

**ANALISIS DE LA HERRAMIENTAS DE FISCALIZACIÓN Y COBRO EN EL
MUNICIPIO DE YUMBO VALLE DEL CAUCA**

EDWIN FERNEY MANZANO MATA

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
CONTADURIA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI
2013**

**ANALISIS DE LA HERRAMIENTAS DE FISCALIZACIÓN Y COBRO EN EL
MUNICIPIO DE YUMBO VALLE DEL CAUCA**

EDWIN FERNEY MANZANO MATA

**TRABAJO PRESENTADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE CONTADOR
PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD DEL VALLE**

**DOCENTE TUTOR:
JOSE OLIVAR MOSQUERA MOSQUERA**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
CONTADURIA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI
2013**

CONTENIDO

INTRODUCCION.....	5
1. PROBLEMA DE INVESTIGACION.....	6
1.1 Antecedentes de investigación.....	6
1.2 Justificación.....	8
1.3 Interrogante de investigación.....	11
1.4 Sistematización del problema.....	11
2 OBJETIVO GENERAL.....	12
2.1 Objetivos específicos.....	12
3 MARCO DE REFERENCIA.....	13
3.1 Marco conceptual	13
3.2 Marco teórico.....	15
3.2.1 Hacienda Pública	15
3.2.2 Política Fiscal	15
3.2.3 Tributos.....	18
3.2.4 Jerarquía Normativa	18
3.2.5 Teoría de Agencia.....	19
3.3 Marco legal	20
3.4 Marco contextual	23
3.4.1 Economía de yumbo:	24
4 ASPECTOS METODOLOGICOS	25
4.1 Tipo de investigación	25
4.2 Método.....	25
4.3 Técnicas Y Métodos de Recolección de Datos	25
4.3.1 Fuentes Secundarias	25
4.4 Tratamiento de la información	26
4.5 Pasos de la investigación	26
5. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN Y COBRO UTILIZADOS EN EL MUNICIPIO DE YUMBO	27
5.1 Responsabilidades de los municipios y su financiación.....	28
5.2 Procedimientos para fiscalizar y cobrar los impuestos a cargo del municipio.....	30
5.3 Procesos administrativos de la administración municipal para la fiscalización de los contribuyentes de impuestos municipales en yumbo.	33
5.4 Procedimientos para el cobro de cartera de los impuestos municipales en yumbo..	38
5.4.1 Cobro Persuasivo:.....	39
5.4.2 Cobro administrativo coactivo	46
6 RESULTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN EL MUNICIPIO DE YUMBO DURANTE EL PERIODO DE GOBIERNO 2008-2011.	51
6.1 Aplicación de los procedimientos de fiscalización y cobro de impuestos en el municipio de yumbo en el periodo de gobierno 2008-2011.....	53
6.1.1 Aplicación de procedimientos Año 2008.	55
6.1.1.1 Aplicación de los indicadores al año 2008:	56
6.1.1.2 Cumplimiento de Metas año 2008.....	57

6.1.2 Aplicación de Procedimientos Año 2009.	60
6.1.2.1 Aplicación de los indicadores al año 2009:	62
6.1.2.2 Cumplimiento de Metas Año 2009.....	62
6.1.3 Aplicación de Procedimientos Año 2010.	64
6.1.3.1 Aplicación de los indicadores al año 2010	65
6.1.3.2 Cumplimiento de Metas Año 2010.....	66
6.1.4.1 Aplicación de los indicadores al año 2011:	70
6.1.4.2 Cumplimiento de Metas Año 2011.....	70
6.2 Procedimientos para el cobro expedidos mediante normas locales durante el periodo de gobierno 2008-2011.....	73
6.3 Procedimientos para la fiscalización en expedidos mediante normas locales durante el periodo de gobierno 2008-2011.....	79
7 RECOMENDACIONES DEL AUTOR PARA LA FISCALIZACION DE LOS IMPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE YUMBO.	84
7.1 Factores de éxito en la aplicación de procedimientos de fiscalización y cobro	84
7.1.1 Municipios Referentes de Éxito	86
7.1.1.1 Municipio de Soacha:	87
7.1.1.2 Municipio de Itagüí	88
7.1.1.3 Municipio de Medellín	89
7.1.1.4 Municipio de Tuluá	90
7.2 Recomendaciones para la administración tributaria del Municipio de Yumbo.....	92
7.2.2 Recomendaciones para detectar los contribuyentes registrados no declarantes....	94
7.2.3 Recomendaciones para detectar declaraciones incorrectas.	94
7.2.4 Recomendaciones para detectar los contribuyentes morosos y asegurar el pago de los impuestos.	95
7.2.5 Recomendaciones generales de procedimientos de fiscalización y cobro.	96
8 CONCLUSIONES	101
9 BIBLIOGRAFIA	104

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Nomograma de la Monografía.	22
Tabla 2. Demografía Del Municipio.....	24
Tabla 3. Histórico de Alcaldes del Municipio en los últimos 10 años.	51
Tabla 4. Indicadores.....	54
Tabla 5. Ejecución Presupuestal a Diciembre 31 de 2008.	55
Tabla 6. Extracto del Balance General Comparativo Yumbo 2008.....	56
Tabla 7. Indicador de Variación de Cartera 2008. Fuente Autor	56
Tabla 8. Indicador Participación Cartera 2008. Fuente Autor	57
Tabla 9. Indicador Eficiencia del Recaudo 2008.	57
Tabla 10. Cumplimiento de Metas del Plan de Gobierno 2008. Fuente: Secretaria de Hacienda.	59
Tabla 11. Extracto de la Ejecución Presupuestal a Diciembre 31 de 2009	60
Tabla 12. Extracto del Balance General Comparativo Yumbo 2009.....	61
Tabla 13. Indicador Variación Cartera 2009.....	62
Tabla 14. Indicador Participación de Cartera 2009.....	62
Tabla 15. Indicador Eficiencia del Recaudo 2009.....	62
Tabla 16. Cumplimiento de Metas del Plan de Gobierno 2009.....	63
Tabla 17. Extracto de la Ejecución Presupuestal a Diciembre 31 de 2010. Fuente: Secretaria de Hacienda de Yumbo.	64
Tabla 18. Extracto del Balance General Comparativo Yumbo 2010.....	65
Tabla 19. Indicador Variación de Cartera 2010. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia.....	65
Tabla 20. Indicador Participación de Cartera 2010. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia.....	65
Tabla 21. Indicador Eficiencia del Recaudo 2010.....	66
Tabla 22. Cumplimiento de Metas del Plan de Gobierno 2010.....	67
Tabla 23. Extracto de la Ejecución Presupuestal a Diciembre 31 de 2011. Fuente: Secretaria de Hacienda de Yumbo.	68
Tabla 24. Extracto del Balance General Comparativo Yumbo 2011.....	69
Tabla 25. Indicador Variación de Cartera 2011. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia.....	69
Tabla 26. Indicador Participación de Cartera 2011.....	70
Tabla 27. Indicador Eficiencia del Recaudo 2011.....	70
Tabla 28. Cumplimiento de Metas del Plan de Gobierno 2011. Fuente: Secretaria de Hacienda	71
Tabla 29. Extracto Balance General Comparativo 2007-2011.....	72
Tabla 30. Indicador Variación de Cartera 2007-2011.....	72
Tabla 31. Indicador Participación de Cartera 2007-2011.....	72
Tabla 32. Indicador Eficiencia del Recaudo 2007-2011.....	73
Tabla 33. Contratos de Recaudo de Cartera Yumbo 2008-2011.	79
Tabla 34. Ingresos Yumbo 2008 vs 2007 en pesos constantes. Elaboracion Propia.	82
Tabla 35. Ingresos Yumbo 2009 vs 2008 en Pesos Constantes. Elaboración Propia.....	82

Tabla 36. Ingresos Yumbo 2010 vs 2009 en Pesos Constantes. Elaboración Propia.	83
Tabla 37. Ingresos Yumbo 2011 vs 2010 En Pesos Constantes. Elaboración Propia.	83
Tabla 38. Tabla de Sanciones mínimas Municipio de Tuluá.	90
Tabla 39. Tabla de sanciones por extemporaneidad en la inscripción de contribuyentes.	91
Tabla 40. Fuentes Exógenas de Información.	93

INDICE DE GRAFICOS

Ilustración 1. Pirámide de Kelsen.....	19
Ilustración 2. Procedimientos de Fiscalización Parte 1.	34
Ilustración 3. Procedimientos de Fiscalización Parte 2.	35
Ilustración 4. Procedimientos de Fiscalización Parte 3.	36
Ilustración 5. Procedimientos de Fiscalización Parte 4.	37
Ilustración 6. Procedimientos de Fiscalización Parte 5.	38
Ilustración 7. Proceso de Cobro Persuasivo Parte 1.	40
Ilustración 8. Proceso de Cobro Persuasivo Parte 2.	41
Ilustración 9. Convenio de Pago Parte 1.	42
Ilustración 10. Convenio de Pago Parte 2.	43
Ilustración 11. Acuerdo de Pago Parte 1.	44
Ilustración 12. Acuerdo de Pago Parte 2	45
Ilustración 13. Proceso de Cobro Administrativo Coactivo Parte 1.....	47
Ilustración 14. Proceso de Cobro Administrativo Coactivo Parte 2.....	49
Ilustración 15. Universo de la Función Fiscalizadora.	86

ANALISIS DE LAS HERRAMIENTAS DE FISCALIZACIÓN Y COBRO EN EL MUNICIPIO DE YUMBO VALLE DEL CAUCA

INTRODUCCION

La política fiscal hace referencia fundamentalmente a la administración de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público. La política fiscal, entonces, trata de las estrategias que el estado implementa, no solo para generar recursos, sino también, para administrar de forma eficiente dichos recursos.

Generalmente, la palabra fiscal se confunde con impuesto, debido a que precisamente, buena parte de los ingresos del estado provienen de los impuestos, ya que por naturaleza, el estado no es un buen generador de riqueza como lo es la empresa privada.

La política fiscal es la política que sigue el sector público respecto de sus decisiones sobre gasto, impuestos y sobre el endeudamiento. Esta política tiene como objetivo facilitar e incentivar el buen desempeño de la economía nacional para lograr niveles aceptables o sobresalientes de crecimiento, inflación y desempleo, entre otras variables. Igualmente, busca evitar fluctuaciones en la economía.

Las herramientas con las que cuenta la política fiscal para cumplir con sus objetivos están relacionadas con los ingresos y los gastos sobre los cuales tiene influencia el Estado. Desde el punto de vista del ingreso, el Estado puede controlar a quién y en qué cantidad se le cobran impuestos, a la vez que puede desarrollar **procedimientos** para garantizar el pago de éstos (evitar la evasión), etc. Desde el punto de vista del gasto, el Estado puede tener influencia sobre el nivel de los salarios, el aumento de éstos año tras año, las contrataciones y los dineros que se transfieren a los departamentos y municipios o a otras entidades, etc.

La palabra procedimientos está resaltada, dado que sobre esta materia se centra este estudio, siendo un análisis de dos mecanismos utilizados por un ente de nivel municipal, estos son la fiscalización y el cobro de impuestos, más específicamente en el Municipio de Yumbo en el Valle del Cauca.

La intención principal de éste estudio es poder en cierto modo medir la gestión del departamento de rentas y recaudos del municipio en cuestión, comparando los resultados obtenidos con los propuestos en los planes de gobierno para determinar qué tan efectivos han sido las funciones de fiscalización y cobro de los tributos del municipio y cuáles de ellos son los de mayor impacto, para finalmente definir lineamientos que permitan implementar las mejores herramientas para éste municipio en cuestión.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACION

1.1 Antecedentes de investigación

La política fiscal ha sido tratada por diferentes autores e investigadores que han entendido la importancia de un adecuado manejo de los instrumentos político-económicos en la gestión de las entidades territoriales, y por consiguiente de los instrumentos de fiscalización y cobro de sus impuestos para financiar las funciones del Estado. Este tipo de estudios representa una base importante para la realización de éste trabajo de investigación, por ello se mencionarán algunos que son de importante referencia.

En la publicación titulada “Política de Saneamiento Fiscal y Financiero de los Entes Territoriales” de la Contraloría de la Republica, se hace referencia a que La estructura tributaria a nivel departamental y municipal es compleja, con constantes cambios, excesivo número de impuestos y una administración tributaria deficiente que impacta negativamente el recaudo; se hace referencia a que las reformas tributarias territoriales que se presenten deben simplificar los procesos de gestión, administración y cobro de tributos con el fin de mejorar el recaudo y por ende fortalecer los entes territoriales; los niveles de recaudo de Ingresos Tributarios de los entes territoriales se ven afectados por la desaceleración de las actividades industriales y comerciales; en los Departamentos los ingresos recibidos por aportes y contribuciones representan en promedio el 76% del total de ingresos, evidenciándose la dependencia del nivel nacional, con excepción del Valle del Cauca y Atlántico y por ultimo hace referencia a que en los municipios de categoría especial y primera los ingresos por transferencias (SGP) participaron en promedio con más del 40% del total de los ingresos, mientras que de la segunda a la sexta categoría la participación de estos recursos oscila entre el 55% y el 80%, con lo cual los municipios de Colombia presentan una altísima dependencia de las transferencias del gobierno nacional, en contraposición con su capacidad para generar ingresos propios. Todo lo anterior para concluir que cualquier propuesta de saneamiento fiscal como resultado de las necesidades de control municipal deben tener en cuenta que la viabilidad de los entes territoriales depende en gran medida, que estos sean capaces de gestionar sus recursos directamente con responsabilidad, eficiencia y eficacia, y en tal sentido todo tipo de intervención en la gestión territorial debe ser concebida respetando la autonomía territorial.

En el trabajo de investigación titulado “Manejo de la Política Fiscal en el Municipio de Yumbo-Valle en los años 2003-2008” realizado en la Universidad del Valle por Victoria Zapata, en su primer Capítulo, se da a conocer aspectos generales de la Política Fiscal en Yumbo, de igual forma que identifica los cambios en la Política Fiscal municipal en el manejo de los recursos públicos del Municipio, en el cual se indican los acuerdos que han modificado las finanzas públicas en cuanto al componente tributario y al componente presupuestal y finalmente se clasifican y definen las principales rentas del Municipio.

En el Segundo Capítulo determina los efectos en los cambios de la Política Fiscal en el comportamiento de las Rentas del Municipio de Yumbo, mediante el análisis de las relaciones entre las modificaciones de la Política Fiscal y los resultados económicos, indica la ejecución del presupuesto de ingreso en el periodo de estudio, los efectos en las principales rentas del Municipio y el comportamiento de las principales rentas en los años 2003 a 2008.

Finalmente, en el Tercer Capítulo mide cuantitativamente la gestión que ha presentado el Municipio en el manejo de sus finanzas y determina las medidas en que se ha fortalecido a través de las Política Fiscal la Autonomía de Yumbo.

En el estudio titulado “Impuesto Predial y Contribución por valorización, evolución e implicaciones en el periodo 2000 a 2009 del Municipio de Yumbo” realizado por Viviana Cabezas y Viviana Parra Arias se estudia la incidencia del impuesto predial en la política fiscal de Yumbo, el marco normativo en torno a quienes reglamentan y gobiernan, la percepción de los sujetos (activos y pasivos) del impuesto, su recaudo, así como el análisis desde el punto de vista económico, social, jurídico y tributario. Por lo cual se hace referencia a algunos instrumentos utilizados por la política fiscal para la determinación de dicho impuesto en éste ente territorial. El propósito del trabajo de investigación se concreta en la revisión de la evolución del impuesto predial en el municipio de Yumbo, a fin de determinar sí y cómo desde el punto de vista legislativo se ha utilizado como un medio para satisfacer los requerimientos de ingresos, como instrumento para la atracción de la inversión, la generación de empleo, si finalmente se cumple con los preceptos del tributo y si se cumple con la función redistributiva de la riqueza.

1.2 Justificación

Uno de los problemas que deben afrontar los municipios a la hora de ejercer sus funciones con la comunidad en cuanto a generación de bienestar se trata, es asumir el reto de la evasión del impuesto, ya que los ingresos corrientes representan la mayor parte de los ingresos que percibe un municipio, por lo cual se hace imperativo definir estrategias que permitan asegurar el recaudo de los impuestos de nivel municipal, tarea que en el municipio de Yumbo es realizada por la secretaría de Hacienda que debe entre otras funciones planear, dirigir, orientar, integrar, coordinar, evaluar y controlar los sistemas financieros de la Alcaldía con la finalidad de garantizar el suministro ágil y oportuno de los recursos necesarios para el cumplimiento de los planes y metas de desarrollo del municipio y del programa de Gobierno; Velar por el adecuado y oportuno recaudo de todos los gravámenes, tributos, contribuciones, tasas, tarifas, derechos, multas y, en general, todos los ingresos cuyo beneficiario y titular sea el municipio de Yumbo. Por todo lo anterior este estudio representa un paso inicial para determinar el resultado de la aplicación de los instrumentos utilizados por el municipio en este tema.

A su vez resulta beneficioso para la comunidad Universitaria tener un proyecto que tome ciertas características que permitan el estudio comparativo en los municipios del valle del Cauca de un tema específico como lo son las herramientas de recaudo, que hacen parte de ese todo que se llama política fiscal. La Universidad del Valle como gestor de conocimiento y formación académica del profesional actual y en aras de que el perfil que maneje el Contador Público sea integral y no se centre única y exclusivamente en la teneduría de libros, incentiva a los estudiantes a que generen un valor agregado para que se destaquen entre los demás profesionales de la región.

Para la profesión es importante adquirir este tipo de estudios dada la complejidad y magnitud de los temas estudiados por la Contaduría Pública en Colombia, permitiendo así mayor especialización, colaboración y desarrollo de los profesionales de la contaduría y de igual manera dignificando su actuación con mayor conocimiento e investigación en un campo del saber tan criticado y a la vez demandado en este País.

Con este estudio se pretende llegar a bases importantes que a manera personal permitan diseñar y apropiar un aparato conceptual en temas de administración tributaria municipal tan amplio que permita desarrollar una mayor iniciativa para futuras propuestas, bien sea desde el interior o parte de un órgano de administración pública, que permitan un mayor desarrollo y equilibrio social a manera de retribución por la oportunidad de estudiar en una universidad Pública del prestigio que tiene la Universidad del Valle con recursos Públicos.

La administración pública encuentra problemas a la hora de cumplir con las metas del plan de gobierno, dado que las previsiones hechas para los ingresos corrientes y de manera más concreta, las hechas para los ingresos tributarios, generalmente se ven distorsionados por la falta de cultura tributaria, entendiendo por ésta la convergencia entre la frecuencia y la voluntad de los contribuyentes para declarar *y por supuesto para cancelar el valor de sus respectivos impuestos*. Todo esto conlleva a que se incumpla parcial o totalmente algunos rubros de inversión, de acuerdo a la prioridad que tengan dentro de la satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país y por supuesto de acuerdo a la clasificación que se le dé dentro del *plan operativo anual de inversiones*¹.

Corresponde a los concejos municipales diseñar y expedir las normas de carácter tributario del nivel municipal, mediante los acuerdos municipales según la autonomía otorgada por la constitución política de 1991 en su artículo 287 donde dicta que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

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

La experiencia ha demostrado que en la mayoría de los municipios se limitan a recaudar los impuestos que voluntariamente pagan los contribuyentes, sin imprimirle creatividad, tecnología y recursos a la gestión tributaria²; en el caso del municipio de Yumbo se presenta el mismo problema, generando deficiencias en el recaudo de los ingresos tributarios debido a la falta de cultura para tributar, pues en éste municipio los contribuyentes suelen dejar que las obligaciones tributarias prescriban de acuerdo a la vigencia dada para las mismas en la ley, o simplemente se abstienen de pagar hasta que el municipio ofrezca descuentos de enorme magnitud por el pago de las obligaciones con moras de alto valor, por lo cual tampoco acceden a los beneficios por pronto pago que se ponen a disposición de los contribuyentes.

En el municipio de Yumbo se desarrollan unas políticas de fiscalización y recaudo que pueden o no estar acorde a las necesidades de ingreso requerida para cumplir sus funciones; es por ésta razón que se pretende como objetivo principal de éste estudio analizar los procedimientos de fiscalización y recaudo utilizados en el último periodo de gobierno en el municipio de Yumbo, para

¹ Señala los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. Artículo 8. ley 111 de 1996. Estatuto orgánico del presupuesto.

² Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Manual de Fiscalización para entidades territoriales. Bogotá D.C. 2007.

revelar el resultado de los mismo de acuerdo a las evidencias encontradas dentro de los ingresos corrientes tributarios del ente territorial, además del estado de cumplimiento de las metas municipales en comparación a lo propuesto en el plan de gobierno.

En el desarrollo de éste análisis se pretende realizar consultas e investigaciones que nos permitan conocer un poco más sobre los factores dentro y fuera de esas herramientas utilizadas para el recaudo, las que poseen mayor efecto en los contribuyentes y poder depurar el sistema de aquellos otros factores que se presentan inutilizados o que no agregan valor a la hora de mejorar la eficacia en la percepción de ingresos tributarios por parte del municipio.

Además teniendo en cuenta que dentro de los ingresos totales del municipio, los recursos por las transferencias representan un porcentaje promedio del 11%³, porcentaje relativamente bajo, el municipio de Yumbo depende de lo recaudado por ingresos tributarios. Sin embargo los fondos no alcanzan a ser suficientes para cumplir las metas de inversión y se destina a cubrir la alta carga prestacional, a pesar de que los ingresos percibidos por Yumbo deberían ser más altos si todos los contribuyentes cancelaran sus obligaciones tributarias y de igual forma si no se vieran afectados por los incentivos, condonaciones de intereses y exenciones que se otorgan.

Así pues, dado que los ingresos tributarios, deberían ser muy altos por la alta presencia industrial en el Municipio, la cual es impulsada por la exoneración de los impuestos predial unificado y de industria y comercio, condicionados a la vinculación de habitantes del municipio, se busca realizar un análisis que permita revelar los resultados obtenidos en la aplicación de procedimientos de fiscalización recaudo, y en lo posible describir algunas recomendaciones procedimentales aplicadas por otros municipios o elementos que pudieran fortalecer la función fiscalizadora y recaudadora.

3

http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/daf/entidadesterritoriales/vigencia2002_2003/Valle%20-%20YUMBO.pdf

1.3 Interrogante de investigación

¿Cuáles son los resultados de la aplicación de herramientas de fiscalización y cobro en el municipio de Yumbo en el periodo de gobierno 2008-2011?

1.4 Sistematización del problema.

1. ¿Cuáles son los procedimientos de fiscalización y cobro que se aplicaron en el municipio de Yumbo durante el periodo de gobierno 2008-2011?
2. ¿Qué resultados se obtuvo el municipio con la utilización de herramientas de fiscalización y cobro durante el periodo de gobierno 2008-2011?
3. ¿Cuáles fueron los hallazgos encontrados en la aplicación de procedimientos de fiscalización durante el periodo de gobierno 2008-2011?

2 OBJETIVO GENERAL

Analizar las herramientas de fiscalización y cobro utilizados en el Municipio de Yumbo durante el período de gobierno 2008-2011.

2.1 Objetivos específicos

1. Describir los procedimientos de fiscalización y cobro de los ingresos tributarios que fueron utilizados en el Municipio de Yumbo durante el período de gobierno 2008-2011.
2. Evidenciar los resultados obtenidos por el municipio de Yumbo en la aplicación de procedimientos de fiscalización y cobro durante el periodo de gobierno 2008-2011.
3. Revelar los hallazgos encontrados en la aplicación de los procedimientos de fiscalización y cobro durante el periodo de gobierno 2008-2011.

3 MARCO DE REFERENCIA

3.1 Marco conceptual

La contaduría pública en Colombia es una profesión que tiene como fin satisfacer necesidades de la sociedad, mediante la medición, evaluación, ordenamiento, análisis e interpretación de la información financiera de las empresas o los individuos y la preparación de informes sobre la correspondiente situación financiera, sobre los cuales se basen las decisiones de los empresarios, inversionistas, acreedores, demás terceros interesados y el Estado acerca del futuro de dichos entes económicos, según lo dispone la ley 43 de diciembre de 1990. La contaduría comprende cuatro grandes capítulos, que podrían determinarse así⁴:

- **Contabilidad:** El campo de la ciencia de la contabilidad puede dividirse en cuatro ocupaciones principales que son, por su orden lógico, las siguientes: estructuración de sistemas de contabilidad, es decir, la planificación contable; registro de las transacciones mercantiles, llamado generalmente “teneduría de libros”; auditoria o verificación de los asientos en los libros; e interpretación de los resultados, o sea el análisis del balance
- **Peritaciones e interventoras:**
 - a) liquidaciones y arbitrajes
 - b) interventorías y asesorías de otros profesionales o de personas que intervengan en las funciones propias de los contadores públicos
 - c) peritaciones jurídicas
 - d) enseñanza de materias relacionadas con la contaduría pública
- **Economía y finanzas:** Estudio económico y financiero de la situación y porvenir de las personas naturales o jurídicas, para determinar: la situación de los resultados, los costos industriales, el aumento o disminución de capital social, y la transferencia, constitución, fusión, disolución y liquidación de cualquier clase de sociedades mercantiles
- **Hacienda pública:** Realización de presupuestos públicos y mercantiles; servicios relacionados con impuestos, especialmente en la preparación, revisión, certificación y liquidación de declaraciones de impuestos a los contribuyentes; dictámenes sobre tributación o por reclamaciones ante las autoridades competentes.

De estos dos últimos capítulos se desprende la necesidad por parte de los contadores públicos de conocer y aplicar todo lo relacionado con los tributos y la función del Estado dentro de la economía. Corresponde al Estado en su ejercicio de poder y su soberanía; servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en

⁴ MILLAN PUENTES, Regulo, Historia de la contaduría pública en Colombia, Editorial. MPR, Bogotá 2005.

las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo⁵. Sin embargo para facilitar estas tareas se ha optado por la descentralización que es un proceso político, institucional y fiscal, mediante el cual se reasigna poder político, competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno; según FRÈGE citado por PENING⁶. Este proceso es una estrategia de reordenamiento y reconstrucción del Estado, con el objeto de que éste pueda cumplir sus fines únicos de bienestar y equidad, sobre la base de la acción conjunta y complementaria del gobierno nacional y los gobiernos territoriales.

En la descentralización, las entidades territoriales juegan un papel fundamental, como parte importante de la estructura del Estado por ser responsables de la prestación de los servicios básicos a la ciudadanía, de acuerdo con su misión y competencias; y sobre todo por ser los protagonistas del desarrollo económico, social y ambiental a nivel regional y local, según sean sus respectivas potencialidades y características.

