

**MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIA (ICA – PREDIAL) PARA EL MUNICIPIO
DE SAN JACINTO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR**

**JORGE ENRIQUE ALMANZA DURANGO
JOSE DOMINGO RODRIGUEZ MOVILLA**

**UNIVESIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE CONTADURIA PÚBLICA
CARTAGENA DE INDIA, D. T. Y C.
JULIO DE 2011**

BP
T
657.46
A 62

2

**MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIA (ICA – PREDIAL) PARA EL MUNICIPIO
DE SAN JACINTO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR**

**JORGE ENRIQUE ALMANZA DURANGO
JOSE DOMINGO RODRIGUEZ MOVILLA**

TRABAJO DE GRADO PARA OBTAR EL TITULO DE CONTADOR PUBLICO

**ASESOR
WILFRIDO CARDONA URUETA
CONTADOR PÚBLICO**

62512

**UNIVESIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE CONTADURIA PÚBLICA
CARTAGENA DE INDIA, D. T. Y C.
JULIO DE 2011**

Nota de aceptación:

Jurado

Jurado

Presidente del Jurado

Cartagena de Indias, Julio de 2011

*Gracias a Dios, a mi Padre José Domingo,
mi gran inspiración, a mi Madre Blanca por entregar
su vida sin esperar nada a cambio, a mis
hermanos Luz Neyda, Drina, Mauricio, Jota y Rita
por su apoyo, a Neida por toda su comprensión,
amor y cariño, a Alberto Montalvo por
enseñarme mucho de lo que sé,
a María Victoria por su confianza y a todos
aquellos que de una u otra forma contribuyeron
a lograr este objetivo en mi vida.*

José Domingo Rodríguez Movilla

Cartagena de Indias D.T. y C

Señores
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Ciudad

Estimados señores:

Con el fin de optar por el título de CONTADOR PÚBLICO he presentado a la Universidad de Cartagena el trabajo de Grado Titulado: MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIA (ICA – PREDIAL) PARA EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR.

Por medio de este escrito autorizo en forma gratuita y por tiempo indefinido a la Universidad de Cartagena para situar en la biblioteca un (1) ejemplar del trabajo de grado, con el fin de que sea consultado por el público.

Igualmente autorizo en forma gratuita y por tiempo indefinido, a publicar en forma electrónica o divulgar por medio electrónico el texto del trabajo en formato PDF, con el fin de que este pueda ser consultado por el público.

Toda persona que consulte ya sea en la biblioteca o en medio electrónico copiar apartes del texto citando siempre la fuente, es decir el título y el autor del trabajo. Esta autorización no implica renuncia a la Facultad que tengo de publicar total o parcialmente la obra.

La Universidad no será responsable de ninguna reclamación que pudiere surgir de terceros que reclamen autoría del trabajo que presento.

NOMBRE: JOSE DOMINGO RODRIGUEZ MOVILLA
DIRECCIÓN: Los Alpes Trv 71 No 32E -- 28 Apto 201
TELEFONO: 301 6259337
E-MAIL: jdrod22@hotmail.com
DOCUMENTO DE IDENTIDAD: 9.178.283 de San Jacinto



Cartagena – Colombia
Fundada 1827

Universidad de Cartagena

*Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Contaduría Pública*



"34 años"

6

Cartagena de Indias, 22 de febrero de 2011

Señores

JORGE ENRIQUE ALMANZA DURANGO
JOSE DOMINGO RODRIGUEZ MOVILLA

*Egresados con estudios en Pregrado
Programa de Contaduría Pública
Facultad de Ciencias Económicas
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Cartagena*

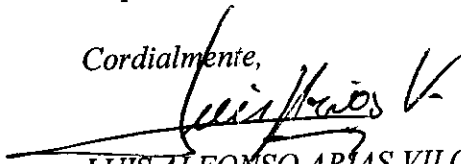
Cordial saludo:

Nos agrada comunicarles que su anteproyecto de trabajo de grado titulado "MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIA (ICA – PREDIAL) PARA EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR.", fue aprobado por el docente jurado GABRIEL ENRIQUE ROMERO VILLALBA, según consta en el Acta de Comité de Graduación N° 001 reunidos el Viernes 18 de febrero del año dos mil once (2011).

Por lo anterior, le anexamos el respectivo anteproyecto y el formato de control de asesorías, para el desarrollo del trabajo en mención.

No está de más recordarle, que el Reglamento vigente, contempla un plazo máximo de tres (3) años a partir de la fecha de terminación académica para optar su título como Contador Público y dos (2) años a partir de la fecha de aprobación del anteproyecto, para la presentación del trabajo de grado. Este plazo de dos años no interrumpe el estipulado para graduarse.

Cordialmente,


LUIS ALFONSO ARIAS VILORIA
*Secretario Comité de Graduación
Programa de Contaduría Pública*

Gleisy Avila L.

"Siempre a la Altura de los Tiempos"

Cartagena de Indias, Marzo 22 de 2011

Señores
COMITÉ DE GRADUACIÓN
PROGRAMA DE CONTADURIA PÚBLICA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

Cordial saludo,

De la manera más atenta hacemos entrega formal de nuestro Proyecto Final del Trabajo de Grado titulado **MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIA (ICA - PREDIAL) PARA EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR**, para la asignación del jurado evaluador.

Cordialmente,


JOSE DOMINGO RODRIGUEZ MOVILLA


JORGE ENRIQUE ALMANZA DURANGÓ

Anexo dos (2) tomos

Cartagena de Indias, Marzo 22 de 2011

Señores
COMITÉ DE GRADUACIÓN
PROGRAMA DE CONTADURIA PÚBLICA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

Cordial saludo,

De la manera más atenta me permito manifestar que he asesorado satisfactoriamente el Proyecto Final del Trabajo de Grado titulado **MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIA (ICA – PREDIAL) PARA EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR**, presentado por los estudiantes **JORGE ENRIQUE ALMANZA DURANGO** y **JOSE DOMINGO RODRIGUEZ MOVILLA**.

Atentamente,



WILFRIDO CARDONA URUETA
Docente Asesor



Cartagena - Colombia
Fundada 1827

Universidad de Cartagena

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Contaduría Pública



CONTROL DE ASESORIAS

NOMBRE DEL PROYECTO O TRABAJO DE GRADO:

Modelo de Gestión Tributaria (ICA-PREDIAL) Para el Municipio de San Jacinto en el Depto de Bolívar.

PRESENTADO POR:

Jorge Almazua Durango - JOSE RODRIGUEZ HOUILLA.

ANTEPROYECTO:

TRABAJO DE GRADO:

ASESOR:

Wilfrido Cardona Urueta

FECHA	TEMA REVISADO	FIRMA DEL DOCENTE	FIRMA DEL ESTUDIANTE
2-11-10	Generalidades Municipales	[Firma]	[Firma]
17-11-10	Estudio Ley 617/2000	[Firma]	[Firma]
30-11-10	Comportamiento Trib.	[Firma]	[Firma]
9-12-10	Aspectos legales Activo	[Firma]	[Firma]
3-2-11	Aspectos Activos Activo	[Firma]	[Firma]
14-2-11	Acciones cobro tributario	[Firma]	[Firma]
24-2-11	Procedimiento Trib.	[Firma]	[Firma]
9-3-11	Fiscalización	[Firma]	[Firma]
15-3-11	Recomendaciones	[Firma]	[Firma]
22-3-11	Revisión final	[Firma]	[Firma]

NOTA: Deben cumplirse mínimo cinco (5) revisiones para el Anteproyecto y mínimo diez (10) revisiones para el trabajo de Grado.



Cartagena – Colombia
Fundada 1827

Universidad de Cartagena

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Contaduría Pública



"34 años"

Cartagena de Indias, 21 de abril de 2010

Contador Público
WILFRIDO CARDONA URUETA
Docente
Programa de Contaduría Pública
Facultad de Ciencias Económicas
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Cartagena

Cordial saludo:

Le comunicamos que el Comité de Graduación, reunido el martes 20 de abril de 2010, según consta en el Acta N° 003, lo ha designado para asesorar a los jóvenes **JOSE DOMINGO RODRIGUEZ MOVILLA Y JORGE ENRIQUE ALMANZA URANGO**, estudiantes del programa de Contaduría Pública, en la elaboración de su anteproyecto y proyecto de grado titulado "**MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIA (ICA – PREDIAL) PARA EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR**".

Para tal efecto los estudiantes harán contacto con usted a fin de acordar el plan de trabajo.

Confío en que usted pondrá todo el empeño y aportará su reconocida capacidad para llevar a feliz término con la calidad exigida por la Facultad.

Cordialmente,

GASPAR EDUARDO PALACIO MENDOZA
Secretario Comité de Graduación
Programa de Contaduría Pública

Copia: Jóvenes José Domingo Rodríguez Movilla y Jorge Enrique Almanza Urango

Glevys Avila L.

"Siempre a la Altura de los Tiempos"

Cartagena de Indias, 1 de Octubre de 2010

Señores
COMITÉ DE GRADUACIÓN
Programa de Contaduría Pública
Universidad de Cartagena

Cordial saludo:

De la manera más atenta le hacemos entrega formal de nuestro anteproyecto titulado **MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIA (ICA – PREDIAL) PARA EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR**, para la asignación del jurado.

Cordialmente,


JOSE DOMINGO RODRIGUEZ MOYILLA
Estudiante


JORGE ALMANZA DURANGO
Estudiante

Anexo (1) Tomo

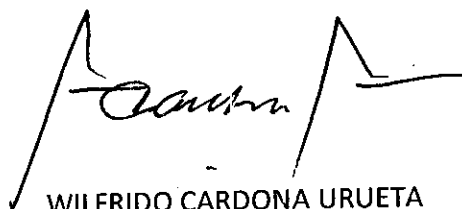
Cartagena de Indias, 1 de Octubre de 2010

Señores
COMITÉ DE GRADUACIÓN
Programa de Contaduría Pública
Universidad de Cartagena

Cordial saludo:

Según su oficio de fecha 21 de abril de 2010, en el cual se me designa como asesor del anteproyecto MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIA (ICA – PREDIAL) PARA EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, presentado por los jóvenes JORGE ENRIQUE ALMANZA DURANGO y JOSE DOMINGO RODRIGUEZ MOVILLA, estudiantes del Programa de Contaduría Pública, manifiesto que los asesore satisfactoriamente en su trabajo.

Cordialmente,



WILFRIDO CARDONA URUETA
Docente Asesor



Cartagena - Colombia
Fundada 1827

Universidad de Cartagena

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Contaduría Pública



"34 años"

CONTROL DE ASESORIAS

NOMBRE DEL PROYECTO O TRABAJO DE GRADO:

Modelo de Gestión Tributaria (ICA-PREDIAL)
Para el municipio de San Jacinto en el
Departamento de Bolívar.

PRESENTADO POR:

Jorge Almazua Urango - José D. Rodríguez M.

ANTEPROYECTO:

TRABAJO DE GRADO:

ASESOR:

Wilfrido Cardona Urueta.

FECHA	TEMA REVISADO	FIRMA DEL DOCENTE	FIRMA DEL ESTUDIANTE
Abril 27	Estudio del Tema.	[Firma]	[Firma]
Junio 8/10	Planteamiento de prob.	[Firma]	[Firma]
Julio 28/10	Análisis de objetivos.	[Firma]	[Firma]
Agosto 11/10	Justificación	[Firma]	[Firma]
Septiembre 15/10	Marco Teórico	[Firma]	[Firma]
Octubre 1/10	Metodología - Revisión final	[Firma]	[Firma]

NOTA: Deben cumplirse mínimo cinco (5) revisiones para el Anteproyecto y mínimo diez (10) revisiones para el trabajo de Grado.

TABLA DE CONTENIDO

0. INTRODUCCIÓN.....	4
0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMUACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
0.1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
0.1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	7
0.2 OBJETIVOS.....	8
0.2.1 Objetivo General.....	8
0.2.2 Objetivos Específicos.....	8
0.3 JUSTIFICACIÓN.....	9
0.4 MARCO REFERENCIAL.....	11
0.4.1 MARCO TEORICO.....	11
0.4.2 MARCO CONCEPTUAL.....	20
0.4.3 MARCO LEGAL.....	22
0.5 DISEÑO METODOLOGICO.....	26
0.5.1 Tipo de Investigación.....	26
0.5.2 Fuentes de Información.....	26
0.5.3 Método de Recolección de la Información.....	26
0.5.4 Tratamiento de la Información.....	26
0.5.5 Recursos para la Investigación.....	26
1. GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO – BOLÍVAR.....	28
1.1 INDICADORES SOCIOECONOMICOS.....	30
1.1.1 DEMOGRAFÍA.....	30
1.1.2 ECONOMÍA.....	31
1.1.3 SECTOR AGRO – PECUARIO.....	33
1.1.4 COMUNICACIÓN.....	33
1.1.5 VIVIENDA.....	33
1.1.6 EDUCACIÓN.....	34
1.1.7 SALUD.....	34
1.1.8 EMPLEABILIDAD.....	35

1.2 CATEGORIZACIÓN PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO SEGÚN LA LEY 617 DE 2000.....	36
1.3 FINANZAS PUBLICAS.....	38
2. GESTIÓN Y COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL MUNICIO DE SAN JACINTO AÑOS 2008 – 2009.....	40
2.1 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES (PREDIAL – ICA) AÑOS 2008 – 2009.....	40
2.2 COMPORTAMIENTO DE LOS IMPUESTOS TRIBUTARIOS POR CONCEPTO DE PREDIAL – ICA (2008 – 2009).....	41
3. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL RECAUDO Y FISCALIZACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL – ICA EN EL MUNICIPIO....	42
3.1 NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL RECAUDO, FISCALIZACIÓN E INVERSIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (PREDIAL -- ICA) VIGENTES EN EL MUNICIPIO.....	43
4. ACCIONES DE COBRO DE LAS OBLIGACIONES CON EL FISCO.....	48
4.1 COBRO PERSUASIVO.....	48
4.1.1 Aspectos a tener en cuenta en el cobro persuasivo.....	49
4.1.2 Etapas del cobro persuasivo.....	49
4.2 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE COBRO COACTIVO.....	51
4.2.1 NATURALEZA DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO.....	52
4.2.2 NORMAS APLICABLES.....	52
4.2.3 INICIACIÓN E IMPULLSO DEL PROCESO.....	52
4.2.4 OBSERVANCIA DE NORMAS PROCESALES.....	53
4.2.5 INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES.....	53
4.2.6 ACTUACIÓN Y REPRESENTACIÓN DEL DEUDOR.....	53
4.2.7 COMPETENCIA FUNCIONAL Y TERRITORIAL.....	53
4.2.8 GASTOS PARA HACER EFECTIVO EL COBRO.....	54
4.2.9 TERMINOS PROCESALES.....	55
4.2.10 COMPUTO DE TERMINOS.....	55
4.2.11 INTERRUPCIÓN DEL PROCESO DE COBRO.....	55
4.2.12 SUSPENSIÓN DEL PROCESO.....	57

4.2.13	PRESCRIPCIÓN E INTERRUPCIÓN DEL TERMINO DE PRESCRIPCIÓN.....	58
4.2.14	SUSPENSIÓN DEL TERMINO DE PRESCRIPCIÓN Y DE LA DILIGENCIA DE REMATE.....	58
4.2.15	TITULO EJECUTIVO.....	60
4.2.16	CARACTERIZACIÓN DE LOS TITULOS EJECUTIVOS.....	61
4.2.17	REQUISITOS ESENCIALES DEL TITULO EJECUTIVO.....	62
4.2.18	EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	62
4.2.19	ACTUACIONES.....	63
4.2.20	NOTIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES.....	63
4.2.21	IRREGULARIDADES DENTRO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO COACTIVO.....	63
5.	HERRAMIENTAS DE GESTION EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	
5.1	ASPECTOS QUE AFECTAN NEGATIVAMENTE EL RECAUDO.....	64
5.1.1	Aspectos de orden legal.....	65
5.1.2	Aspectos de orden administrativo.....	66
5.2	CAMPO DE ACCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN.....	68
5.2.1	SECTORES DE CUMPLIMIENTO.....	68
5.3	EFFECTIVIDAD DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA.....	69
5.3.1	Potencialidad del riesgo según el sector de incumplimiento.....	70
5.4	ELEMENTOS DE APOYO A LA FISCALIZACIÓN.....	70
5.5	DESARROLLO DE UN RPOGRAMA DE FISCALIZACIÓN.....	72
5.5.1	Actividades de fiscalización que se deben tener en cuenta en el interior de la Administración.....	73
5.5.2	Programas de Fiscalización.....	73
6.	MODELO DE GESTIÓN PARA EL CONTROLTRIBUTARIO	76
6.1	Visión general de Modelo de Gestión Tributaria	78
6.2	Sistemas de Información para Recaudo, Fiscalización y Cobro del Impuesto	79
6.3	Registro de Contribuyentes	84
7.	CONCLUSIONES	87

8. RECOMENDACIONES..... 88
9. BIBLIOGRAFIA..... 89

0. INTRODUCCIÓN

En Colombia, al tiempo que hemos avanzado en los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa, las administraciones locales la están haciendo en la esfera de la gestión pública y con ello las ganancias pueden observarse tanto en mejores resultados de la hacienda como en términos de gobernabilidad. En lo referente a mejores resultados fiscales, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realiza periódicamente un ejercicio a través del cual se construye un indicador que da cuenta de la evolución de componentes estratégicos de las haciendas locales. Así, el indicador sintético, como se ha denominado, refleja notorios avances para los municipios colombianos en materia de endeudamiento, gasto corriente, gasto de inversión e ingresos tributarios.

