



Libertad y Orden

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Número Radicación: 2-2007-00048
Fecha Radicación: 2007-01-23 05:33:10 AM
1817- SECRETARÍA DE HACIENDA
No. Folios: 6 No. Anexos: 0

6.1

Bogotá D.C.

Doctora

MARINA GUTIERREZ DE PIÑERES

Secretaria de Hacienda de Bucaramanga

Centro Administrativo Municipal (CAM) Fase II

Carrera 11 No. 34-52

Bucaramanga (Santander)

Asunto: Reglamento interno de recuperación de cartera. Decreto 4473 del 15 de diciembre de 2006.

Respetada doctora Marina:

En atención a su solicitud sobre el tema del asunto, daremos respuesta no sin antes precisar que nuestros pronunciamientos se emiten en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, es decir que la respuesta no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La *Ley de Normalización de la Cartera Pública*, ley 1066 del 29 de julio de 2006, dispuso que las entidades públicas que en ejercicio de sus funciones recaudan rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y que para estos efectos deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario Nacional. La misma ley ordenó a estas entidades el establecimiento del Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, el cual debe sujetarse a la ley e incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago. El 15 de diciembre de 2006, el Gobierno Nacional expidió el decreto 4473, que determina los contenidos mínimos del reglamento interno del recaudo de cartera que debe ser expedido por cada entidad pública dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de dicho decreto.

"La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales." Corte Constitucional - Sentencia C-666/00.

En esta oportunidad nos referiremos a la expedición del reglamento interno de recuperación de cartera de los departamentos y municipios, quienes ya con anterioridad a la ley 1066 de 2006 debían usar el procedimiento de cobro previsto en el Estatuto Tributario Nacional, en virtud del artículo 59 de la ley 788 de 2002.

La recuperación de cartera pública tiene por objetivo el establecimiento de medidas que procuren obtener liquidez para el tesoro público mediante la gestión ágil, eficaz, eficiente y oportuna del recaudo de las obligaciones a su favor. El establecimiento del Reglamento de cartera por cada una de las entidades debe contribuir a este objetivo mediante la oficialización, en un documento, de las políticas de cobro de la entidad y de los procedimientos que se deben surtir por los funcionarios y por los deudores para el pago de esas obligaciones.

La cartera es el conjunto de acreencias a favor del municipio o departamento, consignadas en títulos ejecutivos que contienen obligaciones dinerarias de manera clara, expresa y exigible.

Para la creación de cada título ejecutivo se deberán observar las formalidades propias que correspondan a la naturaleza de la obligación, esto es, de orden comercial, civil, tributario, administrativo, disciplinario o fiscal. Una vez constituido, el título entrará a formar parte de la cartera de la entidad a cuyo favor se encuentre.

En relación con las deudas de carácter tributario, no forman parte de la cartera los valores que no hayan sido previamente liquidados en una declaración tributaria o en un acto oficial de determinación oficial debidamente ejecutoriado. Por tal razón, antes de iniciar la gestión de cobro deberá adelantarse la etapa de determinación tributaria que culmine con la presentación de la declaración tributaria o con la notificación del acto oficial que liquida el valor del impuesto, el cual una vez ejecutoriado será el título ejecutivo, como se explicó en el boletín número uno.

El Reglamento interno de recuperación de cartera es el acto administrativo de carácter general expedido por el representante legal de la entidad territorial que contiene las reglas que rigen el desarrollo de la función de cobro, dentro del marco de las disposiciones legales y de orden administrativo vigentes.

El reglamento interno de cartera deberá incluir las directrices necesarias para que la entidad territorial tenga el conocimiento real y actualizado del estado de su cartera y la exacta identificación de sus deudores, así como las medidas de seguimiento y gestión desde la generación del título ejecutivo hasta su cancelación, pasando por todas las etapas de cobro persuasivo y coactivo.

En ese orden de ideas el reglamento incluirá:

- 1. Funcionario o funcionarios competentes para adelantar el procedimiento administrativo de cobro.** Para el efecto se definirá en el aparte correspondiente, la referencia al acto administrativo que determina esa competencia, la cual deberá estar acorde con la estructura de la administración. Se debe precisar la dependencia, así como los cargos de la misma con indicación de las funciones que podrán adelantar.