Por otro lado se considera que la “política fiscal es el conjunto de variaciones en los programas de gastos y de ingresos del gobierno, realizados con el fin de colaborar al logro de los objetivos de la política macroeconómica; constituyendo la vía más importante para mantener o mejorar el llamado estado del bienestar (que se caracteriza políticamente como una actuación solidaria de la sociedad que trata de garantizar un cierto nivel de vida a los ciudadanos, poniendo una red protectora que aminore desigualdades)”⁷

La política fiscal aplicada a nivel territorial de acuerdo a la autonomía otorgada en la constitución política, por medio de la descentralización, debe responder y actuar en cada ente, de manera que permita el manejo más eficiente de los recursos, su recaudo y el cubrimiento de los gastos necesarios para el desarrollo de las tareas del Estado; sin embargo la obligación de pagar impuestos nunca ha sido una responsabilidad acogida con entusiasmo en ningún país del mundo⁸ por lo tanto se ha optado por diferentes herramientas para hacer efectivo el recaudo de los tributos, como es la fiscalización; ésta herramienta de gestión tributaria se puede definir como el conjunto de tareas, acciones y medidas de la administración, tendientes a compeler al contribuyente al cumplimiento íntegro, cabal y oportuno de sus obligaciones tributarias, ya sean ellas sustanciales o simplemente formales; es en esencia una función activa de la administración tributaria, orientada a reducir los niveles de evasión. Por otro lado está el cobro de los tributos que se presenta de dos maneras, estas son la persuasiva y coactiva. Estos dos tipos de cobro y la función de fiscalización se presentan en todos los entes territoriales como es el caso del municipio de Yumbo, que es uno de los 42 municipios del Valle del

⁵ Aparte tomado del artículo 2 de la carta política de Colombia del año 1991.

⁶ Profesor Departamento de Economía, Universidad Autónoma de Colombia. Consultor Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación –DNPMA en Economía y PhD (c) en Desarrollo, Université Catholique de Louvain, Bélgica

⁷ Fernández Díaz, Andrés. Parejo Gamir, José Alberto. Rodríguez Saiz, Luis. Política económica, cuarta edición. Mc Graw Hill. 2006

⁸ Hubner, Gustav. Métodos utilizados para la selección de contribuyentes a auditar. revista trimestre fiscal. No 42. abril junio de 1993, p 89. Guadalajara Jal. Indetec. México

Cauca ubicado en el centro del Valle del Cauca, localizado al norte de la ciudad de Cali; Es conocido como la Capital Industrial del Valle, por sus más de 2000 fábricas asentadas en su territorio, cuenta con una población cercana a 90409 habitantes⁹ y una extensión de 222 Km². Ubicado a 10 minutos del Aeropuerto Internacional Alfonso Bonilla Aragón y a 2 horas del Primer Puerto sobre el Pacífico. Se comunica por vía terrestre con el Puerto de Buenaventura, el más importante puerto colombiano sobre el océano Pacífico. Está localizado a 3.35 de Latitud Norte y 79.29 Longitud Oeste. En este municipio de acuerdo a lo estipulado en la Constitución política de 1991 debe por medio de su concejo municipal ordenar su política fiscal para cumplir con las funciones que por mandato constitucional le competen.

3.2 Marco teórico

3.2.1 Hacienda Pública

El término hacienda viene a representar, en términos generales, el conjunto de bienes que son propiedad de una persona (natural o jurídica) y las obligaciones que tiene pendientes por cumplir; “este puede ser activo y pasivo; puede estar formado por bienes y rentas (activos) por un lado, y por deudas y obligaciones (pasivo), por el otro lado”¹⁰. Este concepto, aplicado a la actividad financiera del Estado, da origen a la Hacienda Pública, es decir, al conjunto de bienes, rentas, deudas y obligaciones que pertenecen a un ente del sector público, ya sea que se trate del nivel nacional, departamental, municipal o de institutos descentralizados. Los fondos financieros o ingresos originados por la administración de la hacienda o por la actividad recaudadora del Estado, se llaman tesoro público y la erogación de estos fondos se llama Gasto Público. La hacienda pública estudia la forma en que se logran los objetivos a través de los medios de ingresos y gastos públicos, dirección de la administración de la deuda y las transacciones correspondientes, entre otras cosas la hacienda desarrolla una política fiscal adecuada y se ocupa de los problemas como la asignación de recursos, la distribución de la renta, el pleno empleo y la estabilidad económica.

3.2.2 Política Fiscal

Existen dos grandes modelos para el manejo de la economía de los cuales se ha desprendido el manejo de la política fiscal en países como Colombia, estos son en la escuela clásica y la Keynesiana.

Por un lado está la teoría neoliberal según la cual Adam Smith propone en “La Riqueza de las Naciones” una forma de pensar la economía que pone el centro de atención en las acciones individuales. De hecho sus propuestas apuntan a señalar la necesidad de que el Estado se mantuviera al margen de la economía, dado que esta se regularía con sus propios ritmos. Estos ritmos

⁹ Censo Económico Dane 2005

¹⁰ Gutiérrez, Alfonso León. Escobar, Heriberto. Gutiérrez, Eber. Hacienda Pública. Un enfoque económico. Sello Editorial, Universidad de Medellín.

serían acompañados por los intereses de los individuos, quienes persiguiendo sus propios intereses y compitiendo con los del resto, generarían un orden natural de la economía, así, se lograría que la economía funcionara de forma armónica y espontánea, como si estuviese gobernada por un mecanismo equilibrado y articulado por una mano invisible.

Por otro lado se encuentra la política fiscal Keynesiana, según el cual en su obra “La teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero” en 1936, la economía no se regula por sí sola, y se requiere de la intervención estatal mediante el gasto presupuestario del Estado. “Keynes reconoció que, más allá de las dificultades políticas administrativas, una demanda adicional generada a partir del gobierno podría tener efectos adversos sobre las tasas de interés y desanimar la inversión, por lo que se debería coordinar mejor la política fiscal con la monetaria”. Las ideas de Keynes han influido de forma determinante en el diseño de la política económica de muchos países desde la II Guerra Mundial.

Las teorías que se exponen en nuestros días, se han derivado a partir de las dos escuelas, como en los tratados y obras que a continuación citamos.

En el texto “Política Fiscal y Ciclo Económico” de Alvin H. Hansen se muestra la política fiscal en los años 20, como resultado de los grandes problemas presentados por la gran depresión donde se puso de relieve el problema de la inestabilidad de los negocios, así como antes el objetivo de la política económica era el logro de un mejor nivel de vida, entonces se concentró la atención hacia el fomento de la estabilidad y la seguridad. En un principio se confió en la política monetaria, pero las exigencias de la Gran depresión obligaron (o al menos condujeron) a realizar enormes gastos en ayuda de los desocupados. Se incurrió en estos gastos en la creencia de que servirían al doble propósito de aliviar la situación de los desocupados y remediar al mismo tiempo la depresión, viéndose en esta forma la política fiscal obligada a servir de instrumento compensador, mas por accidente que por intención. No fue por tanto sorprendente que la implantación de esta política diera resultados en cierto modo imprevistos. En este texto se pone de manifiesto que en este periodo la deuda pública¹¹ iba en aumento por doquier; y la política fiscal se utilizaba con empeño como instrumento destinado a incrementar el volumen del gasto.

Según Fernández, Parejo y Rodríguez basados en Alvin y Lerner, en su libro “política económica”, la política fiscal rompe con la rigidez de la hacienda pública ortodoxa, inspirada en el dogma financiero de que la estabilidad económica nacional requiere que el presupuesto del sector público este equilibrado. En efecto la hacienda clásica y neoclásica, basadas en el liberalismo económico concedían pocas posibilidades a la política fiscal, al aceptar como principios básicos, entre otros, el de la limitación de los gastos públicos, reducidos a la defensa nacional, la justicia, la policía y las actividades fundamentales que el sector privado no pueda o quiera llevar a cabo, de acuerdo con Smith; y el del equilibrio presupuestal anual, que obviamente,

¹¹ Utilizada para subsanar las necesidades que generaba la guerra; motivo por el cual se hacía necesario recurrir a préstamos de carácter extraordinario según Hansen.

supone, junto al anterior, ingresos también mínimos. Por el contrario La teoría keynesiana, con una filosofía intervencionista, permite una gran expansión de los gastos públicos, a partir de los años cuarenta, para combatir el paro involuntario mediante un aumento de la demanda pública que compense la insuficiente demanda privada que lo provoca, así como el desequilibrio en los presupuestos anuales del sector.

En el texto “tratado de política fiscal” de Maurice Laure se define la política fiscal como una “ciencia” compuesta por 3 disciplinas, estas son; una disciplina que consiste en determinar, una vez acordado el principio de recaudación por ingreso fiscal, las características generales del impuesto en función de los datos económicos y psicológicos; que comienza en el punto donde termina la primera disciplina llamada “política presupuestaria”, siendo ésta última el arte de decidir sobre la ejecución de los gastos públicos y de escoger si deben ser cubiertos por el impuesto, por el empréstito o por anticipos de tesorería. Así pues una vez que se ha decidido recurrir al impuesto, es preciso determinar las características generales del mismo, lo que es el objeto tipificado de la política fiscal; y por último La política fiscal como un todo termina con una tercera disciplina que es definida por el autor como la “Técnica Fiscal”, que ha de fijar las características de la base, de control y de recaudación del impuesto.

En el texto “Principios de Economía” de Case Karl y Fair Ray; se evalúan las polémicas que representa la participación del gobierno en temas macroeconómicos y microeconómicos. En cuanto a la intervención macroeconómica por parte del gobierno, traza la polémica sobre lo que el gobierno puede y debe hacer, citando argumentos para hacerlo o no de acuerdo a los keynesianos o neoliberales. La política fiscal tiene sus bases de actuación en la teoría keynesiana en la cual se indica que en depresiones y recesiones los gobiernos pueden valerse de sus facultades de gasto y recaudación de impuestos para aumentar el gasto total (a fin de estimular la producción total). En general el gobierno afecta la macroeconomía a través de dos paquetes de políticas: fiscales y monetarias. La política fiscal se refiere al gasto y los esquemas impositivos del gobierno; en otras palabras, sus normas presupuestales. (La palabra fiscal viene de la raíz *fisc*, que se refiere al “tesoro” del gobierno.) En general la política fiscal se divide en 3 categorías: 1) políticas relativas a las compras gubernamentales de bienes y servicios, 2) políticas relativas a los impuestos, y 3) políticas concernientes a los pagos de transferencia (como indemnización por desempleo, prestaciones del seguro social, pagos de asistencia y prestaciones a los veteranos de guerra) a los hogares.

Una de las maneras de intervención por parte del Estado para redistribuir la riqueza es por medio de la tributación, definida por Héctor Villegas en el libro “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario” como toda prestación obligatoria generada por ley, a cargo de los particulares que cumplen un supuesto de realización que la ley determine, cualquiera que sea el carácter del sujeto y que vaya dirigido a dar satisfacción a los fines que al Estado y a los restantes entes públicos le estén encomendados.

En el libro “Introducción a las Finanzas Públicas” de José María Martín se definen los tributos como detracciones a favor del Estado de una parte de la

riqueza de los particulares, mediante su poder coactivo dictado por leyes con la finalidad de promover el bienestar.

3.2.3 Tributos

En el libro “Derecho tributario, consideraciones económicas y jurídicas” de Catalina García vizcaíno define el tributo como toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de ley.

Nota característica del tributo es su obligatoriedad, fundamentada en la coactividad del Estado (entendido en sentido lato de Nación, provincias, municipios). Las prestaciones particulares voluntarias efectuadas al Estado pueden ser donaciones u otras liberalidades, adquisición de bienes vendidos por el Estado, suscripción de empréstitos voluntarios, etc.; pero éstas no tienen carácter tributario. A la obligatoriedad está vinculado el ejercicio del poder de imperio estatal, de modo que se prescinde de la voluntad del obligado en los negocios jurídicos recurriendo a la unilateralidad estatal en la génesis de la obligación.

3.2.4 Jerarquía Normativa

La pirámide kelseniana, da muestra de la posición jerárquica de las normas que expiden los órganos del poder público, en el ejercicio de las funciones públicas. Por ello, cada norma es fuente formal de validez de la norma inferior. “Las normas de producción jurídica sirven, como paradigma, para determinar la validez de las normas de un sistema jurídico. En la construcción jerárquica del ordenamiento jurídico, la validez de una norma se funda, en la validez de una norma superior porque, en todo caso, una norma superior establece sus condiciones de producción. Dentro del Estado social de derecho, la Constitución es la fuente máxima de producción jurídica”¹². Esto quiere decir que todas las normas jerárquicamente inferiores, han de observar el contenido material de las disposiciones constitucionales, pueden de ser retiradas del ordenamiento jurídico. Una norma, por lo tanto, debe gozar de validez, eficacia y vigencia para que produzca los efectos jurídicos que, desde su elaboración, se propusieron.

El punto de partida lo constituye la normatividad formal existente, arrancando de la Constitución de 1991 y pasando por la legislación y las normas reglamentarias que regulan el tema de las fuentes del derecho, considerando a la par las manifestaciones jurisprudenciales que de manera principal la Corte Constitucional ha producido sobre el tema; pero igualmente tomando en cuenta eventuales pronunciamientos de otras instancias judiciales, caso de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. De esta manera, se logra abarcar, someramente, las formas de operar de las diferentes ramas del poder público y los diferentes actos que se expiden, en el ejercicio de su función pública. En la siguiente figura se puede observar el orden jerárquico.

¹² MONROY CABRA, Marco Gerardo. Introducción al derecho. Bogotá, Temis 2003. p. 122.

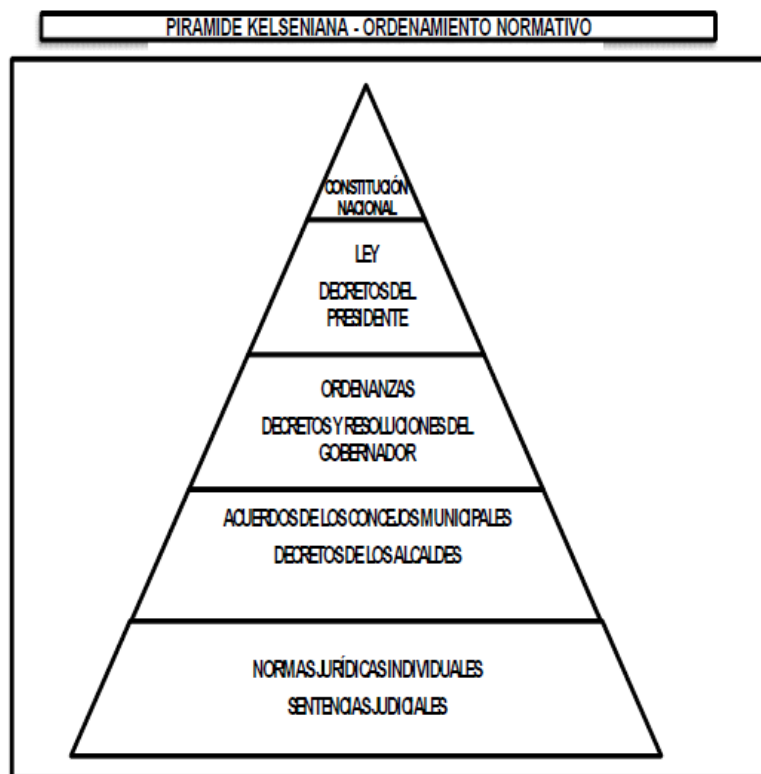


Ilustración 1. Pirámide de Kelsen

Fuente: La presentación y el cobro del alumbrado público, desde una Perspectiva jurídica y económica. Medellín 2006.

3.2.5 Teoría de Agencia

Siempre que un individuo depende de la acción de otro se establece una relación entre un principal y un agente. La teoría de Agencia configura el marco de la autoridad y control entre unidades económicas, de acuerdo con Jensen y Meckling, en su libro “theory of the firm”; que la consideran como una relación contractual mediante la cual una persona, a quien se le denomina principal, designa a otra, denominada agente, para que realice algún servicio en su beneficio, de ésta, manera el principal debe delegar en el agente cierta autoridad y capacidad de decisión. Dicha separación entre propiedad y control dio lugar a la necesidad de un monitoreo por parte del principal hacia el agente, cuyo principal objetivo es evitar los posibles comportamientos oportunistas de los agentes que con sus actos tienden a reducir el valor de la empresa.

Dicha necesidad de controlar las acciones del agente, permite tener un panorama de la necesidad de realizar mecanismos como la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes, dado que el Estado, bien sea del nivel nacional o territorial depende del cumplimiento de dichas obligaciones para poder soportar sus erogaciones y le corresponde al Estado mismo asegurar los ingresos de los recursos que provienen del contribuyente, tarea que se lleva a cabo mediante la fiscalización.

3.3 Marco legal

Para hacer referencia al “Manejo de la Política Fiscal” a nivel de los entes territoriales, es necesario remitirse inicialmente a lo estipulado en el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y; en la Sentencia C – 517 de 1992 de la Corte Constitucional, elaborada por el Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón. El artículo 287 de la Constitución, señala: **Artículo 287:** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1) Gobernarse por autoridades propias. 2) Ejercer las competencias que les correspondan. 3) Administrar los recursos y establecer los Tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4) Participar en las Rentas Nacionales.

En concordancia con la Sentencia C – 517 de 1992, el término “autonomía” empleado en varios apartes de la Constitución, es “sinónimo de poder de regulación normativa que se traduce en la capacidad de expedir normas jurídicas”. Aun así, la misma sentencia aclara que la autonomía que tienen las entidades o los entes territoriales para gestionar sus intereses, se limita exclusivamente a los numerales 2, 5, 8 y 10 del artículo 300 que corresponde a las competencias asignadas a las Asambleas Departamentales y; a los numerales 5, 7 y 9 del artículo 313 que indica las funciones de los Concejos Municipales; ambos artículos contemplados en la Carta Política de 1991. De lo anterior, se puede deducir que las demás competencias y funciones que corresponde a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, se enmarcan dentro de los lineamientos que promulgan la Constitución y las leyes, como es el caso del numeral 3 del artículo 287 y del numeral 4 del artículo 313, para hablar solo de los municipios. La administración de los Recursos Públicos y las modificaciones a las Rentas de los entes territoriales se deben ajustar a los preceptos constitucionales y demás leyes que regulan la Política Fiscal en todo el País, siempre y cuando se rijan por el principio de “Unidad Nacional”, que se encuentra en el artículo 1 de la Constitución. No obstante, es de aclarar que los entes territoriales tienen el derecho de manejar sus recursos y establecer sus tributos en cumplimiento de sus funciones y a la par de sus necesidades de financiación, teniendo en cuenta los límites establecidos en dicho manejo, es decir, los Impuestos Nacionales deben ser creados o modificados por la ley, los departamentales por ordenanzas y los municipales mediante acuerdos.

En la misma sentencia, se agrega que la autonomía fiscal de los departamentos y municipios se subordina a lo contemplado en la Constitución. Esto se explica mediante el artículo 338, el cual precisa el contenido que debe tener toda norma tributaria, esto es, los elementos que conforman la obligación tributaria: el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa del Impuesto. Aunque la Constitución de 1991 no establece de manera especial los elementos de la obligación tributaria para los entes territoriales al crear o modificar sus Rentas, éstos deben especificar en sus ordenanzas y acuerdos tales elementos según lo estipulado en el artículo 338. A pesar de estas divergencias que rodean a la autonomía fiscal de los entes territoriales en cuanto si está sujeta a los preceptos constitucionales o particulares de cada región, ésta se ha visto fortalecida con el mismo numeral 3 del artículo 287: la administración de los recursos y el establecimiento de los

tributos; acompañado de los mecanismos de financiación territoriales: artículos 295 (emisión de títulos y bonos de deuda pública); 356, 357 (Sistema General de Participaciones -SGP-), 360 y 361 (regalías por la explotación de recursos naturales no renovables). Inmerso en el tema de la autonomía fiscal de los entes territoriales, está el numeral 2 del artículo 287 de la Constitución, que indica el derecho que tienen los departamentos, distritos y municipios de ejercer determinadas competencias establecidas en las leyes. Semejante situación ocurre con lo contemplado en el artículo 356, que señala en un apartado lo siguiente: “no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”. En concordancia con lo anterior, explica Restrepo (2000: 398): “De esta manera se procurará evitar algo que ha sido común en la vida fiscal del país en el pasado, según lo cual se transferían responsabilidades a los departamentos sin los recursos necesarios para atenderlas, creando así factores de frustración y de descontento en las regiones”. Por ende, se puede afirmar que el Manejo de la Política Fiscal de los entes territoriales depende plenamente de los recursos públicos que destina el Gobierno Central a estas jurisdicciones. La asignación de recursos a través del SGP, juega un papel importante en el buen desempeño de las funciones otorgadas a las administraciones públicas locales. La eficiencia fiscal y administrativa son parámetros de medición inherentes al Manejo de la Política Fiscal de los entes territoriales. Entre mayores sean los logros obtenidos en materia de infraestructura, educación, salud, vivienda, Alimentación, entre otros aspectos sostenibles de una región, propuestos como metas al inicio de un cierto período por la administración pública respectiva, a través del uso adecuado de los recursos públicos transferidos por la Nación, mayores serán los ingresos producto del incremento de futuras transferencias. Por consiguiente, la eficiencia fiscal y administrativa no es solo garantía para obtener mayores recursos por transferencias, sino también como base de sustento de una gestión pública. Por otra parte, el numeral 1 hace referencia al derecho que tienen los entes territoriales para gobernarse con autoridades propias, que son elegidas a través del voto directo que ejercen los habitantes del respectivo territorio. Según la Sentencia C – 517 de 1992, estas autoridades ejercen la autonomía territorial, direccionando los intereses de la región bajo el principio de Unidad Nacional. Además, los habitantes cuentan con los “*Mecanismos de Participación Ciudadana*”, establecidos en los artículos 40 y 103 de la Constitución Política de 1991, con el propósito de tomar partido de manera autónoma, de los asuntos de interés público que conciernen a la región.

JERARQUIA DE LA NORMA/NUMERO/Fecha	ASPECTO REGLAMENTADO	ARTICULO
Ley 97 de 1913	Otorga autorizaciones especiales al Concejo de Bogotá para la creación de impuestos y contribuciones, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental	Artículo 1
Ley 14 de 1983	Fortalece los fiscos de las entidades territoriales y se regula en materia imponible algunos impuestos territoriales.	Totalidad

Ley 84 de 1915	Extiende a los demás concejos municipales las Facultades conferidas por la Ley 97 al Concejo de Bogotá	Artículo 1
Constitución Política	Otorga a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley para Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.	Numeral 3 artículo 287
Constitución Política	Determina entre las funciones del concejo Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.	Numeral 4 artículo 313
Constitución Política	Establece la exclusividad de crear tributos al congreso, las asambleas y concejos en tiempo de paz; y la obligación de los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.	Artículo 338
Ley 136 de 1994	Otorga otras funciones a los concejos municipales, tales como, Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.	Numeral 7 del artículo 32
Ley 223 de 1995	Otorga las mismas posibilidades a los concejos municipales de adoptar las normas sobre administración, procedimientos y sanciones que rigen para los tributos del distrito capital.	Literal b del artículo 179
Ley 383 de 1997	Estipula que los municipios y distritos, para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, deberán aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional".	Artículo 66
Ley 788 de 2002	Sujeta la administración fiscal municipal al estatuto tributario nacional	Artículo 59
Acuerdo 016 de 2004	Determina base, tarifa, sujeto activo y pasivo, y hecho generador del impuesto predial unificado para el municipio de Yumbo	Artículos 11-21
Acuerdo 016 de 2004	Determina base, tarifa, sujeto activo y pasivo, y hecho generador del impuesto de industria y comercio para el municipio de Yumbo	Artículos 22-52
Ley 1066 de 2006	Dicta las normas para la normalización de la cartera pública.	Totalidad

**Tabla 1. Normograma de la Monografía.
Elaboración Propia.**

3.4 Marco contextual

El desarrollo de esta investigación se hará en el Municipio de Yumbo, uno de los 42 municipios del Valle del Cauca. Está situado al norte de la ciudad de Cali, capital del departamento y principal centro urbano del suroccidente colombiano.

Ubicado a 10 minutos del Aeropuerto Internacional Alfonso Bonilla Aragón y a 2 horas del Primer Puerto sobre el Pacífico. Se comunica por vía terrestre con el Puerto de Buenaventura, el más importante puerto de Colombia sobre el océano Pacífico.

Está localizado a 3.35 de Latitud Norte y 79.29 Longitud Oeste.

Datos Generales:

Localización: Sur Occidente colombiano en el Departamento del Valle del Cauca

Límites: Limita al Norte con el municipio de Vijes, por el sur con la ciudad de Santiago de Cali, por el oriente con el Municipio de Palmira, al occidente con el Municipio de La Cumbre y con la cordillera Occidental.

Relieve: La superficie de Yumbo tiene en su parte plana 5.740 hectáreas y 11.540 hectáreas montañosas.

Altura: Yumbo está localizado a 1.021 metros sobre el nivel del mar.

Extensión: El territorio de este municipio abarca un área total de 227.89 kilómetros cuadrados.

La distribución de las tierras en los distintos pisos térmicos favorece la variedad de cultivos que se realizan en este municipio.

Temperatura: La temperatura en la cima de la cordillera es de 16 grados centígrados, aunque no es muy exacto debido a que existen otros factores que influyen sobre la temperatura y que hacen que varíe, como el viento y la nubosidad.

Geografía: En cuanto a la división geográfica el Municipio de Yumbo posee en el Área Rural: 10 corregimientos, 16 veredas y en el Área Urbana: 4 Comunas, 23 Barrios. La estratificación poblacional está dada de menor a mayor nivel por Estrato 1, Estrato 2, Estrato 3, Estrato 4, Estrato 5, Estrato 6.

ESTRATO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	% PARTICIPACION
I	13.944	14.121	28.065	39%
II	16.430	17.427	33.857	47%
III	4.867	5.397	10.264	14%
IV, V, VI	26	29	55	0
TOTAL	35.267	36.974	72.241	100%
URBANA	31.231	33.092	64.323	89%
RURAL	4.036	3.882	7.918	11%

Tabla 2. Demografía Del Municipio

FUENTE: DNP SECRETARIA DE PLANEACION DEPARTAMENTAL

3.4.1 Economía de yumbo:

La actividad económica principal del Municipio de Yumbo - Valle es la Agricultura, Ganadería y Minería, los productos principales son los Industriales, el Café, Soya, Millo y Minerales como Yeso, Mármol y Carbón. El Municipio de Yumbo es reconocido como "la Capital Industrial de Colombia" y cuenta con 461 empresas de este tipo en su territorio.

