANTA BAR	22.705.854.518	2.899.035.137	100	1.363.460.559	47	458.810.069	16	63.000.000	2	1.013.764.509	35
CAROLINA	11.484.108.530	762.985.365	100	273.667.353	36	180.286.415	24	23.952.962	3	285.078.635	37
GUADALUPE	17.998.666.036	1.495.862.179	100	301.653.773	20	374.926.428	25	39.644.230	3	779.637.748	52
CARAMANTA	6.364.079.830	736.372.290	100	343.752.083	47	93.857.916	13	292.000	0	298.470.291	41
DON MATIAS	23.483.508.824	5.493.368.895	100	1.895.420.579	35	1.299.089.648	24	177.169.200	3	2.121.689.468	39

PARTICIPACION PROMEDIO DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS	38 %
PARTICIPACION PROMEDIO DEL IMPUESTO IND Y CICIO EN EL TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS	21 %
PARTICIPACION PROMEDIO AVISOS Y TABLEROS EN EL TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS	2 %

TOTAL	61
-------	----

Elaboración propia a partir de la información obtenida sobre la programación de ingresos y el CGR Presupuestal del Consolidador de Hacienda e Información Pública. (Consolidador de Hacienda e Informática Pública, 2014)

Observando dicha información se evidencia que dentro de la muestra poblacional, la totalidad de Municipios tienen muy pocos recursos obtenidos por cuenta propia representados con el total de ingresos dentro del presupuesto definitivo, con lo cual se evidencia una mayor proporción de dependencia de la Nación. Adicionalmente a ello, los Municipios en promedio dependen en un 38% del total de recursos tributarios, por su parte el de industria y comercio están representados en un 21% y el de avisos y tableros en un 2%. El Municipio de Caramata y de Santa Barbara depende en un 47% de sus ingresos tributarios por impuesto predial, los Municipios de Don Matias y Entrerrios en un 24% y 23% y por último el de avisos y tableros los que tienen un mayor representativo son los Municipios de Carolina y Guadalupe.

Por ello, los concejos municipales en uso de sus potestades legales, tienen la facultad mediante acuerdo aprobar, modificar, derogar, adoptar, establecer normatividad tanto como sustantiva, sancionatoria y procedimental que será aplicable para los distintos territorios respecto a la consecución de los ingresos tributarios, con el fin de fijar claramente los conceptos pertinentes para una adecuada gestión administrativa de los Municipios. Partiendo de lo anterior, se busca con dichos Acuerdos establecer estructuras

procedimentales que permitan encaminar lineamientos en cuanto los distintos conceptos encerrados en cada uno de los ingresos territoriales que permiten la adecuada ejecución y funcionamiento del ente. Para efectos de este trabajo se presenta a continuación en el Cuadro N° 3, los conceptos de tres de los impuestos más representativos a nivel Municipal para el recaudo de recursos y en los cuales evidencia a través de la página del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), (donde se digita, se captura y se consulta toda la información contable, presupuestal, etc.) una mayor cartera morosa de dichos entes territoriales:

Cuadro N° 3. Normatividad impuestos directos municipales

CONCEPTO	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	IMPUESTO DE AVISOS Y TABLEROS
NORMATIVIDAD	Ley 44 del 1990.	Ley 14 de 1983 y el Decreto 1333 de 1986.	Leyes 97 de 1913 y 14 de 1983 y el Decreto 1333 de 1986.
DEFINICIÓN	Es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces. Puede hacerse efectivo sobre el respectivo predio, independientemente de quien sea su propietario.	Es un gravamen obligatorio que recae a todas las actividades comerciales, industriales, de servicios y financieras que se ejerzan dentro de la Jurisdicción de un Municipio.	Es un gravamen que se genera por la colocación de avisos, vallas, tableros y emblemas sobre la vía pública o visible desde el espacio público. Se recauda de manera complementaria con el impuesto de Industria y comercio.
SUJETO ACTIVO	Municipios	Los Municipios.	Los Municipios
SUJETO PASIVO	Son las personas naturales o jurídicas, propietarias o poseedoras de los bienes inmuebles de carácter tanto público como privado.	Las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales, de servicio y financieras.	Está compuesto por los definidos en los artículos que mencionan los sujetos pasivos de Industria y Comercio del presente estatuto, que desarrollen una actividad gravable con dicho impuesto y coloquen avisos para la publicación o identificación de sus actividades o establecimientos.
HECHO GENERADOR	El Impuesto Predial Unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes inmuebles y se genera por la existencia del predio.	Se genera la obligación tributaria en la realización y/o desarrollo de actividades industriales, comerciales, de servicios y financieras en forma directa o indirecta dentro del Municipio.	La manifestación externa de la materia imponible en el Impuesto de Avisos y Tableros está dada por la colocación efectiva de los avisos y tableros, siempre y cuando sea contribuyente del Impuesto de Industria y Comercio.
BASE GRAVABLE	La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral resultante de los procesos de formación, actualización de la formación y conservación, conforme a la Ley 14 de 1983 o el auto avalúo cuando el propietario o el poseedor haya optado por él, previa aprobación de la oficina de catastro competente.	Se liquidará por las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, con base en el promedio mensual de ingresos brutos obtenidos durante el año inmediatamente anterior, en el ejercicio de la actividad o actividades gravadas.	Será el total del Impuesto de Industria y Comercio.