Gran cantidad de la responsabilidad del éxito de las mejores administraciones públicas territoriales radica en la oportunidad de brindar la posibilidad de un gobierno participativo, método que se hace necesario tramitar para buscar el bienestar social, bienestar que no es otra cosa que alcanzar mejores niveles de cobertura educativa y de salud, disminuir los índices de mortalidad infantil y morbilidad, ampliar cobertura en recreación, cultura y deporte, mejorar las condiciones de saneamiento básico, vivienda e infraestructura.

Este es, por lo tanto, uno de los retos propuestos por el municipio de San Jacinto, Bolívar, el de hacer especial énfasis en recuperar el sentido de lo público, formar una ciudadanía democrática y deliberante, construir una administración pública eficaz, eficiente, efectiva, transparente y capaz de garantizar a la comunidad acceso a los servicios básicos para mejorar las condiciones de vida. Consolidando una tendencia de crecimiento económico, social, institucional, político y organizacional que se verán reflejados en el bienestar general, pero de una forma local (territorialmente hablando) y a nivel nacional representados en los informes gubernamentales. Los resultados a nivel nacional descritos ahora por el correcto

cumplimiento de leyes como la 617 del 2000, que evalúa el desempeño fiscal y administrativo de los municipios, teniendo en cuenta su categorización, la cual es considerada por su tamaño poblacional y de recaudo de ingresos corrientes; lo que a su vez fortalece la descentralización para la racionalización del gasto público.

Mediante el presente estudio se analizará la composición de la estructura tributaria del municipio y su potencial recaudo, observando el comportamiento y tratamiento que tienen estos en la inversión y desarrollo social y así diseñar e implementar un modelo de gestión tributario que permita mejorar los ingresos por conceptos de predial, industria y comercio, entre otros y determinar su destinación final hacia las inversiones sociales que son las que permiten el progreso de los municipios.

0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

0.1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los ingresos tributarios se consideran como uno de los recursos más significativos que reciben cada uno de los municipios, por lo tanto, es pertinente realizar un estudio detallado en el cual se pueda determinar con cierto grado de confiabilidad el destino y aplicación de los recursos recaudados mediante mecanismos existentes en la actualidad, tomando como referencia la Ley 617 de 2000.

Todos los Departamentos y Municipios de Colombia tienen la obligación a partir del año 2003 de aplicar el Estatuto Tributario Nacional en su parte procedimental para la administración de los impuestos territoriales.

Por desconocimiento, descuido o negligencia muchos Departamentos y Municipios no lo han implementado; Las actuaciones administrativas proferidas por un ente territorial desconociendo la obligación descrita, se encuentran viciadas de nulidad, están violando el debido proceso, principio fundamental de nuestra organización jurídica.

Los Departamentos y Municipios antes del año 2003, tenían una estructura administrativa en el área de la administración de sus impuestos que no es compatible actualmente con la normatividad del Estatuto Tributario Nacional en su parte procedimental, lo que necesariamente obliga a su reestructuración para poder dar cumplimiento a la obligación de aplicar el procedimiento tributario nacional.

Dado el deber de implementar el nuevo modelo, hay desconocimiento en muchos entes territoriales de cómo hacerlo; es decir, del cómo se administra, se determina, se discute, se cobra, se devuelve, se sanciona; así como los actos administrativos a proferir para cada una de estas etapas procedimentales.

En el caso del municipio de San Jacinto, Bolívar, éste se encuentra en la quinta categoría debido al número de habitantes y cantidad de ingresos corrientes, lo que hace imperativa la necesidad de hacer una revisión exhaustiva de los ingresos tributarios del municipio y los usos que se les está dando a estos ingresos, hechos que se enmarcan dentro de la Ley 617 de 2000.

0.1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Acorde a lo anterior se plantea el siguiente interrogante ¿Qué herramientas y programas de gestión existen actualmente en el municipio para la administración tributaria y cuáles han sido las estrategias que ha implementado la el Municipio en materia de política tributaria para aumentar el recaudo por concepto de Predial e Industria y Comercio?

0.2 OBJETIVOS

0.2.1 Objetivo General

Analizar la composición de la estructura tributaria (ICA y PREDIAL) del municipio de san Jacinto bolívar con el propósito de proponer un modelo de gestión tributaria que garantice hacia el futuro la administración eficiente de los impuestos

0.2.2 Objetivos Específicos

- ✚ Diseñar para el ente territorial un modelo de división administrativa del trabajo que permita implantar el Estatuto Tributario Nacional.
- ✚ Estructurar los procedimientos administrativos para el recaudo Fiscalización, determinación, discusión, cobro, sanción y devolución.
- ✚ Analizar los procedimientos administrativos para el recaudo de las obligaciones con el fisco municipal
- ✚ Implementar herramientas como fiscalización, sistema de información y cobranza para la gestión tributaria.

0.3 JUSTIFICACION

Durante los últimos años el tema tan común y obligado a todas las administraciones, tanto a nivel departamental como municipal, ha sido la caótica situación financiera de los entes territoriales, pues el atraso y marginamiento es una característica similar en todo el departamento y, cuando se pregunta porque no se ha solucionado el problema, la respuesta es la misma: el municipio está quebrado y no hay presupuesto suficiente. De esta realidad tan evidente, surge la inquietud por investigar la situación financiera (ICA y PREDIAL) del municipio de San Jacinto en el departamento de Bolívar; pues está proyectado que este municipio por su condición cultural, económica y política ofrece un gran desarrollo y crecimiento económico,

Esta investigación va hacer relación a la composición de la estructura tributaria (ICA y PREDIAL) del municipio de san Jacinto bolívar con el propósito de proponer un modelo de gestión tributaria que garantice hacia el futuro la administración eficiente de los impuestos , pues ante el rezago a todo nivel que sufre la zona en mención, analizaremos , evaluaremos y proponemos la relación e influencia de los impuestos y cómo podemos agilizar el recaudo de estos con el fin de poder crecer económicamente. Este proyecto permitirá observar en qué medida ha sido beneficioso o no el recaudo de estos impuestos y cuál ha sido su mecanismo de recaudo; para posterior mente conocer la real utilidad de esta herramienta de gestión tributaria.

Así mismo la trascendencia de este tema se observa en las instituciones gran apogeo; en lo académico, la Universidad de Cartagena a través de los departamentos de investigaciones; en lo institucional la Gobernación del Departamento de Bolívar y la Contraloría Departamental y en lo Gubernamental la Administraciones Municipal del Municipios de San Jacinto en el Departamento de Bolívar.

Esta investigación a realizar no solo nos permite poner en práctica los conocimientos adquiridos durante la formación del pregrado, sino que a su vez, permite el cumplimiento cabal de una de las funciones sociales del futuro profesional de Contaduría Pública como es el de convertirse en el elemento activo en el desarrollo de los procesos investigativos que buscan un mejor futuro para su región.

0.4 MARCO REFERENCIAL

0.4.1 MARCO TEORICO

"Las fuentes de ingreso del Estado deben consistir en capital o tierra"¹. El Estado como cualquier otro propietario de capital puede derivar del mismo un ingreso; sea usándolo o prestandolo, constituyéndose su ingreso en un beneficio y en un interés. No obstante, las fuentes de ingreso del Estado (capital público y las tierras públicas) resultan ser fondos inadecuados e insuficientes para atender los gastos necesarios de cualquier Estado. Por lo tanto, la mayor parte de estos gastos deben ser financiados mediante la figura del impuesto; en el cuál el pueblo aporta una fracción de sus ingresos privados para construir el ingreso público del Estado.

En su teoría, Adam Smith señala algunas pautas acerca de los impuestos entre las cuales encontramos²:

- El impuesto que cada persona debe pagar debe ser cierto y no arbitrario, ya que cuando esto no sucede la persona queda en manos del recaudador el cual puede incrementarlo o cobrar un valor adicional. Y es así, como la incertidumbre en la tributación estimula la insolencia y favorece la corrupción.
- Todos los impuestos deben ser recaudados en el momento y la forma en que probablemente resulte más conveniente para el contribuyente.
- Todos los impuestos deben estar diseñados para extraer de los ingresos de los contribuyentes o para impedir que entre en ellos la menor suma posible mas allá de lo que ingresan en el tesoro público del Estado.

Los organismos gubernamentales de orden nacional y local toman ciertas decisiones políticas destinadas a influir sobre la economía. "De esta manera se puede estar satisfechos con suponer que las pequeñas autoridades locales

¹ SMITH Adam. Riqueza de las Naciones. Traducido por Carlos Rodríguez Braun. 4 ed. Madrid.: Alianza Editorial, S. A. 2005. 749 p. ISBN 84-206-3596-0.

² Ibíd., p. 749

trabajen sobre el principio de un presupuesto equilibrado decidiendo que tanto gastarán con respecto a la facilidad de obtener el ingreso necesario"³.

Por tal razón, es indispensable establecer un equilibrio entre los ingresos recaudados por las autoridades gubernamentales y la destinación que realicen de estos recursos para así moderar el uso de la manera más eficiente posible. En este sentido, J.M. Keynes plantea que una de las medidas consecuentes con la efectividad de las políticas públicas, es la de aumentar los gastos gubernamentales en servicios y bienes en la misma cantidad en que disminuye el consumo personal sin elevar los impuestos. "Si el gasto extraordinario se clasifica como inversión, por ejemplo, la construcción de una carretera, esto quiere decir que el ahorro extraordinario privado ha financiado la inversión extraordinaria del gobierno"⁴.

Un determinado ingreso nacional y presupuesto podrá ser igualmente consistente con "impuestos a la herencia e impuestos firmemente progresivos sobre el ingreso más un dinero caro "o" impuestos al consumo y fuertes contribuciones a la seguridad nacional, más dinero barato", implicando la primera política más consumo y la última más inversión⁵.

De otro lado, estudios a nivel regional en el marco de la tributación y desarrollo económico, como es el caso de los desarrollados por Ruello, Vergara y De La Rosa "Los incentivos tributarios y su incidencia en el desarrollo económico de Riohacha, Valledupar, Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Sincelejo durante el periodo comprendido entre 1983 y 1988"⁶. Señalan que los incentivos tributarios brindan estímulos a los establecimientos educativos públicos exonerándolos de impuestos como el de industria y comercio y el impuesto predial, esto con el fin de reducir la carga impositiva de las instituciones. Lo mismo se aplica para solucionar los

³ KEYNES John Maynard. Teoría General. México D. F.: D.G Champrenowne Fondo de Cultura Económica, 1967. 123 p.

⁴ Ibid., p. 127

⁵ Ibid., p. 132

⁶ RUELLO Roció, VERGARA Betsi y DE LA ROSA Deisy. Los incentivos tributarios y su incidencia en el desarrollo económico de Riohacha, Valledupar, Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Sincelejo durante el periodo comprendido entre 1983 y 1988. Trabajo de Grado Economista. Cartagena D. T y C.: Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Económicas. Programa de Economía, 1990. 130-133, 139 p.

problemas de vivienda, incentivando los programas de autoconstrucción mediante la carencia de impuestos para las familias más necesitadas

Estas investigaciones que fueron aplicadas para varios municipios de la región Caribe, como el caso de Cartagena, Barranquilla y Riohacha estimaron que desde hace aproximadamente cincuenta años se comenzaron a utilizar los incentivos tributarios con el objeto de promover el desarrollo económico y social a través de la generación de empleo, redistribución de ingreso, asignación eficiente de los recursos y bienestar social de los municipios; sin embargo resaltan la carencia de políticas administrativas en la asignación de recursos para llevar a cabo un mejor manejo en la canalización de ingresos tributarios, que si bien se practicaran dichas políticas de manera eficiente y transparente, la promoción y desarrollo social alcanzarían los objetivos y las metas que permitieran beneficiar con mayores alcances a las poblaciones municipales. Las políticas fiscales eficientes aportan mejores manejos de los recursos para aplicar medidas de inversiones más efectivas teniendo en cuenta las necesidades que presenten los municipios donde se realizan dichos recaudos.

Una política eficiente debe reconocer la distinción básica entre la satisfacción de necesidades sociales como cuestión de asignación, por una parte, y la acción estabilizadora de la política presupuestaria como medida de transferencia, por otra. En este sentido, Musgrave opina que la eficiente asignación de recursos está determinada para la satisfacción de las necesidades sociales, no de redistribución. El grado para alcanzar los objetivos distributivos dependerá del nivel de servicios públicos y este nivel estará determinado por consideraciones distributivas⁷.

En el caso colombiano, el régimen tributario se caracteriza por un elevado grado de inestabilidad, complejidad e inequidad (tanto horizontal como vertical). A nivel municipal se sostiene que es asombroso que municipalidades con menos de

⁷ MUSGRAVE Richard. Teoría de la Hacienda Pública. 2 ed. Madrid.: Me Graw- Hill, 1969. 39-42 p.

500,000 mil habitantes en promedio tengan tal cantidad de impuestos, la gran mayoría con un recaudo mínimo. La complejidad e inequidad del sistema tributario en Colombia suscita que se requiere una reforma integral con el objetivo de una mayor simplicidad que a su vez no afecte considerablemente los ingresos tributarios en su totalidad, y que por el contrario incrementen la competitividad de la economía⁸.

El cobro de los impuestos se justifica con la existencia del Estado, el cual ha demostrado ser incapaz de resolver algunos problemas económicos y sociales que requieren del mismo (Estado) para reorientar los recursos a través de la política pública y genere estabilidad económica; por tal razón debe existir un equilibrio que permita la coexistencia del Estado y los contribuyentes.

Se considera que los orígenes del actual proceso de descentralización colombiano se remontan al gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978). La Pequeña Constituyente, en la cual el presidente propuso la descentralización como una nueva forma de relación entre el gobierno central, los departamentos y los municipios, declarada inconstitucional, pero marcó la pauta para que el proceso de discusión sobre un modelo de distribución de competencias se iniciara en el país. Así mismo, para los años de 1978-1982 bajo el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala, se creó el Consejo Nacional para la Descentralización y se conformó la Misión Bird - Wiessner, la cual propuso la descentralización, dejando constancia que su fin último no era la autonomía municipal, sino la racionalización y control del gasto público. La descentralización, tenía como base fundamental la transferencia del gasto a los niveles subnacionales y la revisión de la tendencia a proveer rentas con un destino específico para ciertas actividades propias al Estado que, por aquella época, tenía una clara orientación benefactora⁹.

⁸ PÉREZ Dairo, LÓPEZ PINEDA Luis Fernando. La competitividad tributaria de Cartagena de Indias análisis de la eficiencia y la productividad vol. No.7 enero de 2006(págs.12-13, 44-45).

⁹ InWent- Internationale Weiterbildung und Entwicklung (Capacitación y Desarrollo Internacional). Proceso de descentralización. Boletín de información. Bogotá, Colombia, 2007-2009. URL:

Posteriormente, para los años de 1982-1986 bajo el gobierno de Belisario Betancur aparecieron el déficit fiscal, la recesión económica, las monitorias y los planes de ajuste del FMI. En aquel momento se originó la llamada "Revolución Descentralista" cuya motivación se resume en el informe del FMI sobre Colombia 1983-1984. "En consecuencia, se adecuaron las instituciones político-jurídicas, los vínculos entre el centro y la periferia, y las relaciones entre el gobierno central, los departamentos y los municipios"¹⁰. La ley 14 de 1983 sobre "fortalecimiento" de los fiscos municipales, fue el nacimiento de la descentralización colombiana.

Como consecuencia de esto se inició el traslado de competencias al municipio y se les transfirió un porcentaje de los recursos del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que fueron insuficientes para los gastos de funcionamiento e inversión representados en las nuevas competencias y obligaciones municipales asignadas en ese momento. Fue durante los años 1990-1994 en donde el "municipio fue reconocido como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado. Al mismo tiempo se le asignaron, por cláusula general de competencia, la satisfacción de una amplia gama de necesidades locales en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, infraestructura, cultura, desarrollo comunitario, entre otros"¹¹. Además, se estableció que cada municipio podía dividirse en comunas urbanas y corregimientos rurales, conformados por elección directa, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de *carácter* local (C.P. Artículo 318, inciso primero y segundo). Así, se demarcó lo que hasta hoy ha sido el desarrollo del ordenamiento territorial del nivel local colombiano¹².

http://www.inwent.org.pe/rapacides/proces_de_descentralizacin2.html. (Consulta hecha el 27 de marzo de 2009).

¹⁰ *Ibid*

¹¹ *Ibid*.

¹² *Ibid*.

Por su parte, en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se advirtió que las transferencias que realizaba el gobierno central a los departamentos y municipios, se constituían en una de las principales causas del déficit fiscal del país, al tiempo que ponían en peligro las finanzas públicas nacionales y el equilibrio macroeconómico del país. Por este motivo, se propuso cambiar la base del cálculo de las transferencias de la nación a las entidades territoriales, haciéndolas depender del PIB o del IPC y no de los ingresos corrientes de la nación como lo estableció la Constitución de 1991. Para el periodo de 1998-2002, el proceso de descentralización continuó en la misma dirección. En el año 1999, la nación suscribió acuerdos con el FMI consistente con los planes de ajuste fiscal para recortar la inversión pública en salud, educación, vivienda de interés social e infraestructura para el desarrollo nacional y las transferencias del nivel central a los departamentos y municipios, golpeando aún más las deficitarias finanzas locales con la aprobación ante el Congreso, de la Ley 617 de 2000, el Acto Legislativo N° 1 del 2001 y la ley 715 del mismo año.