Industria: Cuando el Valle del Cauca comenzó a ser reconocido en Colombia como una región próspera, su fortaleza estaba concentrada en Yumbo.

Desde la década de los cuarenta comenzaron a asentarse en este municipio las principales empresas multinacionales, que luego extendieron sus sucursales en todo el territorio colombiano. Es por eso que Yumbo es reconocido como "la Capital Industrial de Colombia". Actualmente hay asentadas 461 grandes empresas, debido a las múltiples ventajas que ofrece nuestra localidad.

En efecto, su clima y su ubicación geográfica, aparte de la nobleza de su gente, son entre otras, las principales ventajas que han encontrado en esta ciudad los industriales e inversionistas nacionales y extranjeros. A ello se agregan los incentivos tributarios que el municipio de Yumbo les ofrece a la industria y al comercio.

Su cercanía al Aeropuerto Internacional Alfonso Bonilla Aragón, su aproximación a Buenaventura, Primer Puerto sobre el Pacífico Colombiano y su infraestructura vial que facilitan la salida rápida hacia el interior del país, hacen que Yumbo sea mirado como pilar fundamental para el desarrollo de la industria.

4 ASPECTOS METODOLOGICOS

4.1 Tipo de investigación

Para guiar el desarrollo del tema se recurrirá a un tipo de investigación DESCRIPTIVA, ya que buena parte del objetivo de estudio, consiste fundamentalmente, en caracterizar un fenómeno o situación concreta indicando sus rasgos más peculiares o diferenciadores. Siendo para ésta investigación el llegar a conocer las situaciones o mecanismos utilizados en el municipio de Yumbo (las actividades, objetos, procesos y personas), para el establecimiento de las herramientas de fiscalización y cobro de los tributos a su cargo. Sin embargo no se limita a la recolección de datos, sino a la identificación de las relaciones que existen entre algunas variables que permiten el diseño de unas políticas a aplicar dentro de la gestión tributaria.

4.2 Método

Al investigar las herramientas de fiscalización y cobro utilizados en el Municipio de Yumbo Valle, se empleará el Método ANALITICO, ya que se pretende observar la aplicación y los resultados obtenidos por dichas herramientas en la gestión tributaria del Municipio de Yumbo y con ello establecer el cumplimiento de objetivos programados en el plan de desarrollo y el impacto en los ingresos del municipio, además de realizar una serie de recomendaciones que pueden ser de aplicación general no solo en éste municipio, sino en cualquier ente territorial municipal.

4.3 Técnicas Y Métodos de Recolección de Datos

Para el desarrollo de esta investigación, se obtendrá la información pertinente de un tipo de fuente:

4.3.1 Fuentes Secundarias

Inicialmente, se realizará una profundización, en los aspectos teóricos considerados en el Marco de Referencia, lo que permitirá afianzar los conocimientos requeridos para potenciar el desarrollo de la investigación, la técnica utilizada en esta fase será **análisis documental**. Los criterios que se definan permitirán realizar la comparación con base en los estudios de caso realizados en el municipio donde se ha descrito la política fiscal, y donde se han obtenido documentos como el estatuto de rentas, y demás acuerdos municipales de materia fiscal, con sus respectivas motivaciones

4.4 Tratamiento de la información

En el desarrollo de éste proyecto se dará inicio con la recolección de los datos de acuerdo a los parámetros anteriormente mencionados, y con el apoyo de tecnologías de recolección y transmisión de datos de manera digital, tales como dispositivos de almacenamiento, internet, entre otros; en segundo lugar se procederá a hacer una selección de los datos que resulten más relevantes para posteriormente organizarlos de manera que éstos obtengan un significado concreto para efectos de la investigación, y así clasificarla para hacer un registro ordenado y sistematizado de la información para que ésta se almacene y pueda ser utilizada para realizar gráficos estadísticos, tablas de información ordenada, esquemas, proposiciones, entre otros, que finalmente resulten en la interpretación y análisis de los resultados a adquirir por parte del investigador de éste proyecto.

4.5 Pasos de la investigación

- Revisar la existencia de investigaciones previas que tracen una delimitación de la investigación
- Comprobar la inexistencia de la investigación a proponer por parte del investigador.
- Redactar antecedentes y formular objetivos de la investigación.
- formular la propuesta de investigación.
- Realizar la búsqueda de fuentes secundarias para la realización del marco de referencia para la investigación.
- Realizar el marco de referencia.
- Ordenar, almacenar y clasificar los datos para la obtención de la información para efectos de análisis.
- Analizar la información y sistematizar los resultados.
- Estructurar el proyecto de investigación.
- Presentación del informe parcial.
- Realizar correcciones sugeridas.
- Presentación del informe final.

5. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN Y COBRO UTILIZADOS EN EL MUNICIPIO DE YUMBO

El Estado Colombiano tiene como fines esenciales servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo¹³. El Estado en el cumplimiento de sus funciones presenta erogaciones que realiza para atender a las necesidades públicas, tales como la defensa, la seguridad, la salud, la educación, entre otros.

En Colombia todos los ciudadanos tienen el deber constitucional de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, deber que se efectúa por medio del tributo, que es una relación jurídica ex lege¹⁴, en virtud de la cual “una persona está obligada hacia el Estado u otra entidad pública, al pago de una suma de dinero, en cuanto se verifique el presupuesto de hecho determinado por la ley”¹⁵.

La Constitución Colombiana en el artículo 338 otorga al Congreso la potestad de crear tributos, y de reglamentar su aplicación conjuntamente con las Asambleas departamentales y los Concejos distritales y municipales y los gobiernos centrales nacional, regionales y locales a través de la ley, las ordenanzas, los acuerdos y los decretos, respetando el principio de legalidad.

“Los impuestos son la prestación pecuniaria exigida a los particulares por vía de autoridad a título definitivo y sin contraprestación directa con el objeto de atender las cargas públicas”.¹⁶ En los impuestos se destaca el hecho de que sean obligatorios para toda la nación, a diferencia de las tasas y las contribuciones especiales, que son obligatorias siempre y cuando se usufructúe algún elemento que genere tal tributo como contraprestación directa, por ello de las tres clases de tributo son ellos los que cargan un mayor elemento coercitivo, teniendo como características que sobre éstos no existe el elemento voluntario.

Dichos tributos deben cumplir con ciertos principios que se encuentran implícitos en la constitución cuando en su artículo 338, los atan a la ley, así mismo como en el artículo 363 se dicta que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, y en su inciso segundo dicta que las leyes tributarias no se aplicaran con retroactividad.

¹³ Constitución Política de Colombia, artículo 2.

¹⁴ Por disposición de la ley

¹⁵ Jarach Dino. El Hecho Imponible, Abeledo-Perrot. Buenos Aires.

¹⁶ Jeze, Gaston. Curso Elemental de ciencia de las finanzas”. Buenos Aires, 1949.

En resumen los principios constitucionales de los impuestos son: legalidad, irretroactividad, equidad, progresividad y eficiencia; principios que a continuación se explican de manera breve.

En primer lugar tenemos el **Principio de Legalidad**, según el cual los impuestos deben tener origen en la ley. El principio de la legalidad está estipulado o consignado en los ordinales 11 y 12 del artículo 150 de la constitución nacional, conforme a los cuales el Congreso Nacional, por medio de leyes, ejerce las funciones de establecer las rentas nacionales y las contribuciones fiscales y parafiscales.

En el nivel de las entidades territoriales. Los artículos 300, ordinal 4¹⁷ y 313, ordinal 4¹⁸ de la carta política, determinan que las Asambleas y los Concejos distritales y municipales tienen la función de establecer los tributos regionales y locales, dentro del marco creado por la ley.

En segundo lugar tenemos **La Irretroactividad**; principio según el cual la ley tributaria no debe tener efectos hacia atrás en el tiempo, es decir, que sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación.

La Equidad es dar a cada uno lo que se merece. Este principio aplicado a la ley tributaria es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados.

El principio de **Eficiencia tributaria** es la relación entre los ingresos tributarios obtenidos y los recursos utilizados para conseguirlos. Un tributo es eficiente cuando no distorsiona la economía y el Estado obtiene los recursos a un costo razonable. No sería concebible que los recursos empleados en la consecución de un tributo superaran el ingreso que este genera.

“El principio de **Progresividad**, el cual se predica del sistema tributario, hace referencia al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de la que disponen”¹⁹, es decir, es un criterio de análisis de la proporción del aporte total de cada contribuyente en relación con su capacidad contributiva.

5.1 Responsabilidades de los municipios y su financiación.

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad

¹⁷ Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

¹⁸ Corresponde a los concejos: 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

¹⁹ Temas de derecho tributario contemporáneo. Juan Rafael Bravo Arteaga. Fernando Álvarez Rodríguez, Juan Jacobo Calderón Villegas, Erwin Santamaría.

humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general²⁰.

A resaltar del párrafo anterior la palabra “descentralizada” y la frase “con autonomía de sus entidades territoriales”, por su importancia en el objeto de estudio de este trabajo.

La descentralización para el Departamento Nacional de Planeación DNP, es “un modelo de organización del Estado para asegurar el cumplimiento de su función constitucional en el campo social, económico y cultural, así como la protección de los recursos naturales y del medio ambiente a partir del fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado y de la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos”²¹

Por otro lado tenemos que la autonomía aplicada a las entidades territoriales las faculta para tomar decisiones sin intervención ajena.

Así pues tenemos que en Colombia a partir de la constitución de 1991 se realizó un proceso de descentralización en el cual reasignaron funciones que antes cumplía el gobierno nacional, otorgando a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus intereses²², dentro de los límites de la Constitución y la ley, para:

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

Con la descentralización del Estado Colombiano, los municipios tomaron una participación mayor en cuanto a las relaciones con la ciudadanía, teniendo que asumir de manera directa la obligación de velar por los intereses y bienestar de sus habitantes, que al igual que en el gobierno nacional requiere de gastos e inversiones.

Las administraciones municipales tienen como principales fuentes de recursos para la financiación de su gestión, y en especial para la ejecución de los programas y proyectos incluidos en sus planes de desarrollo: los recursos de transferencias, regalías, cofinanciación, crédito y recursos propios²³.

²⁰ Artículo 1 de la constitución política de Colombia

²¹ Definición de la Dirección de Desarrollo Territorial —DDT— del DNP en su página de Internet; Véase: <http://www.dnp.gov.co>.

²² Artículo 287 de la constitución política de Colombia.

²³ Revista concejos en contacto No 22marzo de 2009.Gobierno Nacional y Federación Nacional de Concejos.

- Los ingresos tributarios: son los recaudados por concepto de impuestos, es decir que son el dinero que una persona, una familia o una empresa deben pagar al Estado para contribuir con sus ingresos. Esta es la forma más importante por medio de la cual el Estado obtiene recursos para llevar a cabo sus actividades y funciones (administración, inversión social, en infraestructura, en seguridad nacional, en prestación de servicios, etc.).

Para el caso de los municipios los impuestos más importantes son los recaudados por concepto de impuesto predial, por industria y comercio y por circulación y tránsito

- ✓ El impuesto predial recae sobre la propiedad raíz, por lo tanto su base gravable es el avalúo catastral del predio y la tarifa debe ser definida por acuerdo municipal, en un rango entre el 1 y el 16 por mil. La determinación de la tarifa debe ser diferencial y progresiva teniendo en cuenta variables como el estrato socioeconómico, el uso del predio, la ubicación (urbano –rural) y la antigüedad de la formalización o actualización catastral.²⁴
- ✓ El impuesto de industria y comercio recae sobre las actividades industriales, comerciales o de servicio que se desarrollen en la jurisdicción del municipio por personas naturales o jurídicas, en forma directa e indirecta, pueden ser realizadas de manera permanente u ocasional, con o sin establecimiento de comercio. La base sobre la cual recae el impuesto es el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior. La tarifa es definida por el concejo municipal (a iniciativa del alcalde) en un rango entre el 2 y el 7 por mil mensual para actividades industriales y entre el 2 y el 10 por mil mensual para actividades comerciales y de servicios.²⁵
- ✓ Otros impuestos de carácter local son: complementario de avisos y tableros; sobretasa bomberil, sobretasa a la gasolina; vehículos y circulación; espectáculos públicos; transporte de hidrocarburos; degüello de ganado menor; delineación, entre otros.

5.2 Procedimientos para fiscalizar y cobrar los impuestos a cargo del municipio.

Para avanzar en el modelo de descentralización, los municipios deben propender por incrementar el recaudo de sus ingresos propios, para ello debe mantener actualizadas las bases gravables, definir un esquema de tarifas adecuado y realizar gestión para facturación y cobro de los ingresos. Además de tener que planear, organizar y administrar las leyes, políticas, procedimientos y actividades que contribuyan a la recaudación de los Tributos Municipales; entre estas actividades se encuentran dos que resultan fundamentales a la hora de manejar y asegurar un buen flujo de los fondos locales, éstos son la fiscalización y cobro de los ingresos tributarios, de las cuales depende la disponibilidad de los recursos suficientes para que se

²⁴ Ley 14 de 1983

²⁵ Ibídem.

puedan cubrir las erogaciones que tiene en sus tres rubros principales, que son los gastos de funcionamiento, la inversión pública y los pagos de la deuda.

“En Colombia, la evasión tributaria tanto a nivel regional como a nivel nacional constituye un fenómeno generalizado y la tendencia que se puede denominar normal del contribuyente es la de evitar el pago de tributos. El establecimiento de procedimientos para fiscalizar y cobrar los recursos propios se genera debido a que la obligación de pagar impuestos nunca ha sido acogida con entusiasmo en ningún país del mundo”²⁶.

La utilización de procedimientos para la fiscalización y cobro de los recursos propios, más exactamente de los recursos tributarios, tiene soporte en una de las características del impuesto, que es su obligatoriedad, por lo tanto es imprescindible por parte de la administración tributaria, crear los mecanismos que permitan identificar a los contribuyentes, cuantificar las sumas a tributar y hacer obligatorio su cumplimiento.

Para profundizar en el tema se requiere conocer un poco más de los conceptos que estamos abordando, estos son la fiscalización y cobro.

En primer lugar tenemos la fiscalización, que se puede definir como el conjunto de tareas, acciones y medidas de la administración, tendientes a compeler al contribuyente al cumplimiento íntegro, cabal y oportuno de sus obligaciones tributarias, ya sean ellas sustanciales como el pago de la obligación, o simplemente formales, como las inscripciones en el registro de contribuyentes, la presentación de informes, declaraciones, relaciones, comunicaciones, solicitud de autorizaciones o permisos, etc. “La fiscalización es en esencia una función activa de la administración tributaria, orientada a reducir los niveles de evasión”²⁷. Por otro lado, es cierto que el control tributario ejercido por la fiscalización es material y humanamente imposible realizarlo sobre todo los contribuyentes, por esta razón se debe ejercer la fiscalización en forma selectiva; ésta se caracteriza por la labor de investigación del cumplimiento de las normas tributarias con la finalidad de difundir y crear riesgo para los contribuyentes, por ser una labor sistemática con el diseño y ejecución de un adecuado plan de fiscalización selectiva, por la elaboración de planes basados sobre elementos eminentemente técnicos y que no implique la violación del principio de legalidad.

La fiscalización debe contener como mínimo la exigencia de la presentación de informes y análisis relacionado con los hechos imponible, exhibición de documentos relacionados con hechos que determinen tributación, el requerimiento a terceros de informaciones y exhibición de sus libros, registros, documentos relacionados con hechos que determinen tributación, en las formas y condiciones solicitadas, solicitud de comparecencia de los deudores tributarios o terceros para que proporcionen la información que se estimen necesaria, Investigación de los hechos que configuran infracciones tributarias, asegurando los medios de prueba e identificando al infractor, Inspecciones de

²⁶ Hubner; Gustav. Métodos utilizados para la selección de contribuyentes a auditar. Revista Trimestre fiscal. No 42 abril Junio 1993.

²⁷ Pagani, pedro José. La función de fiscalización. Revista trimestre Fiscal. No 42. Abril-junio de 1993.

campo, Investigar los elementos existentes para conocer directamente el hecho imponible de la obligación tributaria y la cuantía del mismo, realizar un inventario de su mercadería a fin de investigar el monto de la inversión, nivel de rotación y su clasificación en cuota fija, remitir informe al área correspondiente a fin de que lo puedan afectar tanto en el expediente, tarjeta de control de pago y rango de cuota fija, efectuar anualmente un censo tributario con el propósito de actualizar el registro de contribuyente.

Por otro lado tenemos el concepto cobro, que no es más que la percepción de una cantidad adeudada., el cobro resulta en la entrada de los fondos con los que puede funcionar en su operación normal una organización, estas entradas siempre van influenciadas por una gestión de cobro, que en administración pública se puede definir como, el proceso por medio del cual avisa o requiere de los contribuyentes el pago de sus obligaciones tributarias adeudadas al tesoro municipal, ésta se compone de la determinación y liquidación de tributos, el aviso de cobro a contribuyentes, la generación de un estado de cuenta corriente, la recepción y pagos, el manejo de cartera vencida, requerimiento de pago por la Vía Administrativa, el requerimiento de pago por la Vía Judicial, la elaboración de notas de créditos o de débitos, la apelación de reparos a contribuyentes fiscalizados y de un informe diario y mensual de los ingresos.

Para la administración tributaria se destaca el concepto de cartera, que es el conjunto de acreencias a favor del ente, consignadas en títulos ejecutivos que contienen obligaciones dinerarias de manera clara, expresa y exigible²⁸. Por lo tanto no forman parte de la carteta los valores que no hayan sido previamente liquidados en una declaración tributaria o en un acto oficial de determinación oficial debidamente ejecutoriado y por lo mismo, aun no pueden ser objeto de cobro.

En cuanto al cobro de cartera se procede con dos clases de cobro, el cobro persuasivo, que es el procedimiento mediante el cual la figura encargada efectúa una invitación al deudor para cancelar de manera voluntaria la obligación a su cargo en su totalidad o la extinga con las facilidades de pago que ofrezca la entidad beneficiaria del pago; por otro lado el cobro coactivo, que se lleva a cabo una vez se ha extinguido la oportunidad de cancelar una obligación sobre la cual se ha manifestado el cobro persuasivo, mediante la ejecución de acciones para obligar al contribuyente a cancelar la deuda o firmar convenios o acuerdos de pago con la entidad cobradora, llegando a instancias mayores para cancelar las obligaciones.

Para el caso de los entes territoriales, la fiscalización y el cobro de los impuestos entra a ser una parte substancial dentro del plan de desarrollo propuesto por cada dirigente local, teniendo en cuenta que éstos son la carta de navegación que orienta el accionar de la administración municipal y de la

²⁸ Definida así por el ministerio de Hacienda y crédito Público en sus manuales guía para las entidades territoriales.

ciudadanía durante los cuatro años de gobierno²⁹, para alcanzar los resultados de desarrollo propuestos por el alcalde en su programa de gobierno. En el plan se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, resultado de un proceso de concertación con la comunidad.

5.3 Procesos administrativos de la administración municipal para la fiscalización de los contribuyentes de impuestos municipales en Yumbo.

Los procesos administrativos desarrollados por el programa de fiscalización de impuestos en el municipio de Yumbo en resumen y en teoría son los descritos en las gráficas de Procedimientos de Fiscalización, que están identificadas en 5 partes; las cuales se desprenden del régimen de procedimiento tributario nacional.

En resumen corresponden a selección de expedientes, auditoría contable y tributarias versus declaraciones, programa de omisos y las diferentes actuaciones administrativas que se presentan en etapas de Apertura de Expedientes, revisión de cumplimiento de obligaciones formales, liquidación, recursos y recaudos. Posterior a la fiscalización se describirán también los procedimientos de cobro, bien sea persuasivo o coactivo.

Apertura y revisión de expedientes, realizado con la ayuda del personal de la secretaría de Hacienda, el sistema de información y los cruces de información con El instituto Agustín Codazzi, la DIAN y municipios aledaños.

²⁹ Contratos plan guía informativa. Departamento Nacional de Planeación.

ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
	Una vez se ha efectuado el Registro de contribuyentes de manera formal o de oficio, Se abre para cada uno un expediente con el cual se hace seguimiento	Para todos los contribuyentes es obligatorio el registro en la Secretaría de Rentas del Municipio y para todos los predios en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
	Los expedientes se clasifican de acuerdo a las actividades que realiza el contribuyente y a los rangos de tributación.	Para todo contribuyente es imperativo cumplir con obligaciones formales como la presentación de las declaraciones tributarias, suministrar información, conservar pruebas y recaudar y pagar los impuestos.
	Para detectar omisión de ingresos, aumento en deducciones, identificar nuevos contribuyentes.	Para verificar la exactitud de las declaraciones, para establecer la existencia de hechos gravables declarados o no, y para verificar el cumplimiento de las obligaciones formales.
	Se revisa el cumplimiento de los requisitos formales como indicar la actividad, dirección y otra información relevante para la admón. tributaria.	

Ilustración 2. Procedimientos de Fiscalización Parte 1.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Etapas de revisión de Cumplimiento de obligaciones formales: Notificación de actos administrativos, cuando se han encontrado faltas u omisión a las obligaciones formales.

ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
	Se efectúa notificación para que el contribuyente se inscriba y cumpla sus obligaciones.	Se presenta una vez se ha realizado cruce de información o revisión de expediente, y se ha comprobado el incumplimiento de la obligación substancial o formal.
	Se realiza visita de un funcionario para que constate información presentada en declaraciones tributarias.	
	Se notifica para que en el término de un mes cumpla con su obligación, calculando las sanciones a que haya lugar.	
	Comunicación para que informen, aclaren o entreguen pruebas relacionadas con las obligaciones formales.	
	Debe contener la cuantificación de los impuestos, anticipos, retenciones y sanciones, que se pretende adicionar	
	Se envía para que el contribuyente si lo considera corrija la declaración presentada calculando los intereses y sanciones a que haya lugar.	

Ilustración 3. Procedimientos de Fiscalización Parte 2.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia.

Etapa de liquidación: donde se calculan y exigen los valores a cancelar por concepto de obligaciones sustanciales y sanciones por el incumplimiento de las obligaciones formales.

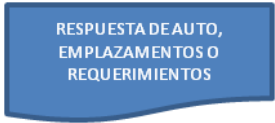
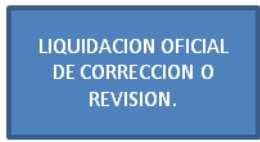
ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
	EL contribuyente puede inscribirse, declarar, corregir, remitir la información solicitada, atender los funcionarios, o exponer motivos para declararse excluido de dicha obligación.	Es una opción del contribuyente cuando recibe alguna notificación de las descritas en la gráfica de Procedimiento de fiscalización parte 2.
	Se liquida la obligación tributaria cuando el contribuyente ha omitido su obligación de declarar.	La realiza la admón. al momento de emitir requerimiento por no declarar.
	Cuando se ha recibido respuesta al requerimiento especial, la administración lo puede ampliar e incluir nuevos hechos.	Estos procesos no son consecutivos, solo representan el paso a seguir de acuerdo al procedimiento que le corresponde en la gráfica de procedimientos de fiscalización parte 2.
	Cuando se ha recibido respuesta al requerimiento especial o su ampliación se propone una liquidación oficial y se notifica a contribuyente.	
	Cuando se objetan las pretensiones de la admón. o no se reciba respuesta a los requerimientos o emplazamientos, se expide como requisito previo a la sanción correspondiente.	

Ilustración 4. Procedimientos de Fiscalización Parte 3.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
	El contribuyente puede dar las explicaciones que considere antes de que la admón. tributaria expida resolución de sanción.	Previa la imposición de Sanciones el contribuyente debe conocer los motivos que la causan y tiene derecho a dar sus explicaciones.
	Se emite resolución para que el contribuyente acepte o rechace la sanción calculada.	
	El contribuyente tiene derecho a interponer un recurso contra las liquidaciones o resoluciones que traten de impuestos.	Cuando no se esté de acuerdo con las sanciones impuestas se puede presentar un recurso para que se anule o invalide la sanción.
	Se acepta o rechaza el recurso de reconsideración.	En primera instancia se acepta o rechaza el recurso si cuenta con el pleno de requisitos formales.
	Contra el auto inadmisorio se puede interponer una sola vez un recurso de Reposición.	Si nuevamente se rechaza se entiende el fallo a favor de la administración.
	Se debe dar respuesta de si se aceptó el recurso o no. En caso negativo la admón. puede exigir el pago de la Sanción.	Aplica el silencio administrativo Positivo si transcurrido un año para el fallo no se ha dado respuesta.

Ilustración 5. Procedimientos de Fiscalización Parte 4.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Etapa de Recaudo: se ejecutan las acciones para que se cumplan las obligaciones por parte de los contribuyentes y se inicia el proceso de cobro de las obligaciones por parte de la administración municipal.

ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
	El contribuyente cumple con sus obligaciones luego de recibir una notificación de la administración.	Una vez surtidos todos los procedimientos anteriores de fiscalización el contribuyente debe haber cumplido con sus obligaciones o la administración tributaria puede haber tomado decisiones que conlleven al cumplimiento de las mismas.
	Acto administrativo por medio del cual se ordena el archivo del expediente, por criterios diferentes a la cancelación de las obligaciones.	
	Se suspende la actividad del contribuyente como sanción, con opción de retomar la misma, siempre que se cumplan algunas pretensiones de la administración.	
	Se cancela la licencia de operación de un contribuyente indefinidamente por incumplimiento de las obligaciones o por el cese de actividades.	
	Se inicia el proceso de Cobro.	En caso de que se adopte una resolución que impone sanción, sin que se cancele la misma.

Ilustración 6. Procedimientos de Fiscalización Parte 5.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia.

5.4 Procedimientos para el cobro de cartera de los impuestos municipales en yumbo

Las políticas de cobro para la cartera en el municipio de Yumbo reguladas por la ley 1066 del 29 de julio de 2006 y su decreto reglamentario 4473 de Diciembre 15 de 2006, y por el Estatuto Tributario nacional; se adoptaron mediante el decreto No 078 del 14 de febrero de 2007.

De los Aspectos generales de la organización de la cartera del municipio se destacan, la competencia para adelantar las acciones de cobro persuasivo y coactivo en el municipio, que recae sobre el Tesorero General del Municipio, de acuerdo a las facultades otorgadas por el acuerdo 016 de 2004 (Estatuto Tributario Municipal). Por otro lado se destaca los la clasificación de la cartera

en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza y otras condiciones particulares del deudor.

Los procedimientos con los que actúa la administración tributaria, para el cobro o recaudo de cartera son el cobro persuasivo y el coactivo. Dentro de cada uno de estos se listan una serie de actuaciones.