TARIFAS	Se establecen dependiendo de la destinación que tiene el inmueble, ya sean predios rurales y/o urbanos, oscilan desde el 5X 1000 Y el 16 X 1000 anual. En cuanto a Lotes no urbanizados y no edificados tendrán una tarifa entre el 5X 1000 Y el 33 X 1000. Dichas valores son fijadas bajo acuerdo del concejo Municipal.	Es establecida de acuerdo a unos límites fijados por el gobierno nacional de acuerdo de la actividad que se esté realizando. Dichas tarifas oscilan en actividades industriales 2-7 X 1000, por su parte en las actividades tanto comerciales como de servicios están 2-10 X 1000 y en las actividades financieras se encuentra regulado entre 3-6 X 1000.	Será el quince por ciento (15%) sobre el Impuesto de Industria y Comercio.
PERIODO DE CAUSACIÓN	El Impuesto Predial Unificado se causa el 1° de enero del respectivo año gravable y su período es anual.	El Impuesto de Industria y Comercio se causará a partir de la fecha de generación del primer ingreso gravable.	
LIQUIDACIÓN Y FACTURACIÓN	Se cobrará al propietario o poseedor por la totalidad de los predios por medio de un documento de cobro establecido por el Municipio.	Se pagará desde su causación, con base en el promedio mensual estimado y consignado en la matrícula y los ingresos denunciados en la declaración privada.	El Impuesto de Avisos y Tableros se liquidará conjuntamente con el Impuesto de Industria y Comercio.
COBRO Y PAGO DEL IMPUESTO	Dicho cobro será establecido por la administración Municipal en cuanto a al número de cuotas pagaderas en el año fiscal y los mecanismos de captación.	Dicho cobro será establecido por la administración Municipal en cuanto a al número de cuotas pagaderas en el año fiscal y los mecanismos de captación.	El Impuesto de Avisos y Tableros se pagará conjuntamente con el Impuesto de Industria y Comercio.
PAGOS EXTEMPORANEOS	Realizado el pago después de las fechas de vencimiento se les efectuara los intereses de mora bajo lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional.	Realizado el pago después de las fechas de vencimiento se les efectuara los intereses de mora bajo lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional.	Realizado el pago después de las fechas de vencimiento se les efectuara los intereses de mora bajo lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional.
ACTUALIZACIÓN DE LOS RANGOS	Se incrementan anualmente de acuerdo al porcentaje establecido por el gobierno nacional, mediante decreto.	Los incrementos son realizados por el gobierno nacional.	NO APLICA
EXENCIONES	Predios que por condiciones especiales, fijadas mediante acuerdo Municipal están exonerados del pago del impuesto.	Las actividades comerciales exentas del pago serán fijadas mediante acuerdo Municipal están exonerados del pago del impuesto.	Son las mismas exenciones establecidas para el impuesto de Industria y Comercio.
RETENCIÓN	NO APLICA	Es un anticipo del Impuesto de Industria y comercio. Se hará retención a todos los sujetos pasivos del Impuesto de Industria y Comercio, esto es, a los que realizan actividades comerciales, industriales, de servicios, financiera. la base de la retención es el total de los pagos correspondientes a una actividad gravable con el Impuesto. Se causara en el momento abono en cuenta.	

Elaboración propia a partir de la información obtenida de las leyes 97 de 1913, 14 de 1983 y 44 del 1990.

Aunque existe leyes que normalizan los distintos impuestos territoriales, se han quedado cortos a la hora de estructurar la ejecución en el recaudo de los cobros a los distintos contribuyentes, por ello, el Gobierno Central, como administrador público, (Romero et al. 2007, p. 239). Lo define como la actividad que se encarga del manejo de bienes del Estado. En esta se cuenta con las actividades de planeación, manejo presupuestal, tesorería, control interno, administración de recursos físicos, etc.), al evidenciar la necesidad legal y en aras de dotar a las Entidades públicas de herramientas para maximizar el recaudo de cartera “donde la Contaduría General de Nación, en su página web, en el vínculo de glosario contable, lo define como los valores o efectos comerciales de curso legal a cargo de clientes”, disminuir la cartera morosa y conocer de primera mano el consolidado de las deudas a favor del Estado y la depuración de la información contable, para ello se expide en 1994 la ley 901 y el decreto 3361, la circular externa 59 posteriormente la ley 1266 de 2008 y la Resolución 422 de 2011, donde se crea el Boletín de Deudores Morosos del Estado (BDME).

Donde, El BDME se entiende como la relación de las personas naturales y jurídicas que tienen obligaciones a favor de una Entidad Pública y cuya cuantía supera los 5 smmlv y presentan una morosidad superior a 6 meses, el cual deberá ser reportado semestralmente por las Entidades Estatales a la Contaduría General de la Nación a través del portal Chip. (www.chip.gov.co)

Adicionalmente con la promulgación de la ley 901 del 2004, donde se estructura mecanismos de saneamiento contable, la cual se toma como base por el Contador General de la Nación para expedir la Resolución 119 de 2006 donde se adopta el Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública, que busca dotar a las Entidades Públicas de herramientas para Normalizar los Procedimientos contables y financieros, con el fin de lograr la Sostenibilidad en el Sistema de Contabilidad pública, en aras de sanear la información, garantizando la producción de estados financieros razonables, oportunos y libres de errores. Para ello, los Jefes de Control Interno, Auditores o quienes hagan sus veces, tendrán la responsabilidad de evaluar continuamente la implementación del control interno contable necesario para mantener la calidad de la información financiera y con ello alcanzar unas finanzas públicas acordes a la realidad.