2. **Medición y depuración de cartera.** Para gestionar la cartera de cualquier entidad lo primero que se debe hacer es conocerla, es decir, determinar el monto de las deudas a favor de la entidad, excluyendo aquellos conceptos que no son exigibles por la inexistencia de títulos ejecutivos y la identificación de los registros que presentan inconsistencias en la información, información incompleta, como la falta de identificación del deudor, con el fin de adelantar las acciones para solucionar esas deficiencias.

El reglamento deberá establecer la obligación de generar periódicamente el reporte del monto total de cartera y el seguimiento mensual de su evolución, tanto en su monto global, como por cada grupo de cartera de acuerdo a los criterios de clasificación.

3. **Clasificación de la cartera.** Definir criterios de clasificación de la cartera que permitan ver la composición de la misma por grupos y conocer el monto de cartera y el número de deudores de cada uno de ellos es una medida indispensable para orientar la gestión de la cartera. Para el efecto, la entidad deberá definir criterios de clasificación de su cartera, como por ejemplo: la naturaleza de la obligación, antigüedad, cuantía, gestión adelantada, etc.

A continuación nos referiremos a algunos criterios de clasificación:

- 3.1. **Según la naturaleza de la deuda.** Se pueden diferenciar las deudas de origen tributario y no tributario. Dentro de las primeras se puede separar la información por cada impuesto, mientras que las deudas no tributarias se podrán agrupar de acuerdo a la naturaleza a la que corresponda cada título: comercial, civil, administrativo, disciplinario o fiscal, etc.

Dentro de cada uno de estos grupos se deberá clasificar la cartera por otros criterios como los siguientes:

- 3.2. **Según la antigüedad.** Como se explicó en la primera entrega de esta publicación, el paso del tiempo ocasiona el fenómeno de la prescripción, es decir, la pérdida de la facultad de la administración para ejercer la acción de cobro. Adicionalmente, el paso del tiempo disminuye la posibilidad de obtener el pago de las deudas.

Para el efecto se clasificará la cartera por cada vigencia, según la fecha de constitución del título ejecutivo.

Clasificar la cartera según su antigüedad permitirá orientar las acciones frente a la más reciente, priorizar la cartera que está cerca de prescribir y, por último, identificar las deudas que ya prescribieron con el fin de decretar su prescripción y darlas de baja para concentrar las acciones en la cartera cobrable.

Se deberán decretar como deudas prescritas aquellas respecto de las que se ha verificado el paso del tiempo que da lugar a la prescripción de la acción de cobro, previa verificación de las actuaciones que suspendan o interrumpan dicho término de la prescripción (Artículo 818 ETN).



- 3.3. **Por cuantía.** Esta clasificación permitirá detectar las deudas de mayor valor con el fin de priorizar su gestión. Muy seguramente el mayor porcentaje de la deuda a recuperar estará concentrada en un pequeño grupo de grandes deudores. Para el efecto se podrán establecer rangos de deuda como por ejemplo deudas de menos de \$100.000, entre 100000 y \$1 millón, de mas de un millón etc.
 - 3.4. **Clasificación según la gestión adelantada.** Permite diferenciar de un lado, a aquellos deudores que no han sido objeto de ninguna actuación de cobro de la administración, y de otro, a quienes habiendo sido objeto de acciones de cobro no han cumplido con el pago. Dentro de estos últimos se deben identificar quiénes han mostrado alguna voluntad de pago de aquellos que han sido renuentes. Como mínimo se deben separar los deudores con acuerdo de pago de los deudores con mandamiento de pago.
 - 3.5. **Según perfil del deudor.** Se pueden clasificar los deudores según corresponda a personas naturales, personas jurídicas, sociedades liquidadas, personas fallecidas. Esta clasificación permitirá diferenciar las estrategias a seguir con cada grupo.
4. **Definición de las actividades propias del procedimiento de cobro.** Aquí se hace necesario distinguir entre las acciones persuasivas y coactivas y establecer políticas y procedimientos para su aplicación según la clasificación de la cartera.

Cobro persuasivo. Son las actuaciones que pretenden el acercamiento con el deudor, con el fin de procurar la cancelación de su obligación de manera voluntaria o por lo menos celebrar un acuerdo de pago, antes de iniciar el proceso de cobro coactivo. Incluye todas las comunicaciones que invitan al deudor a pagar su obligación, como cartas, llamadas, publicidad, avisos, perifoneo, etc.

Cobro coactivo: Es la aplicación de los procedimientos formales previstos en el E.T.N. con el objeto de lograr la satisfacción de la obligación hasta con el remate de bienes del deudor. Incluye acciones como la investigación de bienes, la notificación del mandamiento de pago, la orden de medidas cautelares, y concluye con el pago o el remate efectivo de bienes. En desarrollo del procedimiento se pueden celebrar acuerdos de pago.

