

SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS
ANÁLISIS DE COBRO Y RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL



**ALCALDÍA DE
ZAMBRANO-BOLÍVAR**

Estudiante

John Jairo Falcón Pérez

Facultad de Administración de Empresas

Universidad Autónoma Latinoamericana

Zambrano Social
más Productivo

Asesora metodológica

Isis Miosotis Álvarez

Fecha

05/09/2021

Tabla de contenido

1.Introducción.....	6
1.1 Características generales (delimitación contextual).....	6
1.2 Presentación general de la experiencia	9
1.2.1 Funciones centrales de la práctica.....	12
1.2.2 Tiempo de la práctica.....	13
2. Desarrollo	15
2.1 Ejes de problematización a partir de la experiencia	15
2.1.1 Problema u oportunidad identificada desde la acción del practicante	15
2.1.2 Acciones de la Organización en Torno a la Problemática u Oportunidad Identificada	16
2.1.3 Acciones del practicante entorno a la problemática u oportunidad identificada	16
2.2 Contexto teórico	17
2.2.1 Teorías que orientan la problemática u oportunidad identificada.....	17
2.2.2 Conceptos que orientan la problemática u oportunidad identificada.....	20
2.2.2.1 Ente territorial	21
2.2.2.2 Plan de ordenamiento territorial (POT).....	21
2.2.2.3 Plan de desarrollo municipal.....	22
2.2.2.4 Municipio.....	24
2.2.2.5 Ingresos corrientes.....	25
2.2.2.6 Ingresos no corrientes de capital.....	25
2.2.2.7 Impuesto predial.....	25
2.3 Técnicas de investigación para la recolección de la información.....	26
2.3.1 Aplicación de técnicas	26
2.4 Niveles de análisis	39
2.4.1 Reflexiones sobre el proceder de la organización a partir del problema u oportunidad identificada.....	39
2.4.2 Reflexiones sobre el proceder del practicante a partir del problema u oportunidad	40

identificada.....	40
2.4.3 Aproximaciones teóricas o conceptuales sobre la problemática u oportunidad identificada.....	42
3. Conclusiones.....	43
3.1 Reflexiones finales.....	43
3.1.1 Sobre el proceder de la organización.....	43
3.1.2.Sobre el proceder del practicante	42
3.1.3 Desde lo teórico	46
3.2 Propuestas para la organización	47
3.2.1 En lo estratégico y lo operativo	47
3.2.2 Para las prácticas.....	48
4. Referencias	50

Índice de figuras

Figura 1: Organigrama actual municipio de Zambrano.....	8
Figura 2: Comportamiento anual del recaudo del impuesto predial.....	36

Índice de tablas

Tabla 1: Línea de tiempo.....	13
Tabla 2: Normatividad legal vigente frente al cobro y recaudo del impuesto predial.....	27
Tabla 3: Estructura histórica de gastos	32
Tabla 4: Entrevista estructurada	35
Tabla 5: Política de cobro y recaudo del impuesto predial.....	38

Resumen

Zambrano es un municipio que converge con diferentes y suficientes elementos productivos en la subregión de los Montes de María, su ubicación privilegiada le confiere ventajas comparativas que le permiten diferentes apuestas productivas las cuales conlleven a mejorar la calidad de vida de la población, el municipio tiene un entorno de desarrollo intermedio y está en la sexta categoría según la ley 617 del 2000.

La Alcaldía de Zambrano tiene entre sus funciones la responsabilidad de administrar los recursos del municipio, así como también encargarse de velar para que estos recursos sean utilizados con el objetivo de generar bienestar a todas las personas y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Actualmente en el municipio se viene presentando una cultura de no pago con respecto al impuesto predial y no se cuenta con una política de cobro y recaudo de dicho tributo que le permita a cada administración seguir unos lineamientos y normas que faciliten el pago de dicha contribución que tiene el objetivo de generar ingresos propios y ser destinados al desarrollo del mismo municipio.

Debido a lo anteriormente mencionado se plantea el siguiente trabajo de sistematización de experiencias, el cual está enfocado en hacer mejoras y aportes para dicho problema identificado, generando así una propuesta de un plan de acción con el fin de plasmar y dejar una idea o solución para esta necesidad.

Palabras clave

Recursos, administración, Alcaldía, cultura, impuestos, plan de acción.

Abstract

The town of Zambrano was founded on January 20, 1770 by Don Álvaro de Zambrano, and was elevated to the category of municipality in 1916. It has a single district: Jesús del Río and has a populated center located at kilometer 16 called Capaca. It is a municipality of Colombia located in the north of the country, in the department of Bolívar, on the left bank of the Magdalena River and very close to the foothills of the Montes de María, and is located 168 kilometers from the capital of the department, Cartagena de Indias.

The Mayor's Office of Zambrano has a very important function and it is to administer the resources of each municipality, as well as to be in charge of ensuring that these resources are used with the aim of generating well-being for all people and contributing to the improvement of the quality of life of the population.

Currently in the municipality there is a culture of non-payment with respect to the property tax and there is no policy of collection and collection of said tax that allows each administration to follow guidelines and regulations that facilitate the payment of said contribution that It has the objective of generating its own income and being used for the development of the same municipality.

Due to the aforementioned, the following work of systematization of experiences is proposed, which is focused on making improvements and contributions to said identified problem, thus generating a proposal for an action plan in order to capture and leave an idea or solution for this need.

Key words

Resources, administration, mayoralty, culture, taxes, action plan.

1. Introducción

1.1 Características Generales (delimitación contextual)

La población de Zambrano fue fundada el 20 de enero de 1770 por Don Álvaro de Zambrano, y fue elevado a la categoría de municipio en 1916. Posee un único corregimiento: Jesús del Río y tiene un centro poblado ubicado en el kilómetro 16 denominado Capaca. Es un municipio de Colombia situado en el norte del país, en el departamento de Bolívar, al margen izquierdo del río Magdalena y muy cerca de las estribaciones de los Montes de María, y se sitúa a 168 kilómetros de la capital del departamento, Cartagena de Indias.

La Alcaldía del municipio de Zambrano (Bolívar) es un ente territorial que realiza sus actividades bajo la normatividad del sector público, siendo un Municipio de sexta categoría, según lo dice la Ley 617 del 2000, la cual habla sobre la Categorización de las entidades territoriales (los municipios y distritos tienen en cuenta la población, los ingresos corrientes y de libre destinación –ICLD la importancia económica y la situación geográfica. Los municipios y distritos se dividen en 7 categorías así: **categoría especial:** municipios que cuenten con una población igual o superior a quinientos un mil (500.001) habitantes y tengan ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) por más de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), **categoría primera:** municipios que cuenten con una población entre cien mil (100.000) y cien mil un (100.001) habitantes y tengan ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) superiores a cien mil (100.000) y hasta cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), **categoría segunda:** municipios que cuenten con una población entre cincuenta mil un (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y tengan ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta cien mil (100.000) salarios mínimos

legales mensuales vigentes (SMLMV), **categoría tercera:** municipios que cuenten con una población entre treinta mil un (30.0001) a cincuenta mil (50.000) habitantes y tengan ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) superiores a treinta mil (30.000) y hasta treinta mil (30.000) salarios mínimo legales mensuales vigentes (SMLMV), **categoría cuarta:** municipios que cuenten con una población entre veinte mil un (20.001) a treinta mil (30.000) habitantes y tengan ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) superiores a veinticinco mil (25.000) y hasta treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), **categoría quinta:** municipios que cuenten con una población entre diez mil un (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y tengan ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), **categoría sexta:** municipios que cuenten con una población igual o menos de diez mil (10.000) habitantes y tengan ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) por menos de quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)), teniendo como objetivo primordial administrar los recursos y velar para que estos sean utilizados generando bienestar a todas las personas. En el Municipio de Zambrano cada día se busca estimular la construcción colectiva del desarrollo humano, social, económico, territorial y la protección de los principios, derechos y deberes para mejorar el bienestar y calidad de vida de la población, suministrando de una manera oportuna, eficiente y equitativa y con calidad los bienes y servicios básicos de los sectores de su competencia que determine la ley con el uso eficiente y transparente de los recursos públicos en alianza con la iniciativa privada, facilitando nuevos procesos productivos.