Cumpliendo con esta resolución, las Entidades públicas deben conformar el Comité de Sostenibilidad del sistema contable, el cual tendrá su propio reglamento y políticas estipulado fechas de reunión, sus integrantes, partidas a depurar (Cartera por cobrar, cuentas por pagar, activos fijos, Disponible etc.) y los responsables del saneamiento. Adicionalmente a ello, La oficina de Control interno debe enviar anualmente a la Contaduría General de la Nación, la evaluación de control interno contable, dando cumplimiento a la Resolución 357 de 2008 y 119 de 2006 donde informara entre otros los avances obtenidos por el comité de Sostenibilidad Contable.

Para este reporte se debe en primera instancia clasificar el tipo de deudor, ya sea persona natural o jurídica, posteriormente se especifica los montos de cartera según la antigüedad como lo establece la CGN, en cartera corriente que se denota como los derechos que razonablemente pueden ser convertidos en efectivo en un periodo no superior a un año o en cartera de difícil recaudo que es el valor de los ingresos tributarios pendientes de recaudo, liquidados por el contribuyente o funcionario competente, reclasificados de la cuenta vigencia actual o de la cuenta vigencia anterior al inicio del periodo contable o al momento de que la entidad detecte circunstancias que permitan prever el alto riesgo de irrecuperabilidad. Adicionalmente a ello se deben tener en cuenta el valor de los recargos que corresponden a los intereses por mora que liquidan mensualmente de acuerdo a lo establecido en el Estatuto Tributario Municipal, que generalmente aplica la resolución del Gobierno Nacional expedida trimestralmente.

Adicionalmente a ello, la Ley 1066 de 2006, regula que los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del tesoro público deberán realizar su gestión de manera ágil y eficiente; reglamenta las obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor y los intereses moratorios que deberán cancelar los contribuyentes que no generen el pago oportunamente, tipifica el cobro de los intereses por conceptos de obligaciones pensionales y prescripción de la acción de cobro, faculta a las entidades públicas a realizar cobro coactivo y el procedimiento que debe seguir, modifica el artículo 804 inciso 1 del estatuto tributario, el artículo 817 del inciso 2 de la competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro, el parágrafo del artículo 606 sobre la presentación de la declaración, el artículo 635 referente a la determinación de la tasa de intereses moratorio, adiciona el artículo 814 un parágrafo transitorio del porcentaje que debe cancelar los contribuyentes para tener derecho a obtener una facilidad del pago, el artículo 837-1 sobre el límite de inembargabilidad, el numeral 4 del artículo 19 sobre el cálculo del beneficio y el literal e) del artículo 580.

Con el propósito de establecer con claridad el recaudo eficiente a favor de la Nación la principal modificación que introduce la ley es la unificación de los procedimientos de cobro, por tal motivo todas las entidades públicas tendrán que adoptar el proceso de cobro coactivo.

Exige la ley que cada entidad pública expida un reglamento en el que se incluyan el monto total de recaudo, sin deducciones; los acuerdos de pago que celebre con los deudores; las garantías para su cumplimiento y los reportes de quienes incumplan los acuerdos a los boletines de deudores del Estado.

La elaboración del reglamento es una obligación que debe ser adoptada por todas y cada una de las instituciones pertenecientes al sector público. Esta labor deberá desarrollarse observando tanto las reglas que rigen el Proceso Administrativo Coactivo regulado en el Estatuto Tributario, como las características propias de cada una de las acreencias que se

persiguen, el universo de deudores, el monto de las obligaciones, la infraestructura institucional para adelantar los procesos de cobro entre otras.

Además de lo anterior, en el artículo 19 de esta ley concede al Contador Público la potestad de contratar con el Estado a través de sus entidades, con el propósito de revisar, validar y emitir conceptos sobre la gestión adelantada por éstas a cada obligación y en consecuencia de adoptar la recomendaciones de saneamiento contable.

Adicionalmente, según el artículo 5° de la ley 1066 de 2006, las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado, y que en virtud de estas actividades tengan que recaudar rentas o dineros públicos, están investidas de la facultad para ejercer el cobro coactivo, aplicando el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario, ratificado mediante el artículo 98 y ss. de la ley 1437 ó Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativa.

Se excluyen del campo de aplicación, de la ley 1066 de 2006, las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades públicas desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

Analizando el debate al proyecto de ley 1066, en la plenaria de la Cámara de Representantes, permite establecer que se perseguían dos objetivos: a) dotar de jurisdicción coactiva a todas las entidades del Estado; y b) unificar el procedimiento de cobro coactivo para todas ellas, utilizando las herramientas de eficiencia y flexibilidad previstas en el Estatuto Tributario.

La jurisdicción coactiva fue considerada por la Corte Constitucional, en sentencia C-666 de 2000, como “un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales”.

Para que surja la facultad de cobro coactivo, la obligación a favor del Estado debe ser exigible. El CPACA ratifica la potestad de que goza la Administración para efectuar directamente el cobro coactivo de las obligaciones a su favor, aunque deja abierta la opción de acudir a los jueces competentes mediante la vía del proceso ejecutivo.

Es de anotar que el nuevo código ha remplazado la tradicional afirmación de “jurisdicción coactiva” (artículo 68 del decreto 01 de 1984) por la expresión “prerrogativa de cobro coactivo”, y que el Título IV de la Parte Primera del CPACA denomina “procedimiento administrativo de cobro coactivo” las actuaciones que las entidades públicas deben

adelantar para cumplir con su deber de “recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo”.

Lo anterior es una corrección técnica que busca correspondencia de las expresiones con la verdadera naturaleza de la facultad de cobro coactivo. Modificación de índole sustancial, porque denomina una función que es estrictamente de naturaleza administrativa, y de orden procesal en atención a que, desde que entró en vigencia la ley 1066, las reglas procesales aplicables a este cobro son las del “procedimiento administrativo de cobro” previsto en el Estatuto Tributario.