La definición de la política de recuperación de cartera deberá estar conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política. En este sentido, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

En primer término, toda entidad pública debe tener como política de cobro la recuperación de la totalidad de las sumas adeudadas a su favor y mantener los niveles de cartera dentro de límites razonables que eviten la pérdida de recursos públicos.

Para ese propósito, se deberán establecer las acciones persuasivas y coactivas que se adelantarán para los diferentes conceptos de deudas y deudores, según las diferentes categorías en las que se



clasifica la cartera, así como definir criterios de priorización de su gestión y el establecimiento de tiempos y número de eventos que darán lugar a la aplicación de acciones más contundentes.

De esta manera, como política de cobro de la entidad se podrá establecer que los procesos coactivos se enfocarán a las deudas - deudores de mayor cuantía y que la realización de acciones persuasivas (de carácter masivo) se dirigirá a cubrir valores menos significativos. También se podrá incluir la posibilidad de establecer montos de cartera que por su relación costo beneficio pueden ser objeto de finalización del cobro una vez adelantado un proceso persuasivo masivo que busque su recuperación voluntaria.

De acuerdo a los montos de las deudas se puede establecer como política la realización de determinado número de acciones persuasivas antes de iniciar el proceso coactivo, **por ejemplo:**

Para deudas entre \$10.000 y \$100.000 se agotará la etapa persuasiva y se iniciará el proceso coactivo si después de una comunicación escrita y dos llamadas telefónicas no se ha logrado el pago o acuerdo de pago con el deudor.

Se iniciará proceso coactivo a todas las deudas acumuladas en cabeza de un mismo deudor, que superen la suma de \$100.000 y tengan más de un año de vencidas, una vez realizada una acción persuasiva, llamada u oficio.

Se iniciará proceso coactivo a todas las deudas con más de dos años de antigüedad.

5. Condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago y definición de garantías idóneas para su realización.

La celebración de acuerdos de pago es un mecanismo para procurar el pago de la obligación a través del compromiso que se suscribe por parte del deudor con la entidad pública, aprobado por el funcionario competente, previo el cumplimiento de los requisitos del ETN como son la solicitud escrita del deudor, la aceptación de garantías o la denuncia de bienes para su posterior embargo y la firma del deudor o un tercero a su nombre.

El reglamento deberá contener como mínimo los criterios a tener en cuenta para el otorgamiento de facilidades de pago, según el tipo de deuda y/o deudor, en cuanto a monto, antigüedad, capacidad de endeudamiento, etc.

Tales criterios pueden considerar aspectos como:

- Plazos máximos. En ningún caso podrá ser superior al plazo máximo señalado en el ETN.
- Garantías exigibles. Las previstas en el Código de Comercio, Código Civil y ETN, siempre con la condición de que cubran el valor total de la deuda. Podrán concederse plazos sin garantías, cuando el término no sea superior a un año y el deudor denuncie bienes para su posterior embargo y secuestro
- Valor mínimo de cuota inicial.



- Condiciones para acceder a la facilidad, como no haber incumplido un acuerdo con otra entidad pública (ley 1066)
- Consecuencias de su incumplimiento

6. Gestión

El reglamento interno de cartera deberá señalar los procedimientos que se seguirán dentro de la labor de cobro, desde la medición y depuración, pasando por la planeación y definición de las políticas de gestión, la puesta en marcha de las mismas hasta la finalización de la gestión de cada título.


En este sentido el reglamento definirá los protocolos de actuación de los funcionarios en cada una de las etapas de cobro persuasivo o coactivo, es decir, señalará las diferentes rutinas y tareas de estas etapas y precisará los tiempos, requisitos y secuencias propios de cada proceso.

Para este propósito resulta útil acudir al "Manual De Cobro Administrativo Coactivo" publicado por la Dirección General de Apoyo Fiscal.

7. Control y seguimiento

Finalmente reglamento deberá definir los principales indicadores para medir la gestión de la cartera y evaluar los resultados de las acciones. Dentro de estos se pueden incluir indicadores que midan la efectividad, la velocidad con la que la administración tributaria puede contactar a los contribuyentes morosos, una vez han sido identificados, y el costo y la efectividad de los esfuerzos de cobro coactivo.

Cordialmente,



LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES
Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

CHOC