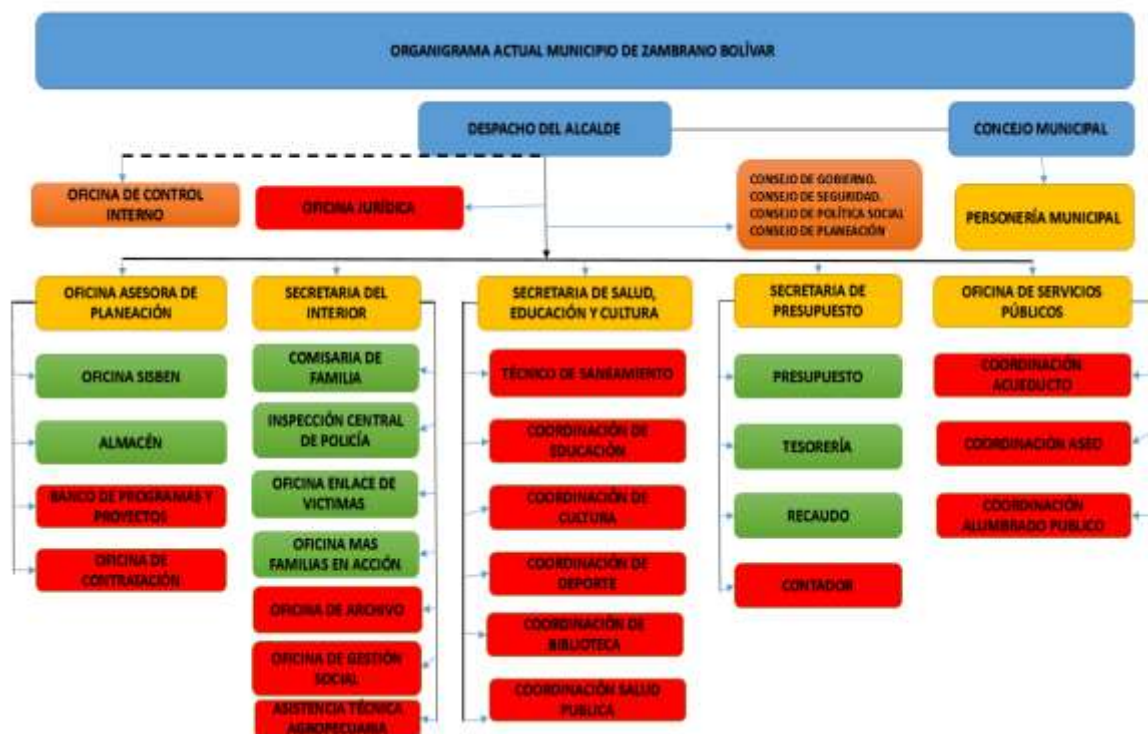
Para el año 2027 Zambrano se proyecta como un Municipio organizado y con un desarrollo sobresaliente en los ámbitos económico, territorial y social. Reconocido nacional e

internacionalmente por su positiva transformación en dichos ámbitos, en cumplimiento de la Constitución política de Colombia, la construcción de calidad de vida y la armonía con la naturaleza.

Actualmente dicho ente cuenta con el siguiente organigrama:

Figura 1

Organigrama Actual municipio de Zambrano



Fuente: Alcaldía de Zambrano

Es importante decir que la estructura orgánica proyectada por la Alcaldía del Municipio de Zambrano es de tipo vertical y jerárquico, en la cual el gerente general y el responsable de administrar al municipio es el Alcalde, actualmente es el Señor Jonás Orozco Arenas, quien

fue elegido a través del voto popular para el período 2020 2023, así mismo, en dicha estructura se evidencian áreas de apoyo y divisiones por departamentos en las cuales se pueden ver Consejo, Personería, Secretaría de Gobierno, Jurídica, Control Interno, Contratación, Planeación, Sisben, Educación y Cultura, Servicios Públicos Domiciliarios y Tesorería.

1.2 Presentación General de la Experiencia

Específicamente el área de tesorería de la Alcaldía es la responsable de planear, programar, coordinar, dirigir, controlar, manejar y recaudar los ingresos del Municipio, además de administrar la deuda pública conforme a las normas y procedimientos vigentes, el Alcalde es el principal ordenador del gasto público, lo cual se realiza en coordinación con el jefe de presupuesto y el tesorero.

Dentro de las funciones más relevantes de ésta área están evaluar los resultados de la planeación financiera (si se quiere el plan financiero municipal), previa presentación al consejo municipal, analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del plan operativo anual de inversiones, previa presentación al consejo municipal, proponer las metas financieras (que se incluye en el proceso de planeación financiera), para la elaboración del programa anual mensualizado de caja, analizar y conceptuar sobre las propuestas para establecer los presupuestos del municipio así como las empresas industriales y comerciales, en el marco de acuerdo al presupuesto, para que sean aprobadas por el Alcalde, conceptuar sobre el programa anual mensualizado de caja, financiado con recursos del municipio, correspondiente a la vigencia, a la reservas presupuestales y a las cuentas por pagar y reducir o eliminar autorizaciones de vigencias futuras, siempre y cuando no amparen compromisos perfeccionados.

El Gobierno Nacional formula anualmente el presupuesto de renta y leyes de apropiaciones que deberán corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y los presentará al Congreso durante los primeros diez (10) días de cada legislatura. El presupuesto municipal es un estimativo de los ingresos y transferencias de todo orden territorial, en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde. Incluye igualmente la definición de las disposiciones necesarias que garanticen una ejecución eficiente de los recursos, sobre las bases del plan de desarrollo.

El Plan de Gobierno es el instrumento mediante el cual los Alcaldes financian su Plan de Desarrollo y por ende, el mandato que ha sido encomendado a través del voto programado. Por esta razón el presupuesto debe reflejar los planes del marco fiscal de mediano plazo, establecidos en el plan de desarrollo y permitiendo una valoración en el cumplimiento de las metas fijadas por la administración.

Es relevante decir que los gastos de funcionamiento son aquellos que están destinados a atender las actividades y funciones propias de la administración municipal que no generan riqueza y desarrollo. Con ellos se financian servicios personales, gastos generales y transferencias corrientes.

Los gastos de servicios personales son aquellos que se realizan para pagar servicios recibidos por el municipio a través de una relación laboral o de un contrato. Incluyen el pago de la nómina de la entidad, gastos de representación, bonificaciones (son aquellos premios o motivaciones que reciben los Alcaldes por su gestión y dirección empresarial del ente territorial, dentro de estas existen dos clases y son: a) una bonificación que se le da al Alcalde a los cuatro meses de su gestión anual, la cual se denomina bonificación por gestión territorial, b) otra bonificación que se le da al Alcalde a los seis meses de su gestión anual, la

cual se denomina bonificación por dirección del ente territorial), prima de servicio, prima de vacaciones, indemnización por vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses sobre cesantías, subsidio de alimentación, viáticos, honorarios, bonificación por servicios prestados, de conformidad con las normas de personal salariales y prestacionales vigentes, así mismo se les paga la seguridad social y parafiscales mensuales a los trabajadores de nómina de la Alcaldía Municipal.

El tesorero Municipal es un funcionario encargado del manejo financiero del municipio y en el recae la responsabilidad de las decisiones que en materia financiera adopte el municipio. Por ello en el trámite de presupuestos no solo contribuye a la elaboración de los elementos del sistema presupuestal, sino también es el vocero autorizado del Alcalde ante el Concejo Municipal para asesorarlo en el estudio del presupuesto, sirviendo de intermediario entre el gobierno municipal y dicha corporación.

El área de Tesorería en la Alcaldía del Municipio de Zambrano es muy importante porque en esta se gestionan y se organizan todas las acciones relacionadas con operaciones de flujo monetario o flujo de caja, lo cual impacta de manera directa en diferentes aspectos, tales como el pago de proveedores, gestiones bancarias y cualquier otro movimiento de la caja en el ente territorial. Es decir, movimientos de dinero que entran y salen de esta. Esta área es relevante porque permite administrar la liquidez de la Alcaldía con el fin de asegurar la disponibilidad permanente de fondos suficientes para hacer frente a los pagos.

Dentro de las responsabilidades de la tesorería municipal está administrar los ingresos tributarios, por estos se entiende aquellos que tienen el carácter de impuestos, es decir que cumplen con las siguientes características: son propiedad del municipio, son generales, según su base gravable, generan contraprestación alguna y son exigibles coactivamente, si es el

caso, y estos ingresos lo constituyen el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, el impuesto de avisos y tableros, el impuesto a espectáculos públicos, el impuesto de juegos de suerte y azar, Sobretasa Ambiental, impuesto de delineación, Sobretasa Bomberil, Sobretasa a la Gasolina, Estampillas (Bienestar del Adulto Mayor, Universidad de Cartagena siempre a la altura de los tiempos, Pro Hospitales Universitarios, Pro Cultura), impuesto sobre el servicio de alumbrado público, Contribución sobre Contratos de Obras Públicas (Fondo Cuenta Municipal).

Particularmente, en ésta área se cumple una función fundamental como lo es el recaudo del impuesto predial unificado, el cual es un gravamen real que recae sobre los bienes inmuebles ubicados dentro del Municipio de Zambrano; dicho tributo podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el Municipio de Zambrano podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido.

1.1.1 Funciones Centrales de la práctica

Durante la práctica, se cumplirán las siguientes funciones: reorganizar archivo de la oficina, archivar comprobantes de egresos y correspondencia, recibir correspondencia, recibir y verificar soportes de pagos (contratistas), verificar en línea el pago de seguridad social de los contratistas, elaboración de oficios, apoyar al tesorero, servir de auxiliar contable, ser jefe de presupuesto cuando sea requerido, apoyar en conciliaciones bancarias y apoyar en otras actividades administrativas.