De acuerdo con el artículo 99 del CPACA, prestan mérito ejecutivo a favor del Estado, “para su cobro coactivo”, diversos documentos en los cuales conste una obligación clara, expresa y exigible. La norma enumera actos administrativos, sentencias, contratos, garantías y “las demás que consten en documentos que provengan del deudor”.

El artículo 100 del CPACA, dice: Reglas de Procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicaran las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso o Ley 1564 de 2012, en lo relativo al proceso ejecutivo.”

La sala de Consulta y Servicio Civil, analiza que en los procedimientos administrativos de cobro coactivo se deberán observar las siguientes reglas:

- i. Los procedimientos de cobro coactivo regidos por leyes especiales se seguirán por lo dispuesto en ellas.
- ii. En ausencia de tales procedimientos especiales de cobro, deberá aplicarse el título IV del CPACA (artículos 98 a 101), las disposiciones contenidas en el Libro V, Título VIII del Estatuto Tributario, en sus artículos 823 a 843-2, y las normas que lo modifiquen o adicionen, en concordancia con la ley 1066 de 2006;
- iii. En lo no previsto en dicha parte primera, se aplicará el Código General del Proceso.

Por consiguiente, es obligación de los entes controladores políticos de la administración territorial, reglamentar correctamente la prestación de los servicios de los Municipios, adicionalmente encaminar los lineamientos sobre los cobros coactivos de las distintas obligaciones fiscales basándose en la normatividad estipulada dentro del Estatuto Tributario Nacional, como se demuestra en el cuadro N° 4, a continuación:

Cuadro N° 4. Cobro coactivo

COBRO COACTIVO	
CONCEPTO	DETALLE
COBRO DE OBLIGACIONES FISCALES	Bajo lineamientos del Estatuto Tributario las obligaciones fiscales podrán ser cobradas a través de procedimientos persuasivos o coactivos.
NEGOCIACIÓN DEL COBRO COACTIVO	El funcionario de la administración municipal que tenga la facultad del cobro coactivo aplicará las normas tributarias vigentes consagradas en el Estatuto Tributario o demás disposiciones que sobre la materia disponga el Gobierno nacional.
MANDAMIENTO DE PAGO	El funcionario competente para exigir el cobro coactivo de las obligaciones fiscales, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios.
VINCULACIÓN DE DEUDORES SOLIDARIOS.	La vinculación de deudores solidarios al proceso de cobro se hará mediante la notificación del mandamiento de pago, en la misma forma prevista en el artículo anterior, determinando individualmente el monto de la obligación a su cargo.
DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO A CARGO DEL DEUDOR SOLIDARIO	La autoridad tributaria deberá determinar en un acto administrativo los fundamentos de hecho y de derecho que configura la responsabilidad solidaria, el cual será el título ejecutivo para estos efectos. Contra el mencionado acto procede el recurso de reconsideración.
EFFECTOS DE LA REVOCATORIA DIRECTA	La solicitud de revocatoria directa, no suspenderá el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista un pronunciamiento definitivo.
TÉRMINO PARA PAGAR O PRESENTAR EXCEPCIONES.	Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar el monto de la deuda con sus respectivos intereses. Dentro del mismo término, podrán proponerse, mediante escrito, las excepciones a las que haya lugar el pago en efectivo, la existencia de acuerdo de pago, La de falta de ejecutoria del título, La prescripción de la acción de cobro y La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.
RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO	Las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno.
DEMANDANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta el pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.
GASTOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	En el procedimiento administrativo de cobro el deudor deberá cancelar además del monto de la obligación, los gastos en que incurra la autoridad tributaria para hacer efectivo el crédito.

DE COBRO COACTIVO	
MEDIDAS PREVIAS	Previo o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad. Para este efecto, el funcionario competente podrá identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones tributarias o de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, que estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a la Administración.
LÍMITE DE EMBARGOS	El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la obligación cobrada más sus intereses. Si efectuado el avalúo de los bienes, su valor excede la suma indicada, deberá reducirse el embargo si ello fuere posible, hasta dicho valor, oficiosamente o a solicitud del interesado.
OPOSICIÓN AL SECUESTRO	En la misma diligencia de secuestro, se practicarán las pruebas conducentes y se decidirá la oposición presentada, salvo que existan pruebas que no se puedan practicar en ese momento, caso en el cual se resolverá dentro de los (5) días siguientes.
REMATE DE BIENES	Con base en el avalúo de bienes del cual se debe dar traslado al ejecutado, en la forma prevista para cuando se solicite su reducción, la Administración realizará el remate de los bienes o los entregará para tal efecto a una entidad especializada, autorizada para ello por el Gobierno municipal.
SUSPENSIÓN POR OTORGAMIENTO DE FACILIDADES DE PAGO	En cualquier etapa del procedimiento administrativo coactivo, el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con la Administración, en cuyo caso este se suspenderá, por una sola vez, pudiendo levantarse las medidas preventivas que hubieren sido decretadas. Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento del acuerdo de pago, deberá reanudarse el procedimiento si aquellas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda.
COBRO ANTE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA	La Administración podrá demandar el pago de las deudas fiscales por la vía municipales ejecutiva ordinaria ante los jueces civiles del Circuito. Para este efecto podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados, o conferir poder a uno de sus funcionarios. En el primer caso, los honorarios y costas del proceso serán de cargo del ejecutado.
TERMINACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO	El proceso administrativo de cobro termina: 1. Cuando prosperen las excepciones propuestas, caso en el cual, en la resolución que las decida, así se declarará. 2. Cuando con posterioridad al mandamiento ejecutivo, o la notificación de la resolución que decida sobre las excepciones propuestas, y antes de que se efectúe el remate, se cancele la obligación, caso en el cual se deberá proferir el respectivo auto de terminación. 3. Cuando se declare la remisión o prescripción de la obligación, o se encuentre acreditada la anulación o revocación del título en que se fundó, caso en el cual, se proferirá el respectivo auto de terminación.