Entre los procedimientos efectuados para el recaudo de cartera municipal encontramos la actualización de las sanciones que se efectúa al inicio de cada vigencia fiscal produciendo un listado de los contribuyentes cuyas cuentas corrientes registren sanciones con más de 1 año de vencidas y no se hayan cancelado con el objeto de ser reajustadas en el ciento por ciento de la inflación del año anterior certificado por el DANE, de conformidad con el acuerdo 016 del Estatuto Tributario Municipal.

5.4.1 Cobro Persuasivo:

Como su nombre lo indica consiste en la actuación de la administración tributaria tendiente a obtener el pago voluntario de las obligaciones vencidas³⁰.

La cartera representa la necesidad de su cobro; es así que el principal objetivo de la gestión persuasiva es 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 plazos 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. Si bien la vía persuasiva no constituye un paso obligatorio, en aras del principio de economía consagrado en el código contencioso administrativo³¹, se recomienda realizar las acciones tendientes a obtener el pago voluntario, antes de iniciar el cobro coactivo, a menos que por la importancia de la cuantía, o por encontrarse próxima la prescripción sea necesario iniciar de inmediato el cobro administrativo coactivo.

³⁰ Manual de Cobro administrativo coactivo para entidades territoriales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³¹ Inciso 2 del artículo 3 del código contencioso administrativo: En virtud del principio de economía, se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no se exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa.

ADMINISTRACION MUNICIPAL	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
	Se da inicio al proceso de cobro.	Cuando una cuenta a favor de la admón. no es cancelada a tiempo.
	Se invita al contribuyente para que cancele los valores adeudados.	Se hace cuando se han hecho exigibles obligaciones por medio de resolución o cuando no se han pagado las declaraciones.
	Se notifica por medio de aviso al deudor, recordándole la obligación pendiente a su cargo.	
	Se visita al contribuyente para establecer las condiciones en las que se cancele la deuda.	Lo lleva a cabo un funcionario que tenga conocimiento de la obligación y de las facilidades de pago.
	Ver grafica de proceso de Cobro Persuasivo parte 2.	Continúa en la Gráfica de Proceso de Cobro Persuasivo Parte 2.

Ilustración 7. Proceso de Cobro Persuasivo Parte 1.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

CONTRIBUYENTE	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
	La primera decisión del contribuyente es hacer el pago de la obligación.	Se debe tener en cuenta los intereses moratorios y el capital.
	Si se va cancelar se puede solicitar un plazo	Los plazos pueden variar de acuerdo al monto de la deuda, la facilidad de pago, entre otros.
	Si se solicita plazo se debe escoger entre un acuerdo o un convenio de pago.	
	Se decide optar por el convenio de pago.	Ver Grafica de Convenio de pago.
	Se decide optar por el Acuerdo de pago.	Ver Grafica de Acuerdo de pago.
	El contribuyente no cancela la deuda, ni acepta una de las facilidades de pago.	Si no se cancela a pesar de la gestión persuasiva, se hace imperativo iniciar el proceso de cobro coactivo.
	Se inicia el proceso de Cobro Coactivo.	Ver grafica de Proceso de cobro Administrativo Coactivo
	Si la respuesta a la decisión de pago es Positiva o se inicia el Cobro Coactivo se da por terminado El proceso de cobro persuasivo.	

Ilustración 8. Proceso de Cobro Persuasivo Parte 2.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

En el municipio de Yumbo las facilidades de pago se efectúan mediante convenios de pago, que son una facilidad para el pago por medio del cual se obliga el contribuyente a cancelar su deuda tributaria en mora, en un plazo máximo de un año, o acuerdos de pago, por medio de la cual un contribuyente se obliga a cancelar su deuda tributaria hasta en un plazo máximo de 5 años con otorgamiento de garantías aprobadas por el secretario de Hacienda.

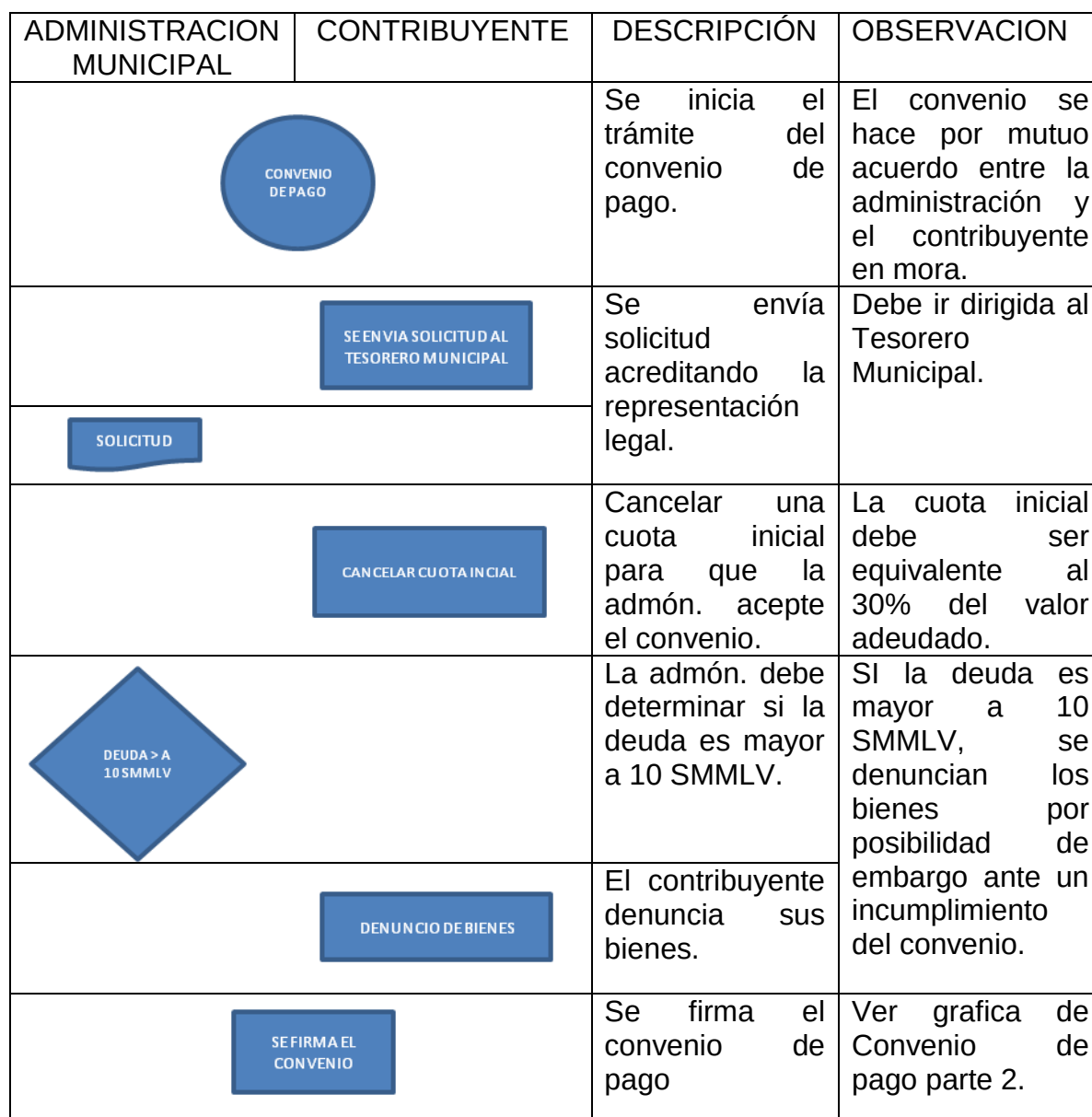


Ilustración 9. Convenio de Pago Parte 1.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

ADMINISTRACION MUNICIPAL	CONTRIBUYENTE	DESCRIPCIÓN	OBSERVACION
		Se pagan 12 cuotas mensuales o 6 bimestrales	El contribuyente no puede atrasarse en más de 2 cuotas seguidas.
		¿Se cumplen las condiciones de la cláusula aceleratoria?	Si se incumple con 3 cuotas seguidas se inicia el cobro coactivo. Ver grafica de Cobro Administrativo Coactivo.
		Si se cumple la cláusula aceleratoria se inicia el cobro coactivo.	
		Se cancela el total de la deuda.	Es necesario que no se incurra en la causal aceleratoria.
		Si se cancela la deuda o se inicia el cobro coactivo se da por terminado el Convenio de pago.	

Ilustración 10. Convenio de Pago Parte 2.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

En los convenios de pago las actuaciones administrativas se darán por la proyección de las facilidades de pago contando con varios escenarios que demuestren las opciones más confiables en cuanto al recaudo, el cálculo de los intereses, cálculo de los impuestos por vigencias, entre otros factores que aseguren el cumplimiento de las obligaciones actuales y futuras del contribuyente.

Los procedimientos para firmar acuerdos de pago:

ADMINISTRACION MUNICIPAL	CONTRIBUYENTE	DESCRIPCIÓN	OBSERVACION
		Se inicia el trámite del Acuerdo de pago.	El Acuerdo se hace entre la administración y el contribuyente en mora.
		Se envía solicitud acreditando la Representación legal	Debe ir dirigida al Secretario De Hacienda.
		Ofrecer garantía de pago.	Debe adjuntar documentos que acrediten la existencia de la garantía.
		Cancelar una cuota inicial para que la admón. acepte el acuerdo.	La cuota inicial debe ser equivalente al 30% del valor adeudado.
		Se firma el acuerdo de pago	Ver grafica de acuerdo pago parte 2.

Ilustración 11. Acuerdo de Pago Parte 1.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Aclaraciones adicionales:

- La Solicitud escrita presentada ante el secretario de hacienda acreditando la representación legal para suscribir el compromiso debe presentarse, ya sea que se actúe como persona natural o jurídica con copia de la cedula de ciudadanía y/o certificado de la cámara de comercio. Debe igualmente indicar el plazo mayor a un año, el impuesto y periodo correspondiente.
- 2. Las garantías de pago pueden ser cualquiera de las siguientes para aprobación del secretario de Hacienda con los documentos que acrediten su existencia.
 - ✓ Pagaré
 - ✓ Garantías Bancarias

- ✓ Fiducia
- ✓ Garantías reales sobre inmuebles
- ✓ Pólizas de cumplimiento
- ✓ Garantía de compañía de seguros

Dichas garantías deberán cubrir el monto total de la obligación principal, los intereses causados y los intereses calculados para el plazo total que se va a conceder.

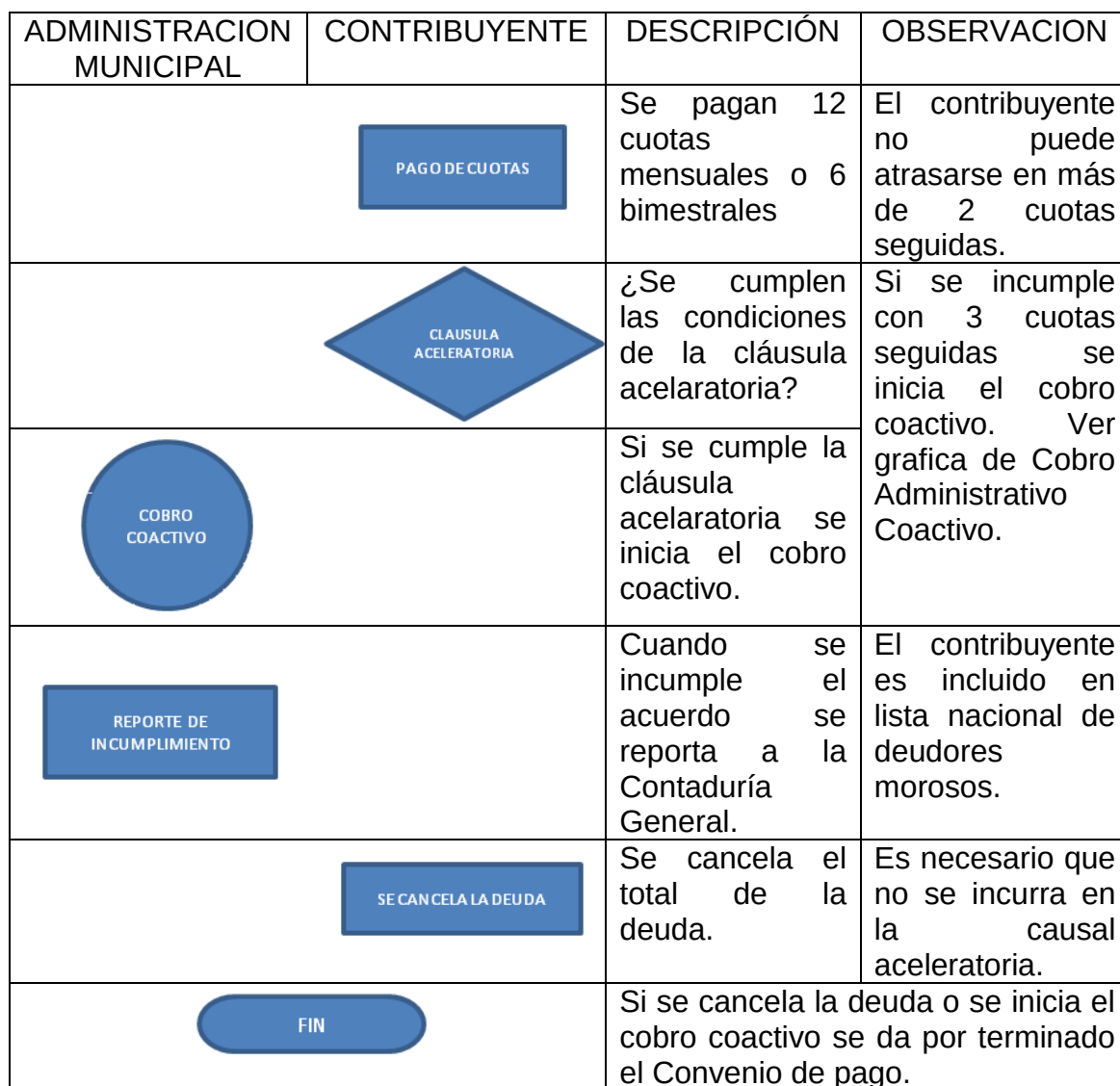


Ilustración 12. Acuerdo de Pago Parte 2

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Aclaraciones adicionales:

- Durante el tiempo que se autorice la facilidad para el pago, se liquidaran intereses de plazo calculados en forma diaria a la misma tasa de interés de mora vigente para efectos tributarios.

- Las facilidades de pago podrán ser en cuotas mensuales iguales o en cuotas bimestrales iguales, que se pagaran en las entidades financieras autorizadas, en los formatos que para el efecto se le entregue al momento de suscribir el acuerdo.

Las actuaciones administrativas en los acuerdos de pago son las mismas que en los convenios de pago; teniendo la particularidad de reportar a la contabilidad del municipio los deudores que hayan incumplido los acuerdos de pago con el municipio, con el fin de que dicha dependencia los reporte a la Contaduría General de la Nación, para que ésta a su vez los identifique por esa causal en el boletín de Deudores Morosos del Estado; lo cual les inhabilita para realizar nuevos acuerdos de pago con cualquier entidad estatal, a menos que se subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación.

En el caso de los acuerdos de pago se procederá emitir la resolución que deja sin efecto la facilidad de pago y ordenando hacer efectiva la garantía y la práctica de embargo con el incumplimiento de 3 cuotas consecutivas por parte del deudor: contra dicha resolución procede el recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a su notificación y deberá resolverse dentro del mes siguiente.

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

5.4.2 Cobro administrativo coactivo

El proceso de administrativo coactivo es un procedimiento especial contenido los artículos 823 y siguientes del Estatuto tributario Nacional, por medio del cual las administraciones municipales, distritales y departamentales deben hacer efectivos 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 el pago forzado de las obligaciones fiscales o recursos a favor, mediante la venta en pública subasta de los bienes del deudor, cuando este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones.³² El cobro coactivo constituye la oportunidad en la cual la entidad ejecutora utiliza los medios coercitivos para satisfacer las obligaciones exigibles a favor de la administración, una vez agotada la etapa persuasiva y siempre y cuando el título ejecutivo reúna los requisitos para ser exigido coactivamente.³³

³² Manual de Cobro administrativo coactivo para entidades territoriales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³³ Resolución 321 del 15 de febrero de 2007. Ministerio de Hacienda y crédito Público.

ADMINISTRACION MUNICIPAL	CONTRIBUYENTE	DESCRIPCIÓN	OBSERVACION
		Se da inicio al Proceso Administrativo de Cobro Coactivo.	Una vez agotada la instancia persuasiva y ante la renuencia al pago de la deuda.
		Se comprueba la existencia de un título con merito ejecutivo.	Todos aquellos documentos que se pueden exigir por vía judicial.
		Se investigan los bienes del deudor que se puedan embargar y rematar.	EL valor de los bienes debe cubrir la deuda más los intereses.
 		El Tesorero Municipal emite un mandamiento de pago ordenando el pago de la deuda.	Se notifica personalmente al contribuyente en mora, para que comparezca en un término de 10 días. Al mismo tiempo se vinculan deudores solidarios.
		¿El contribuyente se presenta ante la administración municipal?	
		Si el deudor principal o solidario no comparece se emite segunda notificación.	La notificación se hace esta vez por correo o se publica en un periódico de circulación nacional.
		¿Se presentan Excepciones?	Cuando el Deudor comparece dentro del término puede presentar excepciones.
		Continúa	Ver grafica de Proceso de Cobro Administrativo Coactivo Parte 2.

Ilustración 13. Proceso de Cobro Administrativo Coactivo Parte 1.
Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Aclaraciones adicionales:

- ✓ los títulos ejecutivos que de acuerdo al estatuto tributario nacional en su artículo 828 prestan merito ejecutivo:
- Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.
- Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.
- Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.
- Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación 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.
Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.
- ✓ La vinculación del deudor solidario se hará mediante la notificación del mandamiento de pago. Este deberá librarse determinando individualmente el monto de la obligación del respectivo deudor y se notificar.
- ✓ Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

El mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor.

- ✓ Dentro de los 15 días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar el monto de la obligación. Dentro del mismo término, podrán proponerse mediante escrito alguna de las siguientes excepciones:
- ✓ El pago efectivo.
- ✓ La existencia de acuerdo de pago.
- ✓ La falta de ejecutoria del título.
- ✓ La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
- ✓ La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- ✓ La prescripción de la acción de cobro, y
- ✓ La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán:

- ✓ La calidad del deudor solidario
- ✓ La indebida tasación del monto de la deuda.

Las excepciones podrán dentro del mes siguiente las excepciones probadas darán lugar a la terminación del procedimiento.

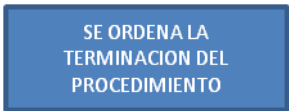
ADMINISTRACION MUNICIPAL	CONTRIBUYENTE	DESCRIPCIÓN	OBSERVACION
		La administración decide si son válidas las excepciones presentadas	Si las excepciones presentadas no son válidas el contribuyente puede presentar un recurso de reposición.
		¿El contribuyente Presenta recurso de reposición?	
		Si presenta recurso de reposición la admón. debe decidir si lo aprueba o no	Es la última oportunidad del contribuyente para cancelar la acción de cobro.
		Si no se aprueba el recurso, ordenan el secuestro de los bienes.	Dichos bienes son rematados para cubrir el valor adeudado por el contribuyente.
		Si se aprueban las excepciones o el recurso se ordena la terminación del cobro.	Se emite mediante resolución
		Se termina el proceso de cobro coactivo.	En cualquier momento se puede presentar el pago y terminar el proceso.

Ilustración 14. Proceso de Cobro Administrativo Coactivo Parte 2
Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Aclaraciones adicionales: En la etapa de cobro persuasivo o en cualquier momento del proceso de cobro coactivo, se podrá extinguir la obligación mediante cualquiera de los mecanismos previstos en el artículo 1625 del Código Civil, estos son:

- Por la solución o pago efectivo: es la prestación de lo que se debe.³⁴
 - Por la novación: La Novación es la sustitución de una nueva obligación a otra anterior, la cual queda por tanto extinguida.³⁵
 - Por la transacción: La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual. No es transacción el acto que sólo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa.³⁶
 - Por la remisión: renuncia del derecho de cobro por parte del acreedor.
 - Por la compensación: Cuando dos personas son deudoras una de otra, se opera entre ellas una compensación que extingue ambas deudas, del modo y en los casos que van a explicarse.³⁷
 - Por la confusión: Cuando concurren en una misma persona las calidades de acreedor y deudor, se verifica de derecho una confusión que extingue la deuda y produce iguales efectos que el pago.³⁸
 - Por la pérdida de la cosa que se debe: Cuando el cuerpo cierto que se debe perece, o porque se destruye, o porque deja de estar en el comercio, o porque desaparece y se ignora si existe, se extingue la obligación,³⁹ salvo que se demuestre culpa del deudor en el hecho.
 - Por la declaración de nulidad o por la rescisión: Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes.⁴⁰
 - Por el evento de la condición resolutoria: todo contrato bilateral trae consigo una condición resolutoria cuando por su cumplimiento se extingue un derecho.
 - Por la prescripción: La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de.⁴¹
-
- ✓ La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
 - ✓ La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
 - ✓ La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
 - ✓ La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

³⁴ Artículo 1626 Código de Procedimiento Civil Colombiano.

³⁵ Artículo 1687 Código de Procedimiento Civil Colombiano.

³⁶ Artículo 2469 ibídem.

³⁷ Artículo 1714 ibídem.

³⁸ Artículo 1724 ibídem.

³⁹ Artículo 1729 Código de Procedimiento Civil.

⁴⁰ Artículo 1740 ibídem.

⁴¹ Artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional, modificado por el artículo 86 de la ley 788 de 2002.

Adicionalmente es importante resaltar que para el caso que no se haya presentado ninguna declaración se recurre a lo dispuesto en artículo 717 del estatuto tributario nacional según el cual se debe realizar una liquidación de aforo para quienes teniendo la obligación de declarar no lo hayan hecho después de persuadir con emplazamientos o sanciones, para que pueda aplicar el termino de prescripción dispuesto en la ley.

Así pues se tienen los procedimientos utilizados por el municipio de Yumbo para la fiscalización y el cobro de sus impuestos dada la obligatoriedad del tributo, la evasión de la obligación por parte de los contribuyentes y la necesidad de financiar los gastos de la administración municipal para poder garantizar las condiciones de bienestar de la ciudadanía.

6 RESULTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN EL MUNICIPIO DE YUMBO DURANTE EL PERIODO DE GOBIERNO 2008-2011.

El municipio de Yumbo ha tenido que surtir de un sin número de planes y herramientas para la fiscalización y cobro de sus impuestos, ya que tiene la virtud de ser un municipio que maneja uno de los presupuestos más altos del país, y de ser el tercer municipio del país en mayor recaudo por habitante⁴². Sin embargo, la gestión de fiscalización y cobro en el municipio de Yumbo presenta limitaciones de diversos tipos, como es el caso de tener un record de periodos atípicos muy alto, con una cifra representativa de 7 alcaldes en los últimos 10 años; en el periodo de análisis han sido 4 administraciones en 4 años, lo que ha representado falta de continuidad en los procesos y una inclinación rezagada de la curva de crecimiento de los ingresos del municipio relacionados con la recuperación de cartera vencida.

Los alcaldes a los que se hace referencia son:

ALCALDE	PERIODO DE GOBIERNO	OBSERVACION
Carlos Alberto Bejarano Castillo	204-2006	Sancionado
Luis Fernando Lenis	2006-2007	Designado
Ferney Humberto Lozano	2008-2009	Destituido
Felipe Adolfo Restrepo	2009-2011	Sancionado
Enrique Aniro Parra	2011	Designado
Felipe Adolfo Restrepo	2011	Regresa a su cargo
Fernando David Murgueitio	2012-2015	Actual

Tabla 3. Histórico de Alcaldes del Municipio en los últimos 10 años.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Este estudio se centra en uno de esos periodos atípicos que ha sufrido el municipio de Yumbo, el periodo de gobierno 2008-2011, orientado bajo la consigna “dignidad y progreso”, inicialmente a cargo de Ferney Lozano,

⁴² Fundación Empresarial para el Desarrollo de Yumbo, Fedy

destituido y reemplazado en elección por voto popular por Felipe Restrepo, quien compartiría la administración municipal con Aniro Parra que lo relevó durante su ausencia por problemas con la justicia. Durante dicho periodo de gobierno se implementó un plan de desarrollo municipal, que fue propuesto por Ferney Lozano, el cual completaría su ciclo a pesar de los cambios de dirigentes.

La Visión que dirigió éste plan de desarrollo fue consolidar para el 2019 a Yumbo como centro de progreso y desarrollo regional en lo social, económico, ambiental y cultural.

La Misión fue promover la formación de un nuevo ciudadano Yumbeño fundamentado en los principios del respeto a la vida y la participación ciudadana.

Dentro de éste plan de gobierno se determinaron unas metas y objetivos dentro del marco fiscal buscando obtener la disponibilidad para el cumplimiento de las metas de desarrollo para el municipio.

El objetivo o propósito que el Gobierno proyectó realizar en materia tributaria en el marco del desarrollo institucional durante el período para avanzar hacia el logro de la visión y el ejercicio de la misión fueron los siguientes:

- **Objetivo:** Generar incremento en los ingresos municipales como efecto del posicionamiento del Municipio de Yumbo a nivel nacional como municipio estratégico, con ventajas derivadas de su ubicación geográfica para la producción, comercialización, exportación e importación de bienes, productos y servicios.

META 1: Lograr un incremento en ingresos por Impuesto Predial del 10% anual y en Industria y Comercio del 15% anual. Fiscalización de cuatrocientas (400) empresas por año. Capacitación de 1.500 contribuyentes por año, para la presentación adecuada y oportuna de sus liquidaciones privadas.

INDICADOR: Porcentaje de ingreso por impuesto predial y por industria y comercio.

META 2: Presentar un proyecto de Acuerdo para Implementar incentivos Tributarios.

INDICADOR: Proyecto de Acuerdo Presentado.

Las rutas o trayectorias que se proyectaron durante el período de gobierno para alcanzar los objetivos y metas de desarrollo institucional, utilizando las fortalezas, aprovechando las oportunidades, superando las debilidades y eludiendo las amenazas, para el fortalecimiento de las finanzas municipales fueron las siguientes: Obtener apoyo permanente del Instituto geográfico Agustín Codazzi y las entidades que puedan contribuir en la Identificación de los contribuyentes para lograr el recaudo de los tributos de acuerdo con bases

gravables reales, para lo cual es necesario mantener el programa de fiscalización en Industria y Comercio, verificación y cruce de información con entidades como la DIAN, Cámara de Comercio, entre otras, para reducir la evasión; propender por la legalización de predios, así como brindar capacitación y asesoría a los contribuyentes para la presentación de sus liquidaciones privadas.⁴³

A continuación se describen las políticas orientadoras del programa de fiscalización del municipio de Yumbo, además de los presupuestos establecidos para las metas y desempeño fiscal y financiero realizado para el periodo de gobierno tratado (2008-2011); por otro lado se describen los procesos administrativos desarrollados e implementados por el municipio como mecanismos de fiscalización y cobro de los impuestos municipales.