1.1.2 Tiempo de la práctica

Cabe resaltar que por medio de un convenio se estará realizando la vinculación del estudiante y el ente territorial para la realización de las respectivas prácticas, las cuales tendrán una duración de 6 meses, que van desde el 12 de marzo hasta el 12 de septiembre y mensualmente se estarán cumpliendo etapas o momentos para el desarrollo del trabajo de grado, de la siguiente manera:

Tabla 1.

Línea de tiempo

LINEA DE TIEMPO DURANTE LA PRÁCTICA	
MESES	
MARZO, ABRIL (MOMENTO 1)	INICIO DE LA PRÁCTICA
MAYO (MOMENTO 2)	EXPLICACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LAS FUNCIONES A DESARROLLAR
JUNIO (MOMENTO 3)	RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN
JULIO (MOMENTO 4)	DESARROLLO DEL TRABAJO
AGOSTO (MOMENTO 5)	DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS
SEPTIEMBRE (MOMENTO 6)	PROPUESTAS PARA LA ALCALDÍA

Fuente: Elaboración propia con información del proceso de práctica

Momento 1 (inicio de la práctica): Iniciaré la práctica y el proceso de aprendizaje, por lo tanto, desde la fecha se empezará a cumplir con todas las obligaciones académicas establecidas por la universidad.

Momento 2 (explicación y capacitación de las funciones a desarrollar): Durante esta etapa que comenzará en el mes de mayo se llevarán a cabo las funciones encomendadas en el área de tesorería, desarrollando ideas frente a los procesos diarios que se presenten en dicha área, apoyando al tesorero, al jefe de presupuesto, a la auxiliar contable y a la recaudadora en lo que necesiten.

Momento 3 (recolección de información): En esta fase que iniciará en el mes de junio se recogerá o se recolectará toda la información necesaria para cumplir con los requisitos del trabajo, siguiendo así la plantilla determinada por la universidad para la redacción del respectivo trabajo.

Momento 4 (Desarrollo del trabajo): En este momento, el cual comenzará a partir del mes de julio se llevará a cabo desarrollo de todo el trabajo de grado, asistiendo a las distintas asesorías programadas con la asesora metodológica de grado, con el fin de ir avanzando e ir cumpliendo con los requerimientos exigidos para terminas dicho trabajo.

Momento 5 (Desarrollo de los objetivos): Esta etapa es muy importante, empezará a desarrollarse en agosto y acá se desarrollarán los objetivos del trabajo de grado, tanto el general como los tres específicos, ya que estos son la base el escrito junto con el problema y la pregunta, y se cumplirá con la implementación de estrategias para educar a la comunidad en relación a tener cultura de pago del impuesto predial.

Momento 6 (Propuestas para la Alcaldía): Durante este momento se está terminando con el desarrollo del trabajo, es decir, se entrará en la etapa final de este, la cual terminará el 12 de septiembre, acá se redactarán las propuestas para generar estrategias que permitan generar cultura de pago en el Municipio de Zambrano, generando así un impacto positivo que mejore

la forma de recaudar dicho tributo para el beneficio de la Alcaldía Municipal y de la comunidad.

2. Desarrollo

2.1 Ejes de problematización a partir de la experiencia

2.1.1 Problema u Oportunidad Identificada Desde la Acción del Practicante

El impuesto predial es el tributo más relevante debido a que genera mayor renta para el municipio de Zambrano (en el año del 2020 tuvo un porcentaje del 60% del valor de los ingresos), por lo tanto este dinero recaudado es destinado a ser reinvertido específicamente en fondos comunes.

Como se dijo anteriormente es fundamental el pago del impuesto predial ya que genera mayor renta, sin embargo se ha evidenciado que hay una cultura de no pago de dicho impuesto, situación que hasta el día de hoy se ve reflejada en un índice de un 20% de personas que pagan el impuesto, lo que impacta directamente en las diferentes inversiones que realiza el ente territorial para el desarrollo y progreso en el municipio.

A causa de lo anteriormente expuesto, se determina que la administración municipal no cuenta con una política de cobro que le permita educar y establecer los canales adecuados con la comunidad o con la ciudadanía, planificando y aplicando métodos que promuevan la mayor eficiencia y eficacia frente a la captación del impuesto predial para el beneficio de ambas partes; ya que el Municipio recauda una mayor parte de sus ingresos a partir de la captación de los impuestos.

En vista de la problemática mencionada y de las acciones identificadas, se plantea la siguiente pregunta, ¿Cómo la administración municipal puede establecer una política de cobro que le permita educar y generar cultura de pago, con el fin de incentivar a la comunidad sobre los beneficios de cancelar el impuesto predial?

2.1.2 Acciones de la Organización en Torno a la Problemática u Oportunidad Identificada

Actualmente en dicho ente territorial, específicamente en el área de tesorería, se cuenta con un software contable universo online (sistema presupuestal, financiero y contable, este es un software web más robusto e intuitivo en el mercado y cuenta con ocho (8) módulos principales los cuales son: gestionar presupuesto, impuesto predial, impuesto de industria y comercio, tesorería, inventarios, contador, recursos humanos, y consultas e informes), en el cual están registrados todos los predios de cada una de que deben cancelar el impuesto predial. Los propietarios, poseedores o contribuyentes son los responsables de cancelar dicho impuesto ya que están disfrutando del predio y son dueños del mismo, por lo tanto deben acercarse a la administración municipal actual y cancelar el impuesto, pero debido a que no se cuenta con una cultura de pago, son muy pocas las personas que hacen efectivo el pago, y no se cuenta con una política o un plan de acción claro que permita establecer estrategias frente a esta dificultad. La alcaldía tiene diseñado no solamente el plan de desarrollo municipal como herramienta o como insumo para llevar a cabo su planeación sino también el marco fiscal de mediano plazo, las cuales son herramientas muy importantes debido a que son la normatividad que regula el recaudo de impuestos en dicho ente territorial.

2.1.3 Acciones del Practicante en Torno a la Problemática u Oportunidad Identificada

Frente a la situación planteada se propone una política de cobro y recaudo del impuesto predial que le permita a la administración municipal ser mucho más eficientes en dicha actividad, captando así un ingreso tributario muy importante para el desarrollo y progreso del mismo, para ello se implementan las siguientes acciones:

- Identificar la normatividad legal vigente frente al cobro y recaudo de los impuestos
- Caracterizar la situación actual de los predios del municipio frente al cobro y recaudo del impuesto predial
- Diseñar una política de cobro que permita el recaudo del impuesto predial.

2.2 Contexto Teórico

2.2.1 Teorías que Orientan la Problemática u Oportunidad Identificada

Frente a la cultura de no pago del impuesto predial en el municipio de Zambrano, es necesario apoyarse en teorías que soporten la temática planteada, basándose en argumentos de autores que permitan entender de mejor manera lo que se quiere plasmar.

En tal sentido es pertinente establecer que el impuesto predial unificado es un impuesto de orden municipal; la administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios. Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios. La base gravable del impuesto predial unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado (ley 44 de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias, 12 de diciembre de 1990).

Es importante que cada ciudadano dentro del municipio tenga claro el valor por el cual está avaluado su predio, ya que ese valor constituye la base gravable sobre la cual se calculará el impuesto a pagar para cada vigencia, de acuerdo a lo que dijo Vides & Arias, (2017), “el impuesto no depende de que el predio se encuentre inscrito o no en el catastro, pues el derecho físico para el cobro del impuesto no proviene de la inscripción sino de la existencia del inmueble” (Resolución 2555, 1988, pág. 99).

La base gravable para la liquidación del impuesto predial es el avalúo catastral, labor que realiza el Instituto Colombiano Agustín Codazzi – I.G.A.C., cuya normatividad vigente está contenida en la Resolución 2555 de 1988, por medio de la cual se reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional. Estas etapas (formación, actualización y conservación) en cierta medida inciden sobre la determinación de los avalúos catastrales, que son la base del impuesto predial. Este avalúo conforme lo señala Iregui, Melo, & Ramos, (2003), conforme al artículo 6 de la Resolución 2555 de 1988, “consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario” (Pág. 2). En términos generales, la liquidación del avalúo de cada predio incluye el avalúo del terreno y el avalúo de las edificaciones.

Según lo establecido por Melo, & Ramos, (2003) han establecido que los predios se pueden clasificar de diversas formas:

- a) De acuerdo con su ubicación en urbanos y rurales.
- b) Por su destinación económica en habitacionales, industriales, comerciales, agropecuarios, mineros, culturales, recreacionales, de salubridad, institucionales o del Estado, mixtos y otros.
- C) Por el uso del suelo en edificios (habitacional, industrial, comercial, etc.); parques, jardines y huertos; cultivos de carácter permanente o semipermanente; tierras de labor irrigadas; tierras de labor no irrigadas; tierras

con maleza; tierras improductivas; pastos naturales; pastos artificiales; pastos naturales mejorados; bosques; selvas vírgenes; vías de comunicación; aguas; y mixtos. (p. 17).