Elaboración propia a partir de la información obtenida dentro del Título VIII, Cobro Coactivo del Decreto 624 de 1989.

ASPECTOS METODOLOGICOS

Con la obtención de la autonomía territorial de los entes territoriales en el país, en especial con mayor influencia dentro de la estructura administrativo financiera, ha hecho que se requiera mayor esfuerzo por parte de las distintas Secretarías de Haciendas regionales para obtener recursos propios tributarios para suplir la necesidad de financiar los gastos de funcionamiento, por ello, se hace aún más urgente proveer a dichos funcionarios públicos con un instructivo adecuado y pertinente sobre el recaudo de cartera de los Municipios de Categoría sexta de Antioquia, lo cual permitiría con ello sanear la cartera de dichos entes territoriales, para lograr con ello eficiencia y autosostenibilidad.

Para realizar dicho trabajo, se tuvo como referencia una investigación documental enfocado en un sistema analítico documental, bajo criterios cuantitativos y cualitativos, donde se permitió indagar una situación en el entorno donde se presenta, para este caso será la relación existente entre las distintas carteras moratorias de los Municipios de categoría sexta de Antioquia y la gestión que realizan el personal del sector público para recaudar dicho ítem, permitiendo con ello, establecer un manual procedimental sobre el recaudo de difícil cobro de la cartera, teniendo como base la normatividad vigente en el territorio nacional, con el fin de agilizar dicho proceso.

Dicho trabajo se basa en la teoría del proceso administrativo fundada por Fayol, donde establece como directrices en la operación de las organizaciones la planificación, ejecución y control posterior, permitiendo con ello identificar parámetros normativos dentro de las actividades ejecutadas por los diferentes responsables que intervienen en el proceso para lograr mayor eficiencia en estas. Para ello se apoya en los programas de investigación en contabilidad que estructura tres elementos como son la parte legalista, económico y formalizado. (Leandro, 1974)

Adicionalmente se trabajó bajo la herramienta de revisión documental, con las fuentes secundarias de información, obtenidas dentro del sistema CHIP y los datos ofrecidos anualmente por la Contaduría General de la Nación, sobre los valores de cartera de corto plazo y de difícil cobro de los Municipios de categoría sexta de Antioquia, para posteriormente analizarla y junto con la estructura legal vigente, se apoyó la elaboración de la herramienta de procesos de recaudo tributario.

Teniendo en cuenta lo anterior y aunque existen 126 Municipios de Categoría sexta en Antioquia, se tuvo como muestra poblacional de recolección de datos para la elaboración de este trabajo y bajo criterio de selección de muestreo casual a 31 Municipios, por la facilidad de la obtención de la información y por su estructura geográfica y de número de habitantes dentro del Ente Territorial.

Dentro de la estructura metodológica se estableció, en primera medida conocer a cabalidad los criterios normativos que rigen y reglamentan las finanzas públicas y en especial lo relacionado con el proceso de recaudo de cartera de las entidades Municipales. Posteriormente a ello, se recopiló la información numérica de los ingresos corrientes tributarios en el sistema CHIP, de los 31 Municipios de categoría sexta de Antioquia escogidos para el trabajo, con lo que se realizó un breve análisis para establecer el porcentaje de Cartera morosa dentro de los tres principales impuestos (Predial, Industria y Comercio y Avisos y tableros), y conocer con ello donde se desarrolla un mayor hueco fiscal. Y por último se elaboró el manual de procedimientos sobre el recaudo de Cartera para los funcionarios que laboran dentro de los distintas Secretarías de Hacienda Municipales. Para la ejecución de dicho instructivo se requiere los siguientes elementos:

Partir de un encabezado donde se encuentre el título de los procedimientos, el logo de la institución, la versión, página y la fecha de publicación. Seguidamente se establece el objetivo del manual, donde se establece las metas a alcanzar con este. Posteriormente se enmarca el alcance, donde se limita el área hasta donde se quiere ejecutar las actividades para lograr el objetivo. Los responsables, son los funcionarios que realizan las distintas actividades a desarrollar. Luego las definiciones que son la explicación breve de los conceptos necesarios para el entendimiento y aplicación del manual. Adicionalmente se empieza con la elaboración de formatos, dependiendo de las actividades y tareas desarrolladas por cada funcionario y que tienen como fin evidenciar soportes. Y por último la representación gráfica de los procesos dentro del manual con el fin de llevar la secuencia de la información y documentos generados, denominada flujograma.

ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LAS CUENTAS MOROSAS

Para un total de 125 Municipios en el Departamento de Antioquia, de los cuales 102 pertenecen a la Categoría 6, se toma una muestra del Balance de 31 Municipios que comparten características homogéneas de cercanía, economía y presupuesto. A continuación se enuncia los datos financieros respecto al área de cartera tanto Corriente como de difícil recaudo a diciembre 31 del 2014, con el fin de realizar el análisis de las finanzas públicas de dichos Municipios. Ver cuadro N° 5:

Cuadro N° 5. Estado de Cartera

ANÁLISIS SITUACION DE CARTERA CON CORTE A DICIEMBRE DE 2014								
MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORIA								
								EN MILES
ENTIDAD	CORRIENTE			DIFÍCIL RECAUDO			RECARGOS	TOTAL CARTERA
	PREDIAL	INDUSTRIA	AVISOS	PREDIAL	INDUSTRIA	AVISOS		
ENTRERRRIOS	177.092	49.212	2.475	244.365	41.321	6.217	216.875	737.557
SANTA BARBARA	107.388	6.314	1.036	1.998.042	310.739	24.537	1.095.991	3.544.047
CAROLINA	95.217	2.608	1.463	240.321	13.369	1.535	213.610	568.123
GUADALUPE	501.272	50.707	4.500	86.497	7.454	1.265	1.068.284	1.719.979
CARAMANTA	165.032	9.190	1.130	466.016	32.656	3.074	702.507	1.379.605
DON MATIAS	544.454	13.747	2.048	787.999	150.749	15.546	891.117	2.405.660
DABEIBA	427.836	61.216	8.594	1.491.030	162.670	20.608	2.356.811	4.528.765
LA UNION	78.875	0	1	514.459	76.635	8.670	427.874	1.106.514
SANTUARIO	248.396	65.071	8.168	450.855	45.923	5.337	\$ 653.829	1.477.579
FREDONIA	1.259.532	222.073	0	1.004.832	85.778	0	144.984	2.717.199
JERICO	411.085	133.435	5.090	889.146	117.983	10.020	1.490.619	3.057.378
CHIGORODO	1.864.785	415.106	59.887	6.374.000	1.163.658	113.226	6.759.845	16.750.507
FRONTINO	178.377	14.723	2.208	1.357.196	26.888	4.033	892.792	2.476.217
TAMESIS	619.602	5.994	879	1.650.075	67.235	7.927	2.056.960	4.408.672
BETANIA	356.533	39.063	6.962	552.085	116.941	15.389	722.001	1.808.974
YOLOMBO	252.598	60.498	5.124	650.066	116.878	13.893	1.214.403	2.313.460
SAN ROQUE	217.083	30.325	2.941	424.344	106.279	8.065	816.345	1.605.382
MUTATA	617.612	50.705	7.229	2.101.250	333.556	40.922	2.700.231	5.851.505
CISNEROS	53.350	95.978	18.993	613.183	163.313	20.014	274.936	1.239.767
PUERTO BERRIO	1.380.568	646.351	80.727	7.043.581	1.713.170	184.041	9.197.771	20.246.209
NECOCLI	990.504	294.933	44.292	2.934.166	450.826	64.518	4.349.126	9.128.365
PUERTO TRIUNFO	249.252	160.824	8.506	452.218	114.159	27.461	659.317	1.671.737
BELMIRA	93.957	7.202	847	180.719	34.442	1.613	172.852	491.632
COCORNA	122.786	24.528	2.244	566.255	39.553	3.153	1.242.022	2.000.541
YARUMAL	305.622	311.377	42.006	1.004.371	565.113	78.409	3.837.051	6.143.949
SAN PEDRO DE LOS MILAGROS	1.741.182	116.358	17.606	557.363	2.781	37.725	2.301.108	4.774.123
ARBOLETES	924.701	160.744	16.940	4.507.557	896.176	0	8.285.073	14.791.191
STA FE DE ANTIOQUIA	1.511.557	1.066.235	69.922	2.382.106	734.487	70.619	3.355.769	9.190.695
ANDES	806.889	217.967	32.620	1.200.764	125.007	37.291	1.606.708	4.027.246
GUATAPE	567.271	106.299	12.254	191.475	39	0	314.647	1.191.985
CIUDAD BOLIVAR	467.190	124.486	15.345	592.318	116.316	6.838	681.250	2.003.743
TOTALES	17.337.598	4.563.269	482.037	43.508.654	7.932.094	831.946	60.702.708	135.358.306

Elaboración propia a partir de la información obtenida sobre la programación de ingresos y el CGR Presupuestal del Consolidador de Hacienda e Información Pública (2014).

En su medida se acompaña con la cartera total con vencimiento, como se demuestra en el cuadro N° 6 y grafica N°1, la alta participación de los montos de esta, en el ítem de difícil

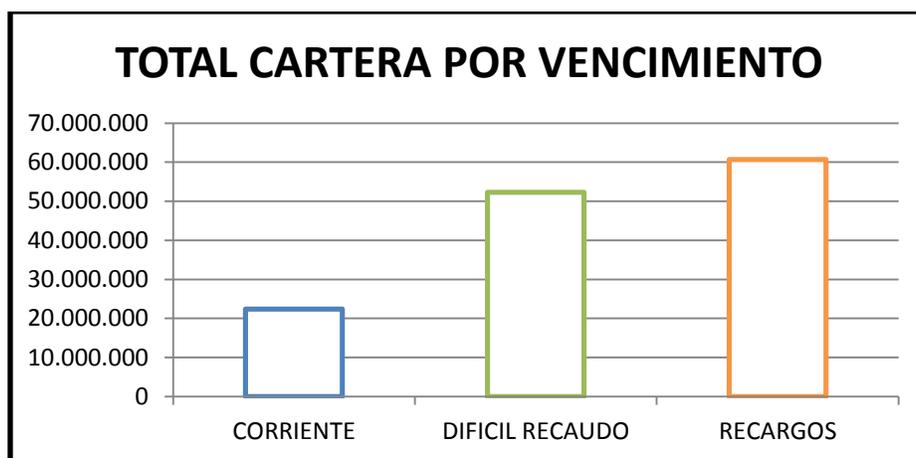
recaudo, queriendo decir con esto que dicha cartera esta con una fecha mayor a un años en su vencimiento, con lo cual se hace insostenible la gestión de los pagos de los gastos de los distintos entes territoriales y la ejecución de obras de inversión, viéndose con ello afectado el desarrollo y crecimiento de dichos Municipios.