La Ley 617 de 2000 "de austeridad del gasto" de municipios y departamentos, fijó topes en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, estableciéndolos como un porcentaje decreciente de los ingresos propios. El Acto Legislativo 01 del 2001 modificó la base del cálculo de las transferencias del nivel central y sustituyó transitoriamente el parámetro de ingresos corrientes de la nación, por una suma fija, incrementada anualmente por el IPC más uno o dos puntos.

La Ley 715 de 2001, recogió el espíritu de reducir la capacidad de inversión de los entes territoriales y ejercer el control creciente de competencias y recursos por el gobierno nacional. En consecuencia, los municipios debieron asumir un rol de ejecutores, de las decisiones que tomaban los departamentos y básicamente el gobierno central, en servicios como la educación y la salud, competencias que hasta hoy destacan como las más importantes transferidas a las municipalidades colombianas.

Se considera que los planteamientos de Juan Camilo Restrepo, ofrecen aspectos que describen la relación existente entre la tributación y el desarrollo económico. Según él, además de la función estabilizadora del gobierno mediante recursos a los instrumentos de las finanzas públicas, se encuentra un vínculo entre la política fiscal y el desarrollo económico. Los diversos impuestos y las modalidades del gasto público tienen, desde luego, incidencia sobre el proceso de desarrollo.

Continúa diciendo Restrepo que, "hay impuestos que aceleran el desarrollo y hay otros que lo retardan"¹³. A su vez 'existe modalidades de gasto que favorecen la rápida expansión de la economía y hay otras que la retardan.

Las finanzas públicas juegan un papel importante con relación al desarrollo económico. Desde luego, el crecimiento de un país no está determinado exclusivamente por factores asociados a las finanzas públicas, pero éstos, sin duda, desempeñan un rol crucial.

Según la categorización hecha por Walter Héller, "las principales funciones de la hacienda pública en el proceso de desarrollo económico son las siguientes; 1) proveer el ahorro necesario para financiar el crecimiento del acervo de capital indispensable en todo proceso de desarrollo, 2) contribuir a evitar los desequilibrios de origen interno o externos de la economía que, de presentarse, pueden comprometer seriamente el proceso de desarrollo, 3) la Hacienda Pública ayuda también a crear condiciones de equidad dentro del proceso de desarrollo que lo hagan más justo y equitativo"¹⁴

Por otro lado, las teorías sobre el desarrollo económico que tuvieron auge con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, hicieron énfasis en la formación del

¹³ RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda pública. 6 ed. Bogotá D. C: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 25.

¹⁴ HELLER, Walter. Política fiscal para países subdesarrollados, citado por RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 37.

capital físico como instrumento clave para acelerar el desarrollo económico. Estas teorías recomendaban que la tributación tuviera aspectos preferenciales que favorecieran la formación del ahorro y la inversión del propio sector moderno.

Sin embargo, estas teorías sobre desarrollo económico han cambiado el énfasis. Hoy por hoy, se acepta que el desarrollo económico de un país no es solamente cuestión de más inversión en capital físico, sino que también es necesaria la inversión social.

Es importante señalar que las finanzas públicas desempeñan un papel importante para evitar o atenuar procesos de desequilibrio macroeconómico, tanto de origen interno como de origen externo. Por lo tanto, es evidente que las finanzas públicas tienen una tarea importante para evitar esos desajustes económicos, ya sea mejorando los niveles de recaudo de las rentas tributarias (la cual puede hacerse no solamente elevando los impuestos, sino reduciendo los niveles de evasión) y/ o reduciendo los programas de gasto público que no cuentan con financiación adecuada¹⁵.

Al respecto, Restrepo, Juan C. anota que las finanzas públicas desempeñan también un papel importante en el logro de las condiciones de equidad ya que se puede observar que en países del sudeste Asiático solamente cuando existen condiciones de equidad y buena distribución del ingreso, es factible lograr un desarrollo económico acelerado y sostenido en el tiempo¹⁶. Además, se debe tener en cuenta los siguientes apartes; "el conjunto de la tributación debe propiciar una elasticidad positiva de los ingresos, es decir, debe buscarse que el recaudo crezca a ritmos superiores a los de la economía. Debe propiciarse así mismo que no haya una exagerada dependencia de la tributación indirecta. Y sería muy útil que el diseño general del sistema tributario premie el ahorro y la inversión y desestime

¹⁵ RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda pública. 6 ed. Bogotá D. C: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 41.

¹⁶ Ibid, p. 44.

el gasto, sobre todo cuando es suntuario, y es así como resulta obvio que el ahorro es elemento principal en el desarrollo económico, por lo tanto las normas tributarias deben diseñarse acorde con esta prioridad"¹⁷.

Según Restrepo, una de las principales prioridades en los países de América Latina para armonizar el manejo de sus finanzas públicas con el proceso de desarrollo económico consiste en reducir los niveles de evasión que, además de ser regresivos, generan trabas al desarrollo económico.

Como se ha podido observar los vínculos entre las finanzas públicas y el desarrollo económico son muy amplios y van más allá de los simples objetivos de estabilidad y de redistribución que se le asignan a la Hacienda Pública.

En este sentido, la investigación denominada: "*Modelo de Gestión Tributaria para el Municipio de San Jacinto en el Departamento de Bolívar*", busca a la luz de las teorías existentes, hacer un análisis pormenorizado acerca del comportamiento de los ingresos tributarios (ICA – PREDIAL) del municipio de San Jacinto (Bolívar), los usos que se han dado a estos ingresos, y la efectividad tributaria, aspectos que se constituyen en elementos de gran importancia. Así mismo, con base en las teorías observadas se pretende dar una opinión referente al comportamiento que han tenido los ingresos tributarios del municipio y hacer una comparación de estos con las sugerencias de cada una de las teorías planteadas.

¹⁷ RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda pública. 6 ed. Bogotá D. C: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 45

0.4.2 MARCO CONCEPTUAL

Crecimiento Económico: aumento de la cantidad producida de bienes y servicios. El aumento de la producción en términos macroeconómicos viene definido por el incremento de la renta nacional en términos reales, esto es, una vez descontado de esta macro magnitud a precios corrientes el precio inflación, como la población puede variar de un año a otro, para hacer homogénea la comparación suele tomarse como medida el crecimiento económico el incremento de la renta nacional por habitante.

Déficit fiscal: suma del déficit presupuestal de una vigencia actual con el déficit de vigencias anteriores. También se define como la situación donde los pasivos corrientes superan los activos corrientes.

Déficit Presupuestal: diferencia en la que superan las previsiones de gastos a las previsiones de ingresos en el presupuesto por cualquier agente económico. En el caso de que no existan remanentes de ejercicios anteriores, ante la existencia de un déficit presupuestario cabe dos soluciones: disminuir el nivel de gastos para acomodarlo al de los ingresos corrientes previstos o bien estimar la probabilidad de conseguir préstamos suficientes para financiar el exceso de gastos presupuestados. Sin mayores especificaciones es el déficit existente en el presupuesto general del estado.

Desarrollo Económico: es un proceso mediante el cual la renta nacional real de una economía aumenta durante un largo periodo de tiempo. Y si el ritmo de desarrollo es superior al ritmo de crecimiento de la población, la renta real per capital aumenta.

Estabilidad Económica: ausencia de grandes fluctuaciones en el nivel general de precios y consiguientemente en el valor del dinero. La estabilidad económica es considerada uno de los problemas de las políticas públicas municipales.

Evasión de Impuesto: consiste en el no pago de la tributación, evento que incide en una reducción del recaudo fiscal.

Fuentes de Financiación: origen de los recursos financieros; estos pueden ser recursos propios, créditos y transferencias.

Ingresos Tributarios: son aquellos ingresos corrientes que recibe la Nación por concepto de impuestos.

Impuesto: una clase de tributo (obligaciones generalmente pecuniarias en favor del acreedor tributario) regido por Derecho público. Se caracteriza por no requerir una contraprestación directa o determinada por parte de la Administración (acreedor tributario)

Inversión Social: movimiento de capital dirigido hacia obras de infraestructura, salud, vivienda, seguridad, entre otros en pro del beneficio de la comunidad.

Modelo de gestión: esquema o marco de referencia para la administración de una entidad.

Recursos Propios: son los ingresos ordinarios que son de libre destinación.

Saneamiento Fiscal: reducción gradual de efectos negativos sobre las organizaciones u operaciones públicas con el fin de manejar una mejor estructura tanto a nivel nacional como municipal.

0.4.3 MARCO LEGAL

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de Colombia, las entidades territoriales tales como los departamentos, distritos y municipios podrán imponer tributos y contribuciones, para su financiamiento, mediante leyes, ordenanzas y acuerdos.

Lo anterior tiene su fundamento legal en el artículo 338 de la Constitución Política, la cual expresa lo siguiente:

Constitución Política Art 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dicta otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. La ley 617 de 2000 “de austeridad del gasto” de municipios y departamentos, fijó topes en los gastos de funcionamiento de la entidades territoriales, estableciéndolos como un porcentaje de los ingresos propios.

Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. La ley 617 de 2001 “sistema general de participaciones de las entidades territoriales”. Esta ley recogió el espíritu de reducir la capacidad de inversión de los entes territoriales y ejercer el control creciente de competencias y recursos por el gobierno nacional. En consecuencia, los municipios debieron asumir un rol de ejecutores, de las decisiones que tomaban los departamentos y básicamente el gobierno central, en servicios como la educación y la salud, competencias que hasta hoy destacan como las más importantes transferidas a las municipalidades colombianas.

Ley 819 de 2003. Conocida como la Ley de responsabilidad fiscal. El gobierno nacional en su propósito de mejorar el panorama financiero del sector público colombiano, estableció a través de la Ley 819 de julio 9 de 2003, medidas para instituir el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el cual debe contener aspectos tales como: plan financiero, programa macroeconómico plurianual, metas de superávit primario, análisis de sostenibilidad de la deuda y crecimiento económico, entre otros.

Esta ley contiene un conjunto de reglas, procesos y procedimientos que someten la administración de las finanzas públicas, tanto nacionales como territoriales, a una permanente rendición de cuentas sobre el monto y la utilización de recursos

públicos a través del tiempo. A nivel territorial tiene los siguientes objetivos específicos: i) garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la sostenibilidad de la deuda, haciéndolos evidentes a través de la elaboración y presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo; ii) hacer que las entidades territoriales reflejen en la elaboración del presupuesto de cada vigencia fiscal metas de balance primario que les permitan asegurar la sostenibilidad de su deuda pública; iii) hacer más eficiente la programación y ejecución presupuestal, al avanzar hacia presupuestos de caja y limitar la autorización de vigencias futuras; iv) reforzar los controles al nivel de endeudamiento fijados en la ley 358 de 1997; v) reglamentar la colocación de excedentes de liquidez; y vi) cerrar espacios a los rescates financieros de la Nación.

Esta ley es el complemento y esfuerzo a las leyes 358 de 1997 y 617 de 2000, las cuales establecen reglas numéricas (límites) a los gastos de funcionamiento y a la contratación de deuda, ya que define procesos y procedimientos dirigidos a que las decisiones fiscales se tomen en un ambiente institucional de transparencia y rendición de cuentas, con base en un marco de referencia de mediano plazo, de forma que permitan visualizar los efectos futuros de estas decisiones sobre los impuestos, sobre las posibilidades de gasto y, especialmente sobre el nivel de endeudamiento, pretendiendo con ello ampliar y hacer más transparente el debate público sobre las finanzas departamentales y municipales.¹⁸

Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones. La Ley 14 de 1983 se expidió buscando dar flexibilidad a los impuestos municipales y departamentales, con el objetivo de superar el estancamiento de las recaudaciones en estos niveles de gobierno y mitigar, en alguna medida, su dependencia de las finanzas centrales del Estado.

Se perseguía, entonces, una situación de balance fiscal regional y local, en la cual los ingresos propios de estos entes territoriales fueran suficientes para sufragar

¹⁸ COLOMBIA CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 819 de 2003 (09 de julio de 2003) por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Cartilla Ley 819 de 2003 P 3

sus gastos y, en esa medida, obtuvieran autonomía financiera y poder decisorio en la asignación de recursos.

Acuerdo No 005 de Enero 24 de 2008. Estatuto tributario de rentas para el municipio de San Jacinto, Bolívar

0.5 DISEÑO METODOLOGICO

0.5.1 Tipo de Investigación: el presente anteproyecto de investigación es de carácter descriptivo – evaluativo, pues describirá el comportamiento de los recaudos y propone un modelo de gestión en tributación (ICA y PREDIAL) en el municipio de San Jacinto Bolívar con el fin de analizar su incidencia sobre el crecimiento económico.

0.5.2 Fuentes de Información: esta información se obtendrá a través de los informes y estadísticas disponibles en organismos como la secretaria de planeación y hacienda, contraloría y tesorería del municipio, así como también de los informes y estadísticas de la contraloría y planeación departamental, Banco de la República y Contraloría General de la nación.

0.5.3 Método de Recolección de la Información: el método utilizado para la recolección de la información de este anteproyecto será inductivo, que es aquel que establece proposiciones de carácter general inferidas en la observación y estudio analítico de hechos y fenómenos particulares. Este anteproyecto tiene por objeto establecer ciertos hechos o fenómenos que deben de tener como punto de partida la observación, el cual se llevar a cabo atreves de varias etapas.

0.5.4 Tratamiento de la Información: la futura información obtenida de este anteproyecto se organizara utilizando la relación de causalidad entre variables, la tabulación podrá ser manual o electrónica y su presentación se mostrara por medio de resúmenes, tablas, estadísticas, diagramas y cálculos de promedios para una mayor comprensión.

0.5.5 Recursos para la Investigación: para realizar este Anteproyecto Investigativo contaremos con los recursos de varias Instituciones como: LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA como ente del saber Científico, igualmente contaremos con la ayuda de Instituciones Gubernamentales como las Alcaldía

relacionada en la investigación, y sus dependencias, la Contraloría, DANE y ministerio de Hacienda y crédito Público entre otras. Como recursos humanos contactaremos a especialistas en finanzas públicas, tributaria, recurso humano del departamento de bolívar igualmente a los secretarios de despacho de los entes en cuestión.

1. GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO

El 6 de Agosto de 1776 llego una expedición al punto de San Jacinto, le pusieron "EL SITIO", al año siguiente, el 16 de Agosto de 1777 fue fundada y traen el nombre de San Jacinto de Duanga, capitán de los ejércitos reales al servicio de Su Majestad de España. Llegaron Antonio De La Torre y Miranda asesorado por el ingeniero Don Pedro de Lora, también con Carlos Cortes y Campo Mane y Don Diego de Carvajal, además el evangelizador nombrado por el Arzobispo de Cartagena Fray Juan Pérez, el Reverendo Padre José Antonio Aguilar, quien oficio la primera misa y primeros bautizos, trajo 82 familias, con cuatrocientas cuarenta y siete almas, que venían de San Benito de Abadí y Corozal quienes les empezaron a enseñar a hacer artesanías a los indígenas del lugar comandados por el cacique Farot. Además trajeron 60 esclavos para establecerlos y les dieron machetes, hachas, serruchos e instrumentos de labranza. Iniciaron la limpieza de la zona y Don Antonio De La Torre empezó a repartir lotes; frente a la iglesia se hizo la casa consistorial o de Gobierno y el primer mandatario fue Don Pedro de Lora (Cabo de Justicia Mayor) de los esclavos que llegaron, se esparcieron y fundaron cuatro palenques: Duanga, Arenas, San Cristóbal y Rastro (Palenquito), todos en los Montes de María. Eran Cimarrones, la mayoría se ubico en Mahates. Se fundó la ganadería, la artesanía, el comercio y la agricultura. El agua era tomada de los arroyos. Se hizo una trocha al río para sacar carga a Barranquilla y de ahí al exterior, desde un punto llamado La Bodega de Jesús del Río. Desde esa época se sembraba el tabaco y el algodón silvestres. Aparecieron los primeros extranjeros de Alemania y Gringos, persiguiendo el negocio. Se utilizaba mucho la trocha que tenía como pasos obligados los corregimientos de Las Palmas y Bajo Grande. Se inicio el comercio de pieles para curtir en Barranquilla. Los alemanes montaron grandes extensiones de ganado vacuno, trajeron la raza cebú y se fueron adaptando a las sabaneras de hoy en día. Esta región de María La Alta, (La Cordillera Occidental colombiana se divide en tres ramales que son: las serranías de Abibe, San Jerónimo y Ayapel. De estos tres ramales selváticos, el segundo se prolonga hasta lo que se conoce como Serranía de San Jacinto o Montes de María

la Alta, con su máxima altura, el cerro de Maco, de 989 metros de altura sobre el nivel del mar).

Según el censo de 2005, del DANE, el municipio de San Jacinto cuenta con una población de 21.218 habitantes, de los cuales el 52% son hombres y el 48% son mujeres. Así mismo el 91% de la población total vive en el área urbana y el 9% en el área rural. El municipio se encuentra a una distancia de 92 Km de la capital del Departamento Bolívar, la ciudad de Cartagena de Indias.