Fortalecer las finanzas del municipio, entre otros factores, están directamente relacionados con los impuestos que se recauden de manera oportuna y eficaz, por ello, las políticas, los programas y la gestión que en ese sentido se implementen, están orientadas a mejorar la estructura organizacional, a realizar una fiscalización con el propósito de disminuir los índices de evasión y elusión de impuestos, de manera adecuada y equitativa, a fomentar en los contribuyentes del municipio de Yumbo, una cultura tributaria que traspase a servidores públicos y comunidad en general, cumpliendo así las metas propuestas en el plan de desarrollo del municipio de Yumbo en los periodos fijados.

Mostradas las pretensiones por parte de la administración municipal para el periodo de gobierno estudiado, se procede a listar y explicar brevemente los procedimientos de fiscalización y cobro de impuestos municipales utilizados por la administración tributaria dentro del mismo periodo, para en un capítulo posterior evaluar los resultados que se pudieron obtener de éstos procedimientos, y si fueron favorables o no para la liquidez del municipio.

6.1 Aplicación de los procedimientos de fiscalización y cobro de impuestos en el municipio de yumbo en el periodo de gobierno 2008-2011.

En el programa de gobierno presentado por el alcalde de turno Ferney Lozano Camelo para el periodo de gobierno al que fue escogido por voto popular, es decir, 2008-2011, bajo la consigna “dignidad y progreso”, se presentaron unas metas financieras en cuanto a las fuentes de financiación del municipio de Yumbo.

Dado que este estudio se centra en las repercusiones obtenidas por la fiscalización y cobro de los impuestos, que hacen parte de los recursos propios tributarios y teniendo en cuenta los fundamentos del principio de eficiencia de los tributos, se va analizar los factores de éxito de los procedimiento aplicados

⁴³ Plan de Desarrollo municipal 2008-2011. Municipio de Yumbo.

en esta materia, de acuerdo a los resultados obtenidos al final de cada vigencia fiscal en comparación con las metas del plan de desarrollo y las metas financieras para los mismos periodos.

Así pues se detallan a continuación una serie de matrices iguales al número de periodos analizados, donde se relacionan los conceptos tributarios por los que se presupuestaron ingresos en el municipio para cada vigencia, las proyecciones ingresos a recaudar debidamente aprobadas por el concejo municipal por dichos conceptos, el total recaudado por concepto, el porcentaje de ejecución del presupuesto, y por último los valores que quedaron pendientes de recaudar al final de la vigencia fiscal.

Una vez relacionados los valores por concepto anteriormente descritos, se resaltarán los rubros con mayor porcentaje de ejecución y se efectuará una revisión de los procedimientos adicionales a los mencionados en el capítulo 1, utilizados en cada uno de los periodos, que pudieron reforzar las actuaciones administrativas, para encontrar las relaciones que se pudieron presentar entre dichos procedimientos y los aumentos netos de ingresos por concepto.

Paso seguido se revisará el comportamiento de la cartera municipal por concepto de Impuestos, por medio de indicadores (propuestos por el autor), con el fin de determinar el impacto de los procedimientos utilizados en la recuperación de la misma.

Algunos de estos indicadores son:

INDICADOR	FORMULA	DESCRIPCION
Variación de la cartera	$\left(\frac{\text{Cartera año actual}}{\text{Cartera año anterior}} - 1 \right)$	Muestra la variación positiva o negativa en las rentas por cobrar.
Participación de la cartera en el activo total	$\frac{\text{Rentas por cobrar}}{\text{total activo}}$	Muestra el nivel de disponibilidad del municipio de cuentas por cobrar sobre el total de derechos poseídos.
Eficacia del recaudo ⁴⁴	$\frac{\text{Promedio Gastos de recaudo}}{\text{promedio de recuperación de cartera}}$	Muestra el porcentaje promedio de costo que implica recuperar cada peso de la cartera.

Tabla 4. Indicadores.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Por último se revisará el cumplimiento de las metas propuestas por el programa de gobierno al finalizar cada año del periodo, relacionando el alcance de su ejecución en una matriz que presenta anualmente la secretaria de Hacienda Municipal.

⁴⁴ Teniendo en cuenta que el principio de eficiencia tributaria, según el cual el recaudo de un impuesto debe tener un costo mínimo, para no distorsionar la economía.

6.1.1 Aplicación de procedimientos Año 2008.

**SECRETARIA DE HACIENDA
INFORME EJECUCION DE INGRESOS
DICIEMBRE 31-2008**

CUENTA	APROPIACION DEFINITIVA	ACUMULADO AÑO		SALDOS POR RECAUDAR
NOMBRE		TOTAL RECAUDO	% EJECUCION	
Ingresos	120.962.510.558	120.848.577.438	99,91%	113.933.120
INGRESOS DEL MUNICIPIO	120.962.510.558	120.848.577.438	99,91%	113.933.120
INGRESOS CORRIENTES	86.509.840.157	84.557.409.065	97,74%	1.952.431.092
INGRESOS TRIBUTARIOS	74.372.791.841	73.622.868.572	98,99%	749.923.269
IMPUESTOS DIRECTOS	11.607.000.000	15.513.651.654	133,66%	-3.906.651.654
PREDIAL UNIFICADO	11.480.000.000	15.415.393.653	134,28%	-3.935.393.653
CIRCULACION Y TRANSITO	127.000.000	98.258.001	77,37%	28.741.999
IMPUESTOS INDIRECTOS	62.765.791.841	58.109.216.918	92,58%	4.656.574.923
INDUSTRIA Y COMERCIO	52.340.791.841	47.089.046.772	89,97%	5.251.745.069
INDUSTRIA Y COMERCIO	47.342.791.841	42.462.331.091	89,69%	4.880.460.750
RETENCION DE INDUSTRIA Y COMERCIO	3.167.000.000	3.578.154.206	112,98%	-411.154.206
ANTICIPO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	1.831.000.000	1.048.561.475	57,27%	782.438.525
AVISOS Y TABLEROS	1.871.000.000	1.942.670.891	103,83%	-71.670.891
PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL	7.000.000	15.881.255	226,88%	-8.881.255
DEGUELLO DE GANADO MENOR	1.000.000	0	0,00%	1.000.000
EXTRACCION DE ARENA Y CASCAJO	1.000.000	0	0,00%	1.000.000
SOBRETASA AL COMBUSTIBLE	7.706.000.000	7.624.100.000	98,94%	81.900.000
SOBRETASA BOMBERIL	838.000.000	1.422.903.500	169,80%	-584.903.500
OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS	1.000.000	14.614.500	1461,45%	-13.614.500

**Tabla 5. Ejecución Presupuestal a Diciembre 31 de 2008.
Fuente: Secretaría de Hacienda De Yumbo.**

Para la vigencia 2008, los resultados en el recaudo de ingresos tributarios estuvieron concentrados en su mayor parte por los impuestos de industria y comercio, predial y por la sobretasa al combustible automotor. Dado que este estudio se concentra en el recaudo de los impuestos se va observar los aspectos relacionados al recaudo del impuesto predial y el de industria y comercio, ya que son los que representaron un mayor porcentaje dentro de los ingresos tributarios (20.94% y 57.68% respectivamente) y que para dicho periodo tuvieron porcentajes de ejecución bastante notorios, especialmente el Impuesto predial que supero en un 34.28% lo presupuesto por este concepto en la vigencia. Industria y comercio obtuvo un porcentaje de ejecución de 89.97%, repartido entre el ingreso declarado anualmente por los contribuyentes, la retención del impuesto y los anticipos para la siguiente vigencia consignados en los respectivos formularios de declaración.

Los resultados registrados en el Balance General Comparativo del Municipio con corte a 31 de Diciembre de 2008 en las cuentas por cobrar registraron los siguientes saldos en miles:

YUMBO
BALANCE GENERAL COMPARATIVO 2008

NOMBRE	2.007		2.008		
	SALDO INICIAL CORRIENTE	SALDO INICIAL NO CORRIENTE	SALDO FINAL	SALDO FINAL CORRIENTE	SALDO FINAL NO CORRIENTE
ACTIVOS	42.995.470	142.719.017	213.719.325	34.648.388	179.070.937
RENTAS POR COBRAR	8.378.080	19.209.249	38.993.491	18.293.589	20.699.902
VIGENCIA ACTUAL	8.378.080	-	18.293.589	18.293.589	-
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	3.407.461	-	11.393.323	11.393.323	-
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	4.801.080	-	6.612.980	6.612.980	-
IMPUESTO DE AVISOS, TABLEROS	169.539	-	287.286	287.286	-
VIGENCIAS ANTERIORES	-	19.209.249	20.699.902	-	20.699.902
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	-	10.273.620	10.136.486	-	10.136.486
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	-	8.385.131	10.007.575	-	10.007.575
IMPUESTO DE AVISOS, TABLEROS	-	550.498	555.841	-	555.841

Tabla 6. Extracto del Balance General Comparativo Yumbo 2008.

Fuente: Secretaria de Hacienda Municipal de Yumbo

6.1.1.1 Aplicación de los indicadores al año 2008:

INDICADOR DE VARIACION DE LA CARTERA 2008	
Variación de la cartera corriente	$(18.293.589/8.378.080)-1 = 1.18$
Variación de la cartera No corriente	$(20.699.902/19.209.249)-1 = 0.08$

Tabla 7. Indicador de Variación de Cartera 2008. Fuente Autor

De lo anterior se encontró que la variación de los saldos de la cartera tuvo un aumento de un año al otro de \$9.915.509, equivalente a 118% para las cuentas por cobrar corrientes y de 1.490.653, equivalente a 8% para las no corrientes, aumento que en principio denota que la gestión de recaudo no fue efectiva, por el contrario generó una nueva acumulación de los valores por concepto de impuestos.

INDICADOR PARTICIPACION DE LA CARTERA SOBRE EL ACTIVO 2008	
Participación de la cartera en el total de Activos 2007	$27.589.329/185.714.487 = 0.1485$
Participación de la cartera en el total de Activos 2008	$38.993.491/213.713.325 = 0.1825$

Tabla 8. Indicador Participación Cartera 2008. Fuente Autor

Por otro lado se encontró que el aumento de las rentas por cobrar a su vez significó un mayor porcentaje de participación del mismo rubro en la composición de los activos municipales, al pasar de 14.85% en 2007 a 18.25% al finalizar el año 2008, generando de este modo un riesgo mayor sobre la liquidez⁴⁵ de la administración municipal.

INDICADOR EFICIENCIA DEL RECAUDO 2008	
Eficacia del recaudo	$8.731.363/63.526.452 = 0.1374$

Tabla 9. Indicador Eficiencia del Recaudo 2008.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

De acuerdo a la información obtenida por de la secretaría de hacienda, la recuperación de cartera en el año correspondiente a rentas por cobrar fue de \$63.526.452 en miles.

Por otro lado se informó que el valor de las erogaciones causadas para recuperar la cartera tuvo un valor de \$8.731.363 en miles.

Aplicando el indicador, se encontró que por cada 100 pesos que la administración municipal recuperó de la cartera gastó \$13.74 en valores relacionados directamente con la recuperación de los mismos, que es un porcentaje bajo, teniendo en cuenta que algunos contratistas que participan en la recuperación de la cartera obtienen un porcentaje de hasta 25% por cada peso recuperado.

6.1.1.2 Cumplimiento de Metas año 2008.

Revisando los objetivos y las metas propuestas por el gobernante de turno en concordancia con los procedimientos aplicados durante este primer año de gobierno, encontramos que si bien se cumplió la proyección dada para el

⁴⁵ Capacidad de una empresa para atender a sus obligaciones a corto plazo.

impuesto Predial, no se consiguió alcanzar la meta para el impuesto de industria y comercio, por otro lado se consiguió presentar el proyecto de acuerdo que incluso tuvo una prórroga por su buen impacto en los ingresos municipales.

Dentro de la meta 1 se propuso capacitar a 1500 contribuyente, pero esta labor no se llevó a cabo en este primer año.

La siguiente matriz relaciona el cumplimiento de las metas del plan de gobierno para el año 2008.

SECRETARIA DE HACIENDA						
METAS	INDICADOR	PROYECTADO	META EJECUTADA A DIC 31	% META ALCANZADA A DIC 31	PRESUPUESTO ASIGNADO 2008	% EJECUCION PRESUPUESTO A DIC 31
Fiscalizar 400 empresas por año para el fortalecimiento de las finanzas públicas.	Número de empresas a Fiscalizar	400	300	75%	120.000.000	100%
Capacitar 1500 contribuyentes de industria y comercio para la correcta presentación de los formularios de liquidación del impuesto	Contribuyentes capacitados	0	0	0%	35.000.000	0%
Incrementar el recaudo De predial en 10% anual	Porcentaje de aumento	10%	14%	140%	8.731.363.352	100%
Incrementar el recaudo de industria y comercio en 15% anual	Porcentaje de aumento	15%	9,40%	63%		
presentar proyecto de acuerdo para incentivos tributarios	Proyecto presentado	1	1	100%	NA	NA
				TOTAL PRESUPUESTADO	8.886.363.352	

Tabla 10. Cumplimiento de Metas del Plan de Gobierno 2008. Fuente: Secretaria de Hacienda.

6.1.2 Aplicación de Procedimientos Año 2009.

MUNICIPIO DE YUMBO
SECRETARIA DE HACIENDA
INFORME EJECUCION DE INGRESOS- DICIEMBRE 31-2009

CUENTA	APROPIACION DEFINITIVA	ACUMULADO AÑO		SALDOS POR RECAUDAR
		TOTAL RECAUDO	% EJECUCION	
NOMBRE				
Ingresos	144,752,974,007	122,700,403,017	84.77%	22,052,570,990
INGRESOS CORRIENTES	89,296,544,592	87,863,146,842	98.39%	1,433,397,750
INGRESOS TRIBUTARIOS	75,732,147,843	75,355,312,960	99.50%	376,834,883
IMPUESTOS DIRECTOS	16,733,318,648	16,708,103,809	99.85%	25,214,839
PREDIAL UNIFICADO	16,629,318,648	16,594,996,620	99.79%	34,322,028
CIRCULACION Y TRANSITO	104,000,000	113,107,189	108.76%	9,107,189
IMPUESTOS INDIRECTOS	58,998,829,195	58,647,209,151	99.40%	351,620,044
INDUSTRIA Y COMERCIO	47,541,218,195	46,450,991,522	97.71%	1,090,226,673
INDUSTRIA Y COMERCIO	42,235,562,187	41,526,790,098	98.32%	708,772,089
RETENCION DE INDUSTRIA Y COMERCIO	4,077,000,000	4,006,419,496	98.27%	70,580,504
ANTICIPO Y INDUSTRIA Y COMERCIO	1,228,656,008	917,781,927	74.70%	310,874,081
AVISOS Y TABLEROS	2,211,611,000	1,863,974,698	84.28%	347,636,302
PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL	16,000,000	11,632,075	72.70%	4,367,925
DEGUELLO GANADO MENOR	1,000,000	0	0.00%	1,000,000
EXTRACCION ARENA,CASCAJO	1,000,000	0	0.00%	1,000,000
SOBRETASA COMBUSTIBLE	8,224,000,000	8,799,667,000	107.00%	575,667,000
SOBRETASA BOMBERIL	953,000,000	1,472,563,948	154.52%	519,563,948
ESPECTACULOS PUBLICOS	50,000,000	48,379,909	96.76%	1,620,091
OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS	1,000,000	0	0.00%	1,000,000

Tabla 11. Extracto de la Ejecución Presupuestal a Diciembre 31 de 2009

Fuente: Secretaria de Hacienda de Yumbo

En el año 2009 los ingresos tributarios estuvieron concentrados en los mismos impuestos del año 2008, es decir Industria y Comercio, con una participación de 55.11%, Predial, con una participación de 22.02%, y sobretasa al combustible de 11.68%.

En comparación con lo presupuestados por el municipio, los recaudos de los impuestos de Industria y Comercio obtuvieron porcentajes de ejecución muy altos, 99.79% en predial y 98.32% en Industria y comercio, lo cual indica que se cumplió en gran parte la meta fueron parte del aforo cuanto a las metas propuestas en estos conceptos.

Es de resaltar que en el año 2009 se obtuvo un porcentaje de ejecución bastante bueno en cuanto al impuesto predial , ya que se retomó la utilización de descuentos por pronto pago y el alivio de intereses por mora en este tributo, que tan buenos resultados había dado para el año anterior. El hecho de que el predial haya mostrado un recaudo inferior en términos porcentuales en comparación al año inmediatamente anterior, se debe a que se aumentó la apropiación definitiva dada la buena gestión que se logró para el 2008; que en términos de pesos absolutos se mantuvo gracias a el control en los contribuyentes identificados mediante la revisión de los folios y expedientes.

Los resultados registrado en el Balance General Comparativo del Municipio con corte a 31 de Diciembre 31 de 2009 en las cuentas por cobrar registraron los siguientes saldos en miles:

YUMBO					
BALANCE GENERAL COMPARATIVO 2009					
NOMBRE	SALDO INICIAL CORRIENTE	2.008		2.009	
		SALDO INICIAL NO CORRIENTE	SALDO FINAL	SALDO FINAL CORRIENTE	SALDO FINAL NO CORRIENTE
ACTIVOS	34.648.388	179.070.937	268.869.957	36.137.410	232.732.547
RENTAS POR COBRAR	18.293.589	20.699.902	44.317.467	17.185.277	27.132.190
VIGENCIA ACTUAL	18.293.589	-	17.185.277	17.185.277	-
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	11.393.323	-	10.459.047	10.459.047	-
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	6.612.980	-	6.426.162	6.426.162	-
IMPUESTO DE AVISOS, TABLEROS	287.286	-	300.068	300.068	-
VIGENCIAS ANTERIORES	-	20.699.902	27.132.190	-	27.132.190
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	-	10.136.486	12.747.368	-	12.747.368
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	-	10.007.575	13.664.111	-	13.664.111
IMPUESTO DE AVISOS, TABLEROS	-	555.841	720.711	-	720.711

Tabla 12. Extracto del Balance General Comparativo Yumbo 2009.

Fuente: Hacienda Municipal de Yumbo.

6.1.2.1 Aplicación de los indicadores al año 2009:

INDICADOR DE VARIACION DE LA CARTERA 2009	
Variación de la cartera corriente	$(17.185.277/18.293.589)-1 = 0.94-1 = -0.06$
Variación de la cartera No corriente	$(27.132.190/20.699.902)-1 = 1.311-1 = 0.311$

Tabla 13. Indicador Variación Cartera 2009.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Los indicadores calculados muestran una tendencia de acumulación sobre la cartera municipal de un año a otro (2007 a 2008 y 2008 a 2009), con variaciones positivas de la cartera no corriente de 31.1% y una variación negativa de 6.6% para la cartera corriente, lo cual da un consolidado de 25.1% al final del año 2009.

INDICADOR PARTICIPACION DE LA CARTERA SOBRE EL ACTIVO 2009	
Participación de la cartera en el total de Activos 2008	$38.993.491/213.713.325 = 0.1825$
Participación de la cartera en el total de Activos 2009	$44.317.467/268.869.957 = 0.1648$

Tabla 14. Indicador Participación de Cartera 2009.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

El municipio éste año dependía de la cartera para el cumplimiento de sus obligaciones en un 16.48%, porcentaje menor que el año 2008, disminución porcentual que se presentó más por la adquisición de nueva propiedad, planta y equipo, y otros activos que adquirió la administración, que por la reducción de los valores pendientes de recauda; que según se observa, aumentó en términos absolutos con relación al año anterior.

INDICADOR EFICIENCIA DEL RECAUDO 2009	
Eficacia del recaudo	$11.024.745/64.353.064 = 0.1713$

Tabla 15. Indicador Eficiencia del Recaudo 2009.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia.

Los valores correspondientes a ingresos y gastos por recuperación de cartera vencida son \$64.353.064 y \$11.024.745 respectivamente.

La relación entre gasto e ingreso por recuperación de cartera fue para 2009 de 17.13%, es decir que recuperar cada peso que en algún momento estuvo registrado en las cuentas por cobrar, represento un gasto equivalente a 17.13 pesos, un valor de recaudo menor que el presentado el año 2008.

6.1.2.2 Cumplimiento de Metas Año 2009.

A continuación se relacionan las metas del plan de gobierno y el estado de su cumplimiento a Diciembre 31 de 2009.

SECRETARIA DE HACIENDA 2009						
METAS	INDICADOR	PROYECTADO	META EJECUTADA A DIC 31	% META ALCANZADA A DIC 31	PRESUPUESTO O ASIGNADO 2009	% EJECUCION PRESUPUESTO A DIC 31
Fiscalizar 400 empresas por año para el fortalecimiento de las finanzas públicas.	Número de empresas a Fiscalizar	400	400	100%	130.000.000	100%
Capacitar 1500 contribuyentes de industria y comercio para la correcta presentación de los formularios de liquidación del impuesto	Contribuyentes capacitados	1500	212	14%	35.000.000	75,4%
Incrementar el recaudo del predial en 10% anual	Porcentaje de aumento	10%	7,7%	76,5%	8.731.363.352	100%
Incrementar el recaudo de industria y comercio en 15% anual	Porcentaje de aumento	15%	9,4%	63%		
presentar un proyecto de acuerdo para implementar incentivos tributarios	Proyecto presentado	1	1	100%	NA	
				TOTAL PRESUPUESTADO	8.896.363.352	

Tabla 16. Cumplimiento de Metas del Plan de Gobierno 2009.
Fuente: Secretaria de Hacienda.

6.1.3 Aplicación de Procedimientos Año 2010.

**SECRETARIA DE HACIENDA
MUNICIPIO DE YUMBO
INFORME EJECUCION DE INGRESOS DICIEMBRE 31-2010**

CUENTA NOMBRE	APROPIACION DEFINITIVA	ACUMULADO AÑO		SALDOS POR RECAUDAR
		TOTAL RECAUDO	% EJECUCION	
Ingresos	139.533.570.481	131.780.113.328	94,44%	7.753.457.153
INGRESOS CORRIENTES	96.105.793.050	95.089.063.363	98,94%	1.016.729.687
INGRESOS TRIBUTARIOS	83.867.575.409	83.786.509.933	99,90%	81.065.476
IMPUESTOS DIRECTOS	20.989.497.250	20.930.310.048	99,72%	59.187.202
PREDIAL UNIFICADO	20.851.497.250	20.750.033.119	99,51%	101.464.131
PREDIAL UNIFICADO VIGENCIA ACTUAL	17.411.000.000	17.309.535.869	99,42%	101.464.131
PREDIAL UNIFICADO VIGENCIA ANTERIOR	3.440.497.250	3.440.497.250	100,00%	0
CIRCULACION Y TRANSITO	138.000.000	180.276.929	130,64%	42.276.929
IMPUESTOS INDIRECTOS	62.878.078.159	62.856.199.885	99,97%	21.878.274
INDUSTRIA Y COMERCIO	49.845.584.265	48.409.587.585	97,12%	1.435.996.680
INDUSTRIA Y COMERCIO VIGENCIA ACTUAL	42.848.613.003	42.123.551.682	98,31%	725.061.321
RETENCION INDUSTRIA Y COMERCIO	3.835.000.000	3.526.042.689	91,94%	308.957.311
ANTICIPO INDUSTRIA Y COMERCIO	1.170.000.000	968.021.952	82,74%	201.978.048
INDUSTRIA Y COMERCIO VIGENCIA ANTERIOR	1.991.971.262	1.791.971.261	89,96%	200.000.001
AVISOS Y TABLEROS	2.065.059.202	2.085.454.042	100,99%	20.394.840
AVISOS Y TABLEROS VIGENCIA ACTUAL	1.970.000.000	1.990.394.841	101,04%	20.394.841
AVISOS Y TABLEROS VIGENCIA ANTERIOR	95.059.202	95.059.201	100,00%	1
PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL	18.000.000	16.269.150	90,38%	1.730.850
SOBRETASA COMBUSTIBLE AUTOMOTOR	8.718.000.000	10.854.413.000	124,51%	2.136.413.000
SOBRETASA BOMBERIL	1.844.000.000	1.433.241.108	77,72%	410.758.892
SOBRETASA BOMBERIL VIGENCIA ACTUAL	1.518.000.000	1.190.733.567	78,44%	327.266.433
SOBRETASA BOMBERIL VIGENCIA ANTERIOR	326.000.000	242.507.541	74,39%	83.492.459
ESPECTACULOS PUBLICOS	50.000.000	57.235.000	114,47%	7.235.000
OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS	1.000.000	0	0,00%	1.000.000
IMPUESTO POR TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS	336.434.692	0	0,00%	336.434.692

Tabla 17. Extracto de la Ejecución Presupuestal a Diciembre 31 de 2010. Fuente: Secretaria de Hacienda de Yumbo.

Para la vigencia 2010 los ingresos por concepto de industria y comercio, y el impuesto predial, continuaron siendo los de mayor recaudo y participación dentro del total de ingresos tributarios, con porcentajes de 50.27% y 20.66%, respectivamente, y con porcentajes de ejecución de 99.51% en predial y 89.56% en industria y comercio.

Los resultados registrados en el Balance General Comparativo del Municipio con corte a 31 de Diciembre 31 de 2010 en las cuentas por cobrar registraron los siguientes saldos en miles:

YUMBO
BALANCE GENERAL COMPARATIVO 2010

	2.009			2.010	
NOMBRE	SALDO INICIAL CORRIENTE	SALDO INICIAL NO CORRIENTE	SALDO FINAL	SALDO FINAL CORRIENTE	SALDO FINAL NO CORRIENTE
ACTIVOS	36.137.410	232.732.547	284.788.840	63.145.778	221.643.062
RENTAS POR COBRAR	17.185.277	27.132.190	37.295.638	11.450.653	25.844.985
VIGENCIA ACTUAL	17.185.277	-	11.450.653	11.450.653	-
IMPUESTO PREDIAL	10.459.047	-	7.454.115	7.454.115	-
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	6.426.162	-	3.711.542	3.711.542	-
IMPUESTO DE AVISOS, TABLEROS	300.068	-	284.996	284.996	-
VIGENCIAS ANTERIORES	-	27.132.190	25.844.985	-	25.844.985
IMPUESTO PREDIAL	-	12.747.368	15.611.793	-	15.611.793
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	-	13.664.111	9.430.846	-	9.430.846
IMPUESTO DE AVISOS, TABLEROS	-	720.711	802.346	-	802.346

Tabla 18. Extracto del Balance General Comparativo Yumbo 2010.
Fuente: Hacienda Municipal de Yumbo.