Cuadro N° 6. Distribución de cartera por vencimiento

ANALISIS DE LA CARTERA TOTAL POR VENCIMIENTO			
			EN MILES
	CORRIENTE	DIFICIL RECAUDO	RECARGOS
TOTAL CARTERA	22.382.904	52.272.694	60.702.708

Elaboración propia a partir de la información obtenida sobre la programación de ingresos y el CGR Presupuestal del Consolidador de Hacienda e Información Pública (2014).

Grafica N° 1. Total Cartera Morosa Municipios de categoría sexta Departamento de Antioquia



Elaboración propia, representación gráfica cuadro N°6.

Para estos Municipios de sexta (6) categoría, la información demuestra la alta participación que tienen las deudas de difícil recaudo y los recargos en la totalidad de la cartera con corte a Diciembre de 2014. Para un total de cartera de \$ 135.358.306 al cierre de 2014 de Impuesto Predial, Industria y avisos y sus respectivos recargos la participación es la siguiente:

Cuadro N° 7. Porcentaje de participación de la cartera

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LA CARTERA			
		\$	%
CARTERA POR COBRAR CORRIENTE		22.382.904	16,54%
CARTERA POR COBRAR DIFICIL RECAUDO		52.272.694	38,62%
RECARGOS		60.702.708	44,85%

Elaboración propia a partir de la información obtenida sobre la programación de ingresos y el CGR Presupuestal del Consolidador de Hacienda e Información Pública (2014).

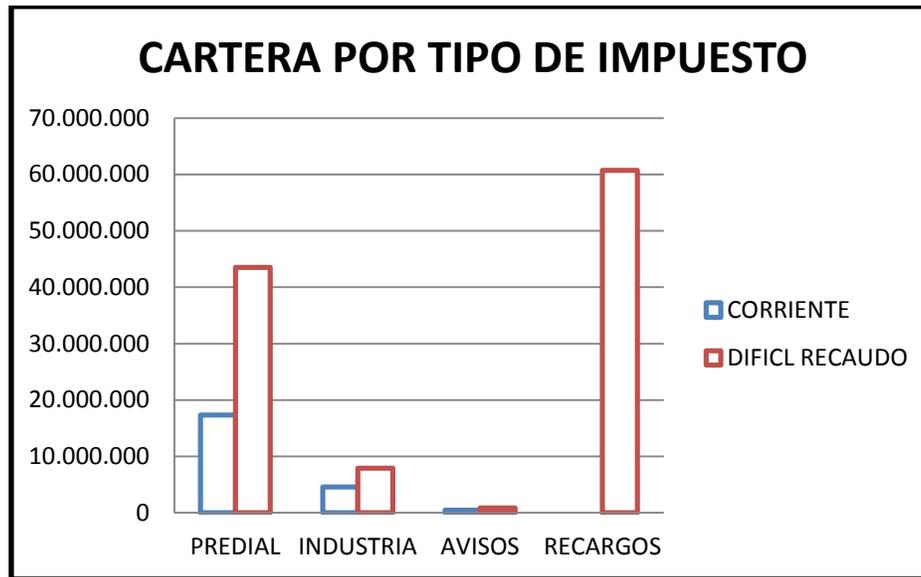
Al evidenciar los montos totales, se observa en el cuadro N° 8 y gráfica N° 2, los datos desglosados a cada uno de los impuestos directos de los Municipios con el fin de detallar la asignación de cada uno de ellos, permitiendo conocer la baja gestión de los funcionarios en el cobro de cartera debido a la falta de un manual de funciones que permita subsanar dicha cartera y con ello mejorar la gestión pública de los Municipios.

Cuadro N° 8. Cartera por tipo de impuesto

ANALISIS DE CARTERA POR CONCEPTO						
						EN MILES
	CORRIENTE	DIFICIL RECAUDO	TOTAL		CARTERA POR CONCEPTO	
PREDIAL	17.337.598	43.508.654	60.846.252		PREDIAL	60.846.252
INDUSTRIA	4563269	7.932.094	12.495.363		INDUSTRIA	12.495.363
AVISOS	482.037	831.946	1.313.983		AVISOS	1.313.983
RECARGOS	0	60.702.708	60.702.708		RECARGOS	60.702.708

Elaboración propia a partir de la información obtenida sobre la programación de ingresos y el CGR Presupuestal del Consolidador de Hacienda e Información Pública (2014).

Grafica N° 2 Total Cartera Morosa Municipios de categoría sexta Departamento de Antioquia por cada uno de los impuestos directos clasificados en corrientes y de difícil cobro.



Elaboración propia, representación gráfica del cuadro N°8.

La participación en orden de importancia de la cartera en los Municipios analizados de Sexta (6) categoría son:

Cuadro N° 9. Participación de los impuestos directos.

PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS		
	total cartera	%
Impuesto Predial	60.846.252	45
Ind y comercio	12.495.363	9
Avisos	1.313.983	1
Recargos	60.702.708	45

Elaboración propia a partir de la información obtenida sobre la programación de ingresos y el CGR Presupuestal del Consolidador de Hacienda e Información Pública (2014).