A nivel mundial, y Latinoamérica no es la excepción, los gobiernos centrales han venido paulatinamente trasladando la responsabilidad del propio desarrollo territorial, a los mandatarios locales, lo que implica que éstos deben generar una cultura de autosuficiencia, y subsistir con los recursos propios (Guerrero & Noriega, 2015). Como consecuencia de esa autonomía, los administradores públicos deben garantizar el recaudo eficiente de los diversos tributos, particularmente el impuesto predial, que dependen de la implementación de una política de recaudación efectiva, para dejar la dependencia de los ingresos transferidos por la nación (Torres & Tamez, 2011).

Es obligación de los mandatarios hacer el respectivo cobro de dicho tributo, ya que al hacer efectivo el recaudo del impuesto estos recursos serán destinados para el desarrollo del municipio, en relación a esto, Smtih, (1976), ha señalado la importancia de establecer tributos locales y provinciales, ya que a través de éstos se pueden financiar el gasto público, no obstante, considera no justo que la sociedad en general realizara la contribución, cuando solo una porción de ella se beneficiara de las inversiones derivadas de dichos recursos.

Así mismo, Ricardo (1917) establece los impuestos como aquella fracción que deriva del usufructo de la tierra, o de la mano de obra de un territorio, y que se ponen a disposición del Gobierno.

Keynes, (1936) enfatizó en la política fiscal detallando los principales factores que influyen en el consumo, estableciendo que los impuestos sobre el ingreso, las ganancias de capital, las herencias y otros similares, afectan el consumo en forma equivalente a como lo hace la tasa

de interés. Esta nueva visión propuesta por Keynes dio inicio a un proceso de transformación de los Gobiernos, y de la forma de administrar el Estado, pasando de una dinámica centralista a descentralizada, conllevando a que los gobiernos subnacionales ganaran importancia en el plano fiscal y tributario (Rodden, 2004). Como resultado de este nuevo ordenamiento, los impuestos se convirtieron en un instrumento de redistribución y no como simples agentes de financiamiento de los Gobiernos. A partir de este nuevo rumbo, surgió un nuevo ordenamiento en materia de impuestos; como primera medida, la carga tributaria permite a los Gobiernos alcanzar una mayor sostenibilidad fiscal, y en ese sentido, promocionar el desarrollo social, humano, implementando programas a nivel de salud, educación y seguridad social; como segunda medida, los impuestos empezaron a funcionar como un mecanismo de redistribución de la riqueza, acarreando que aquellas personas con mayor capacidad adquisitiva tributaran más, y de esa forma lograr que contribuyeran al bienestar de las personas de menores recursos económicos, o vulnerables; como tercera medida, a través de la creación de impuestos, y la tributación, se logró la regulación de los mercados; y por último, a través de los impuestos se pretendió garantizar la protección y el fortalecimiento de los canales de representación.

2.2.2 Conceptos que Orientan la Problemática u Oportunidad Identificada

Los conceptos que se consideran pertinentes bajo el marco teórico seleccionado y la problemática planteada, tienen que ver con el plan de ordenamiento territorial, ya que es una herramienta orientadora de las decisiones que toman los alcaldes y permite la planificación para el desarrollo físico del territorio, además sirve como soporte para gestionar los recursos adicionales de financiación ante las entidades del Estado que aprueban la ejecución de proyectos e infraestructuras. Por otro lado, otro concepto relevante a tratar es el Plan de

Desarrollo Municipal, debido a que este sienta las bases para resolver los asuntos sociales, económicos, y culturales que sucedan en el municipio, dejando explícitos los lineamientos, objetivos, y acciones que en forma conjunta constituyen la estrategia a desarrollar en el ente territorial.

2.2.2.1 Ente territorial

Se entiende como una entidad territorial las personas jurídicas, de derecho público, que componen la división político-administrativa del Estado, gozando de autonomía en la gestión de sus intereses. Son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y los territorios indígenas y eventualmente, las regiones y provincias. (BARON, 2007)

2.2.2.2 Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas culturales (Ley 388 de 1997, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 24 de julio de 1997).

Los principios que orientan el esquema de ordenamiento territorial son los siguientes:

- La función social y ecológica de la propiedad.

- La prevalencia del interés general sobre el particular.
- La función pública del urbanismo
- La distribución equitativa de las cargas y beneficios en las acciones que el e.o.t. determina.
- La participación democrática de los residentes en su gestión.
- La eficiencia y eficacia administrativa de las instituciones que lo regulan y aplican.

Por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial, (Agosto 2001).

2.2.2.3 Plan de Desarrollo Municipal

Es el instrumento de planeación que tiene la capacidad de asignar recursos para la ejecución y el desarrollo de los proyectos priorizados y relacionados con el objetivo de desarrollo territorial durante la vigencia de un periodo de gobierno.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Artículo 5º.- Contenido de la parte general del Plan. La parte general del plan contendrá lo siguiente:

- a. Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;
- b. Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismo generales para lograrlos;

c. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;

d. El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; la descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución (Ley 552 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, 15 de julio de 1994).

El objetivo principal del Programa de Gobierno se enmarca en los tres pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”: construir una Equitativa y Emprendedora sociedad. Para estar a tono con la actualidad del país orientada hacia la paz permite la convivencia pacífica para el municipio de Zambrano, articulándose en los tres pilares propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, los cuales son:

Legalidad: donde se incluyen los componentes de acceso y calidad de la educación, el impulso del programa ciudades amables y sostenibles para la equidad, la atención a la población en condiciones de pobreza extrema, las alternativas para lograr un empleo de calidad y el mejoramiento de las condiciones de salud.

Emprendimiento: Para esta estrategia se contemplan los siguientes componentes: Gestión óptima de la Gestión de los Recursos Públicos, Eficiencia y Eficacia Administrativa, Lucha contra la corrupción, Transparencia y Rendición de Cuentas, Fortalecimiento del sector Hacienda y Gestión Óptima de la Información.

Equidad: Sus componentes son: Reducción de la Pobreza y la ampliación de la Clase Media Rural, Impulsar la Competitividad Rural, Ordenamiento del Territorio Rural y acceso a la tierra por pobladores rurales, Cerrar las Brechas Urbano rurales y sentar las bases para la Movilidad Social y el Fortalecimiento institucional de la presencia territorial Plan de Desarrollo Municipal, Zambrano (2020 - 2023).

2.2.2.4 Municipio

El municipio se caracteriza como una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad (Martínez Gil, 2003).

2.2.2.5 Ingresos corrientes

Aquellos que en forma regular y periódica recauda el ente territorial por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre que no sean ocasionales. De acuerdo con su origen se identifican como Tributarios y No tributarios, los cuales a su vez se dividen de la siguiente forma:

- **Tributarios:** Aquellos que los contribuyentes deben pagar en forma obligatoria al Estado, representado por los municipios y los departamentos, sin que exista ningún tipo de contraprestación. Estos, a su vez, se dividen en: Tipo de impuesto ¿Sobre qué se aplican? Ejemplo Directo Propiedades y rentas de las personas Predial unificado Vehículos Indirecto Actividades económicas específicas Industria y Comercio.
- **No tributarios:** Aquellos ingresos que se originan por el cobro de derechos, prestación de servicios públicos, explotación, producción y distribución de bienes y servicios. Dentro de estos se incluye las valorizaciones que se generan como contraprestación por la construcción de una obra concreta, por ejemplo.

2.2.2.6 Ingresos no corrientes o de capital

Son recursos de carácter extraordinario, cuya periodicidad tiene un alto grado de incertidumbre por el resultado de operaciones puntuales como la venta de empresas, el superávit que haya existido en años anteriores, las donaciones, entre otras. (BARON, 2007)

2.2.2.7 Impuesto predial

El impuesto predial es un tributo de carácter municipal que recae sobre las propiedades raíces, urbanas o rurales, ubicadas en las respectivas jurisdicciones municipales (Legis, 1996). También es relevante definir otros conceptos que permiten entender otros elementos que

hacen parte de este tributo y caben dentro de este mismo concepto. La base gravable: la constituye el avalúo catastral o el autoavalúo del respectivo predio, asignado por las autoridades catastrales. En el evento en que el predio no posea avalúo catastral, la base gravable mínima es el valor que corresponda de acuerdo con las características del predio, según los parámetros establecidos anualmente por la administración (Ramos, J. 2003). La tarifa: inicialmente fue fija, actualmente debe ser diferencial y progresiva, teniendo en cuenta los usos del suelo, los estratos socioeconómicos y la antigüedad de la formación de catastros. La tarifa será fijada por los respectivos consejos y oscilará entre el 1 y el 16 por mil del respectivo avalúo. El impuesto se causa el 1 de enero del respectivo año gravable. EL catastro: es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado de la propiedad inmueble perteneciente al estado y a los particulares, con el objeto de lograr la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles (Universidad EAFIT, 2007).