6.1.3.1 Aplicación de los indicadores al año 2010

INDICADOR DE VARIACION DE LA CARTERA 2010	
Variación de la cartera corriente	$(11.450.653/17.185.277)-1 = 0.666-1 = -0.334$
Variación de la cartera No corriente	$(25.844.985/27.132.190)-1 = 0.953-1 = -0.047$

Tabla 19. Indicador Variación de Cartera 2010. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Este indicador muestra una disminución del valor de la cartera acumulada al finalizar el año, con una variación de 4.7% de cartera no corriente y de 33.4% para la cartera corriente, para una variación negativa o a favor del municipio de 38.1% del año 2009 a 2010.

INDICADOR PARTICIPACION DE LA CARTERA SOBRE EL ACTIVO 2010	
Participación de la cartera en el total de Activos 2009	$44.317.467/268.390.209 = 0.1648$
Participación de la cartera en el total de Activos 2010	$37.295.638/284.788.840 = 0.131$

Tabla 20. Indicador Participación de Cartera 2010. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

El cálculo de los indicadores propuestos por el autor indica una participación menor de los activos sobre los activos con los que contaba el municipio para cancelar sus pasivos para el año 2010, con un porcentaje de 13.1%, menor que el 16.51% del año 2009.

INDICADOR EFICIENCIA DEL RECAUDO 2010	
Eficacia del recaudo	$11.444.584/60.885.204 = 0.1880$

Tabla 21. Indicador Eficiencia del Recaudo 2010.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Los valores correspondientes a ingresos y gastos por recuperación de cartera vencida son \$ 60.885.204 y 11.444.584, respectivamente.

Para cada cien pesos recuperados de la cartera de vigencias anteriores y de la vigencia actual, se registró un gasto promedio de 18.80 pesos, de acuerdo a la relación calculada para gastos e ingresos por concepto de cartera morosa.

6.1.3.2 Cumplimiento de Metas Año 2010.

En la matriz que a continuación se muestra, se relaciona el estado del cumplimiento de las metas propuestas en el plan de gobierno y su estado de avance al 31 de Diciembre de 2010.

SECRETARIA DE HACIENDA 2010						
METAS	INDICADOR	PROYECTADO	META EJECUTADA A A DIC 31	% META ALCANZADA A DIC 31	PRESUPUESTO ASIGNADO 2010	% EJECUCION PRESUPUESTO A DIC 31
Fiscalizar 400 empresas por año para el fortalecimiento de las finanzas públicas.	Número de empresas a Fiscalizar	400	500	100%	140.000.000	100%
Capacitar 1500 contribuyentes de industria y comercio para la correcta presentación de formulario de liquidación de impuesto	Contribuyentes capacitados	1500	1200	80%	55.000.000	100,0%
Incrementar el recaudo del predial en 10% anual	Porcentaje de aumento	10%	25%	100%	11.444.584.467	100%
Incrementar el recaudo de industria y comercio en 15% anual	Porcentaje de aumento	15%	4,2%	28%		
presentar un proyecto de acuerdo para implementar incentivos tributarios	Proyecto presentado	1	1	100%	NA	
				TOTAL PRESUPUESTADO	11.639.584.467	

Tabla 22. Cumplimiento de Metas del Plan de Gobierno 2010.
Fuente: Secretaria de Hacienda

6.1.4 Aplicación de Procedimientos Año 2011.

MUNICIPIO DE YUMBO
SECRETARIA DE HACIENDA
INFORME EJECUCION DE INGRESOS DICIEMBRE 31-2011

CUENTA	APROPIACION DEFINITIVA	ACUMULADO AÑO		SALDOS POR RECAUDAR
NOMBRE		TOTAL RECAUDO	% EJECUCION	
Ingresos	159.545.580.070	139.919.483.162	87,70%	19.626.096.908
INGRESOS CORRIENTES	109.783.317.452	105.780.638.814	96,35%	4.002.678.638
INGRESOS TRIBUTARIOS	97.123.462.189	94.776.018.352	97,58%	2.347.443.837
IMPUESTOS DIRECTOS	20.676.000.000	23.917.223.135	115,68%	3.241.223.135
PREDIAL UNIFICADO	20.103.000.000	23.463.774.180	116,72%	3.360.774.180
PREDIAL UNIFICADO VIGENCIA ACTUAL	16.745.000.000	20.066.760.903	119,84%	3.321.760.903
PREDIAL UNIFICADO VIGENCIA ANTERIOR	3.358.000.000	3.397.013.277	101,16%	39.013.277
CIRCULACION Y TRANSITO	573.000.000	453.448.955	165,61%	229.236.378
IMPUESTOS INDIRECTOS	76.447.462.189	70.858.795.217	92,69%	5.588.666.972
INDUSTRIA Y COMERCIO	56.702.000.000	54.977.720.255	96,96%	1.724.279.745
INDUSTRIA Y COMERCIO VIGENCIA ACTUAL	50.084.000.000	48.064.724.060	95,97%	2.019.275.941
INDUSTRIA Y COMERCIO VIGENCIA ANTERIOR	1.752.000.000	1.439.606.009	82,17%	312.393.991
RETENCION INDUSTRIA Y COMERCIO	3.624.000.000	4.384.783.967	120,99%	760.783.967
ANTICIPO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	1.242.000.000	1.088.606.219	87,65%	153.393.781
AVISOS Y TABLEROS	2.192.000.000	2.087.851.429	95,25%	104.148.571
AVISOS Y TABLEROS VIGENCIA ACTUAL	2.089.000.000	1.990.381.972	95,28%	98.618.028
AVISOS Y TABLEROS VIGENCIA ANTERIOR	103.000.000	97.469.457	94,63%	5.530.543
PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL	8.000.000	10.273.840	128,42%	2.273.840
SOBRETASA COMBUSTIBLE AUTOMOTOR	11.202.000.000	11.892.351.000	106,16%	690.351.000
SOBRETASA BOMBERIL	1.302.027.497	1.438.368.648	110,47%	136.341.151
SOBRETASA BOMBERIL VIGENCIA ACTUAL	1.101.027.497	1.232.524.887	111,94%	131.497.390
SOBRETASA BOMBERIL VIGENCIA ANTERIOR	201.000.000	205.843.761	102,41%	4.843.761
OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS	1.000.000	0	0,00%	1.000.000
ESPECTACULOS PUBLICOS	50.000.000	28.090.000	56,18%	21.910.000
IMPUESTO POR TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS	336.434.692	424.140.045	126,07%	87.705.353

Tabla 23. Extracto de la Ejecución Presupuestal a Diciembre 31 de 2011. Fuente: Secretaria de Hacienda de Yumbo.

En este último año del periodo de gobierno es consolidaron varios procedimientos que se utilizaron durante los años anteriores, que como se ha visto tienen repercusiones de manera más directa en los impuestos predial y de industria y comercio, por lo que en este año nuevamente presentaron los porcentajes más representativos dentro de los ingresos tributarios, con participaciones de 24.8% para predial y 58% para el impuesto de industria y comercio.

Los porcentajes de ejecución para estos dos impuestos fueron 116.72% para impuesto predial y 96.96% para industria y comercio.

Los resultados consignados en el Balance General a diciembre 31 de 2011, en las cuentas por cobrar fueron:

YUMBO
BALANCE GENERAL COMPARATIVO 2011

NOMBRE	2.010			2.011	
	SALDO INICIAL CORRIENTE	SALDO INICIAL NO CORRIENTE	SALDO FINAL	SALDO FINAL CORRIENTE	SALDO FINAL NO CORRIENTE
ACTIVOS	63.145.778	221.643.062	303.351.499	66.085.890	237.265.609
RENTAS POR COBRAR	11.450.653	25.844.985	39.594.876	11.216.109	28.378.767
VIGENCIA ACTUAL	11.450.653	-	11.216.109	11.216.109	-
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	7.454.115	-	7.538.778	7.538.778	-
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	3.711.542	-	3.403.165	3.403.165	-
IMPUESTO DE AVISOS, TABLEROS	284.996	-	274.166	274.166	-
VIGENCIAS ANTERIORES	-	25.844.985	28.378.767	-	28.378.767
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	-	15.611.793	17.234.942	-	17.234.942
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	-	9.430.846	10.324.481	-	10.324.481
IMPUESTO DE AVISOS, TABLEROS Y	-	802.346	819.344	-	819.344

Tabla 24. Extracto del Balance General Comparativo Yumbo 2011.

Fuente: Hacienda Municipal de Yumbo.

INDICADOR DE VARIACION DE LA CARTERA 2011	
Variación de la cartera corriente	$(11.216.109/11.450.653)-1 = 0.9795-1 = -0.0205$
Variación de la cartera No corriente	$(28.378.767/25.844.985)-1 = 1.098 -1 = 0.098$

Tabla 25. Indicador Variación de Cartera 2011. Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración

6.1.4.1 Aplicación de los indicadores al año 2011:

Por medio de los indicadores propuestos se pudo identificar que en el año 2011, la cartera corriente disminuyó en 2.05%, mientras que la no corriente aumentó 9.8%: lo que resultó en un aumento total de 7.8%.

INDICADOR PARTICIPACION DE LA CARTERA SOBRE EL ACTIVO 2011	
Participación de la cartera en el total de Activos 2010	$37.295.638/284.788.840 = 0.131$
Participación de la cartera en el total de Activos 2011	$39.594.876/303.351.499 = 0.1305$

Tabla 26. Indicador Participación de Cartera 2011.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia.

La cartera disminuyó en relación al total del activo en 0.5%, sin embargo los demás activos aumentaron también lo cual tuvo lugar en esa disminución.

INDICADOR EFICIENCIA DEL RECAUDO 2011	
Eficacia del recaudo	$23.655.645/87.161.388 = 0,2714$

Tabla 27. Indicador Eficiencia del Recaudo 2011.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Los valores correspondientes a ingresos y gastos por recuperación de cartera vencida son \$ 87.161.388 y 23.655.645, respectivamente.

Por otro lado el recaudo de la cartera fue menos eficiente en comparación al año anterior pasando de 18.8% a 27.14%, lo que significa un gasto promedio de 27.14 pesos por cada 100 pesos recuperados.

6.1.4.2 Cumplimiento de Metas Año 2011.

La matriz de cumplimiento de metas en el año 2011, de acuerdo a lo propuesto por el programa de gobierno es la que se relaciona a continuación:

SECRETARIA DE HACIENDA 2011						
METAS	INDICADOR	PROYECTADO	META EJECUTADA A DIC 31	% META ALCANZADA A DIC 31	PRESUPUESTO ASIGNADO 2011	% EJECUCION PRESUPUESTO A DIC 31
Fiscalizar 400 empresas al año para fortalecer las finanzas públicas.	Número de empresas a Fiscalizar	400	829	100%	140.000.000	100%
Capacitar 1500 contribuyentes de industria y comercio para la correcta presentación de los formularios de liquidación del impuesto	Contribuyentes capacitados	1000	1212	121%	45.000.000	100%
Incrementar el recaudo del predial en 10% anual	Porcentaje de aumento	10%	13,1%	131%	23.655.645.497	100%
Incrementar el recaudo de industria y comercio en 15% anual	Porcentaje de aumento	15%	13,6%	90%		
presentar un proyecto de acuerdo para implementar incentivos tributarios	Proyecto presentado	1	1	100%	NA	
				TOTAL PRESUPUESTADO	23.830.645.497	

Tabla 28. Cumplimiento de Metas del Plan de Gobierno 2011. Fuente: Secretaria de Hacienda

**ADMON CENTRAL MUNICIPAL
INFORMACION CONTABLE PUBLICA**

NOMBRE	2007			2011		
	SALDO FINAL	SALDO FINAL CORRIENTE	SALDO FINAL NO CORRIENTE	SALDO FINAL	SALDO FINAL CORRIENTE	SALDO FINAL NO CORRIENTE
ACTIVOS	185.714.487	42.995.470	142.719.017	303.351.499	66.085.890	237.265.609
RENTAS POR COBRAR	27.587.329	8.378.080	19.209.249	39.594.876	11.216.109	28.378.767
VIGENCIA ACTUAL	8.378.080	8.378.080	-	11.216.109	11.216.109	-
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	3.407.461	3.407.461	-	7.538.778	7.538.778	-
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	4.801.080	4.801.080	-	3.403.165	3.403.165	-
IMPUESTO DE AVISOS, TABLEROS Y VALLAS	169.539	169.539	-	274.166	274.166	-
VIGENCIAS ANTERIORES	19.209.249	-	19.209.249	28.378.767	-	28.378.767
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	10.273.620	-	10.273.620	17.234.942	-	17.234.942
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	8.385.131	-	8.385.131	10.324.481	-	10.324.481
IMPUESTO DE AVISOS, TABLEROS Y VALLAS	550.498	-	550.498	819.344	-	819.344

Tabla 29. Extracto Balance General Comparativo 2007-2011.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

INDICADOR DE VARIACION DE LA CARTERA 2007-2011	
Variación de la cartera corriente	$(11.216.109/8.378.080)-1 = 0.338$
Variación de la cartera No corriente	$(28.378.767/19.209.249)-1 = 0.477$

Tabla 30. Indicador Variación de Cartera 2007-2011.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

La variación de la cartera corriente respecto del inicio y el final de periodo analizado fue de 33.8% y la cartera no corriente tuvo una variación de 47.7%, lo cual indica un crecimiento neto de 12.007.547 al final del periodo de análisis, que representa un porcentaje del 43.52, que para las finanzas del municipio significa una acumulación mayor de los valores por cobrar.

INDICADOR VARIACION DE LA CARTERA SOBRE EL ACTIVO 2007-2011	
Participación de la cartera en el total de Activos 2007	$27.589.329/185.714.487 = 0.1485$
Participación de la cartera en el total de Activos 2011	$39.594.876/303.351.499 = 0.1305$

Tabla 31. Indicador Participación de Cartera 2007-2011.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

Este indicador establece que la cartera referente a impuestos equivale a una proporción de 14.85% al inicio del periodo y otra de 13.05% al finalizar el mismo, que individualmente parece ser un aspecto positivo pero analizado en conjunto con la nueva composición de activos al finalizar el año 2011, muestra una tendencia a la acumulación de rentas por cobrar con el pasar de los años.

INDICADOR EFICIENCIA DEL RECAUDO 2007-2011	
Eficacia del recaudo	$54,856,337/275,926,108 = 0,1988$

Tabla 32. Indicador Eficiencia del Recaudo 2007-2011.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

En promedio por cada peso que recuperó la administración municipal se incurrió en un gasto equivalente a 0.1988 centavos de peso, lo que indica un margen representativo por la recuperación de rentas por cobrar.

6.2 Procedimientos para el cobro expedidos mediante normas locales durante el periodo de gobierno 2008-2011.

ACUERDOS EXPEDIDOS POR EL CONCEJO MUNICIPAL PARA EL COBRO DE IMPUESTOS.			
Acto administrativo o Norma.	PROCEDIMIENTO	ANALISIS O COMENTARIOS	RESULTADO
Acuerdo 001 de Enero de 2008	Conceder descuentos por pronto pago	Para cumplir las metas del municipio y con la intensión de Incentivar los contribuyentes con cultura tributaria que cumplen a tiempo su obligación sustancial, se otorga descuento por pronto pago y se exoneran los intereses de mora de manera gradual a los contribuyentes de ICA y predial.	La implementación de estos incentivos sumado a otros procedimientos implementados durante el año 2008, dio lugar a un aumento neto de \$26.225.821, equivalentes a una variación de 86.96% en ingresos constantes del impuesto predial. Ver tabla 34.
Acuerdo 024 de Diciembre 9 de 2008.			Al implementar la continuidad de la política de descuentos por pronto pago se obtuvo disminución en los ingresos por ICA y predial de \$3.811.808 correspondientes al 4.6% de los ingresos del año anterior. Ver tabla 35.
Acuerdo 044 de Diciembre 9 de 2008.	Exonerar intereses	Dado que la cartera del municipio por concepto de impuestos presento acumulación para 2008, se quiso exonerar de intereses para mejorar el recaudo dentro de la vigencia y de manera oportuna y económica.	Aunque la cartera tuvo un movimiento crédito de 97.994.219, también aumento con nuevas cuentas por cobrar por valor de 103.318.195, lo cual da como resultado un aumento neto de la cartera. Ver tabla 6 página 36.
Acuerdo 020 de Noviembre 4 de 2009.		Dar continuidad a La implementación de la exoneración de intereses de mora en los impuestos tornándose como la nueva	La continuidad empieza a dar frutos con movimientos netos de la cartera negativos, lo que significa menor concentración de rentas por cobrar a favor del municipio, con un movimiento debito producto de las cuentas

		política del municipio para mejorar la liquidez y cumplir las metas de inversión del plan de desarrollo.	que se cargan durante la vigencia de 111.942.061 y unos créditos de los pagos recibidos de la vigencia actual y las anteriores de 118.963.890.
Acuerdo 004 de Mayo 10 de 2010.		La política de descuentos se renueva en el año 2010, para poder cumplir las metas de inversión con la recuperación oportuna de cartera municipal.	
Acuerdo 002 de marzo 4 de 2011		Exonerar nuevamente a contribuyentes en mora de vigencias anteriores al 2009 por un periodo de 6 meses para recuperar la cartera vencida.	A partir del mes de marzo donde se concedió la exoneración el movimiento debito de la cartera fue de 19.169.060 y un crédito de 72.807.157 lo que denota un movimiento neto a favor del recaudo del municipio, confirmando el éxito de la política de recaudo de cartera de vigencias anteriores.
Acuerdo 006 de abril 14 de 2008.	Ampliar plazo de pagos con exoneración de intereses y descuentos por pronto pago	El concejo motivado en los resultados obtenidos por el acuerdo 010 del mismo año, decide ampliar los plazos del beneficio por pronto pago, para que más contribuyentes accedan a ellos y se obtenga más rápido los valores a recibir de los contribuyentes que generalmente declaran y pagan cumplido.	Estos dos acuerdos fueron trascendentales para continuar la política de exoneración de intereses y descuentos por pago de impuestos, fortaleciendo el recaudo de la cartera vencida y los ingresos municipales durante sus respectivas vigencias de aplicación.
Acuerdo 024 de Diciembre 9 de 2009.			

Acuerdo 015 agosto 26 de 2008 Acuerdo 029 de diciembre 12 de 2008.	Autorizar al alcalde para realizar contratos de cobro.	El alcalde realizo contratos para recuperación de cartera con contribuyentes que tenían la intención de ponerse al día, mediante la dación en pago, cruce de cuentas y compensaciones en 2008. En estos contratos se entregaron bienes y servicios producidos por parte de las empresas, ya que en la recepción de muebles e inmuebles se rematan por menor valor del comercial y se pierde dinero.	La combinación entre los contratos firmados por los contribuyentes y la exoneración de intereses, logro que se recaudara cartera vencida del año 2008 y anteriores, sin embargo la cartera aumenta por la vigencia actual.
Acuerdo 014 de marzo 14 de 2008.	Exonerar del Impuesto de Industria y Comercio.	Exonerar a los centros de convenciones, ferias y eventos que vinculen personal del municipio. Aunque directamente no incide en el recaudo de impuestos, si promueve el aumento de ingresos por medio del dinamismo al comercio	La generación de nuevos ingresos gravados por parte de la organización de eventos en el municipio y el fortalecimiento de consumo en el municipio.
Acuerdo 008 de julio 29 de 2009 Acuerdo 020 de Noviembre 25 de 2008	Subrogar deudas predial	Con el fin de legalizar y titular predios, cuando haya habido acuerdo entre el propietario y el poseedor, se faculta al alcalde para subrogar las deudas pendientes por impuesto	El resultado de este procedimiento no se obtiene per se, sino que es el primer paso para asegurar el recaudo del impuesto adeudado, con la titulación del predio, la asignación de la renta por cobrar y por ultimo gestionar la acción de cobro, por la vía persuasiva o coactiva.

		predial, con el fin de hacer responsable del tributo a quien en últimas, sea el propietario o para que se realice de manera solidaria.	
--	--	--	--

Comentarios adicionales para los acuerdos municipales expedidos por el consejo durante el periodo de gobierno 2008-2011, en función de la gestión de cobro de los impuestos municipales:

Los descuentos por pronto pago en el año 2009, generaron una disminución en los ingresos, ya que al implicar un intento por acelerar el pago de los impuestos, se generó un costo de oportunidad alto a la hora de percibir el ingreso recibido contra el recaudo oportuno, es decir, se recaudó de manera anticipada el impuesto, pero el porcentaje de descuento fue muy alto para los ingresos recibidos. Lo que implicó la revisión de la reducción porcentual por pronto pago.

Si bien la exoneración de intereses de mora a los contribuyentes con la intención de ponerse al día con el pago de sus impuestos, individualmente aporta al objetivo de obtener mejores resultados en el recaudo de cuentas vencidas, al ser un procedimiento que se utiliza año tras año se ha convertido en una parte de la política fiscal al entrar a ser un elemento constante dentro del proceso de cumplir con las obligaciones fiscales para los contribuyentes, pues de antemano ya conocen que se va implementar una exoneración, lo que genera un aumento en la recuperación de la cartera vencida, pero que afecta el recaudo de los impuestos corrientes, al premiar de cierto modo a los morosos.

DECRETOS EXPEDIDOS POR LA ALCALDIA MUNICIPAL PARA EL COBRO DE IMPUESTOS			
Decreto 177 de Mayo 27 de 2009	Definir nuevos procedimientos para dación en pago y cruce de cuentas	Cuando no existe liquidez comprobada por parte del Municipio, se puede presentar estos mecanismos, sin embargo, en algunos casos cuando las cuantías tratadas son bastante grandes, suele trasladarse la iliquidez al Ente recaudador, ya que estos mecanismos de recaudo no representan una partida corriente.	De acuerdo a información otorgada por la señora Dora Ruth Buritica (Profesional especializada en impuestos de la secretaría de Hacienda de Yumbo 2013), el porcentaje de recaudo por este concepto en las rentas por concepto diferente a pago efectivo, fue en promedio durante los años 2009 a 2011 de 9% del total recaudado.

OTROS ACTOS ADMINISTRATIVOS- SECRETARIA DE HACIENDA PARA EL COBRO DE IMPUESTOS			
Programa de recaudo de cartera HDMC 2204.	Se firmó contrato con entidades de recaudo privadas para que recaudaran los dineros de la cartera municipal.	Si bien la competencia para exigir el cobro coactivo de los impuestos está otorgada al Tesorería Municipal en el municipio de Yumbo, se realizaron contratos para adelantar dichas gestiones mediante la prestación de servicios y argumentando la ausencia de suficiente personal a cargo para adelantar todos los procesos pendientes.	Los resultados obtenidos mediante la realización de estos contratos, se encuentra detallado en la tabla 33.

RELACION DE CONTRATOS SUSCRITOS POR EL MUNICIPIO DE YUMBO PARA RECUPERAR CARTERA

CONTRATISTA	% COMISION POR COBRO	RECAUDO 2009	RECAUDO 2010	RECAUDO 2011	TOTAL RECAUDO
ABMEG CONSULTORES SAS	25%	88.297.000	0	0	88.297.000
INVERSIONES Y RECUPERACIONES SA	15%	343.965.367	258.759.620	537.185.433	1.139.910.420
DIANA CAROLINA MAZORRA REINA	15%	536.587.200	363.108.080	0	899.695.280
IMPUESTOS Y NEGOCIOS SA	10%	5.774.975.280	1.303.950.370	0	7.078.925.650

Tabla 33. Contratos de Recaudo de Cartera Yumbo 2008-2011.
Fuente: Secretaria De Hacienda Yumbo-Elaboración Propia.

6.3 Procedimientos para la fiscalización en expedidos mediante normas locales durante el periodo de gobierno 2008-2011.

RESOLUCION SECRETARIA DE HACIENDA PARA LA FISCALIZACION DE IMPUESTOS			
Resolución 0978 de julio 15 de 2010.	Prescribir nuevos formularios de inscripción y declaración de Retención y declaración anual de industria y comercio.	Se modifican los formularios con el fin de obtener mayor claridad sobre información de contacto, ingresos, bases de retención, además permitir identificar contribuyentes del impuesto predial en la declaración de Industria y comercio. Por otro lado se definen plazos bimestrales iguales a los prescritos para las declaraciones de IVA.	La implementación de estos nuevos formularios permite a la administración rastrear la omisión de ingresos previos a la inscripción por parte de los contribuyentes, además de estimar valores de ingresos para fines de fiscalización. Adicionalmente permite hacer estudios sobre las erogaciones por sector que podrían estar sujetos a Retención en la fuente a título de Industria y comercio.

OTROS ACTOS ADMINISTRATIVOS- SECRETARIA DE HACIENDA PARA LA FISCALIZACION DE IMPUESTOS			
Programa de Identificación universo de contribuyentes	Se aprobó por parte del concejo la implementación de un programa intensivo de fiscalización del impuesto predial.	Todo procedimiento de fiscalización conlleva a asegurar el recaudo del tributo, por lo que se complementó el programa rehaciendo la facturación que no había sido cancelada para que se recuperara en la vigencia corriente.	Mediante la negociación de contratos como el H-CMC-01-2008 con el cual se realizó la identificación y avalúo de predios, se logró notificar a contribuyentes que estaban en mora con el impuesto predial. Además de permitir que se legalizaran otros predios y se subrogaran deudas de contribuyentes.
	Facturación anticipada previa la presentación de la declaración.	La administración hace sus propias proyecciones de acuerdo a las últimas cifras reportadas por el contribuyente para realizar facturación para el cobro de anticipos del de la vigencia fiscal actual.	Este procedimiento lo que logra es que la administración obtenga liquidez durante los primeros meses del año donde aún no se han presentado declaraciones y por lo tanto los contribuyentes no cancelan el impuesto del periodo anterior.