Teniendo presente el análisis de la cartera por vencimiento y la información reportada por los Municipios de sexta categoría a la Contaduría General de la Nación, respecto a las cuentas por cobrar, se evidencian según los listados anteriores que el 83% del total de las cuentas por cobrar con corte al 31 de diciembre de 2014 corresponde a Cartera de difícil recaudo más los recargos que corresponden interés de mora. Con esta tendencia no es viable la situación financiera de los Municipios a mediano plazo, analizando únicamente los recursos propios, por tal razón se concluye que es necesario dotar de herramientas útiles a la administración con el fin de contar con procedimientos que permitan una correcta evaluación de la cartera e iniciar procesos persuasivos y legales que maximicen el recaudo de los impuestos

CONCLUSIÓN

Conforme al presente trabajo se puede concluir que en general la mayor parte de los municipios que conforman el país son relativamente pequeños en cuanto a población e ingresos se refiere; Antioquia no es la excepción y aparte de los municipios que conforman el área metropolitana son pocos los que tienen una mejor categorización de acuerdo a las características con las que son seleccionados, esto conlleva a que los ingresos corrientes que estos municipios necesitan recaudar para cumplir adecuadamente su funcionamiento son limitados generando un déficit, al no poder cubrir los gastos presupuestados, como respuesta a esta problemática el gobierno ha legislado de acuerdo a la Constitución y ha dotado de herramientas a los diferentes entes territoriales mediante normatividad, que de ser aplicada correctamente podría contribuir notablemente a un mejor recaudo de aquellos ingresos que necesitan los diferentes municipios para poder cumplir con el objeto social del Estado en cuanto a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

También es notable que por las características propias de esta categoría son pocas las opciones dentro del paquete tributario del cual pueden obtener los ingresos necesarios y que la mayoría de estos se obtienen básicamente por impuesto predial, avisos y tableros e industria y comercio, adicional a que son pocas las opciones para generar ingresos estos no se recaudan en el tiempo estimado generando incumplimiento del mandato normativo y constitucional de parte de los funcionarios en cabeza del alcalde como la mayor autoridad del ente territorial, quizás por falta de conocimiento o de idoneidad en la función a ejercer.

En síntesis por la categorización del municipio se concluye lo siguiente:

- Pocos contribuyentes gravados.
- Desconocimiento de la normatividad.
- No existe un manual de procedimientos adecuado en cuanto al recaudo.
- La mayor parte de los ingresos son obtenidos a través de muy pocos impuestos de los que la ley permite.
- Los mandatorios no poseen el conocimiento intelectual necesario.
- Generalmente son regiones agrícolas con poco desarrollo industrial.
- Alto porcentaje de cartera en mora.
- Ausencia de los entes de control.
- Ineficiencia administrativa.

Finalmente el objetivo del presente trabajo es procurar que los municipios hagan uso de este manual de procedimientos en aras de lograr eficiencia y eficacia, en cuanto al recaudo de los impuestos, logrando así un mejor desempeño fiscal y administrativo y poder contar con los recursos necesarios para el correcto funcionamiento del ente territorial dando cumplimiento a la Constitución y a la norma en cuanto al objeto social del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Decreto 111. (1996).

Asociación de Presupuesto Público. (2012). Bogotá.

Bohorquez, P. L. (28 de noviembre de 2014). Resolución 578. Bogotá, Colombia: Contador General de la Nación.

Congreso de la Republica. (24 de Noviembre de 1913). Ley 97. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica. (6 de Julio de 1986). *Normas sobre Catastro, Impuesto Predial e Impuesto de Renta y Complementarios*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica. (9 de Enero de 1986). Acto legislativo 01. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica. (16 de Enero de 1986). Ley 11. *Funciones de los Municipios*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica. (18 de Diciembre de 1990). *Disposiciones de caracter catastral*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica. (7 de Julio de 1991). Artículo 287. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica. (26 de Julio de 1994). Ley 901. *Boletin Morosos*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica. (6 de Octubre de 2000). Ley 617. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica. (29 de Julio de 2006). Ley 1066. *Gestion de recaudo de Cartera*. Bogotá, Colombia.

Consolidador de Hacienda e Informatica Pública. (Octubre de 2014). *Programación de ingresos y el CGR presupuestal*. Recuperado el 28 de Agosto de 2015, de www.chip.gov.co

Contaduría General de la Nación. (22 de Octubre de 2004). Circular externa 59. Bogotá, Colombia.

Contaduría General de la Nación. (27 de Abril de 2006). Resolución. *Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública*. Bogotá, Colombia.

Contaduría General de la Nación. (23 de Julio de 2008). Resolución 257. *control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación*. Bogotá, Colombia.

Contaduría General de la Nación. (11 de DICIEMBRE de 2011). Boletín deudores morosos. *Resolución 422* . Bogotá, Colombia.

Decreto Presidencial. (25 de Abril de 1986). Decreto 1333 . Bogota, Colombia.

Decreto Presidencial. (30 de Marzo de 1989). Decret 624. *Estatuto Tributario*. Bogotá, Colombia.

Decreto Presidencial. (14 de Octubre de 2004). Decreto 3361. *Reglamenta el Boletín de Deudores Morosos del Estado*. Bogota, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). *Estadísticas Municipales*. . Bogotá, Colombia.

Leandro, C. (1974). *El concepto de contabilidad como un programa de investigación*. Madrid España: Revista Española de financiación y contabilidad.

Público, A. d. (2013). *Base para la Gestión del sistema presupuestal territorial*. Bogotá.

Romero , E. (2007). *Presupuesto y Contabilidad Pública*. Bogotá: ECOE ediciones.

Samper Pizano, E. (15 de 01 de 1996). Decreto 111. Santafe de Bogotá, Colombia.

Worswick. (1979).