La cabecera municipal fue creciendo en forma reticular, como inicialmente lo delinea su fundador, de la parte centro (parque principal) hacia fuera (periferia), donde se demarcan las etapas de crecimiento, en los últimos años se han presentado nuevos asentamientos con unas tendencias de crecimientos hacia el norte y el este del municipio. De los barrios que conforman la cabecera municipal el barrio Centro es el más antiguo, que se origina con la delimitación inicial y es el privilegiado con equipamiento social como parque recreacional, instituciones educativas, canchas deportivas, institucional, culto; además cuenta con los servicios públicos y vías pavimentadas, le siguen los barrios que surgieron alrededor de este y los barrios periféricos que tienen deficiencias de servicios públicos y equipamiento.

Con una extensión total 462 Km² de las cuales 92 Km² hacen referencia al área urbana y 370 Km² son del área rural, con una altitud de la cabecera municipal de 239 msnm y una temperatura media de 27° C

Limita por el norte con San Juan Nepomuceno, al este con Zambrano, al noroeste con María la Baja, y al sur con El Carmen de Bolívar.¹⁹

¹⁹ Alcaldía San Jacinto Bolívar <http://www.sanjacinto-bolivar.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m111--&m=f>

1.1 INDICADORES SOCIOECONOMICOS

A nivel socioeconómico, gran parte de los habitantes del municipio de San Jacinto, tienen su sustento en la explotación de los recursos naturales de la región, motivo por el cual, el principal sector productivo de beneficio es el sector primario, considerado por los cultivos agrícolas de yuca, maíz, ñame, aguacate, ají picante

1.1.1 DEMOGRAFIA

La población actual de San Jacinto es de 28.505 habitantes. En la cabecera habitan 20.048 personas y en el área rural 8.457. La tasa de crecimiento poblacional, según certificación del DANE no supera el 1% anual, explicable en buena medida por los procesos migratorios acaecidos a raíz del fenómeno de la violencia, el control sobre la tasa de natalidad poblacional y por la natural búsqueda de nuevas oportunidades de empleo y trabajo que posibilite el mejoramiento de la calidad de vida. El 38%, o sea 10.831 personas de la población de San Jacinto son menores de 14 años, mientras que 15.689 personas, o sea, el 55.04% hace parte de la población en edad de trabajar (15 - 65 años), de los cuales la población económicamente activa es de 8.472 demandantes de empleo, sugiriendo de entrada una alta tasa de desempleo y subempleo dadas las limitaciones estructurales de la economía municipal para generar una oferta suficiente de fuentes de trabajo productivo. La población anciana (mayores de 65 años) y siguiendo los parámetros nacionales, tan sólo representan el 6.96% del gran total en su mayoría viviendo en condiciones de extrema pobreza y sin, al menos, los servicios de salud garantizados.

De acuerdo al XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda, el 76% de los habitantes tienen servicios públicos inadecuados; el 41,3% de las viviendas están en condiciones deplorables; el 25,2% de la población vive en estado de hacinamiento; el 26,1% de la población tiene alta dependencia económica y el

Índice de miseria general es de 53,61%, destacándose negativamente el campo con el 69,1%. El número de habitantes por kilómetro cuadrado es de 62.70 personas y el número de personas por vivienda es de 5.2 De acuerdo a estadísticas del DANE, el 83,75% de las viviendas están en el sector urbano y el 16,25% de ellas en el sector rural, explicable en buena parte por los desplazamientos forzados que genera la violencia en el campo.

1.1.2 ECONOMIA

El Municipio de San Jacinto está considerado como el primer centro artesanal de la costa Atlántica, además también el primer comercializador de productos elaborados en telar vertical como hamacas y su diversificación, también produce productos elaborados en croché y macramé, así como también productos de la madera, la talabartería y los instrumentos de gaita entre otros. La unidad de la producción artesanal con base en el hilo está conformada por la mujer cabeza de hogar y las hijas mayores de 12 años, quienes desde muy temprana edad heredan este arte. Los medios de producción son propiedad de la unidad de explotación, los cuales se comercian con los pequeños comerciantes, los cuales se encuentran ubicados en el sector de la variante. Existen siete (7) organizaciones artesanales dedicadas a la producción de una gran variedad de productos derivados de la hamacas, como son: mochilas, manteles, individuales, servilletas, cojines, centro de mesa, cubre lechos, cortinas, estolas, telas para tapizar muebles y mucho más. Las organizaciones son las siguientes:

- Asociación de artesanos de San Jacinto
- Asociación regional de artesanos de San Jacinto
- Comité de mujeres por el progreso de San Jacinto Cooperativa de artesanos de San Jacinto
- Cooperativa reforestadora de plantas tintóreas
- E A T Luz de Vida
- E A T Los Robles

De estas empresas seis de ellas están afiliadas a la corporación red de artesanos de La costa Atlántica, entidad que agrupa a 27 empresas de la costa norte colombiana con el fin de conseguir soluciones conjuntas a las necesidades del sector artesanal, esta entidad tiene sede en este Municipio. En abril del año 2004 se legalizó la sociedad de comercialización internacional red de artesanos costa atlántica Colombia limitada, esta sociedad tiene como objeto promocionar los productos a nivel internacional para su exportación internacional.

En este sector artesanal existen alrededor de cien artesanos afiliados, de los cuales 92 son mujeres cabeza de hogar y 8 son hombres, se está a la espera que con incentivos por partes de las organizaciones se tengan todos los artesanos Sanjacinteros afiliados a las organizaciones anteriormente descritas. Es claro saber que dentro del gremio de los artesanos existe un alto índice de analfabetismo, por lo anterior se promoverán campañas de alfabetización y validaciones del bachillerato y la primaria por parte de las organizaciones artesanales existentes. Los directivos de estas organizaciones artesanales están capacitando técnicamente a todos los artesanos Sanjacinteros para que se unifiquen criterios de trabajo, y el resultado sea un trabajo bien elaborado y con los mismos motivos y acabados, a sea que los trabajos tengan identidad. En los actuales momentos se desconoce la producción de artesanías en el Municipio, por no tener un censo real de los artesanos y el producto producido por estos. Uno de los factores que está desgastando a este gremio es el bajo costo que se le paga a los artesanos por el producto, razón por la cual que los adultos no quieren que los hijos elaboren productos artesanales.

Todos los grupos poseen personería jurídica y cuerpos directivos; sin embargo, la falta de recursos para capital de trabajo es una de sus necesidades más sentidas, como también lo es la competencia desleal que le hace la hamaca de fábrica y que aparece rotulada como hamaca Sanjacintera, el suministro de materia prima de mala calidad y los altos precios, falta de promoción de sus productos y puntos de ventas en diferentes ciudades y ferias artesanales del país.

El apoyo institucional que recibe esta actividad es de parte de Artesanías de Colombia y Fundación Montes de María, quienes regularmente capacitan en desarrollo organizacional y comercialización.

1.1.3 SECTOR AGRO – PECUARIO.

La base de este sector corresponde a la explotación de la tierra y la explotación pecuaria, generador de productos alimenticios del consumo de la familia campesina, para abastecer el mercado local y los mercados de la región. En la actividad pecuaria la producción se presenta en menor escala debido a la situación de orden público y al desplazamiento masivo de varias localidades de la población rural hacia la cabecera.

1.1.4 COMUNICACIÓN

Con respecto a los linderos, se comunica a través de la carretera troncal de occidente, con San Juan Nepomuceno al norte, en 13 Km aproximadamente, y con El Carmen de Bolívar al sur a una distancia de 15 Km

1.1.5 VIVIENDA

Según el DANE el total de viviendas es de 4.965, de las cuales el 81,5% se encuentra en la cabecera municipal y el 18,5% en el área rural. De las 4.047 viviendas el 97,7% son casas y el resto se divide en Apartamentos o Cuartos, con un promedio de 4,6 personas por hogar. En cuanto a los servicios públicos con que cuentan las viviendas del municipio son: energía eléctrica con una cobertura del 92,7%, gas natural con el 59,2%, televisión por cable con el 41%. El municipio cuenta con la infraestructura de tubería residencial, pero no cuenta con el servicio de agua potable y en cuanto al alcantarillado, el municipio no cuenta con este servicio, lo que hace es que las aguas servidas sean tratadas en mayor parte con salidas a las calles y en muchos casos pozas sépticas.

1.1.6 EDUCACIÓN

En lo referente a la educación, el 37,8% de la población residente el municipio de San Jacinto, ha alcanzado el nivel de básica primaria; el 29,2% ha alcanzado secundaria y el 4,2% el nivel superior y postgrado. La población residente sin ningún nivel educativo es el 17%. El número de personas que no saben leer ni escribir es de 5.049 y el número de personas que saben leer y escribir es de aproximadamente 16.170. El municipio cuenta actualmente con 3 instituciones educativas oficiales y estas se dividen en 13 sedes para abarcar un total de 5.740 estudiantes matriculados.

1.1.7 SALUD

La situación de la salud en el Municipio, observada desde una perspectiva social, es crítica, limitando su acción a la aplicación de la medicina curativa dejando de lado toda la infraestructura sanitaria y preventiva. El régimen de financiación es equivoco por que se analiza como gasto y no como inversión, además el presupuesto para cubrir este sector es insuficiente, por lo anterior se puede decir que el sistema hospitalario se encuentra en crisis.

En el Municipio existe la secretaria de salud. El Hospital local primer nivel, ubicado en el casco urbano, carece de infraestructura para ofrecer los servicios de hospitalización, razón por la cual los pacientes deben ser remitidos al hospital Monte de Carmelo en el Carmen de Bolívar, Hospital Universitario de Cartagena, FIRE, Casa del Niño, entre otros.

Además existe una IPS, de carácter privado que ofrece los servicios de medicina general, observación y programas de promoción y prevención; una zonal de la mutual Montes de María que desarrolla programas de promoción y prevención;

cinco consultorios médicos particulares, dos odontológicos y dos laboratorios clínicos.

1.1.8 EMPLEABILIDAD

Con lo que respecta al empleo en el Municipio, este es bastante precario. El nivel de desempleo sobre pasa la tasa estipulada por el gobierno nacional. La empresa que mayor número de empleados abarca es la de la alcaldía, oscilando el sueldo promedio en unos setecientos mil pesos. Por las razones anteriormente descritas se hace necesarios establecer con carácter urgente unas políticas de empleo que conlleven a dinamizar los diferentes sectores productivos.

La principal fuente de empleo para el Municipio la constituye el sector artesanal en todo su esplendor, generando alrededor de 1.800 empleos directos, en segundo lugar encontramos al sector ganadero generando aproximadamente 1.300 empleos directos e indirectos, en su orden encontramos al sector pecuario, como complemento del anterior con trescientos empleos directos e indirectos, el sector institucional con 80 empleos y le sigue el sector transporte con sesenta y cinco empleos; la tasa de desempleo se encuentra aproximadamente en el 22%. Otra fuente generadora de empleo es la conformada por el sector informal a través de las ventas ambulantes.

El índice de dependencia económica es bastante alto, este oscila entre cuatro a cinco personas dependiendo de otra que tiene ingresos mensuales más o menos estables. Pero la inestabilidad de los ingresos y los bajos niveles del mismo agravan la situación de desempleo dentro del Municipio.

1.2 CATEGORIZACIÓN PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO SEGÚN LA LEY 617 DE 2000

En el contexto de una situación fiscal nacional y territorial insostenible desde mediados de la década de los años 90, la Ley 617 de 2000, se constituyó en una de las decisiones de política fiscal en el ámbito territorial más importante de los últimos años. A través de ésta política se buscaba que los gobiernos centrales territoriales impusieran un límite a sus gastos de funcionamiento, vinculando su evolución en función del comportamiento de los ingresos corrientes de libre destinación, sin dejar a un lado su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes, se estableció la siguiente categorización:

- Categoría especial: todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.
- Primera categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.
- Segunda categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

- Tercera categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.
- Cuarta categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.
- Quinta categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.
- Sexta categoría: todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Con respecto a la categoría, San Jacinto se encuentra en la sexta (6) categoría según criterios de la presente Ley.

Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

CATEGORIA	LIMITE
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y Tercera	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	80%

1.3 FINANZAS PÚBLICAS

El municipio de San Jacinto, como todos los de su categoría cuenta con muy pocos recursos, sobre todo porque no cuentan o no tienen condiciones económicas estructuradas que permitan generar o crear empresas que les generen más ingresos por impuestos como el de industria y comercio, predial, etc.

Sin embargo, son las transferencias del sistema general de participaciones las que representan o tienen mayor peso en cuanto a las finanzas del municipio, por lo tanto, se deben hacer esfuerzos en la consecución de recursos que debe ir acompañado de una muy buena gestión, en otras latitudes, llámese el Departamento, la nación e inclusive recursos de índole internacional, aprovechando las ventajas que tiene la región en cuanto a biodiversidad, medio ambiente y riqueza cultural.

Según el presupuesto del año 2009, se observa que las transferencias son cercanas a \$7.200 millones de pesos, lo que indica la gran dependencia de la inversión con la ley de transferencias. El impuesto predial alcanza muy poca representación en el presupuesto, con lo que se corrobora la intencionalidad y la propuesta de buscar recursos en otros niveles.

En cuanto al gasto, la distribución del mismo emanado del gobierno nacional prevé un manejo cuidadoso de dichos recursos y sobre todo una óptima y equitativa distribución en plan de desarrollo.

Los ingresos tributarios y su recaudo, implican la gestión necesaria para dar viabilidad a los planes y proyectos, de este modo es fundamental el manejo financiero que se dé a los recursos propios, su planeación, ejecución y consecución de estos procedimientos para la inversión social.

Uno de los mayores problemas que aqueja al municipio de San Jacinto se centra en la distribución de los pocos recursos que se recaudan. Según datos suministrados por la federación nacional de Municipios, se puede constatar que San Jacinto, ha presentado de manera consecutiva un bajo desempeño fiscal, trae consigo, baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menos posibilidades de inversión.

Así mismo, según informe de resultados de desempeño fiscal, DNP, de cada \$100 de los ingresos corrientes de libre destinación, \$87,24 se destinan a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la Alcaldía, donde el límite máximo es de \$80 por cada \$100²⁰. Entonces, es evidente lo difícil que resulta que municipios como San Jacinto, logren destinar parte de sus ingresos a inversión.

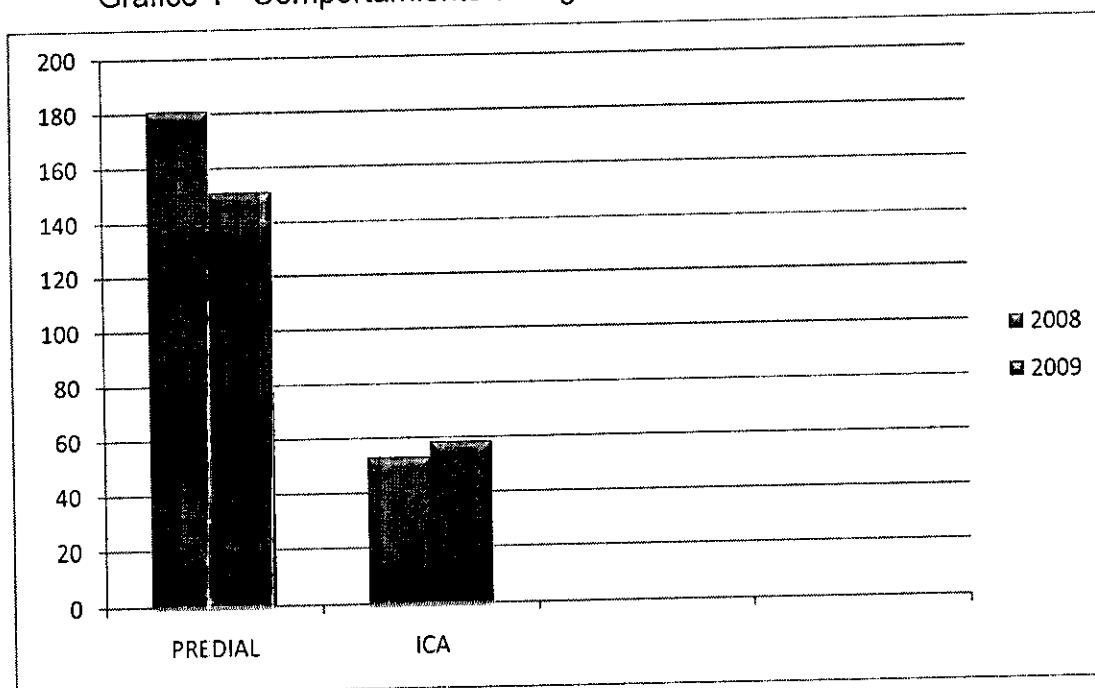
²⁰ DNP. Informe de resultados de desempeño Fiscal 2005

2. GESTIÓN Y COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO, 2008 – 2009

2.1 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES (PREDIAL – ICA) AÑOS 2008 - 2009

Los ingresos tributarios por concepto de Impuesto Predial e ICA, en el municipio para el año 2009 ascendieron a \$209,16 millones de los cuales el 71% corresponde al impuesto predial y el 29% por concepto de ICA.

Grafico 1 - Comportamiento de ingresos tributarios años 2008 – 2009



Estos ingresos durante el año 2009 registraron para el caso de Predial una disminución del 16%, mientras que para el ICA se obtuvo un incremento del 10% como se ilustra en la grafica anterior.