OTROS ACTOS ADMINISTRATIVOS- SECRETARIA DE HACIENDA PARA LA FISCALIZACION DE IMPUESTOS			
Programa de Fiscalización Dignidad y Progreso 2008-2011	Contratar los servicios de asesoría y consultoría	Se realizó contrato para establecer la viabilidad y oportunidad para la ejecución del cobro coactivo de deudores morosos de impuestos de Industria y Comercio y Predial.	Este fue el primer paso para que la administración diseñara el programa de fiscalización con el cual se realizó revisiones de acuerdo al plan de gobierno y se gestionó la recuperación de recursos para la inversión.
	Se realizó contrato para identificación de predios.	Mediante la negociación de contratos como el H-CMC-01-2008 con el cual se realizó la identificación y avalúo de predios, se logró identificar a contribuyentes que estaban en mora con el impuesto predial. Además se	Permitió que se legalizaran predios y se identificaran contribuyentes.

		realizó el avalúo de predios.	
	Realizar revisiones individuales de expedientes de los contribuyentes de industria y comercio.	La revisión corresponde a comparaciones de los valores estimados sobre los que deberían tributar los contribuyentes y los que efectivamente tributaron, además de realizar la revisión de las tarifas, información de contacto y presentación de las declaraciones a tiempo, desde la fecha de inscripción.	Estas revisiones hicieron parte de las metas propuestas por el plan de gobierno, con el fin de encontrar inconsistencias en las declaraciones y verificar el cumplimiento de los contribuyentes debidamente inscritos.
	Contratar la notificación de resoluciones	Uno de los problemas más grandes a la hora de realizar un procedimiento de fiscalización y su posterior cobro es la mora en el tiempo de notificación, por lo que se contrató mediante la prestación de servicios para realizar de manera exclusiva la notificación del programa a los contribuyentes.	Se notificó más de 2500 resoluciones de contribuyentes morosos, para iniciar la gestión persuasiva y coactiva de las rentas por cobrar.
Programas de capacitación a contribuyentes de Industria y Comercio.	Realizar capacitaciones anuales para los contribuyentes de industria y comercio.	Incluir dentro del programa de fiscalización un espacio donde los contribuyentes puedan manifestar sus inquietudes respecto de las declaraciones y las liquidaciones del impuesto.	Cada año mediante la integración de las secretarías de hacienda y comunicaciones se convocó de manera masiva la participación de contribuyentes con el fin de dar claridad a temas específicos y generales respecto del impuesto de industria y comercio, cada año del programa la participación fue mayor.

INGRESOS 2008 VS 2007

CODIGO	NOMBRE	SALDO 2008	SALDO 2007	IPC 2008	SALDO 2008 DEFLACTADO	VARIACION
4	INGRESOS	123,840,460	95,484,129	7.67%	115,018,538	20.46%
4.1	INGRESOS FISCALES	104,248,240	85,642,752		96,821,993	13.05%
4.1.05	TRIBUTARIOS	94,102,747	76,058,759		87,399,226	14.91%
4.1.05.07	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	28,237,342	14,027,863		26,225,821	86.96%
4.1.05.08	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	55,354,434	50,858,055		51,411,195	1.09%
OTROS	OTROS IMPUESTOS	10,510,971	11,172,841		9,762,210	-12.63%

Tabla 34. Ingresos Yumbo 2008 vs 2007 en pesos constantes. Elaboracion Propia.

INGRESOS 2009 VS 2008

CODIGO	NOMBRE	SALDO 2009	SALDO 2008	IPC 2009	SALDO 2009 DEFLACTADO	VARIACION
4	INGRESOS	128,123,263	123,840,460	2%	125,611,042	1.43%
4.1	INGRESOS FISCALES	97,492,242	104,248,240		95,580,629	-8.31%
4.1.05	TRIBUTARIOS	93,220,346	94,102,747		91,392,496	-2.88%
4.1.05.07	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	25,657,942	28,237,342		25,154,845	-10.92%
4.1.05.08	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	55,717,625	55,354,434		54,625,123	-1.32%
4.1.05.15	OTROS IMPUESTOS	11,844,779	10,510,971		11,612,528	10.48%

Tabla 35. Ingresos Yumbo 2009 vs 2008 en Pesos Constantes. Elaboración Propia

INGRESOS 2010 VS 2009

CODIGO	NOMBRE	SALDO 2010	SALDO 2009	IPC 2010	SALDO 2010 DEFLACTADO	VARIACION
4	INGRESOS	110,625,166	128,123,263	3.17%	107,226,099	-16.31%
4.1	INGRESOS FISCALES	100,184,097	97,492,242		97,105,842	-0.40%
4.1.05	TRIBUTARIOS	95,691,662	93,220,346		92,751,441	-0.50%
4.1.05.07	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	25,961,282	25,657,942		25,163,596	-1.93%
4.1.05.08	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	55,561,056	55,717,625		53,853,888	-3.34%
4.1.05.15	OTROS IMPUESTOS	14,169,324	11,844,779		13,733,958	15.95%

Tabla 36. Ingresos Yumbo 2010 vs 2009 en Pesos Constantes. Elaboración Propia.

INGRESOS 2011 VS 2010

CODIGO	NOMBRE	SALDO 2011	SALDO 2010	IPC 2011	SALDO 2011 DEFLACTADO	VARIACION
4	INGRESOS	126,960,248	110,625,166	3.73%	126,960,248	14.77%
4.1	INGRESOS FISCALES	104,788,713	100,184,097		104,788,713	4.60%
4.1.05	TRIBUTARIOS	99,646,774	95,691,662		99,646,774	4.13%
4.1.05.07	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	28,836,415	25,961,282		28,836,415	11.07%
4.1.05.08	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	55,808,210	55,561,056		55,808,210	0.44%
4.1.05.15	OTROS IMPUESTOS	15,002,149	14,169,324		15,002,149	5.88%

Tabla 37. Ingresos Yumbo 2011 vs 2010 En Pesos Constantes. Elaboración Propia.

7 RECOMENDACIONES DEL AUTOR PARA LA FISCALIZACION DE LOS IMPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE YUMBO.

La administración de impuestos del municipio de Yumbo se ha acogido a lo dispuesto en cuanto a procedimiento tributario al marco legal aplicable y en particular a lo establecido en el estatuto tributario nacional, reglamentando teóricamente por medio del acuerdo 016 de 2004 el cual constituye el estatuto tributario municipal; sin embargo en la práctica se quedan algunos procedimientos por fuera de aplicación y se puede decir que este Municipio aunque aplica procedimientos que si bien se acogen a la ley, no cubren la totalidad de procesos que se deben aplicar, de ahí la explicación de los diferentes resultados financieros por cada municipio en cuanto al manejo de sus impuestos, y de manera más precisa en el recaudo de los tributos de nivel territorial.

Como ya se mencionó muchos de los procedimientos para fiscalizar contribuyentes y en especial, los procedimientos para el cobro de impuestos, deben estar ceñidos a la ley, pero no es obligación aplicar todos y cada uno de los dispuestos por el nivel nacional, por lo que cada municipio puede optar por utilizar los que resulten más efectivos de acuerdo a su contexto y que sean productivos a la hora de cumplir los objetivos y metas planteados por sus respectivos planes de desarrollo.

En este capítulo se busca establecer que procedimientos son vitales en la fiscalización y cobro de los impuestos en el municipio de Yumbo, esto mediante el análisis conjunto de variables que han sido estudiadas en el nivel nacional de impuestos y el análisis realizado en capítulos anteriores de este estudio, mediante el levantamiento de procesos de fiscalización y cobro del municipio de Yumbo, utilizados durante el periodo de gobierno 2008-2011 y los resultados obtenidos por concepto de ingresos tributarios, por los años 2008, 2009, 2010 y 2011, y el consolidado del periodo, sumado a la aplicación de indicadores de cumplimiento a las cuentas del municipio.

7.1 Factores de éxito en la aplicación de procedimientos de fiscalización y cobro

Los aspectos preponderantes a la hora de establecer procedimientos de fiscalización y cobro de impuestos son los que en su conjunto, logran que el contribuyente obtenga una sensación de riesgo; se puede decir que entre mayor sea el riesgo que perciba el contribuyente de ser fiscalizado y de recibir una sanción más efectivo es un procedimiento.

De acuerdo con el Manual para Fiscalización para Entidades Territoriales de MinHacienda, el riesgo debe tener dos características esenciales para que realmente sea inductor del cumplimiento voluntario de la obligación tributaria:

- Que sea efectivo, esto quiere decir que debe existir un sistema de sanciones adecuado y razonable, adecuado en el sentido que se sancione solo en los casos que realmente se incumplan obligaciones que perjudiquen los intereses financieros de la administración municipal, y razonable en la medida que el valor de las sanciones sea proporcional al daño ocasionado o a la falta cometida, dentro de conceptos de equidad.
- Que sea real, esto quiere decir que la administración no genere riesgos ficticios, sino que su capacidad para detectar e individualizar al contribuyente para exigirle cumplimiento de sus obligaciones.

Según estudios realizados por el ministerio de Hacienda Y Crédito Público Publicados en el manual para fiscalización para entidades territoriales, los municipios con mayor éxito en la fiscalización de sus Impuestos, son aquellos que cuentan:

- Procedimientos ágiles que faciliten la determinación del tributo a cargo de contribuyente.
- Un proceso objetivo de selección de casos para fiscalizar.
- Un buen nivel de profesionalización de los contribuyentes.
- Logran crear mayor riesgo al contribuyente.

Existen diversos grupos a los que la administración de impuestos municipal debe fiscalizar y se hace necesario que diseñe procedimientos que cumplan los puntos anteriores para cada grupo a fiscalizar.

El primer grupo al que la administración municipal debe dirigir sus esfuerzos es a los contribuyentes que a pesar de declarar, no están cumpliendo el deber de consignar los valores correspondientes a los impuestos manejados por la entidad territorial y que en principio se deben haber declarado en su respectiva declaración de impuesto.

El segundo grupo fiscalizable está conformado por los contribuyentes que están declarando, pero que no lo están realizando de manera correcta.

En tercer lugar encontramos los contribuyentes registrados y conocidos por la administración municipal, pero que no están cumpliendo con sus obligaciones formales, ni con la obligación tributaria sustancial, entendiendo por ésta última aquella que se origina al realizarse el hecho generador del impuesto y tiene por objeto el pago del tributo.

En cuarto y último lugar la administración debe encaminar sus procedimientos en la fiscalización de los contribuyentes que no han cumplido con la obligación formal de

inscribirse de conformidad a lo previsto en el artículo 112 del Estatuto Tributario Municipal, es decir, al grupo de contribuyentes que le es desconocido.

El universo de contribuyentes que la administración municipal debe fiscalizar y que son responsables por el cumplimiento de obligaciones formales y/o sustanciales, están organizados de acuerdo a los esfuerzos que debe realizar la administración para hacerles seguimiento y control, teniendo en cuenta el principio de eficiencia tributaria, transparencia y economía que se encuentran consagrados constitucionalmente, en la ilustración 14 que a continuación se muestra, se explica con mayor brevedad los grupos fiscalizables y quienes lo conforman.

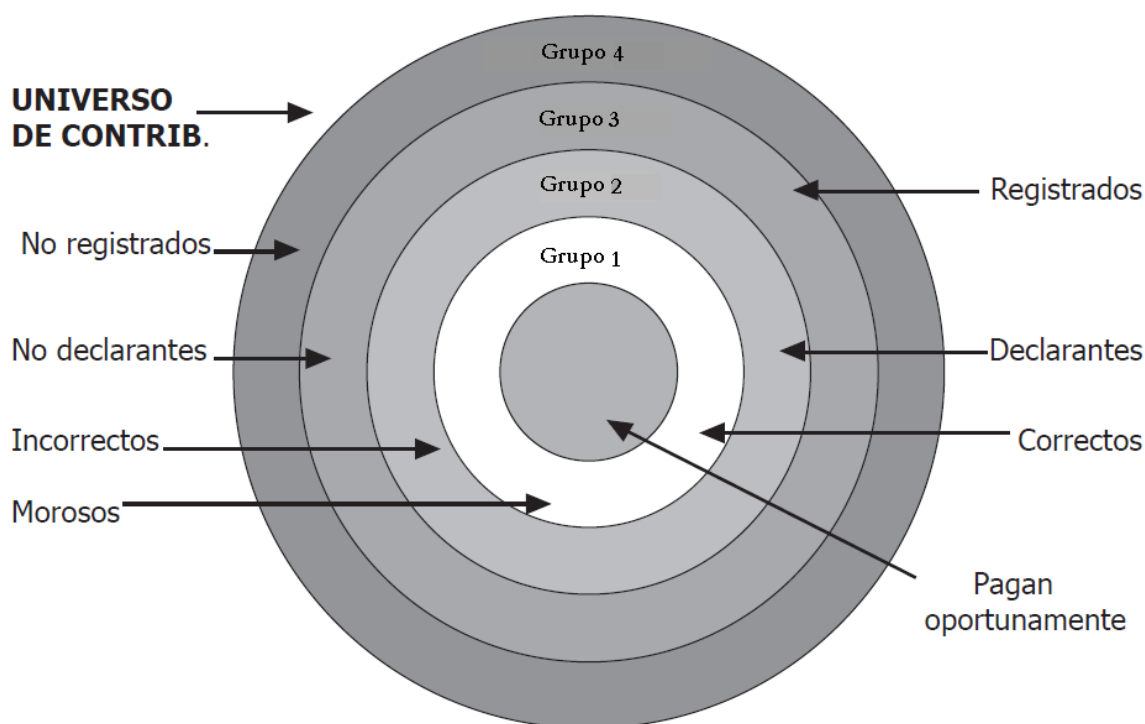


Ilustración 15. Universo de la Función Fiscalizadora.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Manuales de Fiscalización para entidades territoriales 2007.

7.1.1 Municipios Referentes de Éxito

El Departamento Nacional de Planeación, emitió informes con corte a los años 2010 y 2011, donde varios municipios obtuvieron excelentes resultados respecto de su desempeño fiscal, por ello es conveniente ilustrar algunos procedimientos que fueron utilizados por estos en los periodos de análisis señalados, que no fueron ni han sido implementados por el municipio de Yumbo, para rescatar la efectividad de su impacto en los ingresos de esos municipios y que por supuesto pueden ser implementados en Yumbo.

En primer lugar se hará una breve descripción de procedimientos de fiscalización y cobro de impuestos, que se pueden aplicar y no se ha hecho en Yumbo, de municipios con características homologas o parecidas a las del municipio de Yumbo, esto en cuanto a habitantes y presencia industrial, y que además han obtenido una alta calificación de su desempeño fiscal por parte del DNP en los años 2010 y 2011. Paso seguido se revisaran los procedimientos adicionales utilizados por algunos de los municipios que han encabezado la lista de desempeño fiscal en los últimos 2 años, independiente de que tengan o no características homologas al municipio de Yumbo.

7.1.1.1 Municipio de Soacha:

A pesar de que no ocupa un lugar de privilegio en la calificación de desempeño fiscal, si se encuentra entre los municipios que cuenta con un alto índice de autonomía fiscal, ya que la mayor parte de sus ingresos proviene de recursos propios y en especial de sus ingresos tributarios, por esto y por tener condiciones poblacionales parecidas al municipio de Yumbo, se han revisado procedimientos importantes en materia de fiscalización y cobro de impuestos, que a continuación se describen:

- Beneficio de auditoría municipal: Este municipio ha establecido el mecanismo contemplado por el artículo 389-1 del estatuto tributario nacional, según el cual dependiendo del incremento de los impuestos a cargo de los contribuyentes reduce el tiempo durante el cual la administración de impuestos, en este caso municipal, puede cuestionar las declaraciones tributarias presentadas, acelerando su termino de firmeza.

Este mecanismo es importante a la hora de fiscalizar y cobrar impuestos, dado que se obtiene mayor transparencia por parte de los contribuyentes que se acogen a este beneficio, ya que los obliga a cumplir con sus obligaciones de presentar dentro de los plazos establecidos y pagar a tiempo sus impuestos. Por otro lado el contribuyente disminuye el tiempo de la incertidumbre en cuanto a sus declaraciones.

- Presunción de ingresos por omisión de compras o ventas: Cuando se constata que el contribuyente ha omitido registrar valores correspondientes a ingresos por venta de bienes o prestación de servicios, se podrá asumir que el contribuyente durante dicho año ha omitido ingresos iguales al resultado de multiplicar por el número de meses del periodo el promedio de de ingresos omitidos, lo cual se sumara a los ingresos declarados para calcular el impuesto a cargo sin que haya lugar a disminuirlo por ningún descuento.

El mismo procedimiento aplicará cuando se constate que el contribuyente ha omitido compras, las cuales según el resultado obtenido se presumirán como ingreso gravable.

Este procedimiento logra crear la sensación de riesgo en los contribuyentes, ya que se exponen a la presunción de altas bases gravables por la omisión de ingresos o compras, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

- Estimación de base gravable: cuando se pruebe que un contribuyente no ha cumplido su obligación de declarar o se tiene indicios de que no ha presentado con exactitud los valores declarados, y agotada la instancia para que el contribuyente demuestre, el monto de ingresos base de declaración (bien sea que se haya emitido emplazamiento por no declarar o emplazamiento para corregir), la administración de impuestos municipal podrá estimar la base gravable para proferir la respectiva liquidación de aforo, pliego de cargos o liquidación de revisión, por medio de cruces, o pruebas indiciarias.

Este procedimiento obliga al contribuyente a tener mayor transparencia en cuanto a los valores consignados en sus declaraciones, además de generar el riesgo de sanción si no se declara, pues por medio de cruces con autoridades que manejan información se puede decidir sin prueba en contrario la base de liquidación del impuesto.

- Publicidad de emplazados o sancionados en medio de amplia circulación: Este procedimiento es adicional a las notificaciones que por ley debe hacerse a cada contribuyente, es una manera de generar riesgo a los contribuyentes, pues no es conveniente para ninguna entidad encontrarse reportado ante centrales de riesgo, pues evita el acceso al crédito. Aunque este procedimiento está contemplado en el estatuto tributario municipal de Yumbo, no es de obligatorio cumplimiento como si se está haciendo en Soacha.
- Secuestro preventivo de bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad: cuando se inicia un proceso de cobro, la administración municipal puede decretar el embargo preventivo de los bienes de los que se haya comprobado propiedad por parte del deudor, para asegurar el pago, si se presenta incumplimiento en las facilidades de pago.

7.1.1.2 Municipio de Itagüí

Este municipio ubicado en el valle de Aburra en Antioquia, es al igual que el municipio de Yumbo, considerado como una capital industrial, de ahí la importancia de resaltar procedimientos de fiscalización y cobro en este municipio, pues no solo cuenta con condiciones económicas parecidas a las de Yumbo, sino que ocupa un lugar dentro de los primeros 10 municipios con mayores ingresos tributarios y es el decimotercero a nivel nacional por su desempeño fiscal.

Algunos procedimientos utilizados en este municipio que han contribuido a su alto desempeño fiscal son:

- Facturación Trimestral predial: con este mecanismo lo que se busca es que el contribuyente reparta la carga tributaria por su predio en 4 partes iguales, haciendo más fácil su pago.
- Solicitud de información a terceros de los bienes adeudados a contribuyentes morosos: Este procedimiento que es utilizado por las diferentes seccionales de la DIAN, es aplicado en el Municipio de Itagüí, cuando se está adelantando un proceso de cobro coactivo, como una medida para recuperar los valores adeudados por el contribuyente deudor.

Con este procedimiento los terceros a los que se incluyen en el proceso deben informar los valores que tienen a favor del contribuyente en mora, para que previa autorización de la entidad competente sean consignados en la cuenta del tesoro municipal en caso de embargo.

7.1.1.3 Municipio de Medellín

Este municipio ha estado en los puestos de honor durante muchos años por su eficiente gestión fiscal, de ahí que sea uno de los municipios más desarrollados en infraestructura del país, lo cual representa un referente importante de análisis, no solo para este estudio en el municipio de Yumbo, sino para cualquier estudio referente a temas fiscales en el país.

Algunos de los procedimientos de fiscalización y/o cobro de impuestos utilizados en este municipio que de alguna manera se pueden ver relacionados con su eficiencia en el recaudo son:

- Clausula aceleratoria por incumplimiento: Si bien en toda facilidad de pago, debe existir una clausula aceleratoria que da lugar a la terminación o cancelación anticipada del mismo, en este municipio existe una condición que resulta muy favorable a los intereses de la administración tributaria, en lo que respecta a procesos de cobro que terminen en buenas condiciones, esto es la cancelación de las facilidades de pago, ante el incumplimiento de una obligación formal o sustancial posterior al acuerdo o convenio de pago, es decir, que amarra la presentación de declaraciones futuras de impuestos y su debido pago ante la existencia de una facilidad de pago ocasionad por mora del contribuyente.
- Facturación mensual de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros: Este procedimiento busca controlar el recaudo de manera

periódica el impuesto de industria y comercio a cargo de los contribuyentes de dicho impuesto, facilitando el pago por parte de los sujetos pasivos.

7.1.1.4 Municipio de Tuluá

Este municipio es uno de los de mejor desempeño fiscal a nivel departamental y por supuesto a nivel nacional, especialmente por sus ingresos en impuesto predial unificado, en el cual existe una gran cantidad de procedimientos de fiscalización y cobro que han logrado generar un alto riesgo no solo en los contribuyentes de los impuestos municipales, sino también en terceros involucrados dentro del sistema tributario municipal, algunos de estos procedimientos se describen a continuación:

- Acreditación de pago de Impuestos para expedir escritura pública de inmuebles dentro del municipio: Cuando un funcionario deba expedir escritura pública, debe acreditar el pago del impuesto predial y de valorización del inmueble relacionado para poder expedir escritura pública del mismo.

Este procedimiento obliga al cumplimiento de la obligación sustancial que recae sobre los predios en el municipio para poder legalizar transferencias de dominio y otros trámites relacionados con inmuebles.

Un aspecto importante dentro del sistema tributario del Municipio de Tuluá, es que cuenta con un eficiente sistema de sanciones, de acuerdo a lo previsto en el capítulo 7.1 de este estudio, algunos procedimientos sancionatorios relacionados con la labor de fiscalización de impuestos son:

- Progresividad de sanciones mínimas de acuerdo al monto de activos totales: Este procedimiento aplica cuando los contribuyentes no cumplen con sus obligaciones formales y se encuentran exentos de impuestos o cuando no hayan tenido ingresos o impuesto a cargo en el periodo. Aplica la siguiente tabla de sanciones:

CATEGORIA	MONTO O RANGO DE ACTIVO TOTALES	SANCION
A	0 A 20 SMMLV	4 SMDLV
B	>20 SMMLV A 40 SMMLV	8 SMDLV
C	>40 SMMLV A 80 SMMLV	12 SMDLV
D	>80 SMMLV A 160 SMMLV	16 SMDLV
E	>160 SMMLV A 230 SMMLV	20 SMDLV
F	>320 SMMLV A 640 SMMLV	24 SMDLV
G	>640 SMMLV EN ADELANTE	28 SMDLV

Tabla 38. Tabla de Sanciones mínimas Municipio de Tuluá.

Fuente: Estatuto Tributario de Tuluá.

- Inhabilidad para ejercer el comercio en el municipio: Aplica cuando se comprueba que un contribuyente ha cometido fraude para disminuir el valor a pagar o aumentar el saldo a favor en su declaración
- Sanción gradual por mora en la inscripción en registro de contribuyentes: Se aplica la siguiente tabla.

CATEGORIA	RANGO DE ACTIVOS TOTALES	SANCION 50% 31 A 60 DIAS	SANCION 100% 61 A 90 DIAS	SANCION 200% MAS DE 90 DIAS
A	0 A 20 SMMLV	2.0 SMDLV	4.0 SMDLV	8.0 SMDLV
B	>20 SMMLV A 40 SMMLV	4.0 SMDLV	8.0 SMDLV	16.0 SMDLV
C	>40 SMMLV A 80 SMMLV	6.0 SMDLV	12.0 SMDLV	24.0 SMDLV
D	>80 SMMLV A 160 SMMLV	8.0 SMDLV	16.0 SMDLV	32.0 MDLV
E	>160 SMMLV A 320 SMMLV	10.0 SMDLV	20.0 SMDLV	40.0 SMDLV
F	>320 SMMLV A 640 SMMLV	12.0 SMDLV	24.0 SMDLV	48.0 SMDLV
G	>640 SMMLV EN ADELANTE	14.0 SMDLV	28.0 SMDLV	56.0 SMDLV

Tabla 39. Tabla de sanciones por extemporaneidad en la inscripción de contribuyentes.

Fuente: Estatuto tributario de Tuluá.

- Sanción a contadores y sociedades de contadores por no mostrar la realidad financiera en las declaraciones firmadas: Además de las sanciones de multa, suspensión o cancelación de acuerdo a la gravedad de la falta, competente a junta central de contadores, el municipio de Tuluá podrá suspender la facultad a los contadores independientes o firmas de contadores de firmar declaraciones con destino al municipio de Tuluá, si se comprueba la existencia de una diferencia mayor a 50 smmlv como mayor valor a pagar entre la contabilidad y lo consignado en las respectivas declaraciones de impuestos municipal.
- Requerimiento de información a contadores y revisores fiscales: Además de los requerimientos emitidos a los contribuyentes o sujetos pasivos de impuestos en el municipio de Tuluá, el municipio podrá emitir requerimientos dirigidos a los contadores o revisores fiscales que hayan certificado las declaraciones.

- Responsabilidad solidaria de socios: Los socios de las compañías deberán responder de manera proporcional por las deudas de impuestos de la sociedad (se excluye por ley las Sociedades Anónimas).

7.2 Recomendaciones para la administración tributaria del Municipio de Yumbo

Revisados algunos factores de éxito en la aplicación de procedimientos de fiscalización y cobro de impuestos en las entidades territoriales o municipales, es importante resaltar algunos procedimientos que están resultando efectivos a la hora de recaudar los impuestos en el municipio de Yumbo y por supuesto recomendar algunos procedimientos que están siendo utilizados exitosamente en algunos municipios y que pueden tener iguales efectos si se aplican en el municipio de Yumbo.

De acuerdo a la clasificación realizada para el universo de contribuyentes realizada previamente en el capítulo 7.1 de este estudio, se harán recomendaciones de procedimientos de fiscalización y cobro a seguir aplicando o nuevos para implementar dentro del Municipio de Yumbo.

7.2.1 Recomendaciones para identificar contribuyentes no registrados y desconocidos:

- Continuar y renovar el programa efectuado por la modalidad de contratación por licitación pública H-CMC-2008, para los años venideros, con el fin de fortalecer el registro de contribuyentes del impuesto predial y realizar los avalúos correspondientes a los predios que no están cumpliendo con la obligación de pagar el impuesto.
- Revisar y actualizar periódicamente los formularios para registro de contribuyentes del impuesto predial y del impuesto de Industria y comercio, incluyendo información adicional que pueda ser de utilidad para identificar posterior al registro los responsables de los impuestos municipales y poder hacerles un efectivo seguimiento y debidas notificaciones a tiempo. A continuación se ilustran algunos puntos a tener en cuenta en el registro de contribuyentes de acuerdo a guías prescritas por el DNP:

Contenido del registro predial

En primer lugar es importante la Identificación del contribuyente responsable del pago del impuesto por lo que la planilla de inscripción debe contener en este sentido mínimo, el nombre, documento, tipo de persona, copropietarios, dirección de notificación.