2.3 Técnicas de Investigación para la Recolección de la Información

2.3.1 Aplicación de Técnicas

Para darle solución a la primera acción se utilizó la técnica de revisión documental, que según lo que plantea Hurtado (2008) es una técnica en donde se recolecta información escrita sobre un determinado tema, teniendo como fin proporcionar variables que se relacionan indirectamente o directamente con el tema establecido, vinculando esta relaciones, posturas o etapas, en donde se observe el estado actual de conocimiento sobre ese fenómeno o problemática existente. (NUÑEZ, 2017, pág. 9).

Es muy importante decir que esta técnica se aplicó durante todo el trabajo de sistematización, y que gran parte de la información estaba contenida en lo que presenta la Alcaldía, muy puntualmente en el área de tesorería, ya que existen fuentes de búsqueda tales como manuales, procesos y procedimientos que permiten la facilidad de encontrar lo necesario para el desarrollo del trabajo.

En particular para la primera acción se buscó información en la página del municipio, en bases de datos y archivos facilitados en el área de tesorería. Así para identificar la normatividad legal vigente frente al cobro y recaudo de los impuestos se presenta la tabla 2, que evidencia en el ámbito Nacional, Departamental y Municipal las normas que regulan y controlan todo el tema relacionado con los impuestos, así:

Tabla 2.

Normatividad legal vigente frente al cobro y recaudo del impuesto predial

NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Estatuto Tributario • Decreto 1625 de 2016 	<ul style="list-style-type: none"> • Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales • Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.
DEPARTAMENTAL	Decreto 1222 de 1986 - (18 de abril) modificado por la ley 617 del 2000	Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental
MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 624 de 1989 (30 de marzo) • Ley 383 de 1997 (10 de julio) • Ley 488 de 1998 (24 de diciembre) • Ley 863 de 2003 (29 de diciembre) 	<ul style="list-style-type: none"> • Por el cual se expide el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales • Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones. • Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales. • Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

Fuente: Elaboración propia con información facilitada en la Alcaldía del municipio

Actualmente en la Administración municipal de Zambrano, la normatividad legal vigente para el recaudo y cobro del impuesto predial está basada en el marco fiscal de mediano plazo, el cual se presenta a continuación:

Marco fiscal de mediano plazo del municipio de Zambrano

Con la expedición de la Ley 819 de 2003 de responsabilidad fiscal, se fortaleció el marco normativo de la disciplina fiscal compuesta además por las leyes 358 de 1997, 549 de 1999,

550 de 1999 y 617 de 2000. Estas leyes pretenden que el proceso de descentralización ordenado desde la Constitución Política se consolide en departamento y municipios fuertes desde el punto de vista fiscal, de tal manera que la autonomía territorial sea una realidad evidenciada en mejores ingresos, generación de ahorro y capacidad de pago, que junto a los recursos por transferencias desde la Nación garanticen la inversión social que soporte el desarrollo regional del país.

La elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Administración Municipal de Zambrano - Bolívar, se fundamenta en los lineamientos generales de la **Ley 819 de 2003** por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

Este marco fiscal tiene como objetivo construir un sendero factible a diez años en el que el comportamiento de los ingresos y de los gastos de la entidad territorial garanticen el cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento (Ley 358 de 1997), racionalización del gasto (Ley 617 de 2000) y de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003). El diseño de esta herramienta es un proceso que demanda especial atención a los pasivos que tiene la entidad, hacer seguimiento a los procesos jurídicos en contra de la administración en todos los niveles, y conocer al detalle la estructura actual de ingresos y gastos de la entidad territorial.

Plan financiero

El Plan Financiero está orientado a gestionar el desarrollo a partir de las fuentes y usos, es una programación de Ingresos y de Gastos. El Plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el programa anual de caja PAC.

En materia de transparencia, la Ley establece que las metas de corto y largo plazo de las variables fiscales estén contenidas en el Plan Financiero, el cual debe ser conocido y aprobado previamente a la presentación al Concejo Municipal del Presupuesto General, de tal manera que los contenidos de ambos sean consistentes y coherentes entre sí. Con esto, toda la programación fiscal y macroeconómica tendrá una línea común que será conocida por el público en general y podrá ser objeto de debate.

El Plan Financiero, se enmarca en el periodo inicial dentro de los lineamientos del Plan de Desarrollo, en lo referente al componente financiero, particularmente en el fortalecimiento de las finanzas municipales. En este sentido, como se verá en el Plan Financiero multianual y en las estrategias para alcanzar las metas del superávit primario, las tasas de crecimiento en los ingresos propios, sobre todo en los impuestos del predial e industria y comercio, así como en las recuperaciones de cartera, obedecen a una reestructuración administrativa en materia tributaria y una estrategia de inversión en equipo y tecnología, así como en el recurso humano. Se hará referencia a las rentas que son de mayor variación a futuro y que son las que soportan en mayor proporción los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) (son aquellos ingresos con los que cuenta el municipio para gastar e invertir en programas que considere prioritarios de acuerdo con las condiciones y necesidades que se presenten). Las transferencias por el sistema general de participaciones (SGP) (son aquellos recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo en salud, educación y los definidos en el artículo 76 de la ley 715 de 2001) y demás conservan un crecimiento tendencial y por supuesto, la inversión con estos recursos.

Para Caracterizar la situación actual de los predios del municipio frente al cobro y recaudo del impuesto predial, se ejecutaron varias técnicas de investigación para la recolección de la información, las cuales son: entrevista, herramientas ofimáticas y la revisión documental.

La entrevista, según lo que plantea Taylor y Bogdan la definen como reiterados encuentros cara a cara entre el entrevistador y los informantes, dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal y como las expresan con sus propias palabras.

En las entrevistas el investigador es el instrumento de la investigación y no el protocolo o formulario de la entrevista. Su rol implica no sólo obtener respuestas, sino también aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas. Requiere de muchos encuentros con los informantes, el avance es muy lento, trata de aprender lo que es importante para los informantes antes de enfocar los intereses de la investigación. Específicamente se realizaron entrevistas con el jefe directo en la práctica, el cual es el tesorero municipal, también con la auxiliar contable y con el jefe de presupuesto, los cuales facilitaron el acceso a la información y al correcto desarrollo de esta acción, ya que estos funcionarios tienen permiso para entrar información confidencial sobre la Alcaldía de Zambrano.

Otra técnica utilizada fueron las herramientas ofimáticas, las cuales son un conjunto de técnicas, aplicaciones y programas informáticos que se utilizan para optimizar, automatizar y mejorar los procedimientos y tareas relacionados (Smartpeme, 2014). Esta técnica se utilizó para realizar procedimientos matemáticos y cálculos en relación al tema de gastos del municipio.

Por último la técnica de revisión documental, la cual ya se definió anteriormente, y sirvió de mucha utilidad para el desarrollo de la segunda acción ya que se encontró información en documentos de la Alcaldía que facilitaron el cumplimiento de esta parte del trabajo.

Análisis Histórico de la Estructura de Gastos

La Administración Municipal de ZAMBRANO - BOLIVAR, ejecutó durante los años 2017-2018-2019-2020 tal como se muestra en la tabla 2:

Tabla 3.

Estructura histórica de Gastos

CUENTA	DESCRIPCIÓN	2017	2018	2019	2020
BF_2	Gastos totales	24.744	21.905	15.168	16.750
BF_2.1	Gastos Corrientes	11.187	14.371	13.493	14.989
BF_2.1.1	Funcionamiento	1.757	2.025	1.765	2.137
BF_2.1.1.1	Gastos de Personal	851	1.029	956	1.320
BF_2.1.1.2	Gastos Generales	208	291	314	312
BF_2.1.1.3	Transferencias	698	705	495	505
BF_2.1.1.3.1	Pensiones	31	33	35	37
BF_2.1.1.3.4	A Organismos de Control	259	271	279	299
BF_2.1.1.3.5	A Establecimientos Públicos y Entidades Descentralizadas - Nivel Territorial	359	358	121	116
BF_2.1.1.3.6	Sentencias y Conciliaciones	10	6	13	10
BF_2.1.1.3.7	Otras Transferencias	39	38	47	43

BF_2.1.4	Gastos Operativos en Sectores Sociales (Remuneración al Trabajo, Prestaciones, y Subsidios en Sectores de Inversión)	9.430	12.346	11.728	12.852
BF_2.1.4.1	Educación	756	585	591	592
BF_2.1.4.2	Salud	7.117	7.713	8.006	8.400
BF_2.1.4.3	Agua Potable y Saneamiento Básico	377	688	1.145	1.502
BF_2.1.4.4	Vivienda	0	0	20	45
BF_2.1.4.5	Otros Sectores	1.181	3.360	1.965	2.312
BF_3	Déficit o Ahorro Corriente	2.498	2.619	1.675	1.761
BF_4	Ingresos de Capital	6.591	311	0	0
BF_5	Gastos de Capital	13.556	7.534	1.675	1.761
BF_5.1	Formación Bruta de Capital (Construcción, Reparación, Mantenimiento, Pre inversión, Otros)	13.556	7.413	1.650	1.711
BF_5.1.1	Educación	64	59	149	111
BF_5.1.3	Agua Potable	4.200	561	350	216
BF_5.1.4	Vivienda	80	97	0	150
BF_5.1.5	Vías	1.927	5.924	108	148
BF_5.1.6	Otros Sectores	7.285	772	1.042	1.086
BF_5.2	Déficit Fiscal de Vigencias Anteriores Por Inversión	0	121	25	50
BF_10.2	Gastos Totales (Incluye Financiación)	24.744	21.905	15.168	16.750
BF_12.2	Gastos Totales	24.744	22.309	15.168	16.750

Fuente: Alcaldía de Zambrano

Análisis de endeudamiento.