2.2 COMPORTAMIENTO DE LOS IMPUESTOS TRIBUTARIOS POR CONCEPTO DE PREDIAL – ICA (2008 – 2009)

Para el año 2008 el ingreso por concepto de impuesto predial unificado, represento el 21% del potencial de recaudo que se aproxima a los \$848 millones con un total de 8300 predios gravados con este impuesto. Para el año 2009 el potencial de recaudo era de \$893 millones y los ingresos obtenidos por este, represento el 17%, lo que nos indica una baja gestión tributaria propiciando en la actualidad una cartera morosa por concepto de este impuesto de \$2.300 millones.

Según datos suministrados por la Secretaria de Hacienda Municipal, los ingresos obtenidos por el impuesto de industria y comercio, fueron de \$52,7 millones de pesos, mostrando un leve incremento para el año 2009 cuyos ingresos fueron de \$58,3 millones de pesos. Estos ingresos se obtuvieron de las actividades comerciales, industriales y de servicios que ejercieron 315 establecimientos registrados en la base de datos suministrada por este ente territorial.

3. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL RECAUDO Y FISCALIZACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL – ICA EN EL MUNICIPIO.

En la actualidad el Municipio no cuenta con una buena estructura administrativa que le permita gestionar de forma eficiente y eficaz el cobro de estos tributos, lo que representa para este, un factor de baja inversión y aumento en la deuda pública.

En el campo administrativo de este concepto, el municipio para el impuesto predial, cuenta con una base de datos actualizada al año 2007 con un universo de 8.300 predios (Urbano y Rural) gravados con este tributo

Los cambios de Administraciones han influenciado en los contribuyentes una conducta del no pago, razón por la cual estos ingresos son bajos con relación al potencial de recaudo.

En forma análoga para los ingresos por industria y comercio, está sucediendo algo similar, en este tributo la evasión es muy notoria al momento del análisis del mismo, tanto es, que la administración no ejerce ningún control fiscal a los establecimientos comerciales, industriales y de servicio debidamente registrados en la Secretaría de Hacienda, ente encargado del control de este tributo.

Actualmente existe un formulario de declaración de este tributo, pero según datos recolectados en esta investigación la gran mayoría de los propietarios de estos establecimientos, no conocen o saben de la existencia de este para el pago de este tributo.

3.1 NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL RECAUDO, FISCALIZACIÓN E INVERSIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIO (PREDIAL – ICA) VIGENTES EN EL MUNICIPIO.

El municipio de San Jacinto, cuenta actualmente con un estatuto tributario según acuerdo No 005 del 24 de Enero de 2008, en donde reposan la normatividad por la cual se rige el cobro de estos impuestos.

Según el Título II, Capítulo I, Artículo 20 señalan la naturaleza y legalidad del Impuesto Predial Unificado (IPU), seguido de la definición de los demás componentes (hecho generador, base gravable, entre otros) de este tributo.

Actualmente existe para el cobro de este impuesto una categorización o grupos para la liquidación del impuesto y tarifas como se muestra a continuación:

AVALUO	TARIFA ANUAL
Viviendas populares, pequeñas propiedades rurales de explotación Agropecuaria, cuyo avalúo catastral sea inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.	10.0 x 1.000
Viviendas urbanas y propiedades rurales, cuyo avalúo catastral sea superior a diez (10) y menor a treinta(30) salarios mínimos mensuales legales vigentes	12.0 x 1.000
Viviendas urbanas y propiedades rurales, cuyo avalúo catastral sea superior a treinta (30) y menor a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigente	12.0 x 1.000
Viviendas urbanas y propiedades rurales, cuyo avalúo catastral sea superior a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigente	14.0 x 1.000
Terrenos urbanizables no urbanizados	20.0 x 1.000
Terrenos urbanizados no edificados	20.0 x 1.000

Destinación Comercial

TIPO	TARIFA ANUAL
Inmuebles Comerciales	10.0 x 1.000
Inmuebles Industriales	10.0 x 1.000

Inmuebles de Servicio	10.0 x 1.000
Inmuebles vinculados al sector financiero	10.0 x 1.000

Los predios destinados para la creación de nuevas industrias agropecuarias, agroindustriales de explotación pecuaria, actividades de transformación y/o comercialización de productos agropecuarios, industrias manufactureras, entidades de prestación de servicios en jurisdicción del Municipio de San Jacinto, por régimen excepcional y durante 5 años se les liquidara el impuesto sobre la tarifa anual del dos por mil (2 x 1.000) siempre y cuando demuestren el desarrollo de la actividad productiva, de servicios o comercial; y la generación de empleo:

Este impuesto se liquidará anualmente por la Secretaria de Hacienda Municipal y será sobre el Avalúo Catastral respectivo vigente. El cálculo de este, se hará de acuerdo con la clasificación y tarifas señaladas anteriormente.

Seguido el Título II, Capítulo I, Artículo 43 define la naturaleza, hecho generador y causación del impuesto de industria y comercio, que es de carácter general y obligatorio, cuyo hecho generador lo constituye la realización de actividades industriales, comerciales y de servicios, incluidas las del sector financiero, en el Municipio de San Jacinto, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados como establecimientos de comercio o sin ellos.

El Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros comienza a causarse desde la fecha de iniciación de las actividades del objeto del gravamen.

Según el E.T. municipal, las actividades económicas reglamentadas con un cargo impositivo y su respectiva tarifa son las siguientes:

1. ACTIVIDADES INDUSTRIALES

CODIGO	ACTIVIDAD ECONOMICA	TARIFAS
101	Producción de alimentos, excepto producción de helados, gaseosas y cebadas	5 x 1.000
102	Producción de helados, gaseosas y cebadas	5.5 x 1.000
103	Demás actividades Industriales	5 x 1.000

2. ACTIVIDADES COMERCIALES

CODIGO	ACTIVIDAD ECONOMICA	TARIFAS
201	Tienda de víveres y abarrotes, carnicerías y salsamentarías panaderías, fruterías, cigarrerías, mercados, distribuidores de productos lácteos, distribuidores de carne, pollo, pescados y mariscos librerías expendio de textos escolares, comercializadora de cemento,	4 x 1.000
202	Tienda supermercados, cooperativas y cajas de compensación familiar que además de alimentos venden otros artículos de consumos general como ropa, zapatos, droguería y artesanías	5 x 1.000
203	Estaciones de Gasolinas (bombas) y derivados del petróleo	8 x 1.000
204	Joyerías y relojerías	8 x 1.000
205	Comercialización del agua	8 x 1.000
206	Demás actividades comerciales	7 x 1.000

3. ACTIVIDADES DE SERVICIO

CODIGO	ACTIVIDAD ECONOMICA	TARIFAS
301	Servicios de fotocopiado, alquiler de equipo de computo, servicios navegación en redes públicas de datos (Internet)	4 x 1.000
302	Consultorios médicos, bufetes de abogados, inmobiliarias, interventoras y oficinas de asesoría en general	4 x 1.000
303	Hoteles, apartahoteles, pensiones, posadas y similares	4 x 1.000

304	Restaurantes, cafeterías, piqueteadero, asaderos, fuentes de soda, heladerías, fondas, estaderos	6 x 1.000
305	Moteles, amoblados, residencias, coreográficos, bares, cafés, cantinas, grilles, discotecas, billares, tabernas, salas de juegos, maquinas de juego, de azar, o de cualquier otro tipo de recreación con expendio de licor, parqueaderos, prendería, compraventas y caja de cambio	10 x 1.000
306	Demás actividades de servicios	7 x 1.000
307	Empresas de Servicios Públicos ESP	8 x 1.000

4. SECTOR FINANCIERO

CODIGO	ACTIVIDAD ECONOMICA	TARIFAS
401	Corporaciones de ahorro y vivienda	4 x 1.000
402	Demás entidades financieras	5 x 1.000

En el artículo 60 encontramos las tarifas de pequeñas actividades de comercio y servicio que carecen de estructura administrativa y de establecimientos de comercio, y cuyos ingresos no les permitan sufragar costos de contabilidad:

CODIGO	ACTIVIDAD ECONOMICA	TARIFAS
501	Vendedores ambulantes, estacionarios con carácter temporal	0,14 x1.00 por día
502	Vendedores estacionarios con carácter permanente tipo 1 (comidas rápidas)	0,50 x 1.000 por mes
503	Vendedores estacionarios con carácter permanente tipo 2 (comidas bebidas)	0,50 x 1.000 por mes
504	Ventas con vehículo automotor	1 x 1.000 por día

El calendario para la declaración y pago de este impuesto esta dado por la Secretaria de Hacienda Municipal.

Seguidamente se encuentra la parte obligatoria del contribuyente para la presentación de la declaración de este impuesto, que según datos recolectados,

en gran porcentaje los contribuyentes desconocen esta normatividad, lo cual se presume que es una de las causas primordiales de la evasión de este impuesto.

Es muy notoria que la economía con que se mueve el municipio no es de gran escala, las actividades que predominan son las comerciales y estas son de tiendas de barrio y la venta de artesanías a compradores extranjeros. Esto puede ser un factor predisponente al bajo ingreso, pero si vemos en los informes de recaudo por este concepto, se nota una suma considerable de ingresos, lo que nos puede inferir en que se puede mejorar la captación de este con un mejor modelo administrativo.

En los capítulos siguientes se denota la reglamentación para la presentación de las declaraciones, fiscalización, recaudo y demás aspectos generales que determinan estos tributos. Lo que nos conlleva a establecer que no existe consecuencia alguna a los procesos reglamentados y lo accionado por el contribuyente.

4. ACCIONES DE COBRO DE LAS OBLIGACIONES CON EL FISICO

Si la gestión que desarrolla la Administración Tributaria, no arroja los resultados esperados, es necesario iniciar un proceso de cobro, a fin de evitar que los contribuyentes soliciten la prescripción de sus obligaciones fiscales o que la Administración tenga que decretarlas de oficio.

Para iniciar este procedimiento de cobro, existen dos sistemas, el cobro persuasivo y el cobro coactivo. Se recomienda iniciar las acciones con el persuasivo, teniendo en cuenta que este puede arrojar resultados altamente positivos y no conlleva un gasto alto tanto para la administración como para el contribuyente y además genera recuperar la cartera en plazos cortos.

Debe quedar claro, que no es necesario desarrollar el cobro persuasivo, para iniciar la acción, de cobro coactivo, la administración es autónoma en adelantar cualquiera o las dos acciones, lo importante es el resultado: Recuperación de la cartera de los impuestos, aumentar los recaudos, evitar la elusión de las obligaciones de los contribuyentes y reducir el riesgo de un' posible detrimento patrimonial originado por acción de prescripción.

4.1 COBRO PERSUASIVO

Consiste en la actuación de la Administración tributaria tendiente a obtener el pago voluntario de las obligaciones vencidas y tiene como principal objetivo la recuperación total e inmediata de la cartera, incluyendo los factores que la componen: capital, intereses, sanciones; o el aseguramiento del cumplimiento del pago mediante el otorgamiento de plazo o facilidades para el pago con el lleno de los requisitos legales, constituyéndose en una política de acercamiento más efectiva con el deudor, tratando de evitar el proceso de cobro administrativo coactivo.

4.1.1 Aspectos a tener en cuenta en el cobro persuasivo

Conocimiento de la deuda

La deuda contenida en los documentos remitidos para cobro debe reunir los requisitos propios de un título ejecutivo, es decir, que sea una obligación clara, expresa y exigible. Debe identificarse con precisión los factores que determinan el valor total de la obligación, los pagos o abonos que puedan afectar su cuantía, establecerse los intereses generados hasta la fecha, así como la naturaleza de la obligación a fin de encontrarse en condiciones de absolver todas las dudas que pueda plantearle el deudor en el momento de la entrevista.

Conocimiento del Deudor

Se debe localizar al deudor, inicialmente se tendrá como su domicilio, la dirección indicada en el título que se pretende cobrar, la cual debemos verificar internamente con los registros que posea la Administración Tributaria y en su defecto, en la guía telefónica, o por contacto con las diferentes entidades como: Sena, ICBF, Cámara de Comercio, RUT, Entidades Bancarias, etc.

También es importante conocer las actividades de desarrolla el deudor, si se trata de persona natural o jurídica y si es comerciante, profesional, asalariado, independiente;

4.1.2 Etapas del cobro persuasivo

Invitación Formal

Se debe enviar un oficio al deudor, recordándole la obligación pendiente a su cargo o de la sociedad por él representada y la necesidad de su pronto pago.

En este comunicado se le informará el nombre del funcionario encargado de atenderlo y se señalara el plazo límite para que concurra a las dependencias de la administración tributaria a aclarar su situación, so pena de proseguir con el cobro administrativo coactivo.

La citación deberá ser enviada por correo certificado o entregada directamente por un funcionario de la entidad pública.

Entrevista

La entrevista debe desarrollarse siempre con el funcionario que tenga conocimiento de la obligación y de las modalidades de pago que pueden ser aceptadas, su término, facilidades, etc.

Desarrollo de la Negociación

Como consecuencia de los anteriores pasos, el deudor puede proponer as siguientes alternativas:

Pago de la obligación: para el efecto se indicarán las gestiones que debe realizar y a necesidad de comprobar el pago que efectúen anexando copia del documento que así lo acredite. Al liquidar la obligación, la cuantificación debe ser igual al capital más os intereses moratorios en la fecha prevista para el pago.

Solicitud de plazo para el pago: se podrán conocer plazos mediante resolución motivada, o sea, los llamados acuerdos de pago. El plazo deberá ser negociado teniendo en cuenta factores como la cuantía de la obligación, la prescripción, a situación económica, las normas que regulen en cada ente territorial los acuerdos de pago, las garantías o fianzas, etc.

Renuencia en el pago: si el deudor a pesar de nuestra gestión persuasiva no está interesado en el pago de la deuda, es imperioso iniciar de inmediato a labor de investigación de bienes a fin de obtener la mayor información posible sobre el patrimonio e ingresos del deudor que permitan adelantar en forma eficaz y efectiva el cobro por jurisdicción coactiva.

Evaluación del resultado: culminado el proceso de negociación, se debe proceder a su revisión cualquiera que sea su resultado.

Término: el término máximo prudencial para realizar la gestión persuasiva no debe superar los dos (2) meses contados a partir de la fecha de reparto. Vencido este término sin que el deudor se haya presentado y pagado la obligación a su cargo, o se encuentre en trámite a concesión de plazo para el pago, deberá procederse de inmediato a la investigación de bienes y al inicio del proceso de cobro administrativo coactivo, Lo anterior sin perjuicio del inicio inmediato del proceso de cobro, sin la actuación por la vía persuasiva, cuando la obligación u obligaciones pendientes de pago se encuentren próximas a prescribir o se rema que el deudor sea insolvente.

4.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO

El procedimiento Administrativo Coactivo es una acción especial establecida en los artículos 418 y siguientes del Estatuto Tributario Municipal, por medio del cual la Administración Tributaria, puede hacer efectivo directamente los créditos fiscales a su favor, a través de sus propias dependencias y funcionarios y sin necesidad de acudir a la justicia ordinaria.

Tiene como finalidad obtener el pago en forma obligatoria o forjada de las obligaciones fiscales administradas por ellos, mediante la venta en pública subasta de los bienes del deudor, cuando este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones.

Las obligaciones que pueden cobrarse a través de este procedimiento, son las relacionadas con los impuestos administrados por ellos.

Tanto los Departamentos como los Municipios y Distritos, deben continuar aplicando para las demás obligaciones a su favor, el procedimiento coactivo previsto en el Código de Procedimiento Civil.

4.2.1 NATURALEZA DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO

El proceso de cobro administrativo coactivo es de naturaleza netamente administrativa decisiones que se toman dentro del mismo tienen el carácter de actos administrativos, de trámite o definitivos.

Por ser el proceso netamente administrativo, los funcionarios encargados de adelantarlo no tienen investidura jurisdiccional sino que son funcionarios administrativos.

4.2.2 NORMAS APLICABLES

El Procedimiento de Cobro Administrativo Coactivo se rige de manera general por las normas contenidas en los artículos 418 y siguientes del Estatuto Tributario Municipal, y por las normas del Código de Procedimiento Civil en las materias relacionadas con las medidas cautelares no contempladas en el Estatuto Tributario. Los vacíos que se presenten en la interpretación de sus normas se llenan con las normas del Código Contencioso Administrativo, y supletoriamente con las del Código de Procedimiento Civil.

4.2.3 INICIACION E IMPULSO DEL PROCESO

Corresponde al funcionario ejecutor, de oficio, la iniciación e impulso del proceso, con base en los documentos que reciba y que constituyan título ejecutivo, ya que en este tipo de procesos no se requiere que exista demanda.

En este proceso no podrán debatirse cuestiones que debieran ser objeto de recursos por la vía gubernativa. Los funcionarios ejecutores deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos, si es ocasionada por negligencia suya.

4.2.4 OBSERVANCIA DE NORMAS PROCESALES

Las normas procesales son de orden público y por consiguiente su cumplimiento es obligatorio. (Artículo 6 Código de Procedimiento Civil).