En segundo lugar se debe obtener la identificación del predio, por lo que se requiere que los formulario recopilen mínimo el numero catastral anterior y actual, el número de matrícula inmobiliaria, el área del terreno, área construida, avalúo, dirección,

código exención, uso, estrato, fecha de formación catastral, resolución vigente, fecha notificación.

Actualmente el municipio no cuenta con un formulario diseñado específicamente para el registro de contribuyentes, sino que maneja su base de datos de predios que son llenados por medio de encuestas y no por información suministrada por los poseedores de bienes inmuebles.

Contenido del registro de ICA

En este caso es importante que el municipio obtenga la información del Nombre, documento, dirección, teléfono, matrícula mercantil, representante legal, fecha inicio de actividades, actividad realizada, número de establecimientos de comercio ocupados por el contribuyente.

En el municipio de Yumbo mediante Resolución 096 de Julio 15 de 2010, se implementó el actual formulario de inscripción de contribuyentes que si bien integra muchos elementos de los mínimos tiene un aspecto que puede ser explotado con mayor utilidad, ya que dentro de la información solicitada al contribuyente de Industria y Comercio se incluye el numero predial del establecimiento donde opera, y a pesar de que consulta si se tiene la propiedad del bien, no solicita información del tercero sobre el que recae la propiedad en caso de no ser un bien propio; por lo que se recomienda que este punto se tenga en cuenta para cruzar información entre los impuestos predial y de Industria y Comercio.

- Agregar a la actualización permanente del registro de contribuyentes de Industria y comercio, cruces con otras entidades que son fuentes de cómo se describe a continuación dependiendo del impuesto relacionado:

Impuesto	Fuente de Información	Información que puede suministrar
Impuesto predial Unificado	Agustín Codazzi, notarias, Oficina de registros públicos, empresas de servicios públicos, planeación.	Numero de predios registrados, transferencia de propiedad de bienes inmuebles, dirección precisa de inmuebles, estratificación, otros.
Industria y comercio y avisos y tableros	Cámara de comercio, DIAN, gremios, Fenalco, Acopi, superintendencias.	Contribuyentes activos con las actividades realizadas, información financiera, compañías agremiadas y asociadas dentro de la jurisdicción ingresos reportados, otros

Tabla 40. Fuentes Exógenas de Información.

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Yumbo - Elaboración Propia

- Mejorar el censo económico que se viene realizando, pues hay muchas zonas a las que no están llegando los encuestadores, dejando muchos contribuyentes por fuera del mismo.

7.2.2 Recomendaciones para detectar los contribuyentes registrados no declarantes.

- Crear una cuenta virtual a cada contribuyente registrado para implementar la presentación virtual de declaraciones, con lo que podría acceder rápidamente a bases de datos relacionales que comparen el número de contribuyentes con el número de declaraciones presentadas por periodo. Un análisis importante a tener en cuenta para esta recomendación es verificar que los costos de implementar dicho sistema de declaración electrónico no distorsionen la economía municipal en términos de la eficiencia tributaria.
- Solicitar periódicamente a la DIAN la relación de contribuyentes con domicilio en el municipio que han declarado renta, lo que permite tener indicios del número de negocios en marcha que deberían cumplir obligaciones en el municipio.
- El municipio debe implementar un sistema que le permita hacer publicaciones adecuadas de los plazos que tienen los contribuyentes para declarar y pagar sus debidos impuestos.

7.2.3 Recomendaciones para detectar declaraciones incorrectas.

Basados en la buena fe del contribuyente y asumiendo que las inconsistencias y errores que se presentan en las declaraciones tributarias de los contribuyentes, se presentan de manera involuntaria, la administración de impuestos municipales debe contar con los medios para que el contribuyente pueda solucionar sus dudas respecto de las declaraciones, por ello están serian unas buenas medidas:

- Manuales para diligenciar formularios
- Continuar con las capacitaciones a contribuyentes de industria y comercio que se viene realizando desde el año 2009, pero con una mayor promoción del evento para que se logre la asistencia masiva deseada.
- Contar con más medios para divulgar el estatuto tributario municipal y normas complementarias.
- Manejar un contacto más cercano con la Base de Datos de Deudores Morosos del Estado BDME, para publicar por los medios posibles, las sanciones a que haya lugar por el incumplimiento de las obligaciones con el municipio.
- Contar con un centro de ayuda y consulta al contribuyente para solucionar dudas respecto del diligenciamiento de declaraciones, actualmente el municipio cuenta con una persona encargada para solucionar dudas referentes a los impuestos municipales, pero gran cantidad de contribuyentes no se da por enterado de esta ayuda, por lo que es importante difundirlo.

Por otro lado es importante que la administración tributaria municipal tenga herramientas que le permitan identificar los errores en las declaraciones que se hayan presentado de manera dolosa o involuntaria por parte de los contribuyentes, por lo que estas serían unas buenas medidas para:

- En primer lugar se debe capacitar constantemente a los funcionarios, lo cual resulta imprescindible a la hora de poder encontrar inconsistencias, pues alguien que no tiene conocimiento de causa difícilmente podrá cuestionar las declaraciones tributarias.
- Aquí también son importantes los cruces de información con entidades que manejan información económica, como la DIAN y los municipios aledaños.
- El manejo de estadísticas por empresas del mismo sector, que sirvan de comparativos de los ingresos provenientes de operaciones similares.
- Mediante un efectivo sistema de información se puede determinar las cuan representativas son las variaciones, deducciones y/o ingresos por declarados por fuera del municipio que se presentan en las declaraciones. Este sistema debe capturar información del Muisca y bases de datos no debe capta datos de contribuyentes directamente.

7.2.4 Recomendaciones para detectar los contribuyentes morosos y asegurar el pago de los impuestos.

En este grupo se incluyen los declarantes que aunque declaran de forma correcta no pagan a tiempo, y los que declaran de manera incorrecta y tampoco cumplen su obligación de cancelar los impuestos dentro de los plazos establecidos.

Algunas recomendaciones de procedimientos a aplicar son:

- Unificar el sistema de recaudos por un canal único, bien sea por medio de entidades bancarias de recaudo, por las ventanillas de la tesorería municipal o mejor fortalecer y unificar como ya se mencionó en una recomendación anterior, la presentación y pago de impuestos por medio virtual creando una cuenta para cada contribuyente, donde se presente la declaración virtual y se formalice la comprobación del pago, bien sea por PSE, o mediante el cargue de comprobantes de pago.
- Generar listados periódicos de los estados de cuenta de cada contribuyente registrado y enviándolos a cada contribuyente.
- Continuar generando facturación anticipada de industria y comercio previa a la presentación de la declaración anual.
- Implementar la facturación anticipada o fraccionada para el impuesto predial unificado.

- Seguir generando incentivos por pronto pago únicamente para las vigencias corrientes, para que los contribuyentes se ganen un descuento por pagar antes de los plazos establecidos.

7.2.5 Recomendaciones generales de procedimientos de fiscalización y cobro.

En este punto se harán algunas recomendaciones que pueden aplicar a todos los grupos fiscalizables anteriormente descritos y que de acuerdo a la revisión efectuada representan mecanismos efectivos a tener en cuenta para mejorar el recaudo de impuestos municipales.

Un error encontrado a nivel general es que el estatuto tributario municipal remite en su gran mayoría, por no decir que en todo a lo estipulado en el estatuto tributario nacional, lo que en algunos aspectos es obligatorio que se apliquen como se estipula en el artículo 59 de la ley 788 de 2002, que dicta que se debe aplicar los procedimientos tributarios nacional; sin embargo también dicta que “El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos”, lo que permite que exista un campo de acción que no está siendo bien utilizado por el municipio, como es el caso de las sanciones no relacionadas con las declaraciones tributarias, pues no se está ajustando al contexto municipal y no está conforme a las necesidades tributarias del municipio.

- Las sanciones del nivel nacional pueden ser laxas en temas que pueden resultar de mayor importancia para el municipio, además de que no sea crea el riesgo suficiente para que los contribuyentes cumplan sus obligaciones, por no contar con un propio sistema sancionatorio, creando la sensación de que no hay rigidez para aplicar las sanciones que se requieren en el municipio; yendo a un punto más experimental, esta es la realidad del municipio⁴⁶.
- La sanción mínima aplicada en el municipio es la que rige a nivel nacional, por lo cual no consulta la capacidad de pago de los contribuyentes, caso que si sucede en el municipio de Tuluá y que sería conveniente aplicar en Yumbo, pues como la sanción mínima puede ser exagerada para pequeños contribuyentes, puede resultar efímera ante grandes entidades que abundan en el municipio, lo cual es totalmente regresivo y va en contra de los principios del impuesto.
- En el mismo sentido, otro punto a tener en cuenta que se viene aplicando año tras año es la condonación de intereses por mora mediante acuerdos municipales, aspecto que se debe ir desmontando o en lo posible erradicarlo, pues los contribuyentes que están acostumbrados a no pagar o no hacerlo a tiempo saben que cada año el municipio está emitiendo acuerdos con los que

⁴⁶ Esta apreciación es del autor, basado en la experiencia y la visión que tiene desde el punto de vista de empresas ubicadas en el municipio de Yumbo y de personal que labora en la administración municipal.

no tendrán que asumir ningún intereses por mas mora en la que hayan incurrido y lo han ido forjando una costumbre.

- Uno de los principales inconvenientes a la hora de aplicar correctamente los procedimientos de cobro persuasivo y coactivo radica en la notificación de las actuaciones administrativas, pues no se cuenta con un sistema que agilice el proceso de notificación y el tiempo que demora en llegar al funcionario de conocimiento de un caso es muy largo una vez se recibe en la recepción de la administración municipal. Por lo cual es importante agilizar para hacer más llevaderos los procesos de cobro.
- ✓ Una recomendación importante para mejorar los ingresos corrientes del municipio es prestar mayor atención a la aplicación de la retención de Industria y Comercio por parte de los agentes de retención, a la cual no se le hace un seguimiento adecuado, a pesar de que de una manera muy acertada se ha establecido para impedir que emigren recursos que se deben tributar en el municipio.

El artículo 77 del acuerdo 016 de 2004 del Municipio de Yumbo, establece la retención en la fuente a título de industria y comercio en la jurisdicción del municipio. En su parágrafo dicta que este sistema solo se aplicará a personas naturales, jurídicas, empresas unipersonales, sociedades de hecho, y demás sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio, que presten servicios dentro de la jurisdicción del municipio de Yumbo y no tengan domicilio residencia en el municipio, o no estén registrados en la división de rentas de la secretaria municipal.

Difícilmente un agente de retención podrá determinar si un tercero del cual recibe servicios, se encuentra registrado o no en la división de rentas del municipio, pero si es sencillo determinar si el tercero tiene domicilio o residencia en el municipio de Yumbo; en este sentido es importante:

- ✓ Comparar a los contribuyentes que están declarando anualmente Industria y comercio con los que están presentando la declaración bimestral de retención en la fuente a título de industria y comercio, para detectar los agentes que no están cumpliendo su obligación de efectuar la retención.
- ✓ Mediante cruces de información con municipios aledaños, determinar que contribuyentes del impuesto de industria y comercio pueden estar prestando sus servicios en el municipio de Yumbo y que además no tienen domicilio ni inscripción en el municipio de Yumbo, no con el fin de emplazar por no declarar en el municipio, sino para determinar los terceros domiciliados que no están cumpliendo su obligación de retener, pues es más fácil fiscalizar las empresas que se encuentran en el municipio, a las que no lo están y son agentes pasivos del impuesto en Yumbo.
- ✓ La administración del municipio de Yumbo, puede mediante lo dispuesto en Artículo 13 ley 44 de 1990, implementar la declaración de Impuesto predial

Unificado, para solicitar información a los propietarios o poseedores de predios deberán presentar anualmente en dicha declaración en los formularios que prescriba el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Dicho formulario y declaración servirá para recoger información adicional de los responsables del impuesto, que sirvan para renovar la información recibida en los formularios de inscripción, correspondiente a:

- ✓ Apellidos y nombres o razón social y NIT del propietario del predio;
- ✓ Número de identificación y dirección, del predio;
- ✓ Número de metros de área y de construcción del predio;
- ✓ Autoavalúo del predio;
- ✓ Tarifa aplicada;
- ✓ Impuesto predial autoliquidado por el contribuyente;
- ✓ Impuesto para la corporación regional respectiva.

Este procedimiento también ayudará a fortalecer el cobro coactivo, ya que no solo se contará con la factura emitida para el impuesto correspondiente, sino que también, de acuerdo a lo previsto en el artículo código de procedimiento civil, se contará con un título que presta mérito ejecutivo como lo son las declaraciones de impuestos.

- Un procedimiento que puede resultar muy importante en el municipio de Yumbo, que puede tener total aplicación en el municipio, basada en la alta presencia de empresas comerciales, de servicios y sobre todo, el alta industrial en el municipio es el establecimiento de PRESENTACION DE INFORMACION EXOGENA, para los contribuyentes de los impuestos administrados por el municipio de Yumbo.

En el artículo 119 del acuerdo 016 2004, estatuto tributario del municipio de Yumbo, admite la posibilidad de establecer la información exógena en el municipio, el artículo en mención dicta lo siguiente:

“La obligación de informar a la DIAN, previstas en los artículos pertinentes del estatuto tributario nacional podrá ser utilizada por la división de rentas, en relación con actividades realizadas dentro del municipio de Yumbo.

Para tal efecto se podrá hacer uso de las facultades de fiscalización previstas en este acuerdo y en el estatuto tributario nacional”.

El hecho anterior está conforme lo estipulado en el artículos 66 de la Ley 383 de 1997 y 59 de la Ley 788 de 2002, que remite a la aplicación de los procedimientos del estatuto tributario nacional.

El acuerdo 016 de 2004 al remitir al estatuto tributario nacional, la obligación de informar se refiere específicamente a artículos como el 631 del Estatuto Tributario Nacional, que faculta a la administración de impuestos para solicitar información sobre aspectos relacionados a la actividad del responsable, que para el caso del municipio de Yumbo aplican los siguientes casos:

- ✓ Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada una de las personas o entidades a quienes se les practicó retención en la fuente, con indicación del concepto, valor del pago o abono sujeto a retención, y valor retenido. Este punto sería aplicable a los domiciliados en el municipio de acuerdo a lo establecido para retención en la fuente a título de industria y comercio en Yumbo.
- ✓ Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada uno de los beneficiarios de pagos o abonos, que constituyan costo, deducción o den derecho a impuesto descontable, incluida la compra de activos fijos o movibles, con indicación del concepto, retención en la fuente practicada e impuesto descontable.
- ✓ Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada una de las personas o entidades de quienes se recibieron ingresos, con indicación del concepto e impuesto sobre las ventas liquidado cuando fuere el caso.
- ✓ Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada una de las personas o entidades de quienes se recibieron ingresos para terceros y de los terceros a cuyo nombre se recibieron los ingresos, con indicación de la cuantía de los mismos.
- ✓ Descripción de los activos fijos adquiridos en el año con indicación del valor patrimonial y del costo fiscal.

Estos puntos anteriores permitirán obtener una base de datos bastante fuerte y grande para realizar cruces, que permitan determinar valores omitidos y nuevos responsables de los impuestos municipales.

- ✓ La discriminación total o parcial de las partidas consignadas en los formularios de las declaraciones tributarias.

Este punto es muy importante a la hora de encontrar diferencias y errores en las declaraciones tributarias. Es importante tener en cuenta que este procedimiento solo será en beneficio del municipio siempre que no prosperen, o no cumplan a cabalidad las necesidades del cruce de información que requiere la administración tributaria municipal para detectar los contribuyentes de los diferentes grupos fiscalizables, pues el inicio de este procedimiento requiere un importe bastante alto que puede llegar a comprometer vigencias futuras, por lo que en términos de eficiencia es conveniente agotar otros procedimientos que disminuyen el costo de fiscalización, como son los cruces con la base de datos del MUISCA.

El municipio podría emitir con una frecuencia anual los obligados a reportar dicha información, los lugares y forma de hacerla llegar a la administración de impuestos municipal, para legalizar la implementación de medios magnéticos que han dado muy buenos frutos en ciudades con un presupuesto tan o más alto al manejado por

el municipio de Yumbo, como son los casos del Municipio de Cali y el Distrito Capital.

- Es de vital importancia que la administración municipal integre las recomendaciones anteriores y los procedimientos destacados por otros entes municipales que han demostrado tener efectos positivos en el manejo de los impuestos municipales, por ello la recomendación final es que se formalice un manual de procedimientos con las recomendaciones sugeridas en este trabajo y las integre a las ya establecidas para darlos a conocer a cada uno los encargados de la fiscalización y cobro de impuestos en el municipio de Yumbo.

Además teniendo en cuenta que los mayores esfuerzos de la actividad fiscalizadora deben dirigirse a los omisos, quienes son los mayores evasores de la responsabilidad sustancial ante el municipio, se debe complementar la aplicación de dichos manuales con una escala de aplicación de acuerdo a los grupos fiscalizables mencionados anteriormente; con lo cual se castiga en menor proporción a los que tienen menor culpabilidad por el incumplimiento de obligaciones.

En síntesis la administración debe esforzarse por la fiscalización del grupo 1, seguido por el grupo 2 y así sucesivamente hasta llegar al 4 grupo que requiere un mayor costo y resulta incluso más difícil de llevar a cabo.

8 CONCLUSIONES

Objetivo específico 1: Identificar y describir los procedimientos de fiscalización y cobro de los ingresos tributarios que fueron utilizados en el municipio de Yumbo durante el periodo de gobierno 2008-2011.

- El municipio de Yumbo por prescripción de la ley, ha acogido las normas del estatuto tributario nacional para la aplicación de procedimientos de fiscalización y cobro de impuestos, mediante el acuerdo 016 de 2004 expedido por el concejo municipal, en el cual se dicta el procedimiento tributario del municipio, determinando los términos y requisitos para presentar oficios persuasivos, para declarar, corregir, presentar información o cancelar el valor de los impuestos adeudados de manera coactiva.
- Entre el conjunto de actuaciones administrativas que comprenden los procedimientos de permanente utilización en el municipio de Yumbo, se encuentran la apertura y revisión de expedientes, los cruces de información, los autos persuasivos, los emplazamientos, requerimientos, liquidaciones oficiales, los pliegos de cargos, las resoluciones sancionatorias y las notificaciones administrativas.
- La autonomía territorial, ha permitido que el municipio de Yumbo expida Acuerdos, Decretos, Resoluciones y Realice contratos para la gestión de sus intereses económicos y fiscales, generando nuevos procedimientos para impactar a los contribuyentes e incidir en las finanzas en función al cumplimiento de metas e inversiones propuestas.
- Entre los procedimientos utilizados por el municipio para el cobro, expedidos mediante normas locales, se encuentran la exoneración de intereses, los descuentos por pronto pago, exoneraciones, subrogaciones, ampliación de las oportunidades para cruces de cuenta y dación en pago, contratos externos de recaudo.
- Entre los procedimientos utilizados para la fiscalización expedidas mediante normas locales se encuentra la generación de nuevos formularios para registro de contribuyentes y declaraciones tributarias, además de la realización de contratos para identificación de contribuyentes.

Objetivo específico 2: Evidenciar los resultados obtenidos por el municipio de Yumbo en la aplicación de procedimientos de fiscalización y cobro durante el periodo de gobierno 2008-2011.

- A pesar de que los procedimientos de fiscalización y cobro están representando un alto porcentaje de ejecución de las metas proyectadas por el municipio para cada año, la cartera acumulada del municipio también tuvo aumento durante el periodo de análisis de 138% lo cual es un aumento de \$10.583.765, lo que implica que el municipio debe aumentar sus esfuerzos

sobre el grupo 1 del universo fiscalizable para recuperar los dineros adeudados por los morosos.

- Una herramienta de gran utilidad en los procedimientos de fiscalización y cobro de impuestos en el municipio son los cruces de información, por lo cual la administración tributaria debe aumentar las fuentes de información exógena con las que se cuenta al cierre del periodo 2008-2011, para lograr identificar los deudores morosos, las diferencias en las declaraciones, la omisión de obligaciones formales y la identificación de contribuyentes.
- La función fiscalizadora, en su mayoría gracias a la gestión realizada para el impuesto predial, que individualmente tuvo un aumento de \$28.836.415 (pesos constantes), correspondientes a 105.57%, mediante contratos de identificación de predios, subrogación de deudas, titulación de predios y mediante la generación de facturas para las deudas en mora y corrientes, ampliando el termino de prescripción, permitieron un aumento generalizado de ingresos tributarios en un 22.36%, equivalentes a \$104.788.713 en pesos constantes.

Objetivo general: Analizar los procedimientos de fiscalización y cobro utilizados en el municipio de Yumbo durante el periodo de gobierno 2008-2011.

- La hacienda pública del municipio de Yumbo aplica de manera teórica mas no de manera íntegra lo dispuesto en el libro V del estatuto tributario nacional, pues se encuentra la inexistencia de algunos procedimientos en la práctica de la fiscalización y el cobro de impuestos.
- La política fiscal aplicada en el municipio de Yumbo contiene elementos de la escuela Keynesiana al intervenir en la economía del municipio mediante incentivos, descuentos y la misma fiscalización; sin embargo la intervención no es total, ya que no existe realmente un programa de fiscalización que abarque todos los grupos fiscalizables, sino que se intensifica en los contribuyentes identificados que están cumpliendo algunas obligaciones formales como la de declarar.
- La función redistributiva de la hacienda en el municipio ha optado en mayor grado por introducir instrumentos y políticas que afecten la propiedad o los terratenientes por encima de los ingresos de los generadores de renta, basado en un modelo de desarrollo municipal cuyo eje principal es la acumulación de riquezas por medio del empleo.
- Se evidencia que la gestión de identificación de nuevos contribuyentes que resultan desconocidos, no es per se un procedimiento que asegure la recuperación de ingresos del municipio, sino que es necesario el seguimiento a los grupos fiscalizables compuestos por contribuyentes ya identificados que no cumplen la obligación sustancial del tributo, porque la persuasión y la

percepción de riesgo que se genere sobre estos es la que en ultimas va asegurar la recuperación de cartera y la generación de nuevos ingresos y el cumplimiento de las metas propuestas.

- Los procedimientos que más incidieron en el cumplimiento de las metas fueron los que permitieron facilidades para el cumplimiento oportuno de las obligaciones como lo fueron las subrogaciones de deudas, las facilidades de pago con plazo superior al normal estipulado, la aplicación de descuentos por pronto pago y la dación en pago establecida con deudores morosos, en cuanto a ingresos corrientes; y el fortalecimiento de la jurisdicción coactiva en cuanto a ingresos de vigencias anteriores reflejados en cartera vencida.
- Se ha guardado coherencia y dependencia normativa en la expedición de normas para la fiscalización y cobro de acuerdo a los lineamientos nacionales, respetando la legalidad en la expedición de decretos, acuerdos y resoluciones municipales en cuanto a fiscalización y cobro se refiere.
- Se pudo constatar con los hallazgos de la investigación la debilidad del proceso de cobro coactivo en el municipio para el impuesto de industria y comercio, dada la falta imposibilidad de relacionar la gestión de recaudo con la baja presencia de procedimientos de cobro por ésta vía, al parecer por falta de motivación política en contra de las empresas generadoras de empleo. Además según información de funcionarios de la administración tributaria, se le da prelación a la jurisdicción coactiva en multas de tránsito.

9 BIBLIOGRAFIA

- FERNÁNDEZ DIAZ, Andrés. PAREJO GAMIR José Alberto y RODRÍGUEZ SAIZ, Luis. Política económica, cuarta edición. Mc Graw Hill. 2006
- MAURICE LAURE. Tratado de política fiscal. traducido por Manuel García-Margallo Riaza. Editorial de derecho financiero, Madrid, 1960.
- ALVIN, Hansen H. Política fiscal y ciclo económico. Fondo de cultura económica, México. Versión española de Rafael Fernández y Cristóbal Lara. México
- RESTREPO, Juan Camilo (1996): Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Tercera edición
- MILLAN PUENTES, Regulo, Historia de la contaduría pública en Colombia, Editorial. MPR, Bogotá 2005.
- CASE, Karl. FAIR, Ray. Principios de macroeconomía, octava edición. Pearson Prentice Hall. México 2008
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El contrato social o Principios de derecho político*. Editorial Maxtor. España 2008.
- GIULIANI Fonrouge. *PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Librería Santa Fe. Argentina.
- CABEZAS, Viviana y PARRA, Viviana. impuesto predial y contribución por valorización evolución e implicaciones en el periodo 2000 a 2009 municipio de yumbo. Trabajo de grado (Contador público). Universidad del Valle. Facultad de ciencias de la administración.
- JENSEN, Michael. *Theory of the Firm*. Harvard University Press. London 2003.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. MENESES LOMBANA Orlando, AMADO GUTIÉRREZ Gilber, GONZÁLEZ VIVAS Gloria Cecilia, VERGEL BAYONA John Jairo, ACEVEDO GUTIÉRREZ Álvaro. et al. Política de saneamiento fiscal y financiero de los entes territoriales. Dirección de estudios sectoriales.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Manuales de fiscalización y cobro. Dirección general de apoyo fiscal TOMO I y II. Imprenta nacional de Colombia. Abril de 2000.

- Censo económico Cali-Yumbo 2005. DANE
- REVISTA “*ECONOMÍA Y DESARROLLO*” (Marzo 2003, Vol. 2) Universidad Autónoma de Colombia.
- MUNICIPIO DE YUMBO. CONSEJO MUNICIPAL. Acuerdo 016 de diciembre 31 de 2004. “Estatuto Tributario del municipio de Yumbo”.
- MUNICIPIO DE YUMBO. CONSEJO MUNICIPAL. Acuerdo 020 de septiembre 27 de 2006. por el cual se modifica el estatuto tributario del municipio de Yumbo.
- COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. 1991*
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 1430 DE 2010
- MUNICIPIO DE YUMBO. CONSEJO MUNICIPAL. *Decreto municipal 078 de 2007*
- MUNICIPIO DE YUMBO. CONSEJO MUNICIPAL. Acuerdo 002 de 2011, por el cual se regula la aplicación de la ley 1430 de 2010 en el municipio de Yumbo.

Internet:

- <http://www.econlink.com.ar/impuestos-tasas-contribuciones>
- www.yumbo.gov
- www.shd.gov.co
- www.Tulua.gov.co
- www.itagui.gov.co
- www.medellin.gov.co
- www.soacha-cundinamarca.gov.co
- www.DIAN.gov.co