En cuanto a la capacidad de endeudamiento, es importante aclarar que una entidad territorial tendrá capacidad de pago (semáforo verde), cuando los indicadores dispuestos por la Ley 358 de 1997 presenten los siguientes niveles en cada una de las vigencias fiscales:

Intereses deuda / Ahorro operacional $\leq 40\%$, y Saldo deuda / Ingresos Corrientes $\leq 80\%$.

Superávit primario / intereses $\geq 100\%$ (Ver Anexo Adjunto Capacidad de Endeudamiento).

En resumen, el ente municipal cumple con los indicadores dispuestos por la Ley 358 de 1997

Cumplimiento a los límites de ajuste de gastos (Ley 617 de 2000)

Los Gastos de Funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) en los porcentajes máximos que establece la **Ley 617 / 2000**, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes como provisionar el pasivo pensional y prestacional y financiar si es posible parte de la Inversión Pública de la entidad territorial.

Teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley, y la categorización del municipio en Sexta categoría según lo planteado en la Ley 617 de 2000 (la cual establece que la relación Gastos de funcionamiento / ICLD, no supere el 80%) y manteniendo un crecimiento sostenido de los recursos propios del municipio tal como se propone en el Plan Financiero y sus proyecciones, se dará cumplimiento a los límites establecidos por la Ley en el mediano plazo.

Para poder darle respuesta o desarrollo a la tercera acción del trabajo de sistematización, la cual es diseñar un plan de acción para el cobro y recaudo del impuesto predial, se utilizaron dos técnicas de investigación para la recolección de la información y son: entrevista y herramientas ofimáticas.

“La entrevista es una forma de comunicación interpersonal que tiene por objeto proporcionar o recibir información, y en virtud de las cuales se toman determinadas decisiones” (Arias Galicia, 1976).

“Una entrevista es una conversación con propósito. Es un proceso interactivo que involucra muchos aspectos de la comunicación que el simple hablar o escuchar, como ademanes, posturas, expresiones faciales y otros comportamientos comunicativos” (Morgan y Cogger, 1975).

Tabla 4.

Entrevista estructurada

¿A quién va dirigida la entrevista?	Secretario de gobierno y jefe de presupuesto del municipio
¿Cuál es el propósito de la entrevista?	Generar un espacio que permitiera centrar y compartir de la mejor manera ideas claras con el fin de plasmar el plan de cobro y recaudo del impuesto predial
¿Cuántas preguntas hice en la entrevista?	Quince (15) preguntas, las cuales fueron suficientes para dejar definida una idea clara para el adecuado desarrollado de la tercera acción del trabajo

Fuente: Elaboración propia con información facilitada en la Alcaldía del municipio

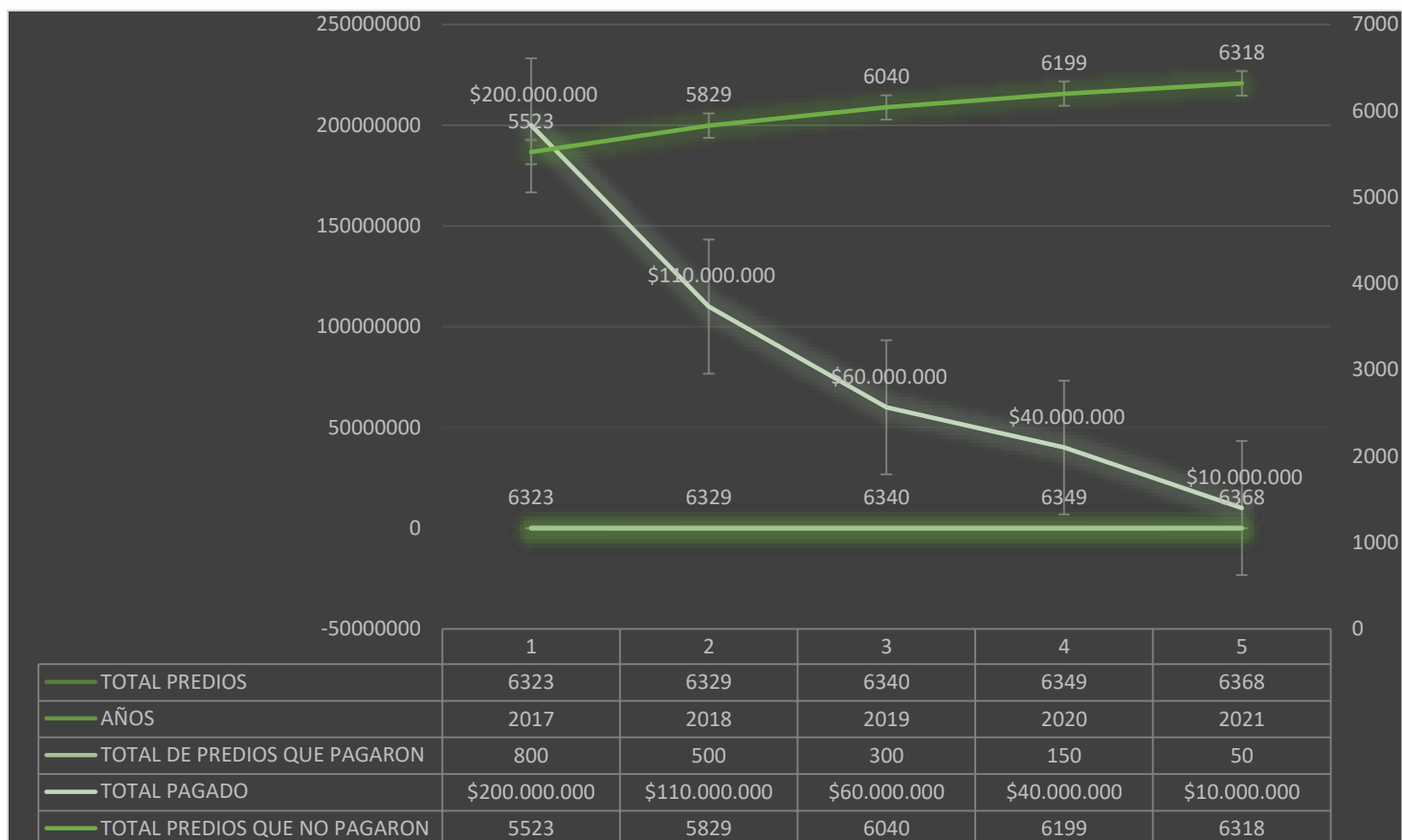
Esta técnica fue bastante útil, tal como se evidencia en la tabla 3, la cual muestra la entrevista estructurada que se desarrolló, ya que a través de esta se pudo reunir con el secretario y el jefe de presupuesto del municipio, logrando así identificar y plasmar un esquema claro de lo que se puede hacer para mejorar el recaudo del impuesto predial, aplicando las herramientas ofimáticas, las cuales fueron muy importantes para desarrollar dicha entrevista y conseguir lo necesario para poder desarrollar de la mejor manera esta acción.

“Las herramientas ofimáticas son la utilización de la tecnología para mejorar la realización, función y presentación de los trabajos de oficina” (Hammer y Sirbu, 1980). Esta herramienta fue la adecuada para poder presentar la información de manera más ordenada y detallada, mostrándola a través de tablas en Word y graficas en Excel.

En los últimos cinco años el recaudo del impuesto predial en el municipio de Zambrano, se ha manejado de la siguiente manera, así como se muestra en la siguiente gráfica, así:

Figura 2.

Comportamiento anual del recaudo del impuesto predial



Fuente: Elaboración propia con información facilitada en la Alcaldía del municipio

La gráfica ilustrada muestra el comportamiento del recaudo del impuesto predial en los últimos años, evidenciando que en el año 2017 se recaudó aproximadamente un valor de \$200.000.000, siendo este el año en el cual se hizo efectivo en gran parte el pago del tributo. A comparación de los otros años, los cuales han tenido una variación negativa, lo cual ha afectado en gran manera la caja menor de la alcaldía y ha ocasionado realizar movimientos y procesos que no están dentro de las actividades de funcionamiento normal en el área de tesorería.

De acuerdo con la información encontrada y el análisis realizado, es de vital importancia hacer un plan de acción que tenga unas etapas a seguir, un tiempo estimado de aplicación y

una descripción de lo que se quiere desarrollar, impactando de manera eficaz y oportuna en la cultura de pago del municipio, generando así de esta manera en un corto, mediano y largo plazo resultados positivos frente al recaudo, ya que al cancelar dicho tributo a cada administración le permite cubrir gastos importantes haciendo efectivo los diferentes servicios que se prestan a diario en la comunidad, tal como lo es el agua potable en cada una de las casas de los habitantes. Más específicamente lo demuestra la siguiente tabla, así:

Tabla 5.