4.2.5 INTERPRETACION DE LAS NORMAS PROCESALES

Al interpretar la Ley procesal el funcionario debe tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Ley sustancial. (Código de Procedimiento Civil artículo 4)

4.2.6 ACTUACIÓN Y REPRESENTACION DEL DEUDOR

En el proceso de cobro administrativo coactivo, se siguen las reglas generales de capacidad y representación, de tal suerte que cuando el deudor es una persona natural, puede intervenir en el proceso en forma personal o por medio de su representante legal o de apoderado (abogado).

Cuando se trate de personas jurídicas o sus asimiladas, el deudor podrá actuar a través de sus representantes o de apoderados.

Dentro de este proceso no es viable la representación por curador ad litem.

4.2.7 COMPETENCIA FUNCIONAL Y TERRITORIAL

La competencia es la facultad que la ley otorga a un funcionario para producir un acto administrativo. En relación con el Procedimiento Administrativo Coactivo, la competencia está determinada por dos factores: el funcional, que está referido al cargo que ostenta el funcionario y el territorial.

La competencia funcional en el ámbito municipal y distrital, de conformidad con lo

previsto en la Ley 136 de 1994, radica en el alcalde Municipal o el funcionario de la Tesorería en quien el alcalde la delegue.

Dentro del procedimiento administrativo de cobro, los funcionarios competentes para adelantado, para efectos de la investigación de bienes, tienen las mismas facultades de investigación que los funcionarios de fiscalización. (Art. 441 y 442 del E. T.)

La competencia territorial está circunscrita al ámbito de sus respectivas jurisdicciones, es decir, la competencia funcional se ejerce dentro del respectivo municipio, distrito, o, departamento, según el caso. Es decir, el cobro deberá adelantarse por el funcionario competente del lugar donde se hayan originado las respectivas obligaciones tributarias.

En el evento en que el deudor de un Departamento, Distrito, o Municipio, resida en la jurisdicción de otro, el cobro deberá adelantarse por intermedio del funcionario de cobro del lugar del domicilio del deudor, previa comisión conferida por el funcionario de cobro del lugar donde se originó la obligación que se cobra.

4.2.8 GASTOS PARA HACER EFECTIVO EL COBRO

Se entenderán como gastos aquellas erogaciones estrictamente el fin de conservar y/o administrar o permitir el funcionamiento del bien objeto de la medida cautelar.

Dentro de dichos gastos estarán entre otros, los servicios públicos, las reparaciones autorizadas, los impuestos pagados, etc. El pago de tales gastos se efectuará, previo consentimiento y bajo la responsabilidad del funcionario ejecutor.

Será necesario que el realizador del gasto conserve la prueba donde se certifique el gasto ejecutado; así mismo conservará las garantías que se otorguen sobre

reparadores, ya sean locativas, del vehículo, maquinaria, equipos, entre otros.

Estos gastos correrán por cuenta del deudor, conforme lo establece el artículo 432 del Estatuto Tributario que establece:

“En el procedimiento administrativo de cobro el contribuyente deberá cancelar además del monto de la obligación, los gastos en que incurrió la administración para hacer efectivo el crédito”.

4.2.9 TERMINOS PROCESALES

Los términos y oportunidades señaladas en el Código de Procedimiento Civil para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia son perentorios e improrrogables. (Artículo 118 del Código de Procedimiento Civil)

4.2.10 COMPUTO DE TERMINOS

Todo término comenzará a correr desde el día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concede, (Artículo 119 Código de Procedimiento Civil)

4.2.11 INTERRUPCION DEL PROCESO DE COBRO

La interrupción del proceso administrativo coactivo es un fenómeno jurídico diferente a la interrupción del término de la prescripción, aunque eventualmente puedan estar relacionados. En el primer caso, para nada se afecta la obligación tributaria sino el procedimiento; en cambio, en el caso de la interrupción de la prescripción si se afecta la obligación misma, en la medida en que se amplía el tiempo para su extinción, e incluso, la interrupción de la prescripción puede darse sin existir proceso de cobro, como por ejemplo cuando se otorga una facilidad de pago.

La interrupción del proceso consiste en la paralización de la actividad procesal por la ocurrencia de un hecho al que la ley le otorga tal efecto. El Código de Procedimiento Civil regula este fenómeno en sus artículos 168 y 169, donde se establece entre otras:

1. Por muerte o enfermedad grave del demandado cuando no haya actuado con apoderado.
2. Por muerte o enfermedad grave del apoderado judicial del demandado o exclusión del ejercicio de la profesión de abogado o suspensión en él.
3. Por muerte del deudor en el caso contemplado en el artículo 1.434 del Código Civil.

Durante la interrupción no correrán términos y no podrá ejecutarse ningún acto procesal, con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento.

Debe ser declarada mediante auto una vez se conozca la muerte del deudor; en la misma providencia debe ordenarse la notificación de los mandamientos de pago a los herederos, esto es, personalmente o, si ello no es posible, por correo. Obviamente, son aplicables en este caso las demás normas que sobre notificación trae el Estatuto Tributario, en sus artículos 200 y siguientes.

La notificación a los herederos del mandamiento de pago contra el causante, ya notificado este, no interrumpe el término de prescripción de la acción de cobro, pues los herederos toman el proceso en el estado en que se encuentra lo cual significa que no debe volverse a librar mandamiento de pago contra ellos. Así, si el causante no había propuesto excepciones y aún no ha vencido dicho término, los herederos podrán proponer las que consideren pertinentes.

4.2.12 SUSPENSIÓN DEL PROCESO

La suspensión del proceso o del procedimiento, al igual que la interrupción, implica

la paralización temporal del mismo. Es decir, mientras dure la suspensión, no se dictarán las actuaciones administrativas tendientes a seguir el curso normal del proceso.

En el presente tema son de recibo las aclaraciones hechas al comienzo del numeral anterior, pues en este caso también es diferente la suspensión del proceso y la del término de la prescripción.

El presente Estatuto Tributario Municipal contempla varias causales de suspensión; adicionalmente, que son procedentes algunos motivos previstos por el Código de Procedimiento Civil, por no contrariar la naturaleza del Procedimiento Administrativo Coactivo. Por lo anterior, el funcionario ejecutor decretara la suspensión del proceso en el estado en que anterior, el funcionario ejecutor decretara la suspensión del proceso en el estado en que se encuentre en los siguientes casos:

1. Cuando se decreta el Concordato.
2. Cuando se suscribe Acuerdo de Pago.
3. Cuando el deudor entra en proceso de liquidación obligatoria.
4. Cuando iniciado un proceso penal, el fallo que corresponda dictar haya de influir necesariamente en el proceso de cobro administrativo coactivo, por ejemplo, con recibos de pago que el funcionario tacha de falsedad, o con liquidaciones privadas que el ejecutado manifiesta no haber firmado. En este caso, la suspensión se produce hasta la ejecutoria de la sentencia de justicia penal.
5. Cuando hubiere lugar a la acumulación de procesos o de títulos a proceso, en cuyo evento habrá lugar a suspender el proceso más adelantado, de acuerdo con las reglas que fueren pertinentes, del artículo 159 del Código de Procedimiento Civil.
6. Cuando se produce la toma de posesión de un establecimiento financiero. En este evento, la Administración se hará parte dentro de dicho proceso.

7. Cuando se tenga conocimiento del inicio de la negociación, y hasta la fecha de la terminación de la negociación del acuerdo de reestructuración o de su incumplimiento, según lo dispuesto en la Ley 549 de 1999 artículo 55.

4.2.13 PRESCRIPCION E INTERRUPCION DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCION

De conformidad con lo previsto en el artículo 365 y siguientes del Estatuto Tributario, la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de 5 años contados a partir de la fecha en que se hicieron legalmente exigibles. Los mayores valores determinados en actos administrativos, en el mismo término, contado a partir de la fecha de su ejecutoria.

La interrupción de la prescripción trae como efecto, que no se tome en consideración el término transcurrido anteriormente.

El artículo 357 consagra las causales de interrupción de la prescripción, así:

1. Por la notificación del mandamiento de pago.
2. Por el otorgamiento de facilidades para el pago
3. Por la admisión de concordato
4. Por la declaratoria oficial de liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción comenzará a correr de nuevo, desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato, o desde la terminación del mismo, o desde la liquidación forzosa administrativa.

4.2.14 SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCION Y DE LA DILIGENCIA DE REMATE

La prescripción respecto del saldo a pagar determinado en la liquidación privada, corre a partir de la fecha de vencimiento señalada por el reglamento o a partir de

la fecha de presentación cuando se trata de declaración extemporánea, o de la corrección cuando se hubieren determinado mayores valores a pagar; para los mayores valores.

El artículo 368 del Estatuto Tributario establece causales de suspensión del término de la prescripción, que no conllevan a la suspensión del Proceso Administrativo Coactivo

La suspensión del término de prescripción de la acción de cobro ocurre por:

1. Solicitud de revocatoria directa; a partir del auto de suspensión de la diligencia de remate, hasta la ejecutoria de la providencia que resuelva a petición.
2. Solicitud de restitución de términos: A partir del auto de suspensión de la diligencia de remate, hasta la ejecutoria de la providencia que resuelva la petición.
3. Demanda ante Jurisdicción Contenciosa: A partir del auto de suspensión de la diligencia de remate, hasta la ejecutoria del fallo del contencioso administrativo que resuelve la demanda contra Resolución que decide sobre las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución.

El término transcurrido con anterioridad a la fecha en que se dicte el auto de suspensión de la diligencia de remate, se contabiliza y mantiene su vigencia para efectos de prescripción. No desaparece como en el caso de la interrupción.

En estos tres eventos, como no se suspende el Proceso Administrativo Coactivo, el funcionario puede ejecutar acciones propias del proceso como continuar investigando otros bienes, decretar su embargo, practicar su secuestro, ordenar su avalúo, entre otros, si el bien que fue objeto de la suspensión de la diligencia de remate no cubre la totalidad de crédito objeto del proceso.

Si dentro del proceso existieren embargadas sumas de dinero representadas en títulos judiciales, éstos no se aplicarán hasta tanto haya decisión definitiva sobre la revocatoria, restitución de términos o fallos de la Jurisdicción Contenciosa. Si no se propusieron excepciones y tampoco hay pendiente decisión sobre alguna de las circunstancias anteriores, los títulos judiciales se aplicarán al pago de las obligaciones cobradas.

4.2.15 TÍTULO EJECUTIVO

Para los efectos del Proceso Administrativo Coactivo, por título ejecutivo se entiende el documento en el que consta una obligación tributaria, de manera clara, expresa exigible, consistente en una suma de dinero a favor de la Administración Tributaria.

De conformidad con el artículo 421 del Estatuto Tributario Municipal, prestan mérito ejecutivo en el procedimiento de cobro administrativo coactivo los siguientes:

1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para cancelación;
2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas;
3. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la respectiva entidad territorial para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas;
4. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administre la respectiva entidad territorial, siempre que correspondan a las obligaciones que pueden ser cobradas por los municipios o distritos, y por los departamentos, a través del procedimiento administrativo coactivo.

5. Los demás actos de la Administración Tributaria, debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijan sumas líquidas de dinero a su favor.

Según el párrafo del artículo 421 del Estatuto Tributario Municipal, para efectos del cobro de los valores contenidos en las liquidaciones privadas y liquidaciones oficiales, basta con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales; igualmente, para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.

En relación con la liquidación oficial, interesa observar que ella reemplaza a la liquidación privada.

Los títulos ejecutivos de acuerdo al número de documentos que los integran se clasifican en simples y complejos.

Título ejecutivo simple es aquel en el que la obligación está contenida en solo documento, ejemplo: una liquidación privada.

Título ejecutivo complejo es el que está conformado por varios documentos que constituyen una unidad jurídica.

4.2.16 CARACTERÍSTICAS DE LOS TITULOS EJECUTIVOS.

Los titulo ejecutivos cobrables por jurisdicción coactiva, tienen las siguientes características:

1. Son documentos escritos.
2. La obligación consiste en pagar una suma líquida de dinero.
3. Si se trata de acto administrativo, éste debe encontrarse ejecutoriado para ser exigible

4.2.17 REQUISITOS ESENCIALES DEL TITULO EJECUTIVO

La obligación contenida en el título ejecutivo debe reunir los siguientes requisitos:

1. Que sea clara. Significa que no debe dar lugar a equívocos. Para el caso de los impuestos, que se encuentre plenamente identificado el deudor, a naturaleza de la obligación, los factores que la determinan.
2. Que se Expresa. Es decir, que en el documento se encuentre plasmada a obligación sin que sea necesario realizar un análisis lógico para inferirla,
3. Que sea exigible. Que no medie plazo o condición para el pago de la misma, y si se trata de actos administrativos, que se encuentre agotada la vía gubernativa,

4.2.18 EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Cuando el título ejecutivo sea un acto administrativo, este deberá encontrarse ejecutoriado, lo cual ocurre:

1. Cuando contra ellos no procede recurso alguno;
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto, o no se presenten en debida forma;
3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos;
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho se hayan decidido en forma definitiva.

No se entiende ejecutoriado un acto administrativo si la notificación no se efectuó con el lleno de las formalidades legales. La falta de ejecutoria constituye dentro del Procedimiento Administrativo Coactivo una excepción, a la que nos referiremos más adelante.

4.2.19 ACTUACIONES

Las actuaciones de la administración en materia de cobro administrativo coactivo se traducen en actos administrativos que pueden ser mediante Resoluciones o Autos.

4.2.20 NOTIFICACION DE LAS ACTUACIONES

Las actuaciones dictadas dentro de los procesos de cobro administrativo coactivo por norma general deben notificarse en la forma prevista en el artículo 565 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional (Por correo o personalmente), salvo en el caso del mandamiento de pago y Resolución que resuelve el recurso contra la Norma que satisface las excepciones, actos que se deben notificar personalmente.

4.2.21 IRREGULARIDADES DENTRO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO COACTIVO

Debe existir la posibilidad de corregir las irregularidades procesales que se presenten dentro del Proceso Administrativo Coactivo, en cualquier tiempo, hasta antes de proferirse la providencia que aprueba el remate.

Las irregularidades pueden ser absolutas, que no son susceptibles de sanearse, y relativas, las que admiten dicha posibilidad. Uno u otro carácter se definirá siguiendo las reglas que para tal efecto establece el Código de Procedimiento Civil en sus artículos 140 y siguientes.

Las irregularidades saneables se subsanaran de oficio o a petición de parte, y de plano, esto es, sin necesidad de tramitar incidente. Según la norma citada, las irregularidades se consideraran saneadas cuando a pesar de ella, el deudor actúa en el proceso y no la alega, y en todo caso cuando el acto cumplió su finalidad y no violó el derecho de defensa.

5. HERRAMIENTAS DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Una de las acciones efectivas a través de las cuales las autoridades públicas logran un crecimiento en el recaudo de sus tributos que te permitan cumplir a cabalidad con los fines esenciales del estado y promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los deberes ciudadanos, la constituye la fiscalización, entendida como uno de los componentes de la facultad de determinación que le asiste a la administración tributaria.

La fiscalización como herramienta, constituye un conjunto de tareas, acciones y medidas de la Administración Tributaria, tendientes a impulsar al contribuyente para que cumpla de manera íntegra, cabal y oportuna con sus obligaciones tributarias, ya sean sustanciales, como es el pago de la obligación, o simplemente formales, como son la inscripción en el registro de contribuyentes, la presentación de informes, declaraciones, relaciones, comunicaciones, solicitud de autorizaciones o permisos, etc. Es en esencia una función activa de la Administración Tributaria, orientada a reducir los niveles de evasión.

Es claro que el incumplimiento de las obligaciones tributarias formales e informales se han constituido en una práctica generalizada y reflejan la falta de cultura tributaria; razón que hace que la fiscalización se dirige principalmente a detectar este tipo de conductas mediante la investigación o la corrección de las declaraciones cuando se hubiere omitido su presentación en debida forma, o se hubiere detectado la existencia de inexactitudes.

La fiscalización o investigación tributaria merece una especial atención si se tiene en cuenta la necesidad de las autoridades por la consecución de mayores ingresos destinados a subsanar o reducir su déficit fiscal y financiar las competencias y funciones consagradas en la Carta Magna de 1991 y en la Ley.

La fiscalización es solo uno de los variados instrumentos que se pueden utilizar para alcanzar mayores recaudos, lograr mayor eficiencia y modernización de la administración tributaria y potenciar la capacidad de control institucional como vía sana para el financiamiento del gasto social.

Mediante esa gestión se pretende reducir el nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias, buscando que en las declaraciones, facturas, relaciones o informes se refleje la realidad económica de las obligaciones y en consecuencia su real capacidad contributiva, así como la vinculación de todos los obligados al sistema tributario municipal.

El cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de un número considerable de contribuyentes, explicable por poca conciencia tributaria y el escaso conocimiento de las normas sobre tributos, conduce a la adopción de conductas evasoras que deben ser corregidas mediante el proceso de Fiscalización. Una administración que no ejerce la fiscalización, es una administración débil y de consecuencia poco eficiente. Conviene entonces diseñar las estrategias necesarias para corregir las conductas evasoras y las causas que las producen.

5.1 ASPECTOS QUE AFECTAN NEGATIVAMENTE EL RECAUDO

5.1.1 Aspectos de orden legal

- a) **Tarifas excesivamente altas; que no consultan la capacidad económica del contribuyente.** Se encuentra que este es un factor determinante de la evasión, es conveniente que la Administración proponga la modificación de las tarifas, acordes con el principio de equidad consagrado en la Constitución; la adopción de tarifas justas y equitativas, redundará en una mayor aceptación del tributo por parte del contribuyente permitiendo reducir la brecha de incumplimiento.

- b) **Las exenciones tributarias que afectan la neutralidad del impuesto.** La figura de las exenciones, constituye una herramienta de política fiscal vinculada a los planes y programas de desarrollo local, que permite corregir inequidades de la norma general o una mejor redistribución del ingreso generando desarrollo. Sin embargo, cuando estas no obedecen a criterios racionales de administración y se otorgan con el fin de favorecer intereses particulares o individuales, en detrimento del beneficio social general, afectan la neutralidad de la tributación y generan comportamientos evasores.
- c) **La antigua práctica de conceder amnistías genera un tratamiento inequitativo y desmotiva el cumplimiento de las obligaciones.** Aún cuando era un mecanismo utilizado para obtener un mayor recaudo en un momento determinado, el incremento de los recursos no es real y sostenido sino transitorio y crea una situación de desequilibrio e injusticia entre los contribuyentes, ya que los beneficiarios con la medida son precisamente los incumplidos y evasores, provocando insatisfacción en los contribuyentes cumplidos y generando en ellos conductas evasoras. Esta práctica debe abolirse por cuanto la Corte Constitucional de igualdad consagrado en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia.

5.1.2 Aspectos de orden administrativo

- a) **Un registro integral del contribuyente.** Uno de los pilares de apoyo a la función de fiscalización lo constituye el registro integral de contribuyentes que contenga la información necesaria (nombre, identificación, dirección, clase de obligación tributaria, cumplimiento de obligaciones, declaraciones, liquidaciones oficiales, etc.) que permita establecer la situación real del contribuyente y el conocimiento permanente de la normatividad que regula su comportamiento. Esto significa, que la administración debe procurar la organización, actualización y mantenimiento de un registro lo suficientemente completo y acorde con los requerimientos de la Gestión tributaria.

- b) **Una base de datos confiable.** La dispersión de información y la ausencia de controles en relación con los registros de datos, generan datos erróneos, incompletos o inconsistentes, constituyéndose en una traba para el efectivo cumplimiento de la gestión tributaria. La confiabilidad de la base de datos de los contribuyentes depende de los controles que para el manejo, inclusión o captura y modificación de la información se establezca. Si el registro es confiable, garantiza certeza sobre los datos que suministra y constituye una herramienta eficaz para la toma de decisiones.
- c) **Procedimientos tributarios ágiles que faciliten la determinación del tributo.** La dilación en los diferentes pasos del proceso de fiscalización y determinación oficial del tributo, restan eficacia y eficiencia a la Gestión Tributaria, coadyuvando al sostenimiento de las conductas evasoras.
- d) **Selección objetiva de casos para la fiscalización.** El desconocimiento de los factores que generan determinados tipos de conductas evasoras y la ausencia de planeación e investigación previa a la acción fiscalizadora directa, impiden la selección objetiva de los casos que requieren más atención, según determinados índices de tributación o de rentabilidad en sectores específicos de la economía.
- e) **Capacidad profesional de los funcionarios responsables de administrar los tributos.** La capacitación y la formación profesional de los funcionarios asignados al cumplimiento de la función fiscalizadora, es indispensable para el éxito de la Administración.
- El desconocimiento de las normas sustantivas y procedimentales que regulan la tributación en el país, así como los mecanismos de control, han generado la poca efectividad de las actuaciones administrativas de las autoridades tributarias, con lo cual se generan mayores conductas evasoras.

- f) **Estructura administrativa eficiente para el manejo de la información tributaria.** Este aspecto hace relación a la infraestructura administrativa y a la estructura de la planta de personal de que dispone la Administración para la Gestión Tributaria, la cual debe guardar proporción con el potencial de contribuyentes de la respectiva entidad, y con dotación de equipos y tecnología que apoyen la gestión de los funcionarios.

Dentro de un manejo integral de la fiscalización, detectadas las fallas tanto de orden legal como administrativo, la primera actividad de la administración debe estar encaminada a corregir tales deficiencias.

5.2. CAMPO DE ACCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN

Como la generalidad nos muestra que el incumplimiento de las obligaciones tributarias es alto, se requiere el campo de acción de la administración y diseñar estrategias de carácter preventivo y correctivo.

5.2.1 Sectores de incumplimiento:

1) Contribuyentes no registrados

Corresponden a todos aquellos que no están incorporados al Registro Integral Tributario. Son contribuyentes desconocidos para la Administración.

De esta manera la tarea primordial de la fiscalización, será su incorporación en el registro correspondiente.

2) Contribuyentes registrados no declarantes

Conformado por los contribuyentes que se encuentran registrados pero que no cumplen con la obligación de declarar; entre los contribuyentes registrados diferenciamos a los que cumplen formalmente (declarantes) y de los que no lo hacen (no declarantes).

3) Contribuyentes que están registrados y declaran pero en forma incorrecta

Está integrado por el grupo de contribuyentes que cumplen con su obligación formalmente, pero lo hacen de forma incorrecta, presentando errores aritméticos, incompleta o inexacta.

Otra tarea de la función fiscalizadora de la administración tributaria, será lograr un control efectivo de los contribuyentes que han cumplido su obligación en forma inexacta, incompleta o con errores aritméticos.

Esta fase de la fiscalización es la de mayores dificultades presenta, por ser indudablemente la más difícil de determinar por cuanto requiere de una mayor actividad y especialización de la Administración y de los funcionarios encargados de cumplirla, pero que se facilita en la medida en que se disponga de un adecuado sistema de apoyo a las labores operativas de la administración.

4) Contribuyentes registrados declarantes, correctos, que no pagan o no pagan oportunamente.

Está conformado por los contribuyentes que no pagan oportunamente o simplemente no pagan el tributo.

La labor de la Administración, a través de sus funciones, consiste en identificar a los contribuyentes morosos; mediante la comparación de las listas de declarantes y de los correspondientes listados de pago, para iniciar las acciones correspondientes.

5.3 EFECTIVIDAD DE LA FUNCION FISCALIZADORA

La función fiscalizadora cobrara plena efectividad en la medida que se pueda transmitir la noción de **RIESGO** real para el contribuyente que no cumple con su obligación, o la cumple en forma errónea, falsa o incompleta.

5.3.1 Potencialidad del riesgo según el sector de incumplimiento

Contribuyentes desconocidos: corresponde a la Administración realizar programas de investigación y cruce de información con bases de datos exógenos que permitan su localización, identificación plena y determinación oficial del tributo.

Contribuyentes que presentan la declaración en forma incorrecta: corresponde a la Administración requerir al cumplimiento de su obligación en forma oportuna y exacta.

Contribuyentes registrados declarantes e incorrectos: la Administración debe efectuar un control efectivo para que los contribuyentes cumplan su obligación en la forma oportuna y exacta.

Contribuyentes registrados declarantes, correctos, que no pagan o no pagan oportunamente: corresponde a la Administración la identificación de los contribuyentes morosos, inducirlos al cumplimiento de su obligación y de ser el caso iniciar las acciones tendientes a la recuperación de la deuda.

5.4 ELEMENTOS DE APOYO A LA FISCALIZACIÓN

Gradualidad del régimen de sanciones

La fiscalización tiene como objetivo lograr que el contribuyente evasor corrija su comportamiento antes de que se dé aplicación a severas sanciones por parte de la administración tributaria.

La administración tributaria deberá utilizar instrumentos persuasivos como los emplazamientos para corregir y declarar. Las sanciones serán más gravosas, en la medida en que el contribuyente no corrija voluntariamente las fallas, omisiones u errores en que pueda haber incurrido, permitiendo que el proceso de

determinación oficial avance haciendo más costosa la actuación de la Administración Tributaria.

Eficiencia de los procedimientos legales

Los procedimientos legales de la administración tributaria, deben adoptarse con base en una normatividad debidamente actualizada, que indique las obligaciones y deberes de los contribuyentes, las competencias y funciones de la Administración Tributaria, así como las acciones que puedan adelantar la administración, como: investigaciones, visitas, requerimientos, liquidaciones oficiales, discusión de los actos administrativos tributarios, etc.

Efectividad de los procedimientos administrativos

Para que los procedimientos administrativos sean efectivos, se requiere que la información y trámites internos sean ágiles, suprimiendo pasos innecesarios; que se cuente con un archivo físico de documentos perfectamente organizado y consultable.

Sistematización integral en el manejo de la información

Se requiere que la base de datos se maneje en forma sistemática e integral, utilizando la mejor tecnología, en forma tal que permita la identificación de los contribuyentes, de sus estados de cuenta, obtención de listados, cruces de información, diseños de puntos de control.

Acciones de persuasión previa a los contribuyentes o políticas de acercamiento al contribuyente

Con estas acciones se busca lograr el cumplimiento de las obligaciones básicas por parte de los contribuyentes, mediante su atención personalizada y la utilización de instrumentos de divulgación tributaria, como:

- Cartillas de instrucciones para el diligenciamiento de formularios
- Calendarios sobre plazos para presentación de declaraciones y para efectuar los pagos

- Socialización del régimen tributario vigente
- Envío periódico a los contribuyentes de estados de cuenta

Utilización de herramientas de auditoría

Para una efectiva fiscalización, se deben utilizar técnicas y métodos de investigación tributaria que incluyan además de la verificación de los libros y soportes de contabilidad, mecanismos tales como: la toma física de inventarios, cruces de información con terceros, utilización de índices de comportamiento económico, análisis de la correspondencia comercial del contribuyente, practica de peritazgos, entre otros.

Se trata de aplicar técnicas apropiadas de auditoría, y métodos de investigación que conduzcan eficazmente a determinar la situación real de la tributación, así mismo a combatir la evasión y la elusión fiscal.

5.5 ESARROLLO DE UN PROGRAMA DE FISCALIZACIÓN

La fiscalización debe desarrollarse a través de programas.

Programa de Fiscalización: este se basa en un conjunto de actividades, tareas y procedimientos que diseñados y ejecutados de manera sistemática, permite abordar el universo de contribuyentes, para lograr determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales, y el efectivo control y seguimiento de cada uno de los sectores sobre los que existe indicio de incumplimiento.

Para el efectivo control y seguimiento de cada uno de los sectores a los que va dirigida la acción fiscalizadora, la Administración Tributaria, debe diseñar programas de investigación.

5.5.1 Actividades de fiscalización que se deben tener en cuenta en el interior de la Administración

- a. Actualización permanente del riesgo de contribuyentes.
- b. Capacitación de los funcionarios, en relación con las modificaciones o reformas legales.
- c. Crear o mantener una oficina de orientación al contribuyente.
- d. Mantener una relación permanente con las entidades que resultan ser fuentes de información tributaria como: oficina de Registro, IGAC, planeación municipal, notarias, entidades recaudadoras.

5.5.2 Programas de Fiscalización

Los programas se deben adelantar con personal especializado en la investigación tributaria y comprenden básicamente la fiscalización del contenido de la declaración, levantamiento de información económica para determinar la base gravable.

- a. Investigación a los contribuyentes no registrados en los archivos de la Administración Tributaria y cuya conducta observada frente a las obligaciones Nadas por la ley requiere de una investigación especial.
- b. Seguimiento a los programas de gestión para aquellos contribuyentes que habiendo sido seleccionados en programas persuasivos de gestión, no modificaron su conducta y ameritan una investigación especial.
- c. Estudio del comportamiento económico y fiscal de un determinado grupo de contribuyentes, clasificados básicamente por actividad o sector económico.
- d. investigación de las conductas que dan lugar al nacimiento de las obligaciones tributarias.

Debe tenerse en cuenta que la Administración Tributaria debe hacer todos los esfuerzos para que la Fiscalización arroje los resultados esperados, que le

permitan reducir o eliminar las conductas de evasión de los contribuyentes, más aún cuando los procesos de cobro generan, además de gastos altos para su implementación, pérdida de tiempo por los términos (plazos) que deben cumplirse para lograr efectivamente hacer el recaudo.

6. MODELO DE GESTIÓN PARA EL CONTROL TRIBUTARIO

Los Municipios tienen como misión esencial controlar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, para lo cual permanentemente desarrollan nuevas formas de mejorar el desempeño institucional, incrementando la eficacia del control tributario y brindando servicios a los contribuyentes, que les permitan un mejor cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

La complejidad de la misión de las administraciones y la dispersión y multiplicidad de sus diferentes actividades en un entorno permanentemente en cambio, requiere del establecimiento de modelos integrales de gestión que conduzcan sus procesos administrativos, como un todo, hacia el cumplimiento de su misión.

Si no existe un adecuado modelo integral de gestión, que oriente y asegure el accionar de la organización hacia la consecución de objetivos, los cuales a su vez le permitan cumplir sus estrategias y misión, no se obtendrán resultados coherentes con los propósitos buscados y será muy difícil lograr buenos resultados en materia de control y niveles adecuados de servicios hacia el contribuyente.

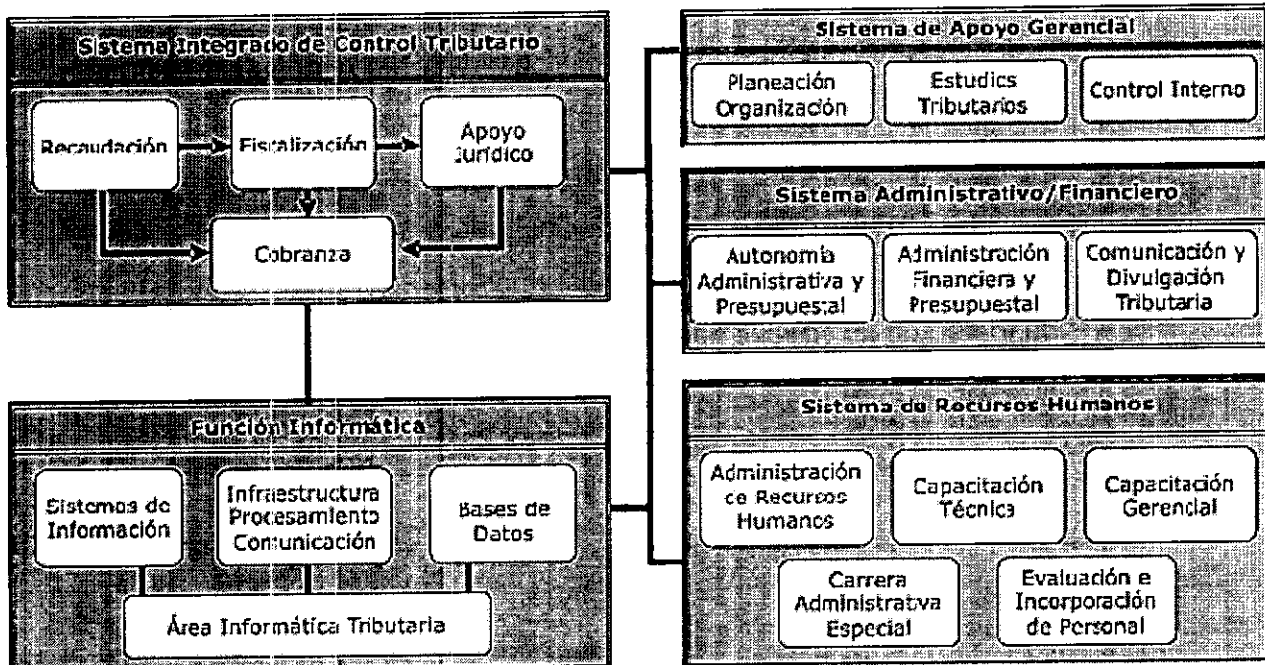
Los nuevos retos por enfrentar requieren que la gestión tributaria se desarrolle y fortalezca, empleando conceptos más estructurados de operación y procesos más sistemáticos, sustentados en un conjunto de instrumentos básicos para apoyar y para realizar sus labores.

En términos sencillos, el concepto de control tributario que representa la misión de las administraciones tributarias, es hacer que todos los contribuyentes paguen los impuestos que les corresponde pagar de acuerdo con lo que establecen las normas tributarias.

Para ello, la administración debe estar en capacidad de hacer lo que sea necesario para que todos cumplan, desde ofrecer mecanismos para facilitar el cumplimiento en forma voluntaria, hasta forzar a cumplir a aquellos que no quieran hacerlo voluntariamente.

La administración realiza sus actividades y operaciones en el contexto de un marco jurídico tributario, empleando un conjunto de funciones, procesos y procedimientos, dentro de un esquema organizacional con atribuciones gerenciales, jerárquicas y de supervisión, utilizando recursos humanos, físicos, financieros, tecnológicos e información, aplicando normas de tipo administrativo, presupuestal, contable, de contratación, de administración de personal.

CONTEXTO DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA



Este conjunto de medios debe tener coherencia en su funcionamiento, integralidad y estar basado en un modelo de funcionamiento. La adopción de un modelo de gestión tributaria es un factor crítico de éxito para el funcionamiento adecuado de la administración municipal y se inicia con la definición de la estrategia para controlar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y la estrategia para suministrar a estos contribuyentes servicios que, a la vez que faciliten el cumplimiento de sus obligaciones estén orientados a las necesidades de control.