Política de cobro y recaudo del impuesto predial

TIEMPO ESTIMADO DE APLICACIÓN	ETAPAS DE LA POLÍTICA	DESCRIPCIÓN
Dos años	Concientización de cultura de pago	Realización de campañas, exposiciones, reuniones, estando en continuo contacto con la comunidad, mostrándoles a través de los medios que sean necesarios todo el tema del impuesto predial e ir generando una cultura de pago dentro del municipio
Seis meses	Cobro persuasivo	

		Llamadas, mensajes de texto, invitaciones, cartas
Un Año	Cobro Coactivo	Conformación de un equipo de cobro encargado de hacer llamadas a los dueños de los predios
6 Años	Legalización de predios urbanos	Conformar un equipo dentro de la Alcaldía, el cual se dedique única y exclusivamente a hacer todo el proceso de tener los predios con su documentación requerida para que se encuentren dentro de lo que estipula la Ley

Fuente: Elaboración propia con información facilitada en la Alcaldía del municipio

2.4 Niveles de Análisis

2.4.1 Reflexiones Sobre el Proceder de la Organización a Partir del Problema u Oportunidad Identificada

De acuerdo al tiempo de práctica y a lo que se ha ido experimentando en esta etapa, se ha encontrado que la administración municipal, pero siendo más específicos, en el área de tesorería no ha implementado ni ha aplicado las acciones necesarias para mejorar la cultura de pago en el municipio, debido a que existen muchas dificultades para poder lograr la meta de recaudo este año, se entiende que hay aspectos que normalmente se pueden mejorar y no son de corto plazo. Sin embargo, hay procesos que si se pueden corregir y conllevar a mejorar las herramientas usadas para dicho fin, se están tomando decisiones en las cuales le dan importancia a otros aspectos que se consideran más relevantes de acuerdo al lema de la presente administración.

Además se ha encontrado que los ciudadanos dueños de cada uno de los predios siempre están exigiendo un descuento a la hora de saber cuánto es su deuda de impuesto predial, ya que el sistema arroja una liquidación que se proyecta desde el año 2013 hasta el presente año, a lo que en el área se responde que se puede hacer un descuento haciendo una solicitud de prescripción, y así solo se cobraran los últimos cinco años de deuda, siendo esta una herramienta que permite la satisfacción del ciudadano y la invitación que se le hace es para que haga el respectivo pago, y en el área así poder recaudar y poder mejorar los ingresos propios con el fin de ser destinados a obras dentro del municipio.

2.4.2 Reflexiones sobre el Proceder del Practicante a partir del Problema u Oportunidad

Identificada

En relación a lo que se está plasmando se puede entender que a medida que se fue desarrollando y llevando a cabo la práctica, una clara y mejorada idea de cómo funciona el

área donde se realiza dicho proceso, por lo tanto luego de hacer diferentes entrevistas a la secretaría del Tesorero municipal y el jefe de presupuesto, se logra comprender el real funcionamiento de ésta área en la Alcaldía, en la cual se puede analizar que hay una persona encargada del recaudo (recaudadora), otra persona encargada de la contabilidad (contadora), otra persona encargada de realizar los pagos (Tesorero) y otra persona encargada de manejar el presupuesto del municipio (Jefe de presupuesto), estas personas manejan cargos distintos en el área pero todas conforman el área de tesorería del municipio de Zambrano, para lo cual es un aspecto muy importante a saber ya que funcionan u operan en conjunto.

Hasta el momento no se han hecho limitaciones de ningún aspecto, y las funciones han estado más relacionadas con el apoyo a la contadora y a la recaudadora, se ha podido realizar cada una de las tareas o actividades encomendadas, llevando a cabo un aprendizaje diario, en el cual se ha podido aplicar los diferentes conocimientos relacionados con la carrera estudiada, aportando los conocimientos adquiridos y apoyando a cada una de estas personas antes mencionadas.

Mi aporte como practicante en esta área fue realizar los diferentes comprobantes de egresos para que el Tesorero municipal haga el respectivo pago a cada uno de los funcionarios que están vinculados a través de un contrato de prestación de servicios (ops), atender al público, haciendo los respectivos registros de pagos de recibos del agua en un software contable, llevar un control en Excel de cada una de las personas que vienen a cancelar dicho recibo, haciéndoles entender cómo está su deuda con este preciado líquido, haciendo anticipos a contratistas que entregan una cuenta de cobro y necesitan un pago anticipado del contrato para poder empezar a operar en la obra, hacer las respectivas liquidaciones de aquellas personas que necesitan saber cuánto es su deuda de impuesto predial, también hacer el

respectivo registro de hierros, los cuales se necesitan una monografía y ser archivadas en un registro en la secretaría municipal.

Hasta el momento no se me ha dado acceso al sistema de presupuesto que maneja el municipio, el cual permite saber cuánto es la disponibilidad presupuestal del municipio; y permite también saber cuánto ha sido el recaudo en la presente administración del impuesto predial, pienso que no se me ha dado la oportunidad de conocer cómo funcionan estos dos aspectos del área porque no sería muy conveniente que un practicante esté enterado, aunque en un largo plazo me podrían explicar y darme la oportunidad de entender cómo se maneja esa parte en el ente territorial.

En el futuro ante una situación similar manejaría de una mejor manera el sistema de cobro y recaudo del impuesto predial, partiendo de la aplicación de un plan de acción de cobro que permita seguir unos pasos y llevarlos a cabo con el fin de ir cambiando la mentalidad de cultura de pago que hoy en día y en tiempos anteriores se venía presentando.

2.4.3 Aproximaciones Teóricas o Conceptuales sobre la Problemática u Oportunidad Identificada

Frente la problemática identificada a lo largo de este ejercicio, fue necesario indagar sobre lo que plantean varios autores sobre la definición de lo que el concepto de este tributo, tomando como referencia lo que exponen Vides y Arias (2017), en el cual dicen que “el impuesto predial es un gravamen real constituido a favor de los municipios, que recae sobre las propiedades raíces, urbanas o rurales, ubicadas en las respectivas jurisdicciones municipales”, además es importante resaltar que cada ciudadano dentro del municipio debe tener claro el valor por el cual está avaluado su predio, ya que sobre ese valor se calculara lo

que debe pagar en cada vigencia; así mismo fue necesario explicar otro tema que tiene relación con la problemática, el cual es la política fiscal, en esta, basado en lo que expone Keynes (1936) incide y contribuye al desarrollo económico y social tanto en niveles de empleo, producción y precios de mercado y, finalmente se investigan algunos conceptos básicos que tienen convergencia con la problemática planteada del impuesto predial, entre ellos está el esquema de ordenamiento territorial, el cual es herramienta orientadora de las decisiones que toman los alcaldes y permite la planificación para el desarrollo físico del territorio, así mismo el Plan de Desarrollo Municipal, el cual establece los lineamientos, objetivos y acciones que se llevaran a cabo durante la actual administración municipal.

Por último es fundamental que lo planteado teóricamente converge con la temática y el escenario actual que de la Alcaldía de Zambrano.

3. Conclusiones

3.1 Reflexiones finales

3.1.1 Sobre el proceder de la organización

De acuerdo a la problemática que actualmente tiene la organización, especialmente en el área de tesorería, en relación con las técnicas de recolección de la información desarrolladas anteriormente, se puede evidenciar luego de realizar varias entrevistas al Tesorero municipal, jefe de presupuesto, secretario de gobierno y contadores públicos, que dicho ente territorial presenta dificultades en el cobro y recaudo del impuesto predial y del agua potable, ya que no se están aplicando estrategias que impulsen o conlleven a la ciudadanía a acercarse a la Alcaldía municipal y realizar el respectivo pago o cancelar dicho tributo, tanto en el área

urbana con en el área rural, la mayoría de los habitantes no entiende la importancia de este impuesto, por lo tanto se quedan sin entender realmente lo que significa dicho aporte para el mismo municipio, ya que este será destinado a su mismo progreso y desarrollo, pero existe una cultura de no pago y una mentalidad de que “ ¡si yo pago, allá se roban el dinero!” y es triste ver esta situación ya que hay predios que ocupan grandes extensiones son para su propio vivir día a día, siendo más específicos las fincas deberían ser las primeras en aportar al desarrollo del municipio haciendo efectivo el pago o quedando paz y salvo al dirigirse a la oficina principal de la Alcaldía, por tal motivo es necesario implementar diferentes medidas que faciliten, proporcionen o incentiven a la ciudadanía a cancelar el impuesto predial, acogiéndolos de la mejor manera y entendiendo las necesidades de cada quien, y así garantizar un buen servicio que sea beneficioso para ambas partes y que aporte al crecimiento de Zambrano.

3.1.2 Sobre el proceder del practicante

En relación a lo expuesto en la problemática del trabajo, en esta parte se concluye que el practicante cumplió a cabalidad con las funciones encomendadas en el área donde se desarrolló la práctica profesional, en la cual se lleva un gran aprendizaje en el sector público que enriquece en gran manera la hoja profesional, creciendo y desarrollando habilidades muy enfocadas en el área de contabilidad, tanto que se ha vuelto un apoyo muy importante para el tesorero municipal, el jefe de presupuesto y especialmente para la auxiliar contable.

Los aprendizajes que se llevan son muy enfocados en el área contable, como se había mencionado en el párrafo anterior, los cuales son llevar un control en Excel del recaudo diario

del agua potable en donde se pudo evidenciar la variación por meses de las personas que pagan y las que no pagan dicho servicio, así como atender al público que tiene dudas e inquietudes sobre este recibo, solucionándole cualquier pregunta que necesite el ciudadano que se acerque a la oficina de tesorería del municipio.

Otro aprendizaje es la realización de comprobantes de egresos que requieren ser realizados a la hora de hacer un pago de un contrato de prestación de servicios, los cuales requieren registros contables para poder entender por dónde van a salir los recursos para hacer efectivos los pagos de cada uno de estos contratos, siendo esto manejado a través de un software contable que permite realizar todos estos procesos, hacer registros de otros impuestos para aquellas personas que necesitan legalizar los semovientes que son de su propiedad, para lo cual en este proceso se tiene que llevar el hierro en físico y hacerle la respectiva monografía en un documento que contiene los datos correspondientes del propietario, también a través de dicho software se aprendió a realizar las liquidaciones del impuesto predial y efectuar los respectivos paz y salvos de cada uno de los predios que fueron cancelados.

Para el futuro se tienen muchos aspectos a mejorar como profesional en administración de empresas, ya que no se cuenta con una experiencia amplia en el tema y esta etapa de práctica es el primer encuentro y desarrollo en la vida laboral, el cual ha servido para analizar aspectos, entendiendo que el manejo que se da en el sector público es muy distinto al que se da en el sector privado, partiendo de ahí y el enfoque que se da en la universidad es para el sector privado, pude analizar que debo perfeccionar mis habilidades en todas las áreas ya que un administrador es el encargado de coordinar todas las actividades, llevarlas y a cabo y cumplirlas a cabalidad.

3.1.3 Desde lo teórico

Por último, en cuanto a lo teórico se concluye que todos los temas encontrados y plasmados en esta parte del trabajo fueron de vital importancia para el desarrollo de este, ya que generaron bases teóricas, las cuales sirven de apoyo para exponer y explicar sobre que se está basando el trabajo, el tema más trascendental en relación a la problemática planteada es el tributo o el impuesto, pero aún más relevante aún es hacerle entender al ciudadano o al usuario en que consiste, que es y cuál es su envergadura, ya que desde ahí se parte para poder progresar y mejorar el tema de la cultura, con el fin de ir generando esa mentalidad en el municipio, visionando al ente territorial a ser ejemplo en un futuro en Bolívar en cuanto este tema, por otra parte la política fiscal es una gran base teórico para el trabajo ya que de esta se encarga de contribuir al desarrollo económico y social, impactando en niveles de empleo y producción así como también tiene un gran impacto en la pobreza y en el equilibrio de oportunidades igualitarias para los ciudadanos.

Durante el desarrollo del trabajo se fue encontrando la información necesaria para poder realizar el marco teórico, por lo tanto se considera que se contó con la información necesaria o requerida para cumplir a cabalidad con esta parte del trabajo, así como también es pertinente resaltar que en la administración municipal no me limitaron con la búsqueda de la información ya que me brindaron lo que necesitaba.

3.2 Propuestas para la organización

3.2.1 *En lo estratégico y lo Operativo*

Para esta propuesta se tienen inicialmente la propuesta de la construcción, definición y diseño de un plan de acción de recaudo, que le permita a cada administración tener claros una ruta y conducto regular a seguir e implementar con el fin de mejorar el recaudo del impuesto predial, aportando así de esta manera al desarrollo del municipio y contribuyendo al mejoramiento del mismo.

Es importante para el municipio mejorar en este aspecto, debido a que el incremento de los ingresos propios permite tener disponibilidad de recursos para invertir en diferentes áreas del ente territorial, el punto principal del plan es impactar de manera positiva en cada uno de los ciudadanos, ya que desde ahí empieza el cambio, desde el cambio de mentalidad y de cultura.

Por último es crear un área de ingresos destinada a encargarse de todo el tema de los tributos, pero esencialmente del impuesto predial, ya que esta es la principal fuente de ingresos de un municipio de sexta categoría y en la que sus recursos son bastante limitados, por lo tanto se tienen que destinar hacia lo más importante para el progreso, acá se debe crear un equipo que desarrolle actividades como llegar a las casas de cada uno de los propietarios, dando charlas, en donde se expliquen las opciones de pago que se pueden dar a la hora de cancelar el impuesto, brindando oportunidades y facilidades para el beneficio mutuo, ya que el municipio también debe tener un margen de recaudo sin excederse con el descuento, por ultimo también es relevante que cada Alcalde sienta la necesidad de mejorar en esta parte, destinando esfuerzos y procesos a estos ámbitos.

Es necesario llevar un control, en el cual se permita establecer objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, utilizando las herramientas adecuadas y más idóneas para el logro de las metas proyectadas logrando así la optimización de procesos generando crecimiento y prosperidad para el municipio.

3.2.2 Para las prácticas

De acuerdo a lo experimentado en las prácticas, se pueden hacer unas respectivas mejoras que le permitan al practicante tener una mejor experiencia y aprendizaje, debido a que las inducciones fueron improvisadas y de acuerdo a eso se iba analizando cómo se manejan los procesos en el área, las funciones asignadas son válidas aunque hayan sido en un área en la cual se les enfoca a los estudiantes en la universidad, aun así hacen parte de la carrera y es lo que realmente importa, todos los procedimientos a realizar fueron cumplidos a cabalidad y con un gran desempeño, logrando un gran desenvolvimiento en el área de trabajo y desarrollando así las habilidades y bases con las cuales se fueron enseñadas en la universidad.

Las condiciones físicas del sitio de trabajo no eran las más idóneas, ya que no se contaba con el espacio necesario para ubicar al practicante, ni las herramientas necesarias para cumplir con los procesos y actividades diarias, por lo tanto luego de un tiempo se hizo una respectiva reubicación de las herramientas de trabajo y se pudo ubicar mejor al practicante, aunque cabe resaltar que se está trabajando con un portátil de su propiedad, ya que no se le brindó uno en el trabajo debido a que no contaban con dicha herramienta, se tuvo acceso a todas aquellos instrumentos con los cuales se cuenta en la administración en el área de desempeño de las prácticas, en donde es muy importante decir que el espacio fue muy limitado, ya que la gran

cantidad de documento archivados ocupaban el espacio y por lo tanto se reducía mucho el área de movimiento.

Con respecto al relacionamiento con los superiores a medida que fue pasando el tiempo me fueron dando más confianza y siempre ha sido una relación de mucho respeto en la cual le he brindado el apoyo tanto al tesorero municipal como al jefe de presupuesto, pero más que todo al primero mencionado, han sido muchos los aprendizajes en este proceso y debido a que es el sector público, se han desarrollado habilidades con el trato a la misma ciudadanía, solucionándoles todas las dudas e inconvenientes que tengan; y en cuanto al relacionamiento con los compañeros de trabajo sucedió una situación similar, luego al ganar la confianza ha sido una bueno y muy positiva relación, especialmente con la auxiliar contable.

4. Referencias

- BARON, M. C. (2007). *BRC INVESTOR SERVICES S.A. SOCIEDAD CALIFICADORA DE VALORES*. Obtenido de BRC INVESTOR SERVICES S.A. SOCIEDAD CALIFICADORA DE VALORES: <https://brc.com.co/archivos/METODOLOGIA%20ENTIDADES%20TERRI.pdf>
- GERENCIE.COM. (22 de SEPTIEMBRE de 2017). *GERENCIE.COM*. Obtenido de GERENCIE.COM: <https://www.gerencie.com/politica-fiscal.html>
- GIL, P. M. (s.f.). *EL MUNICIPIO, LA CIUDAD Y EL URBANISMO*. Obtenido de EL MUNICIPIO, LA CIUDAD Y EL URBANISMO: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/10.pdf>
- NUÑEZ. (2017). *TRABAJO DE GRADO*. BOGOTÁ D.C. Obtenido de htsitory.uniminuto.edu/bitstream/handle/10656/5218/TP_NunezMeraWendyJohann https://repo_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- PRESUPUESTO, J. D. (VIGENCIA 2021 - 2030). *MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO DEL MUNICIPIO DE ZAMBRANO*. ZAMBRANO BOLÍVAR.
- REPUBLICA, B. D. (OCTUBRE de 2004). *EL IMPUESTO PREDIAL EN COLOMBIA: FACTORES EXPLICATIVOS DEL RECAUDO*. Obtenido de EL IMPUESTO PREDIAL EN COLOMBIA: FACTORES EXPLICATIVOS DEL RECAUDO: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra319.pdf>