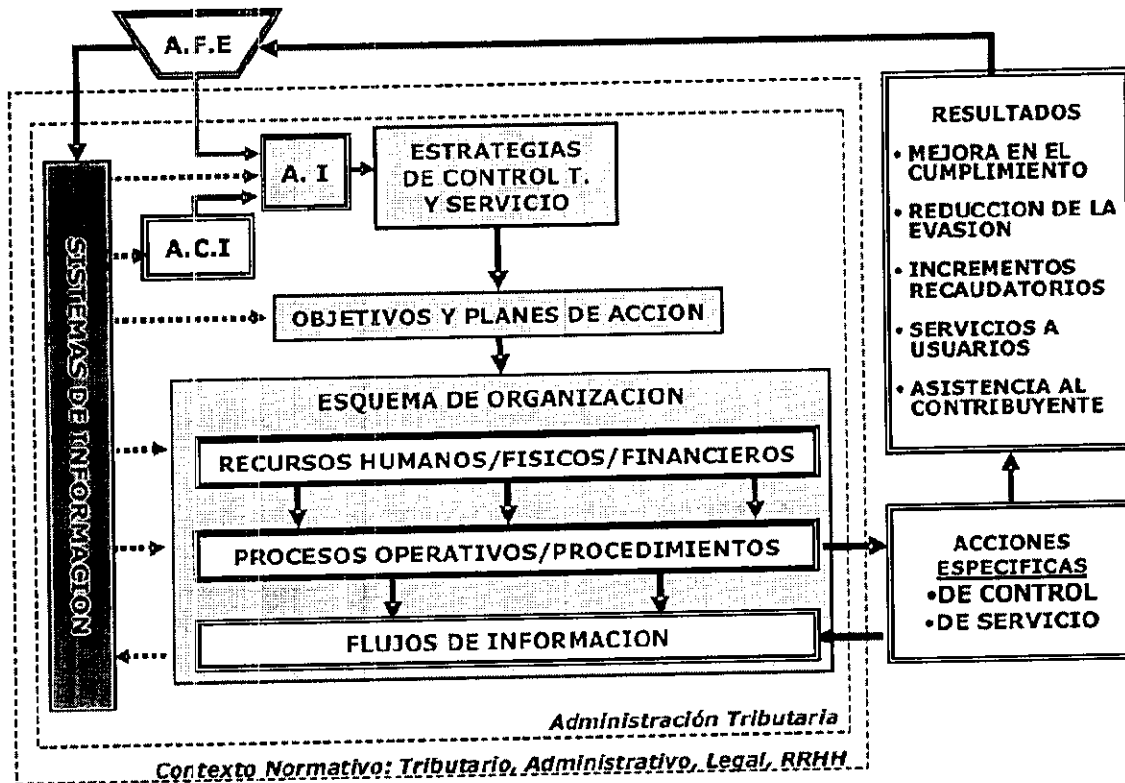
6.1 Visión general de Modelo de Gestión Tributaria

Partiendo de un adecuado análisis integrado (A.I.) que combina el análisis del medio ambiente externo (análisis de factores externos - AFE) y el análisis de las capacidades internas (análisis de capacidad institucional – ACI), se deben determinar explícitamente las estrategias de control y servicio al contribuyente de la administración.

Esto significa establecer claramente:

- Sobre qué sectores de contribuyentes o segmentos de evasión actuará.
- Que acciones emprenderá para controlar en forma eficaz los sectores de mayor nivel de incumplimiento.
- Cómo dispondrá en forma óptima de los recursos para ejercer los controles.
- Qué acciones emprenderá para mejorar su capacidad institucional y por ende su capacidad de control.
- Qué tipos de servicio y atención al contribuyente suministrará.

DIAGRAMA
MODELO DE GESTION TRIBUTARIA



El modelo de gestión deberá asegurar que las estrategias, y los objetivos a su vez, sean traducidas en objetivos medibles y realizables, y en planes de acción concretos; que estos planes de acción se ejecuten a través de procesos de gestión; y que los procesos sean controlados y evaluados.

6.2 Sistemas de Información para Recaudo, Fiscalización y Cobro del Impuesto

Otra herramienta básica para la gestión tributaria, es un buen sistema de información que permita desarrollar en forma adecuada actividades propias de esta disciplina como son la planeación, el control, la toma de decisiones y especialmente, la ejecución de programas de fiscalización. Todas estas

actividades encaminadas a recaudar los impuestos de los contribuyentes, principalmente mediante el incremento del cumplimiento voluntario, para lo cual debe facilitar tal cumplimiento suministrando información y orientación óptima y, al mismo tiempo, reforzando la lucha contra la evasión. Se deben incluir además campañas de cultura tributaria y de fortalecimiento de la ética del servidor público.

El sistema de información involucrará datos, procedimientos, recursos humanos, técnicos y logísticos, y cuando el sistema es automatizado involucrará también máquinas de cómputo (hardware) y programas de aplicación (software). En este se van a incorporar la información que suministran los contribuyentes en sus declaraciones y demás informes, la información de fuentes externas como la catastral y otras entidades públicas y privadas y la generada por la propia administración a partir de sus actuaciones. La adecuada organización de todas estas fuentes, la posibilidad de manejarla y obtener los reportes confiables y oportunos es indispensable para asegurar el éxito de la gestión tributaria municipal.

El objetivo del sistema de información, responde a la necesidad de agilizar procesos operativos que involucran grandes volúmenes de información; va a facilitar el cumplimiento de las obligaciones a los contribuyentes y suministrar la información necesaria para apoyar los procesos de análisis y toma de decisiones, que ayuden a disminuir el incumplimiento tributario mediante el fortalecimiento de acciones de control mediante el cruce de información, tanto interna como con otros sistemas, cuya información complemente el análisis de interés.

El sistema de información estará acorde con la realidad del municipio: sus características económicas, normativa, estructura organizacional, su recurso humano (contribuyentes y funcionarios) y las entidades externas como bancos, autoridad catastral, cámaras de comercio, entidades públicas y otras fuentes de información con las que debe interactuar.

La adecuación normativa procurará un sistema tributario dentro del marco legal, acorde con la realidad del municipio, de simple aplicación para contribuyentes y administración. Se adecuarán las sanciones del Estatuto Tributario Nacional a los tributos municipales, simplificando en lo pertinente algunos de los procedimientos y reiterar las amplias facultades con que cuenta la administración local para asegurar el pago de los tributos.

El sistema de información para la gestión tributaria facilitará el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- **Registrar el universo de contribuyentes de cada uno de los impuestos municipales** y mantenerlo actualizado, permitiendo la incorporación de la información básica de los contribuyentes y de los objetos sobre los cuales recae la obligación tributaria. Por ejemplo, en el caso del impuesto predial, el registro debe contener la información de los inmuebles, además de los datos del contribuyente, esto es, del propietario o poseedor, dentro de la cual es fundamental el registro de la dirección de notificación.
- **Automatizar la liquidación de impuestos.** En los impuestos en los que la liquidación le corresponde a la administración, como el predial, o en los que a pesar de ser liquidación privada su base gravable se determinada por información de una entidad pública, el sistema debe ser el instrumento de liquidación del impuesto, de manera que este debe permitir la incorporación de la información tanto de las fuentes externas como de los parámetros propios de la respectiva entidad territorial (tarifas, exenciones, fechas de vencimiento, etc.), y a partir de estos determinar la suma de impuesto que le corresponde a cada sujeto pasivo por cada predio o transacción. En todo caso, la sola liquidación en el sistema no configura la exigibilidad de la obligación tributaria a cargo del contribuyente, toda vez que ante el no pago del impuesto deberá surtirse el procedimiento de liquidación oficial a través

de la notificación de los actos administrativos correspondientes, que sirvan de título ejecutivo en el proceso de cobro.

- **Servir como instrumento de registro de las actuaciones tributarias,** de los contribuyentes y de la administración, de manera confiable, oportuna e integral; el sistema debe ser un reflejo de las declaraciones tributarias presentadas, los actos oficiales emitidos y notificados y los pagos y demás actuaciones que crean y extinguen obligaciones tributarias. A partir de los efectos de cada una de estas actuaciones, el sistema proveerá el estado de las obligaciones del contribuyente, es decir, el establecimiento de los saldos a cargo o a favor del contribuyente.
- **Alimentar la información contable.** El sistema estará integrado con el sistema de información contable de la entidad o ser el insumo de la información de este.
- **Recopilar información externa.** El sistema permitirá la incorporación y utilización de información proveniente de fuentes de información exógena diferentes de las declaraciones, los pagos y los actos administrativos, que resulten útiles para la gestión tributaria. A partir de esta información permitirá la realización de cruces que validen la información reportada por el contribuyente en sus declaraciones y generar los programas de fiscalización individuales o masivos que sean del caso. Asimismo, debe permitir encontrar otras direcciones del contribuyente, así como bienes que puedan ser utilizados en el proceso de cobro.
- **Fuente de información y asistencia a los contribuyentes.** El sistema permitirá, tanto a la administración como al contribuyente, el conocimiento del estado real de sus obligaciones. Adicionalmente, facilitará el acceso a la información tributaria general: normativa, dependencias, horarios, fechas de vencimiento, teléfonos, procedimientos. Si es posible, el sistema será uno

de los mecanismos a través de los cuales el contribuyente cumpla con algunas de ellas mediante la generación de declaraciones asistidas, recepción de información, actualización de datos, liquidadores, solución a preguntas frecuentes.

- **El sistema garantizará la confidencialidad de la información.** Se debe cuidar que la información del contribuyente no se utilice para fines distintos de los tributarios. "Los funcionarios solo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para efectos de informaciones impersonales de estadística" y los bancos y demás entidades que con autorización conozcan las informaciones y demás datos de carácter tributario de las declaraciones, deberán guardar la más absoluta reserva con relación a ellos y solo podrán utilizar para los fines del procesamiento de la información, que demanden los reportes del recaudo y recepción, exigidos por la administración tributaria municipal. (Estatuto Tributario Municipal, Artículo 583). En igual sentido, sobre la información no tributaria se debe asegurar el derecho a la intimidad.
- **Herramienta de análisis.** Además del registro de las actuaciones, el sistema facilitará el análisis de la información y permitirá el estudio del comportamiento histórico de un tributo, de un grupo de contribuyentes o de un contribuyente, la generación de informes agregados y de estadísticas para toma de decisiones.
- **Instrumento de planificación.** El debido registro de la información tributaria de los contribuyentes servirá como instrumento fundamental en la planificación y en la orientación de la política tributaria, toda vez que el conocimiento del universo de contribuyentes y la identificación de conductas evasoras y de morosidad permitirá definir las estrategias y priorizar las acciones por seguir. Para el efecto, el sistema debe permitir la clasificación de las diferentes conductas tributarias (cumplidos, omisos,

inexactos, morosos) y dentro de cada una de ellas permitir la clasificación por tipo de contribuyente, por valor de la deuda o de la inexactitud, etc.

- **Instrumento de seguimiento y control.** En el mismo sentido, el sistema será un instrumento de seguimiento y control, pues con base en la información actualizada del comportamiento del recaudo, la Administración tomará acciones para reforzar o reorientar las acciones de gestión tributaria. Los resultados de las acciones de fiscalización y cobro podrán observarse desde los reportes del sistema.
- **Herramienta de gestión.** Es fundamental que el sistema, además de servir en la planeación y en el control, será una herramienta que facilite la gestión a los funcionarios mediante la automatización de procesos de detección, validación, liquidación, notificación, citación, generación de informes, control de procesos (secuencia de tareas, control de términos), apoyo en auditoría, etc.

6.3 Registro de Contribuyentes

Para el Impuesto Predial Unificado (IPU), el registro se estará alimentado por la base de predios que le provee la autoridad catastral, que contiene la información fiscal, jurídica, física y económica de cada uno de los predios susceptibles de ser gravados con el impuesto y dentro de esta la correspondiente al propietario o poseedor en este caso son Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Notaría, Empresas de servicios públicos o la Secretaría de Planeación Municipal. A partir de la información de cada uno de los predios, el sistema deberá liquidar el impuesto que corresponde a cada uno de ellos e identificar aquellos que no son gravados.

Esta liquidación muestra el impuesto que se genera a favor del municipio y sirve para facilitar a los contribuyentes el pago de su obligación de manera voluntaria,

pero no es un título ejecutivo si no se plasma en un acto oficial debidamente notificado y en firme, o en una declaración privada en los municipios donde se hubiere adoptado este mecanismo para el impuesto predial.

Por tanto, además de mostrar el impuesto que corresponde a cada predio, el sistema debe permitir identificar los pagos realizados y los valores pendientes de pago, a fin de adelantar el procedimiento de liquidación oficial y posterior cobro.

Para efectos de informar a los contribuyentes de manera oportuna el valor del impuesto predial y para asegurar la debida notificación de los actos de liquidación oficial, se recomienda incluir en el registro de contribuyentes del impuesto predial la dirección de notificación, la cual puede ser tomada de otras bases de datos del municipio o de entidades externas como la DIAN.

En el caso del impuesto de Industria y Comercio, el artículo 7° del Decreto 3070 de 1983, reglamentario de la Ley 14 del mismo año, impuso a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio la obligación de registrarse ante la Secretaría de Hacienda o las Tesorerías Municipales dentro de los treinta días siguientes a la fecha de inicio de la actividad gravada. En el mismo artículo señaló que el contribuyente debe comunicar a la autoridad competente cualquier novedad que pueda afectar los registros de dicha actividad.

El registro de contribuyentes del impuesto de industria y comercio contendrá la información de las personas naturales y jurídicas y las sociedades de hecho que realizan actividades industriales, comerciales o de servicios en la jurisdicción del municipio, con base en la información suministrada al momento del registro y de sus novedades y además con base en las declaraciones presentadas al municipio. La información básica que este registro contendrá es la identificación del contribuyente, la dirección de notificación, la fecha de inicio de actividades y la(s) actividad(es) económica(s) desarrollada(s). Adicionalmente, incluirá la información

del representante legal y su identificación, así como las direcciones de los establecimientos de comercio de cada contribuyente.

Es de anotar que la obligación tributaria está en cabeza de cada persona natural, jurídica o sociedad de hecho y que tanto el registro como la declaración anual se presentan en relación con este y no por cada establecimiento de comercio.

Adicional a la información básica del registro, el sistema permitirá la incorporación de las declaraciones, pagos y actos oficiales que afectan la cuenta corriente de cada contribuyente, de tal manera que permita establecer el estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias de cada uno de ellos.

7. CONCLUSIONES

En términos generales, los ingresos tributarios del municipio de San Jacinto, Bolívar, tuvieron una variación considerable en el año 2008 con respecto al 2009. No obstante, estos resultados no están estrechamente ligados con la situación socioeconómica que atraviesa la gran mayoría de la población Sanjacintera, dado que todos los cálculos y estimaciones de la pobreza en esta región, indican que gran parte de los habitantes la padecen y que además en los últimos años ha aumentado.

Lo anterior invita a seguir investigando y profundizando en las causas estructurales que mantienen la problemática en el recaudo tributario municipal, y se sugiere que para el futuro se intente implementar una mayor eficacia y eficiencia en los procesos de la Gestión Tributaria.

Dentro de la implementación de estos procesos debe concebirse la Fiscalización como un instrumento de investigación permanente tendiente a reducir los niveles de evasión y elusión de las cargas impositivas y estar inmersa en cada actuación de la Administración Tributaria.

En este contexto la gestión de la Administración Tributaria se limita a los procesos de liquidación y recado de los tributos que legalmente le corresponde, sino que requiere que su interior se adopten las acciones tendientes a la verificación de la información que suministran los contribuyentes, lo que se conoce como programas de fiscalización que consiste en “un conjunto de actividades, tareas y procedimientos que diseñados y ejecutados de una manera sistemática, permite abordar el universo de contribuyentes, para lograr determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales, y el efectivo control y seguimiento de cada uno de los sectores sobre los que existe indicio de incumplimiento”

8. RECOMENDACIONES

La Administración Municipal debe revisar su sistema tributario teniendo en cuenta los principios generales de equidad, neutralidad, simplicidad y tarifas que consulten la real capacidad de pago de los contribuyentes.

Implementar estrategias pedagógicas para que los contribuyentes conozcan de manera formal toda la normatividad tributaria municipal, de tal forma ayudar a que la evasión por desconocimiento disminuya considerablemente.

Para lograr eficiencia en el recaudo, es necesario adoptar acciones tendientes a la verificación que suministran los contribuyentes, lo que se conoce como programas de fiscalización que consiste en un “conjunto de actividades, tareas y procedimientos que diseñados y ejecutados de una manera sistemática, permite abordar el universo de contribuyentes, para lograr el grado de cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales, y el efectivo control y seguimiento de cada uno de los sectores sobre los que existe indicio de incumplimiento”

De la recomendación anterior, se hace parte integral la expedición de un régimen unificado de procedimientos y de sanciones en el que se regulen las obligaciones de los contribuyentes, las facultades de la administración tributaria, las sanciones por incumplimiento, los procesos de discusión y cobro del tributo.

9. BIBLIOGRAFIA

- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 617 de 2000
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Apoyo a la Gestión Tributaria de las entidades territoriales, Boletín No. 12 de 2009
- MUNICIPIO DE SAN JACINTO, BOLIVAR. Acuerdo No. 005 de 2008, Estatuto Tributario Municipal
- TORRES TRIVIÑO Germán. Procesos Económicos Territoriales, ESAP 2005
- QUISENO Jaime Antonio, FARLEY ORTIZ Luis, Marco Legal de la Tributación, ESAP 2008